Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2022 - Anno XLIII

Bimestrale di Dottrina, Giurisprudenza e Documentazione

FASCICOLO SPECIALE 2022

Gennaio 2022 - Dicembre 2022

Sommario

DOTTRINA

- **"IL RUOLO DELLA CARTELLA CLINICA NELL'AMBITO DELLA ATTIVITÀ SANITARIA, INCIDENZA PROBATORIA E REGIME GIURIDICO** di Luca Venerando Giuffrida, Dottore di ricerca in Diritto amministrativo e dirigente amministrativo presso un'Azienda sanitaria.
- **"APPLICABILITÀ DEL SILENZIO ASSENSO PROCEDIMENTALE AL PARERE DELLA SOPRINTENDENZA SULL'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA (NOTA A TAR CAMPANIA, SALERNO, 29/11/2021, N. 2589)"** di Stefano Crocitto, Dottorando di ricerca in "Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo" presso il Dipartimento Jonico dell'Università degli Studi di Bari.
- **"NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 199 DEL 2021: LA DISCIPLINA DELL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE CONDIZIONA L'APPLICAZIONE DELL'OBBLIGO DI COPERTURA?"** a cura di Clemente Forte e Marco Pieroni.
- **"IL PROVVEDIMENTO INEFFICACE: PROBLEMI E PROSPETTIVE L'INEFFICACIA E LA CONSUMAZIONE DEL POTERE"** dell'Avv. Prof. Adriano Tortora.
- **"VALUING HEALTH: COST-BENEFIT ANALYSIS OF THE EU COVID CERTIFICATE"** a cura di Donato Vese, Trinity College Dublin.
- **"C'ERA UNA VOLTA… IL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE"** di Norberto Fragiacomo, Segretario comunale.
- **"BRUNETTA E ACHILLE: A PROPOSITO DEL CONCETTO MERITOCRATICO-NEOMANAGERIALE NULLAFACENZA"** di Enrico Mauro, Ricercatore a t.i. di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo dell'Università del Salento.
- **"ELEMENTI di DIRITTO EUROPEO. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. La riforma della pubblica amministrazione, di giustizia e fisco nei progetti possibili"** dell'Avv. Prof. Stefano Palumbo.
- **"L'IMPATTO DEL SARS-COV-2 SUL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO"** di Pierpaolo Arganelli, Dottorando di ricerca in "diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo", Università degli Studi di Napoli Parthenope.

- **"L'AGENDA 2030 E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. COSTRUIRE RETI PER SFIDARE LA PANDEMIA"** a cura di Patrizia Bordina, Samuela Egiziano e Michele Stefanizzi.
- **"CECI N'EST PAS UNE CHANCE - nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268"** di Teresa Raimo, dottoranda in "Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali", presso l'Università degli studi di Bari "Aldo Moro".
- **"INFORMATIVA INTERDITTIVA ANTIMAFIA: TRA DISCREZIONALITÀ DEL PREFETTO SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO"** dell'Avv. Prof. Adriano Tortora.
- **"IL RAPPORTO TRA SCIENZA E DIRITTO NEL PIANO DI RIGENERAZIONE OLIVICOLA DELLA PUGLIA: STATO DELL'ARTE E CRITICITÀ"** a cura di Giovanni D'Elia, Dottore in Giurisprudenza all'Università di Pisa.
- **"LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI WHISLEBLOWING"** dell'Avv. Paola Serafino, Funzionario Amministrativo della Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".
- **"LA PREVENZIONE AMMINISTRATIVA – CONSIDERAZIONI SULLA EFFICACIA, ANCHE ALLA LUCE DELLA RECENTE NOVELLA NORMATIVA"** di Guido Aprea, Viceprefetto vicario presso la Prefettura di Lecce, Dottore di ricerca in Diritto Pubblico dell'economia presso l'Università di Bari.
- **"I LIMITI AL DIRITTO DI ACCESSO SULLA BASE DELLA LEGGE 241/1990 E DEI DD. LGS N. 3/2013 E N. 97/2016"** di Maria Corasaniti, Dirigente aggiunto di Polizia penitenziaria.
- **"IMMIGRATI E ISTRUZIONE"** di Vincenza Caracciolo La Grotteria.
- **"CONCORSI UNIVERSITARI E PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, 14 DICEMBRE 2021 N. 8336"** del Prof. Sergio Moro, professore associato di diritto amministrativo nell'Università di Verona.
- **"NOTA A CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 14 MARZO 2022, N. 4"** a cura della Dottoressa Maria Giulia Venier.
- **"LA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA NEL PNRR: BREVI CONSIDERAZIONI DOPO LA PUBBLICAZIONE IN CONSULTAZIONE DEL "QUADRO CONCETTUALE"** di Ebron D'Aristotile – Phd - Dirigente del Servizio Programmazione Economico Finanziaria del SSR della Regione Abruzzo – Esperto di finanza locale.
- **"L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO COME NUOVA FORMA DI CONTROLLO: SPUNTI RICOSTRUTTIVI (il Signor de La Palisse quando finì di vivere morì. O no?)"** dell'Avv. Cristiano Maninchedda, funzionario della Presidenza del Consiglio.
- **"LA GARANZIA PROVVISORIA NEL CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI"** dell'Avv. Roberta Perrella.
- **"LA DICHIARAZIONE DI DISSESTO ALL'ESAME DELL'ADUNANZA PLENARIA DEL CONSIGLIO DI STATO"** dell'Avv. Gianclaudio Festa.
- **"LE DELEGHE AL GOVERNO PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO: UN CANTIERE APERTO CON LUCI E OMBRE"** di Gian Paolo Dolso, Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trieste**.**
- **"IL BILANCIAMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI DURANTE LO STATO D'EMERGENZA: IL COSTITUZIONALISMO PRECAUZIONALE È COMPATIBILE CON LA COSTITUZIONE PLURALISTA?"** della Dott.ssa Flaviana Cerquozzi**.**
- **"ELEMENTI di DIRITTO EUROPEO. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. La riforma della pubblica amministrazione, di giustizia e fisco nei progetti possibili" (Novembre 2022)** dell'Avv. Prof. Stefano Palumbo.

- **"LA RISOLUZIONE DEL CONTRATTO DI APPALTO A SEGUITO DI INFORMATIVA ANTIMAFIA INTERDITTIVA: L'ESPERIENZA DI UN ENTE DI PICCOLE DIMENSIONI"** di Ciro Giardinetto, Segretario Comunale.
- **"I SISTEMI DI CONTROLLO E DI MONITORAGGIO SULL'UTILIZZO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA"** di Luigi Galasso, Dottore di ricerca, Cultore della materia di Contabilità dello Stato Sapienza Università di Roma.
- **"LA VEXATA QUAESTIO DELLA COMPATIBILITÀ DEI PROFILI PART-TIME PER LE ASSUNZIONI A TEMPO PIENO ATTRAVERSO L'ATTINGIMENTO DA GRADUATORIE"** del Dott. Pasquale Iorio.
- **"IL FEDERALISMO FISCALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO TRA VECCHIE ATTUAZIONI E NUOVE ASPIRAZIONI"** di Gianmarco Cialone, dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Teramo.
- **"ORDINANZE PROPULSIVE (REMAND) NEL PROCEDIMENTO CAUTELARE E CONSUMAZIONE DELLA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA IN SEDE DI GIUDIZIO"** dell'Avv. Prof. Adriano Tortora.
- **"LA CORTE COSTITUZIONALE E IL REATO DI OMESSO VERSAMENTO DI RITENUTE D'ACCONTO: UN "CONCORSO DI COLPA" TRA ECCESSO DI DELEGA E MANCATI CONTROLLI DEL DELEGANTE"** di Giacomo Vivoli, Professore a contratto in Diritto dell'ambiente e Cultore della materia in Diritto pubblico – Università di Firenze.

GIURISPRUDENZA

- **Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Regione Emilia-Romagna – Sentenza n. 142 del 12 agosto 2022 -** Principio di autonomia e separatezza dei processi contabile e penale - Responsabilità - Danno da disservizio.

Presentazione della rivista

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici

www.contabilita-pubblica.it

Rivista scientifica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato consultivo interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1959 e al decreto del Ministero delle finanze 28 dicembre 1972 - ISSN 0393-5604. La versione online della rivista viene pubblicata sul dominio www.contabilita-pubblica.it, attualmente ospitato in hosting presso la società Tiscali Italia S.p.a. con sede legale in località Sa Illetta, ss. 195, km. 2.300, 09123 Cagliari, ROC n. 13133, C.F. 02508100928.

Direttore responsabile: Prof. Avv. Salvatore Sfrecola

Comitato di direzione: Angelo Buscema - Luigi Condemi - Giovanni Di Leo - Luciano Calamaro - Rocco Di Passio - Edoardo Giardino - Antonio Mitrotti - Domenico Paternostro - Giampiero Pizziconi - Salvatore Sfrecola - Adriano Tortora - Elio Vitale – Paola Maria Zerman

Responsabile della Segreteria di direzione: Giuseppe Girone

Direttore scientifico: Prof. Avv. Salvatore Sfrecola

Comitato scientifico: Prof. Andrea Altieri (Università degli Studi Link Campus) - Prof. Paolo Bianchi (Università degli Studi di Camerino) - Prof.ssa Annamaria Bonomo (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro") - Prof. Marco Brocca (Università del Salento) - Prof. Simone Budelli (Università degli Studi di Perugia) - Prof.ssa Elena Buoso (Università degli Studi di Padova) - Prof.ssa Maria Agostina Cabiddu (Politecnico di Milano) - Prof. Augusto Cerri (Università degli Studi di Roma "La Sapienza") - Prof. Raffaele Chiarelli (Università degli Studi Guglielmo Marconi) - Prof. Salvatore Cimini (Università degli Studi di Teramo) - Prof. Juan Carlos Covilla Martinez (Universidad Externado de Colombia) - Prof. Ruggiero Dipace (Università degli Studi del Molise) - Prof. Gian Paolo Dolso (Università degli Studi di Trieste) - Prof.ssa Elena D'Orlando (Università degli Studi di Udine) - Prof.ssa Vera Fanti (Università di Foggia) - Prof. Paolo Giangaspero (Università degli Studi di Trieste) - Prof. Edoardo Giardino (Università Lumsa) - Prof.ssa Valentina Giomi (Università degli Studi di Pisa) - Prof. Marco Mancini (Università Cà Foscari di Venezia) - Prof. Ludovico Mazzarolli (Università degli Studi di Udine) - Prof. Roberto Miccù (Università degli Studi di Roma "La Sapienza") - Dott. Antonio Mitrotti (Università del Salento) - Prof. Dante Flàvio Oliveira Passos (Universidade Estadual de Paraiba) - Prof. Francesco Perchinunno (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro") - Prof. Massimiano Sciascia (Università telematica Pegaso) – Prof. Francesco Fabrizio Tuccari (Università del Salento)

Redazione: Marco Bufacchi, Valter Di Nino, Anna Girone, Giuseppe Girone, Licia Grassucci, Marco Pisano, Matteo Pressi, Elena Sfrecola, Maria Elisabetta Sfrecola, Alma Tarantino, Micaela Zignani

Responsabile della Segreteria di redazione: Maria Elisabetta Sfrecola

La Direzione e l'Amministrazione hanno sede presso l'Editore "Pagine" S.r.l., via Gualtiero Serafino, 8 - 00136 Roma.
Per la pubblicazione di articoli, note e recensioni, il testo deve essere inviato in versione word direttamente alla Redazione della Rivista, e-mail: webmaster@contabilita-pubblica.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 17534 del 2 febbraio 1979.

Per richiedere informazioni: webmaster@contabilita-pubblica.it

Codice Etico

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

APPLICABILITÀ DEL SILENZIO ASSENSO PROCEDIMENTALE AL PARERE DELLA SOPRINTENDENZA SULL'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA (NOTA A TAR CAMPANIA, SALERNO, 29/11/2021, N. 2589)

Stefano Crocitto, Dottorando di ricerca in "Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo" presso il Dipartimento Jonico dell'Università degli Studi di Bari

Abstract [Ita]: il presente contributo esamina la questione dell'applicabilità del silenzio assenso di cui all'art. 17 bis, l. 241/1990, al parere della Soprintendenza sull'autorizzazione paesaggistica. La soluzione non è pacifica in giurisprudenza, sia per l'ambiguità della disciplina, sia per via delle perplessità che investono il rapporto tra silenzio assenso e interessi sensibili.

Abstract [Eng]: the paper examines the question if the silent consent provided in the art. 17 bis, l. 241/1990, is applicable to the binding opinion that the Soprintendenza has to give about the landscape authorisation. On this topic there are various jurisprudential orientations, because of the ambiguity of law and the scepticism about the relationship between silent consent and sensitive interests.

Massima

Al parere reso dalla Soprintendenza sull'autorizzazione paesaggistica è applicabile l'istituto del silenzio assenso tra

pubbliche amministrazioni, con conseguente inefficacia del parere tardivo.

Parole chiave e norme di legge

Paesaggio – autorizzazione paesaggistica – parere – Soprintendenza – applicabilità – silenzio assenso – inefficacia – art. 146 d.lgs. 42/2004 – D.P.R. 31/2017 – art. 17 bis l. 241/1990 – art. 2, co. 8 bis, l. 241/1990

Premessa. – 1. Disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e del silenzio assenso. – 2. La decisione del Tar e i precedenti giurisprudenziali. – 3. La difficile convivenza tra esigenze della semplificazione e interessi sensibili.

Premessa

La sentenza in commento affronta la questione dell'applicabilità della disciplina del silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni al parere espresso oltre i termini dalla Soprintendenza sull'autorizzazione paesaggistica.

La fattispecie riguarda la richiesta, rivolta da una società al Comune, di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, in vista della realizzazione di un autolavaggio all'interno di un preesistente impianto di distribuzione carburanti. A seguito del parere favorevole della Commissione Locale per il Paesaggio, il Comune aveva trasmesso la documentazione alla Soprintendenza, affinché rendesse il parere vincolante di sua competenza. La Soprintendenza aveva comunicato i motivi ostativi e aveva confermato la propria posizione anche dopo le osservazioni della società, esprimendo parere contrario. Di conseguenza, il Comune aveva respinto l'istanza di autorizzazione.

La società impugna il provvedimento di diniego e il parere della Soprintendenza, poiché quest'ultimo sarebbe stato reso tardivamente e, dunque, si sarebbe formato il silenzio assenso di cui all'art. 17 bis, l. 241/1990, e il parere tardivo sarebbe inefficace ai sensi dell'art. 2, co. 8 bis, l. 241/1990. L'amministrazione statale contesta la doglianza sulla tardività del parere, sostenendo il carattere interruttivo di una richiesta di integrazione documentale rivolta al Comune.

Il Tar accoglie la domanda nel senso prospettato dalla ricorrente, dichiara il parere inefficace e annulla il diniego comunale.

1. Disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e del silenzio assenso

La materia è regolata dall'art. 146, co. 5 ss., d.lgs. 42/2004, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica è rilasciata dalla Regione (o dall'ente locale delegato), previa acquisizione del parere vincolante della Soprintendenza. Nello specifico, l'amministrazione procedente accerta che l'intervento sia conforme alle dichiarazioni di interesse pubblico e ai piani paesaggistici e trasmette la documentazione alla Soprintendenza. Questa rende il parere entro 45 giorni dalla ricezione degli atti; in caso di parere negativo, è tenuta a comunicare il preavviso di diniego ex art. 10 bis, l. 241/1990. L'amministrazione procedente provvede conformemente al parere entro 20 giorni dalla sua ricezione. Tuttavia, qualora il parere non sia reso entro 60 giorni, l'amministrazione deve provvedere autonomamente. In relazione ad interventi di minore entità, il D.P.R. 31/2017, secondo quanto disposto dal co. 9 dell'art. 146 cit., contempla una procedura semplificata, con termini più brevi, e sancisce che, in caso di mancata espressione del parere vincolante nei tempi previsti, esso si intende acquisito ai sensi dell'art 17 bis, l. 241/1990, e l'amministrazione procedente rilascia l'autorizzazione.

L'art. 17 bis, l. 241, infatti, coerentemente con le finalità di semplificazione per cui è stato introdotto dalla c.d. riforma Madìa del 2015[1], stabilisce che, ove l'amministrazione procedente necessiti dell'assenso – comunque denominato – di un'altra amministrazione e questa rimanga inerte, il silenzio vale assenso. La disciplina si applica anche se l'assenso debba essere richiesto a un'amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili, compreso quello paesaggistico-territoriale[2].

Tuttavia, nella prassi si sono riscontrate incertezze applicative, soprattutto con riferimento al rilascio, da parte dell'amministrazione co-decidente, di una determinazione negativa dopo e nonostante la formazione del silenzio assenso. Per ovviare a tale inconveniente e al contempo incentivare il rispetto dei termini, il legislatore ha inserito, con l. 120/2020, di conversione del d.l. 76/2020, il comma 8 bis nell'art. 2, l. 241, che rende effettivo il meccanismo di silenzio assenso previsto in talune fattispecie (compresa quella prevista dall'art. 17 bis), qualificando come inefficaci gli atti emessi dopo la formazione del silenzio assenso. L'intervento si è reso necessario per "sterilizzare" un orientamento giurisprudenziale minoritario disposto a riconoscere la legittimità della suddetta prassi, evidentemente lesiva del concetto stesso di silenzio assenso. Sennonché, l'intento di semplificazione del legislatore è ridimensionato da una formulazione ambigua, che solleva due ordini di complicazioni interpretative, a

[1] Art. 3, l. 7 agosto 2015, n. 124, «*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*». L'art. 17 bis ha successivamente subìto delle modifiche, anche nella rubrica, ad opera della l. 120/2020, di conversione del d.l. 76/2020.

[2] Sulle implicazioni dell'art. 17 bis, cfr., *ex multis*, M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *www.federalismi.it*, 17/2015; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17 bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *www.federalismi.it*, 20/2015; F. SCALIA, *Il silenzio assenso nelle c.d. materie sensibili alla luce della riforma Madia*, in *Urb. app.*, 1/2016; P. MARZARO, *Il coordinamento orizzontale tra amministrazioni: l'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 dopo l'intervento del Consiglio di Stato. Rilevanza dell'istituto nella gestione dell'interesse paesaggistico e rapporti con la conferenza di servizi*, in *Riv. giur. urb*, 2/2016; I. CACCIAVILLANI, *La conferenza di servizi nella c.d. "legge Madia": riforma od atrofizzazione?*, in *www.lexitalia.it*, 3/2016; M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedimentali*, in *Urb. App.*, 7/2016; E. SCOTTI, *Silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016; G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm*, 4/2017; F. MARTINES, *La 'non decisione' sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche introdotto dall'art. 17 bis della l. n. 241/1990*, in *Dir. amm.*, 3/2018; L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *www.federalismi.it*, 1/2019.

proposito del regime dell'inefficacia e dell'autotutela[3]. Quanto all'inefficacia, non è chiaro quale sia la sua causa (di per sé, infatti, essa è un mero effetto): è comunque plausibile, dato lo scopo perseguito dal legislatore, che l'inefficacia funga da sanzione per l'amministrazione ritardataria, e che quindi presupponga un atto invalido[4], nello specifico nullo per carenza di potere[5]. Quanto all'autotutela, non è chiaro se la locuzione «*fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni*» intenda far salvi i relativi poteri, qualora l'amministrazione ritenga che il silenzio assenso si sia formato illegittimamente, o se, invece, attribuisca all'amministrazione il potere di annullare gli atti tardivi emanati[6].

L'art. 17 bis è, come detto, richiamato dal D.P.R. 31/2017, in tema di procedura semplificata per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica, non invece riguardo alla procedura "ordinaria" di cui all'art. 146, d.lgs. 42/2004. Il nodo della controversia non risiede tanto nella questione della tardività o meno del parere, quanto piuttosto nella riconducibilità o meno del procedimento dell'art. 146 alla fattispecie di cui all'art. 17 bis, l. 241.

2. La decisione del Tar e i precedenti giurisprudenziali

La sentenza in commento, riconoscendo la riconducibilità della fattispecie all'art. 17 bis e la conseguente applicazione dell'art. 2, co. 8 bis, accoglie

[3] Su tali questioni, cfr. M. MACCHIA, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori nel decreto legge "Semplificazioni"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020; M. CALABRÒ, *Il silenzio assenso nella disciplina del permesso di costruire. L'inefficacia della decisione tardiva nel d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni). (note a margine di Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5034 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 1 luglio 2020, n. 7476)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 26/11/2020; ID., *L'inefficacia del provvedimento tardivo di cui al nuovo art. 2, co. 8-bis della l. 241/1990 e gli effetti sulla disciplina del silenzio assenso: primi passi nell'ottica della certezza del diritto*, in *AmbienteDiritto*, 1/2021; F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *www.federalismi.it*, 36/2020; A. FORMICA, *L'inefficacia del provvedimento quale strumento di tutela rafforzata del privato nelle nuove disposizioni in materia di semplificazione amministrativa*, in *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, 2021. Sul problema della semplificazione "complicante", v. le osservazioni di L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni generali sul «semplificare»…ma all'italiana*, in *AmbienteDiritto*, 4/2020.

[4] «*Il privato già conosce poco il meccanismo del silenzio assenso e ancora meno è propenso a ritenere non efficace un provvedimento espresso comunque validamente adottato*» (M. MACCHIA, *L'inefficacia*, *cit.*, p. 181).

[5] F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *La fatica di semplificare*, *cit.*, p. 6, utilizzano l'icastica immagine di uno "spegnimento" del potere, a seguito della scadenza dei termini – perentori – per provvedere. A parere degli Aa., se l'atto fosse considerato semplicemente illegittimo, si cadrebbe in contraddizione, poiché esso non potrebbe essere annullato, in quanto già *ex lege* improduttivo di effetti. Per la tesi della nullità, cfr. anche M. CALABRÒ, *L'inefficacia*, *cit.*, che esamina il regime derivante da tale qualificazione (p. 13-14).

[6] Per la prima tesi, v. M. CALABRÒ, *Il silenzio assenso*, *cit.*, punto 2.3. L'A. pone in evidenza l'impossibilità della seconda tesi, giacché l'annullamento d'ufficio presuppone un atto illegittimo, mentre l'atto tardivo è espressamente qualificato inefficace.

la domanda del ricorrente e per l'effetto annulla il diniego comunale, sulla base dell'accertamento della tardività del parere[7], richiamando per intero la motivazione di un recente precedente della sezione[8]. A sua volta, il precedente riconosce esplicitamente la presenza di un orientamento contrario del Consiglio di Stato e vi oppone una diversa ricostruzione. Ma procediamo con ordine.

La tesi favorevole all'applicazione dell'art. 17 bis muove dal parere n. 1640/2016 del Consiglio di Stato[9]. Secondo i giudici di Palazzo Spada, il disposto dell'art. 17 bis si pone come nuovo paradigma di portata generale nei rapporti interni tra amministrazioni pubbliche, con la precisazione che esso si riferisce a ipotesi in cui il procedimento debba concludersi con una decisione "pluristrutturata" [10]. Ciò significa che l'amministrazione procedente necessita dell'assenso vincolante di un'altra amministrazione, adempimento evidentemente richiesto dalla legge per coordinare più interessi pubblici intersecantisi. La decisione è pluristrutturata, in breve, quando l'amministrazione titolare del procedimento e quella interpellata condividono una funzione decisoria sostanziale. Se invece un'amministrazione si limita a raccogliere e trasmettere l'istanza a un'altra amministrazione unica decidente, la decisione va considerata "monostrutturata", dunque non si rientra nell'art. 17 bis: a ritenere il contrario, il silenzio assenso dell'art. 17 bis favorirebbe il privato, e l'art. 20 risulterebbe tacitamente abrogato

[7] Sul punto, la decisione condivide le argomentazioni del ricorrente, che sostiene l'effetto sospensivo, anziché interruttivo, della richiesta di integrazione documentale rivolta dalla Soprintendenza al Comune, sulla base di un'analisi sistematica del d.lgs. 42/2004, avvalorata dal fatto che l'art. 146, co. 5, non prevede espressamente tale effetto interruttivo.

[8] Tar Campania, Salerno, 23/06/2021, n. 1542, appellata con ric. n. 7412/2021. In sede cautelare il Consiglio di Stato (ord. 16/09/2021, n. 5034) ha sospeso l'esecutività della sentenza, in virtù della prevalenza dell'«*interesse pubblico al mantenimento della* res adhuc integra *sino alla definizione del giudizio*», ma ha riconosciuto che «*la questione affrontata dalla sentenza impugnata è tutta di diritto e, come tale, richiede l'approfondimento proprio del merito*», per cui viene fissata pubblica udienza il 3 febbraio 2022.

[9] Parere reso in data 13/07/2016 da una Commissione speciale, appositamente costituita per l'esame di un quesito del Governo su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17 bis, l. 241/1990. In argomento cfr., in part., A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17-bis, legge n. 241/90): dovere di istruttoria e potere di autotutela. Commento al parere n. 1640/16 del Consiglio di Stato su alcuni problemi applicativi dell'articolo 17 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, in *Foro Amm.*, 6/2016; G. SCIULLO, *Gli 'interessi sensibili' nel parere n. 1640/2016 del Consiglio di Stato*, in *GiustAmm.*, 9/2016; C. VITALE, *Il silenzio assenso tra Pubbliche Amministrazioni: il parere del Consiglio di Stato - il commento*, in *Giornale dir. amm.*, 1/2017.

[10] V. il punto 3.1, alle p. 13-14.

laddove esclude, in taluni casi, l'operatività del silenzio assenso nei rapporti con i privati[11].

Il Consiglio di Stato, inoltre, delimita il campo di applicazione dell'art. 17 bis, da un lato, e degli artt. 16 e 17, dall'altro: questi si riferiscono alla fase istruttoria, l'art. 17 bis alla fase decisoria, vale a dire quando l'istruttoria è ormai chiusa. Se ne deduce che, mentre i pareri non vincolanti ricadono negli artt. 16 e 17, il parere vincolante è soggetto al regime dell'art. 17 bis, data la sua valenza codecisoria[12].

Pertanto il Tar Salerno, nella decisione n. 1542 e, in modo tralatizio, nella n. 2589 qui in commento, ritiene che non si sottragga all'applicazione dell'art. 17 bis, come interpretato nel parere n. 1640 cit., il procedimento di rilascio del parere di cui all'art. 146, d.lgs. 42/2004[13]. A sostegno di tale opinione, il Tribunale cita precedenti del Consiglio di Stato che mostrerebbero di considerare il parere della Soprintendenza «*espressione di cogestione attiva del vincolo paesaggistico*»[14]. A ulteriore conferma di tale ricostruzione, si rileva che l'art. 17 bis è espressamente dichiarato applicabile dal D.P.R. 31/2017, in tema di procedura semplificata: e questo non sarebbe possibile se la disciplina di rango primario concepisse il procedimento di rilascio del parere come estraneo all'art. 17 bis, dato che il D.P.R. ha rango secondario. Inoltre, il Tar nota che la prassi amministrativa del Ministero per i beni e le attività culturali è orientata nello stesso senso[15]. L'applicabilità dell'art. 17 bis e la tardività del parere

[11] V. il punto 4, *sub* «*Ambito di applicazione oggettivo*», *sub* «*Non applicabilità ai procedimenti ad iniziativa di parte che si svolgono presso un'amministrazione competente a ricevere la domanda del privato ma rispetto ai quali la competenza sostanziale è di altra amministrazione*», alle p. 33-34.

[12] V. il punto 4, *sub* «*Rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990*», alle p. 30-31.

[13] Cfr. Tar Sardegna, Cagliari, sent. n. 394/2017; Tar Campania, Napoli, sent. n. 3099/2019 (che però riconduce all'art. 17 bis il procedimento di rilascio di un diverso parere vincolante, quello dell'art. 167, co. 5, d.lgs. 42/2004); Tar Campania, Salerno, sentt. n. 1811/2020 (sospesa in sede cautelare dal Consiglio di Stato con ord. n. 2743/2021, simile all'ord. *sub* nota 8) e n. 659/2021 (sospesa in sede cautelare dal Consiglio di Stato con ord. n. 6160/2021, su cui v. la nota 16).

[14] V. Cons. Stato, sentt. n. 4843/2016, n. 2358/2021 e n. 2390/2021: invero, in tutte e tre le decisioni tale locuzione non si riferisce al parere previsto dall'art. 146, d.lgs. 42/2004. V., in ogni caso, Cons. Stato, sent. n. 1129/2013, secondo cui «*il modello procedimentale delineato nell'art. 146 del d.lgs. 42 del 2004 […] attribuisce oggi al Ministero dei beni e delle attività culturali, per il tramite delle locali Soprintendenze, un ruolo di cogestione attiva del vincolo paesaggistico, con la titolarità di penetranti poteri valutativi di merito*», nonché Cons. Stato, sent. n. 2751/2015, che afferma: «*La funzione esercitata dalla Soprintendenza è perciò consultiva ma non di meno il relativo parere assume valenza, in sostanza, di tipo codecisionale rispetto alla determinazione di autorizzazione paesaggistica emanata dal Comune*». È altresì vero, come sostiene il Tar, che il legislatore sembra attribuire una valenza provvedimentale a tale parere, laddove richiede la comunicazione del preavviso di diniego in caso di parere negativo (art. 146, co. 8).

[15] Cfr. le direttive n. 27158/2015 (*sub* lett. d)), n. 21892/2016 (*sub* lett. d)), n. 11688/2017 (*sub* lett. b1)), e i pareri n. 1293/2016 e n. 23231/2018. Dalla direttiva n. 11688: «*Riguardo agli effetti dell'inutile decorso del*

comunque reso dalla Soprintendenza comportano la dichiarazione di inefficacia di esso ai sensi dell'art. 2, co. 8 bis, l. 241, e infine l'annullamento del diniego comunale, in quanto basato esclusivamente sul parere.

Occorre tuttavia riferire dell'orientamento contrario, sostenuto dal Consiglio di Stato nella sentenza 29 marzo 2021, n. 2640[16], che muove dal disposto dell'art. 146, co. 9, d.lgs. 42/2004, a mente del quale «*Decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione*». Da tale norma i giudici di Palazzo Spada deducono agevolmente che, decorso il termine, l'amministrazione procedente sia legittimata ad adottare l'autorizzazione «*prescindendo in radice dal parere della Soprintendenza*». Questo, però, non significa che l'inerzia della Soprintendenza elimini del tutto la possibilità di rendere il parere; in realtà, l'inerzia ha il più limitato effetto di privare il parere del suo valore vincolante: se l'amministrazione procedente può prescindere dal parere, a

termine endoprocedimentale riservato alla Soprintendenza per la pronuncia del parere vincolante (45 giorni ex art. 146; 20 giorni ex art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017), deve ribadirsi […] che in entrambi i casi opera il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni già in forza diretta dell'art. 3 della legge n. 124 del 2015, che ha inserito nella legge n. 241 del 1990 il nuovo art. 17-bis». Il parere 1293, «*onde evitare equivoci interpretativi*», precisa che «*l'operatività dell'istituto del "silenzio-assenso", di cui all'art. 17-bis della 1. n. 241 del 1990, all'interno del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice di settore, è limitata alla sola ipotesi di proposta positiva da parte dell'amministrazione procedente. Infatti, il procedimento delineato dall'art. 146 del codice di settore, come è noto, prevede un meccanismo di "co-decisione", subordinando il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica alla doppia delibera conforme dell'amministrazione procedente e del Ministero, che si esprime in via consultiva*».

[16] Cfr. il precedente Cons. Stato, sent. n. 4765/2020, che per sostenere la tesi contraria all'applicazione dell'art. 17 bis cita il già menzionato parere n. 1640/2016, nella parte in cui afferma che «*l'argomento […] della equivalenza, tra l'art. 17 bis e l'art. 20, nella tutela riservata agli interessi pubblici primari non è convincente, perché, mentre l'art. 20, comma 4, prevede, ove vengano in rilievo interessi primari, l'esclusione del silenzio assenso, l'art. 17-bis si limita a prevedere un allungamento dei termini (o, meglio a far salvi i termini di settore), ferma restando, però, allo scadere del termine speciale o allungato, l'operatività del silenzio-assenso. Deve, quindi, escludersi che il nuovo silenzio-assenso tra pubbliche amministrazioni possa operare nei casi in cui l'atto di assenso sia chiesto da un'altra pubblica amministrazione non nel proprio interesse, ma nell'interesse del privato (destinatario finale dell'atto) che abbia presentato la relativa domanda tramite lo sportello unico. Non incide sull'applicabilità del nuovo istituto la circostanza, del tutto irrilevante, che l'istanza il privato la presenti direttamente o per il tramite di un'Amministrazione che si limita ad un ruolo di mera intermediazione, senza essere coinvolta, in qualità di autorità co-decidente, nel relativo procedimento*» (*sub* «*Non applicabilità ai procedimenti ad iniziativa di parte che si svolgono presso un'amministrazione competente a ricevere la domanda del privato ma rispetto ai quali la competenza sostanziale è di altra amministrazione*», p. 34). Pertanto, secondo il Consiglio di Stato (punti 7.2 e 9 della motivazione), nonostante l'«*effettiva natura pluristrutturata della procedura relativa alla autorizzazione paesaggistica*», l'art. 17 bis non è ad essa applicabile, trattandosi di un procedimento in cui «*il rapporto intersoggettivo tra pubbliche amministrazioni si inserisce in un procedimento ad istanza di parte*». Nello stesso senso, cfr. Cons. Stato, ord. n. 6160/2021. Sulla sent. n. 2640/2021, v. M. ASARO, *La supremazia della pianificazione paesaggistica (nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 29 marzo 2021, sentenza n. 2640)*, in *AmbienteDiritto*, 3/2021, e G. FRANCHINA, *Silenzio assenso e procedimenti di autorizzazione paesaggistica tra giudice delle leggi e giudice amministrativo*, in *AmbienteDiritto*, 4/2021.

maggior ragione potrà «*autonomamente e motivatamente valuta[rlo]*», qualora sia reso tardivamente. L'art. 17 bis, quindi, nelle argomentazioni del Consiglio di Stato non è applicabile, giacché «*vale esclusivamente nei rapporti fra l'amministrazione "procedente" e quelle chiamate a rendere "assensi, concerti o nulla osta", e non anche nel rapporto "interno" fra le amministrazioni chiamate a co-gestire l'istruttoria e la decisione in ordine al rilascio di tali assensi*»[17]. A ritenere altrimenti, cioè che si formi il silenzio assenso e che esso sia vincolante per l'amministrazione procedente, quest'ultima si vedrebbe espropriata del potere di opporre una diversa valutazione, con un sostanziale svuotamento delle proprie prerogative decisorie normativamente previste.

3. La difficile convivenza tra esigenze della semplificazione e interessi sensibili

La questione controversa reca con sé due ordini di problemi: il primo è interpretativo, e riguarda, come detto, l'applicabilità o meno dell'art. 17 bis al rilascio del parere da parte della Soprintendenza; il secondo, invece, sottintende profili di politica del diritto, in particolare, se non la legittimità costituzionale, quantomeno l'opportunità dell'estensione del regime del silenzio assenso agli interessi sensibili.

Sul primo problema, pare individuabile in dottrina un filone che riconosce l'astratta applicabilità dell'art. 17 bis alla fattispecie in commento, pur esprimendo perplessità[18], riconducibili allo generale scetticismo, di cui si

[17] Nello stesso senso, Cons. Stato, sent. n. 3145/2021; su posizioni più sfumate Tar Campania, Salerno, sent. n. 821/2021, secondo cui «*la giurisprudenza largamente maggioritaria non disconosce il potere della Soprintendenza di adottare il parere tardivamente, senza quindi che la tardività costituisca motivo di illegittimità e/o inefficacia dello stesso. In particolare […] la tardività del parere reso dall'Organo tutorio (se adottato comunque prima del provvedimento finale) comporta, quale unica conseguenza, la perdita del carattere di parere vincolante (in tal senso, cfr., Tar Salerno, 24.3.2021, n.740; Tar Napoli, 14.1.2021, n.271; Tar Roma, 15.7.2020, n.8104; Tar Napoli, 3.9.2018, n.5317; Consiglio di Stato, 9.8.2016, n.3561), dovendo in tal caso la p.a. procedente (Comune) motivare autonomamente nella determinazione finale adottata, pur tenendo conto del parere espresso (tardivamente) dalla Soprintendenza. L'argomentazione trova conferma nell'art.146, co.9 D.Lgs.n.42/2004*». D'altronde, la stessa sent. n. 821 cit. riconosce che «*l'art.2, co.8bis L.n.241/90, come novellato, […] immuta obiettivamente l'ordinamento, impedendo che il parere tardivo possa spiegare alcun effetto*».

[18] V., già prima che l'art. 17 bis entrasse in vigore, G. MARI, *Le incertezze irrisolte in tema di autorizzazione paesaggistica*, intervento al Convegno AIPDA-AIDU sul tema *Gli effetti del d.l. "Sblocca-Italia" conv. nella l. n. 164/2014 sulla l. n. 241/1990 e sul Testo Unico dell'Edilizia*, 22 gennaio 2015, disponibile in *www.dtesis.univr.it*, p. 12; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni: dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento 'orizzontale' all'interno della 'nuova amministrazione' disegnata dal Consiglio di*

dirà a breve, che investe il rapporto tra semplificazione e interessi sensibili. Dal punto di vista strettamente normativo, le incertezze non riguardano tanto la precisa sussumibilità del procedimento dell'art. 146 nella formulazione dell'art. 17 bis[19] – o al limite in quella dell'art. 14 ter, co. 7 – quanto piuttosto l'incontro tra una disciplina settoriale e una generale[20]. Si è visto che nella giurisprudenza, invece, sussistono approcci contrastanti[21] già (anche se non solo) a livello di interpretazione del dato letterale, per i quali si auspica un intervento chiarificatore del Consiglio di Stato, dato che le esigenze di certezza sono tanto più pressanti in tema di interessi sensibili.

Il secondo problema si inserisce in un più generale discorso sulla qualificazione degli interessi sensibili come interessi "differenziati". Gli interessi possono essere sensibili per diversi motivi; in tal novero, la tutela dell'ambiente e quella del paesaggio si connotano per la fragilità del loro sostrato concreto, pertanto necessitano di una protezione "rafforzata". In passato, la loro fragilità ha giustificato l'implementazione di discipline speciali, caratterizzate dall'enfasi posta sul momento istruttorio, e al contempo la sottrazione agli istituti di semplificazione, secondo un *trend*

Stato, in *www.federalismi.it*, 19/2016, p. 32 ss.; M. TIMO, *La semplificazione procedimentale nell'ottica della tutela del patrimonio culturale,* in *www.federalismi.it,* 21/2019, p. 24 ss.

[19] Di «*(inequivoca) qualificazione legislativa*» parla A. MOLITERNI, *Semplificazione*, *cit.*, p. 27, riferendosi però all'effetto di assenso attribuito al silenzio da tali norme. Tuttavia, v., su quest'ultimo punto, le considerazioni di G. SCIULLO, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in *Aedon*, 3/2015, punto 3: «*la qualificazione operata dal legislatore in termini di silenzio assenso procedimentale dell'inerzia dell'amministrazione non [ha] una piena equipollenza rispetto all'esplicita valutazione (dello schema di atto sottopostole) in termini positivi o di non contrarietà riguardo all'interesse curato, ma determin[a] solo l'effetto di non precludere all'amministrazione procedente di assumere il provvedimento (o l'atto normativo). Il che comporta per detta amministrazione il vincolo a rappresentare e a ponderare, sia pure sulla base delle conoscenze a sua disposizione, anche l'interesse non rappresentato dall'amministrazione che l'ha in carico (in ipotesi avvalendosi di valutazioni di altre strutture pubbliche idonee per tipo di interesse curato)*».

[20] V. P. MARZARO, *Silenzio assenso*, *cit.*, secondo cui «*pare molto plausibile che l'art. 17 bis, con il corredo di contenuti che sono stati evidenziati nelle pagine precedenti, non intervenga per abrogare, ma per integrare la disciplina vigente, qualificando un rapporto di cogestione del vincolo che era già stato sostanzialmente tracciato dalla legislazione di settore, alla luce di quello che è stato definito uno dei 'nuovi parametri' dell'azione amministrativa, ovvero la certezza dei rapporti tra le Amministrazioni co-decidenti*» (p. 34); al contempo – ecco le perplessità di cui si diceva – l'A. rileva come «*non ci si può nascondere però la delicatezza dei problemi che questo 'effetto di assestamento in chiave di certezza' provoca sull'intero sistema della gestione dei vincoli paesaggistici, fondato sul principio della cogestione del vincolo, che vede sempre coinvolte Amministrazione statale e Amministrazione regionale, ma più spesso gli enti da essa delegati,* in primis *i Comuni. Ciò non solo per quanto riguarda i provvedimenti che possono essere interessati dalla riforma, ma anche per la configurazione sostanziale del sistema di gestione del vincolo, che non dipende solo dalle relazioni tra due amministrazioni, ma dal funzionamento integrato di un sistema molto più ampio di tutela che poggia prima di tutto sulla definizione delle prescrizioni d'uso dei beni vincolati e sull'attuazione dei piani paesaggistici che ancora mancano in gran parte delle Regioni. Senza contare che ancora una volta il funzionamento del sistema richiede un'organizzazione in grado di far fronte ai propri compiti*» (p. 35).

[21] Per una sintesi dei quali v. Tar Campania, Salerno, sent. n. 821/2021 cit.

che tuttavia si è invertito a partire dalla fine degli anni '90[22]. In effetti, una serie di indici normativi[23] rivela come le linee di sviluppo ordinamentale siano ormai stabilmente orientate nel senso di valorizzare una logica del "fare" e "fare presto" (se non addirittura "fare comunque"), al punto da delineare «*una sorta di ossessione per il tema del tempo*»[24]. Ciò non significa che semplificazione e interessi sensibili siano ontologicamente incompatibili e che non siano concepibili modalità per far convivere in equilibrio tali due istanze, purché nel solco dei princìpi di proporzionalità e ragionevolezza[25].

Tanto premesso in generale, l'introduzione dell'art. 17 bis ha suscitato un serrato dibattito, dove l'interpretazione lata e rassicurante, fornita dal citato parere n. 1640/2016 e avallata dal Ministero dei beni culturali[26], si è contrapposta alle vivaci critiche sollevate dalla dottrina più tempestiva su molteplici profili.

Difatti, l'introduzione di un nuovo istituto in una trama normativa preesistente genera fisiologiche difficoltà interpretative. In primo luogo, si è discusso della sovrapposizione con la disciplina della conferenza di servizi[27], in particolare con il disposto dell'art. 14, co. 2, l. 241/90. In risposta al quesito, posto anche dal Governo, il Consiglio di Stato, nel parere n. 1640 cit., ha condiviso «*la tesi secondo cui l'art. 17-bis trova applicazione nel caso in cui l'Amministrazione procedente debba acquisire l'assenso di una sola Amministrazione, mentre nel caso di assensi da parte di più Amministrazioni opera la conferenza di servizi*», giacché

[22] A. MOLITERNI, *Semplificazione*, *cit.*, p. 701 ss. e 707.

[23] Su tutti si veda la disciplina dell'art. 14 quinquies, l. 241, in tema di «*Rimedi per le amministrazioni dissenzienti*».

[24] F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *La fatica di semplificare*, *cit.*, p. 4.

[25] Cfr. soprattutto E. GIARDINO, *La tutela dei beni paesaggistici nel processo di semplificazione amministrativa: dalla differenziazione all'omologazione del regime giuridico*, in *www.aipda.it*, 4-5-6 ottobre 2018, nonché G. SCIULLO, *Legge Madia*, *cit.*, che analizzano anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto. Sulla semplificazione in materia ambientale, cfr. M. BUCCARELLA, *Alcune considerazioni sulle principali novità introdotte dal decreto semplificazioni in materia di diritto ambientale*, in *AmbienteDiritto*, 1/2021.

[26] Il punto 3.1 del parere afferma espressamente: «*La portata generale di tale nuovo paradigma fornisce una importante indicazione sul piano applicativo dell'art. 17-bis, poiché ne consente una interpretazione estensiva, quale che sia l'amministrazione coinvolta e quale che sia la natura del procedimento pluristrutturato*». Per il Ministero, v. in part. la direttiva n. 21892/2016.

[27] Sul rapporto tra i due istituti, cfr. F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (il nuovo art. 17-bis della l. n. 241 del 1990),* intervento al convegno AIPDA *"I rimedi contro la cattiva amministrazione. Procedimento amministrativo ed attività produttive ed imprenditoriali",* Campobasso, 8-9 aprile 2016, p. 6-8; E. SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo*, in *www.federalismi.it*, 16/2016, p. 13-15.

«*rappresenta […] quella che fornisce il criterio più semplice per la risoluzione dell'apparente sovrapposizione normativa*»[28].

In secondo luogo, ammessa l'estensibilità dell'art. 17 bis ai pareri vincolanti[29], è sembrato incoerente che i medesimi interessi sensibili, da un lato, potessero essere sottoposti al silenzio assenso – dunque a un trattamento deteriore – se oggetto di parere vincolante, dall'altro, in caso di pareri non vincolanti e valutazioni tecniche (artt. 16 e 17), fossero immuni da meccanismi acceleratori. Nondimeno, il citato parere n. 1640, una volta delimitati i rispettivi campi applicativi (v. *supra*), ha espressamente affrontato il problema, asserendo che «*gli interessi sensibili […] restano pienamente tutelati nella fase istruttoria, non potendo la decisione finale essere assunta senza che tali interessi siano stati ritualmente acquisiti al procedimento, tramite l'obbligatorio parere o l'obbligatoria valutazione tecnica di competenza dell'Amministrazione preposta alla loro cura*»[30].

Inoltre, è apparsa irragionevole la disparità di trattamento rispetto al silenzio assenso dell'art. 20, l. 241, non consentito in relazione a interessi sensibili parzialmente coincidenti (co.4)[31]. D'altra parte, si è obiettato che le due fattispecie sono diverse per struttura e *ratio*, e che l'art. 20, co. 4, non pare espressivo di un principio costituzionale – peraltro non rinvenibile – secondo cui silenzio assenso e interessi sensibili sarebbero sempre incompatibili; anzi, piuttosto che come generalizzazione dell'esclusione degli interessi sensibili dall'applicazione del silenzio assenso, l'art. 20, co. 4, può essere letto come una deroga alla generalizzazione dello stesso operata dal co. 1, alla luce di un'attenta disamina della giurisprudenza europea, costituzionale e amministrativa[32].

[28] *Sub* «*Rapporti con la conferenza di servizi*», p. 34-35.
[29] V. però l'opinione contraria di M. A. SANDULLI, *Postilla all'editoriale "Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela"*, in *www.federalismi.it*, 20/2015, p. 3.
[30] «*[…] Quanto alla successiva fase decisoria, anche nei casi in cui opera il silenzio-assenso, l'interesse sensibile dovrà comunque essere oggetto di valutazione, comparazione e bilanciamento da parte dell'amministrazione procedente*» (*sub* «*Rapporto con gli artt. 16 e 17 legge n. 241/1990*», p. 30-31). A proposito dell'incidenza della semplificazione sull'attività consultiva, v. almeno M. OCCHIENA – N. POSTERARO, *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2019.
[31] F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso*, *cit.*, p. 4-5.
[32] F. SCALIA, *Il silenzio assenso*, *cit.*, p. 15-17.

Sicché, andrebbe anche ridimensionato l'asserito contrasto con pronunce della CGUE e della Corte costituzionale[33]. Indubbiamente, la Corte di Giustizia si è più volte[34] pronunciata nel senso che le amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente – ma il discorso è agevolmente estensibile agli altri interessi sensibili – debbano decidere con provvedimento che dia espressamente conto delle risultanze dell'istruttoria, con ciò garantendo che essa sia stata effettivamente esperita, data l'importanza dell'interesse curato. E non a caso, l'art. 17 bis, al co. 4, esclude la propria applicabilità laddove l'ordinamento europeo richieda l'adozione di provvedimenti espressi. Tuttavia, la stessa direttiva servizi, quando consente l'applicazione di autorizzazioni e altre restrizioni giustificate da motivi imperativi di interesse generale (tra cui rientra la protezione dell'ambiente), richiama il rispetto dei princìpi di necessità e proporzionalità[35]. Anche la Consulta si è non di rado espressa a sfavore del silenzio assenso in materia ambientale[36]. Eppure, come rileva il parere n. 1640 cit., «*la giurisprudenza costituzionale […] non ha sancito un principio di insuperabile incompatibilità tra silenzio assenso e interessi pubblici sensibili, limitandosi ad esaminare la questione con riferimento ai rapporti tra legislazione regionale e legislazione statale. […] non sembra[…] di per sé impedire alla potestà legislativa statale la previsione di casi di silenzio assenso anche in materie sensibili*»[37]. In tale quadro composito, pertanto, non sono mancate letture volte a "redimere" l'art. 17 bis, co. 3, interpretandolo nel senso di non permettere una totale obliterazione dell'interesse sensibile[38].

[33] F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso*, *cit.*, p. 5-8.
[34] Seguendo un indirizzo inaugurato da CGCE, 28 febbraio 1991, C-360/87, *Commissione c/Rep. Italiana*.
[35] Dir. 2006/123/CE, soprattutto il cons. 56, ma anche l'art. 4, n. 8, e gli artt. 9 e 10.
[36] V., ad es., Corte cost., 1° luglio 1992, n. 307; Corte cost., 9 luglio 2014, n. 209.
[37] Parere n. 1640, cit., *sub* «*Applicabilità a procedimenti relativi a interessi pubblici primari*», p. 27-30. In dottrina cfr., ad es., G. SCIULLO, *Legge Madia, cit.:* «*Quanto poi alla posizione del giudice costituzionale, va rilevato anzitutto che non si rinvengono pronunce in cui il silenzio assenso sia stato valutato (e tanto meno dichiarato illegittimo) in rapporto all'art. 9 Cost. Le pronunce di incostituzionalità di norme contemplanti ipotesi di silenzio assenso nella giurisprudenza della Corte sono discese, invero, dalla violazione di princìpi che presiedono ai rapporti fra fonti statali e fonti regionali. In secondo luogo, ad avviso sempre del giudice delle leggi, la "primarietà" di taluni valori costituzionali […] "non legittima un primato assoluto in un'ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali" e non li sottrae alla fondamentale regola del bilanciamento e del contemperamento*» (punto 3).
[38] V., ad es., F. SCALIA, *Il silenzio assenso*, *cit.*, p. 19-20, secondo cui l'effetto di assenso del silenzio, previsto dall'art. 17 bis, non può sostituire provvedimenti ad alto tasso di discrezionalità, che nelle materie sensibili costituiscono la regola; quindi «*un'interpretazione costituzionalmente orientata […] ne limita l'operatività,*

Su un piano più sistematico, risulta comunque pacifica (e condivisibile) l'opinione che il silenzio assenso possa danneggiare gli interessi sensibili se modellato come un automatismo generalizzato che si risolve nella loro omessa valutazione e dunque in un mancato bilanciamento di interessi[39]. Se a ciò si aggiunge il dubbio che i meccanismi semplificatorî abbiano anche la funzione di occultare le disfunzioni organizzative delle amministrazioni e il mancato intervento dell'ordinamento su di esse[40], se ne trae lo sconfortante quadro di un sistema che va discostandosi dai princìpi di imparzialità e buon andamento cui invece dovrebbe informarsi.

quando siano in gioco interessi sensibili, ai casi in cui l'atto di assenso richiesto abbia un basso tasso di discrezionalità e comunque un carattere non conformativo»; v. anche l'opinione di G. SCIULLO, *Legge Madia, cit.*, già citata *sub* nota 19. Per una posizione radicalmente contraria all'art. 17 bis, co. 3, v. M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso*, *cit.*, p. 767-768.

[39] L. BISOFFI, *Semplificazione*, *cit.*, p. 19-20.

[40] Cfr. le considerazioni di A. BONOMO, *Gli assensi ambientali e il contagio da virus semplificatorio: riflessioni critiche*, in *AmbienteDiritto*, 1/2021, p. 21 ss.

Pubblicato il 29/11/2021

N. 02589/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01622/2021 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso, numero di registro generale 1622 del 2021, proposto da: Energas s. p. a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto, in Salerno, via SS. Martiri Salernitani, 31;

contro

Comune di Casal Velino, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;
Ministero della Cultura e Soprintendenza Beni Culturali ed Ambientali di Salerno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliati ex lege in Salerno, a, Corso Vittorio Emanuele, 58;

per l'annullamento, previa sospensione:

A) del provvedimento, prot. n. 8400 del 5.08.2021, con il quale il Comune di Casal Velino, sulla base del parere sub B), ha espresso il diniego al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ex art. 146 del D. Lgs. 42/2004, per la "realizzazione di un autolavaggio, tipo self service, all'interno dell'impianto stradale di distribuzione carburanti" sito alla Via Velia – Frazione Marina;

B) della nota, prot. n. 15927-P del 20.07.2021, con la quale la Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino ha – tardivamente – espresso parere contrario al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui sopra;

C) ove e per quanto occorra, della nota soprintendentizia, prot. n. 14679-P del 5.07.2021, recante la comunicazione dei motivi ostativi;

D) ove e per quanto occorra, della nota comunale, prot. n. 7373 dell'8.07.2021;

E) di tutti gli atti, anche non conosciuti, presupposti, collegati, connessi e/o consequenziali;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Beni Culturali ed Ambientali di Salerno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021, il dott. Paolo Severini,

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue;

La società ricorrente, premesso che:
- aveva la disponibilità di un'area sita alla Via Velia – Frazione Marina – del Comune di Casal Velino, all'interno della quale era in esercizio, da anni, un impianto di distribuzione carburanti, previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica;
- avendo interesse alla "realizzazione di un autolavaggio, tipo self service, all'interno dell'impianto stradale di distribuzione carburanti" – recte, di un mero impianto tecnologico a servizio della struttura principale, riconducibile alla manutenzione straordinaria – in data 12.01.2021 aveva depositato apposita istanza;
- attivata l'istruttoria, la C.L.P. aveva espresso parere favorevole e, in data 11.03.2021, il Comune aveva trasmesso la documentazione alla Soprintendenza, ai fini della formulazione del parere di competenza;
lamentava che, con nota del 5.07.2021, la Soprintendenza aveva – tardivamente – comunicato i motivi ostativi, in riscontro alle quali la ricorrente aveva depositato articolate osservazioni, con le quali aveva "chiarito l'erroneità dei rilievi opposti"; che, con nota del 20.07.2021, la Soprintendenza aveva comunque reso parere contrario; e che, a seguire, con provvedimento del 5.08.2021, il Comune di Casal Velino, muovendo solo da detto parere, aveva respinto l'istanza d'autorizzazione paesaggistica;
ed articolava, avverso tali atti, le seguenti censure in diritto:
A – SULL'ILLEGITTIMITÀ DEL PARERE CONTRARIO RESO DALLA SOPRINTENDENZA

- I) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 146 DEL D.LGS. N. 42/2004 IN RELAZIONE AGLI ARTT. 10 E 11 DEL D.P.R. N. 31/2017 ED ALL'ART. 17 BIS DELLA L. N. 241/1990) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – D'ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE – ERRONEITÀ MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETÀ – ILLOGICITÀ – IRRAGIONEVOLEZZA):

1.1 – Il parere reso era, prima di tutto, tardivo. In disparte quanto si dirà in prosieguo in ordine alla riconducibilità delle opere, in oggetto alla fattispecie, di cui all'allegato A del d. P. R. 31/2017, le stesse erano – al più – riconducibili all'elenco, di cui al successivo allegato B, ovvero alle opere soggette ad autorizzazione paesaggistica semplificata. Tale circostanza assume portata dirimente in quanto comporta l'applicazione dei termini, di cui agli artt. 10 e 11 del predetto d. P. R., minori rispetto a quelli di cui all'art. 146 del D. Lgs 42/2004. In particolare: - 60 giorni per la conclusione dell'intero procedimento (art. 10); - 20 giorni per la formulazione del parere di competenza della

Soprintendenza (art. 11 – comma 5). Il tutto, pena la formazione del "silenzio – assenso ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990 n. 241 (...)" (art. 11 - comma 9).

1.2 – Nella specie, la Soprintendenza: - in data 12.03.2021, aveva acquisito la documentazione trasmessa dal Comune ai fini dell'adozione del parere di competenza; - in data 22.04.2021, aveva chiesto integrazione documentale, riscontrata dal Comune di Casal Velino in data 20.05.2021; - in data 5.07.2021, ha comunicato i motivi ostativi; - solo in data 20.07.2021, ovvero quando ormai era ampiamente decorso il prescritto termine di 20 giorni, di cui all'art. 11 – comma 5 del d. P. R. 31/2017, aveva reso parere contrario.

1.3 - Muovendo da tali presupposti era evidente che: - sull'istanza del privato s'era formato un provvedimento favorevole per silentium; - il parere contrario si sovrapponeva ad un parere favorevole già acquisito.

1.4 - Sul punto, citava giurisprudenza anche della Sezione (omissis).

- II) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 17 BIS L. N. 241/1990 IN RELAZIONE ALL'ART. 146 D. LGS. 42/2004 ED ALL'ART. 2 – COMMA 8 BIS L. 241/1990.) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO D'ISTRUTTORIA – DEL PRESUPPOSTO – SVIAMENTO – ERRONEITÀ – PERPLESSITÀ):

2.1 Il parere era tardivo, anche a voler applicare il regime ordinario, di cui all'art. 146 D. Lgs. 42/2004. Com'è noto, infatti, in applicazione dell'art. 17 bis – della l. 241/1990, introdotto dall'art. 3 della l. 124/2015, come da ultimo modificato dalla l. 120/2020: - "nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente..." (comma 1); - "decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito ..." (comma 2); - "le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei

beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito (comma 3).

2.2 - Con tale previsione, cioè, il legislatore ha introdotto – per quanto di interesse - il regime del silenzio – assenso anche nelle ipotesi di "assensi, concerti o nulla osta comunque denominato da parte di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico – territoriale". La portata di tale previsione è stata univocamente chiarita dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo il quale, con la Circolare n. 40 del 20.11.2015, ha stabilito l'operatività del silenzio assenso anche per gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico nei casi in cui la domanda provenga da una pubblica amministrazione, fermo restando il rispetto dei termini speciali previsti.

2.3 - Nella specie, ricorrono anche tali presupposti, ovvero il richiesto parere risultava favorevolmente acquisito per silentium, anche a voler applicare il regime ordinario. La sequenza temporale che aveva caratterizzato il procedimento in oggetto era dirimente. Ed invero, la Soprintendenza: - in data 12.03.2021 ha acquisito la documentazione trasmessa dal Comune dai fini dell'adozione del parere di competenza; - in data 22.04.2021, ha chiesto integrazione documentale, riscontrata dal Comune di Casal Velino in data 20.05.2021; - in data 5.07.2021, ovvero dopo 87 giorni dall'acquisizione

(12.03.2021) della documentazione (tale calcolo già esclude il periodo 22.04.2021 – 20.05.2021), e, comunque, dopo 46 giorni dall'integrazione documentale (20.05.2021), ha comunicato i motivi ostativi; - solo in data 20.07.2021, ovvero quando ormai era ampiamente decorso il prescritto termine di 45 giorni di cui all'art. 146, comma 5, del D. Lgs. 42/2004, ha reso parere contrario.

La tardività era dunque evidente, anche in relazione al regime ordinario.

2.4 Citava, a sostegno, recente giurisprudenza anche della Sezione.

- III) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 17 BIS L. 241/1990 IN REL. ART. 146 D. LGS. 42/2004 ED ART. 2 – COMMA 8 BIS L. 241/1990.) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO D' ISTRUTTORIA – DEL PRESUPPOSTO – SVIAMENTO – ERRONEITÀ – PERPLESSITÀ):

3.1 – Né varrebbe, in contrario, sostenere che il termine per rendere il parere di competenza (20 o 45 giorni) sia iniziato nuovamente a decorrere, dall'integrazione documentale del 5.07.2021 e/o dai motivi ostativi/osservazioni del privato del 16.07.2021.

3.2.1 – Ciò, prima di tutto, perché la richiesta d'integrazione documentale non interrompe il termine del procedimento, ma lo sospende (…).

3.2.3 – In ogni caso, in quanto il termine per la conclusione del subprocedimento di competenza della Soprintendenza è perentorio. Tale circostanza esclude che il procedimento possa essere interrotto.

3.2.4 – Fermo quanto sopra, i motivi ostativi sono stati comunicati, dopo 46 giorni dalla trasmissione della richiesta integrazione documentale. Quale che sia il regime applicabile (ordinario o semplificato), dunque, il parere: - è

comunque – pacificamente – tardivo; - risulta acquisito favorevolmente per silentium.

3.3 Citava giurisprudenza della Sezione a sostegno;

- IV) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 146 COMMA 8 D. LGS. 42/2004 – ART. 97 COST.) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – D'ISTRUTTORIA – ERRONEITÀ – SVIAMENTO – ARBITRARIETÀ):

L'autorizzazione paesaggistica, atto autonomo e presupposto rispetto al titolo edilizio, attiene esclusivamente alla verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento, laddove la Soprintendenza non può opporre rilievi di natura urbanistica e/o edilizia; nella specie, invece, la Soprintendenza aveva opposto solo rilievi edilizi; inoltre, in presenza di una puntuale motivazione resa dalla C. L. P., in ordine alla compatibilità dell'intervento sotto il profilo paesaggistico, era "ancora più evidente l'illegittimità del parere contrario reso dalla Soprintendenza", che non aveva fornito alcuna motivazione sul perché si fosse discostata dal parere, reso dalla C.L.P. (difetto di motivazione). Citava giurisprudenza, anche della Sezione, a sostegno;

V) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 146 COMMA 8 D. LGS. 42/2004 – ART. 97 COST.) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – D'ISTRUTTORIA – ERRONEITÀ – SVIAMENTO – ARBITRARIETÀ):

Il parere contrario reso era, poi, "illegittimo per violazione del principio del dissenso costruttivo" (omissis);

VI) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 149 D.LGS. 42/2004 – ART. 97 COST.) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO

DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – D'ISTRUTTORIA – ERRONEITÀ – SVIAMENTO – ARBITRARIETÀ):

Il parere contrario era illegittimo anche nel merito (omissis);

B) SULL'ILLEGITTIMITÀ DEL CONSEGUENTE DINIEGO DEL COMUNE.

- VII) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 146 D. LGS. 42/2004) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – D'ISTRUTTORIA – ERRONEITÀ – TRAVISAMENTO) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO (ART. 97 COST.):

Il provvedimento comunale di diniego era, prima di tutto, illegittimo in via derivata per tutti i motivi di cui sopra, cui si rinviava:

- VIII) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 146 D. LGS. 42/2004) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – D'ISTRUTTORIA – ERRONEITÀ – TRAVISAMENTO) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO (ART. 97 COST.):

Attesa l'intervenuta formazione, per silentium, del parere favorevole della Soprintendenza, il provvedimento di diniego muoveva da un presupposto errato: si rinviava alle censure di cui sopra, le quali avevano "effetto caducante anche sul conseguente diniego del Comune";

IX) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 146 D. LGS 42/2004) – ECCESSO DI POTERE – (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – ARBITRARIETÀ – TRAVISAMENTO – SVIAMENTO):

Anche a voler superare il silenzio – assenso, il diniego opposto sarebbe stato comunque illegittimo. Il Comune di Casal Velino aveva respinto l'istanza, ritenendo vincolante il parere contrario reso dalla Soprintendenza. Ma l'art. 12 – comma 1, lett. a) della l. 120/ 2020 ha introdotto, all'art. 2 della l. 241/1990,

il comma 8 bis. In particolare, in virtù di tale previsione normativa, "le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni". Tale previsione trovava applicazione nella specie, sicché: - il parere – comunque tardivo - doveva ritenersi inefficace; - il Comune non poteva limitarsi a richiamarlo, ritenendolo vincolante, ma doveva effettuare un'autonoma valutazione. Citava giurisprudenza della Sezione, a sostegno. Sotto altro profilo, il parere soprintendentizio non poteva comunque essere ritenuto vincolante; l'art. 146 del D. Lgs. 42/2004 ha delineato competenze, modalità e tempi entro i quali vanno definiti i procedimenti; nella specie, come già chiarito in precedenza, il parere è stato reso tardivamente. Per l'effetto, quanto meno non era e non è vincolante;

- X) VIOLAZIONE DI LEGGE (ART 10 BIS L. 241/1990) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – D'ISTRUTTORIA – ERRONEITÀ):

Chiarita la portata non vincolante del parere soprintendentizio, la comunicazione dei motivi ostativi era dovuta, non trovando applicazione il

regime di cui all'art. 21 octies l. 241/1990 e la prevista partecipazione sarebbe stata anche utile.

Seguiva il deposito di documenti, nell'interesse della ricorrente.

Si costituivano in giudizio le Amministrazioni statali intimate, con atto di stile, quindi producendo memoria, in cui controdeducevano ai motivi di gravame, come segue: "Le doglianze di controparte s'incentrano anzitutto sulla tardività del provvedimento soprintendentizio. In particolare la ricorrente, nel primo motivo di gravame, sostiene che nella specie avrebbero dovuto trovare applicazione i termini di cui agli artt. 10 e 11 d. P. R. 31/2017, ridotti rispetto a quelli dell'art.146 del D. Lgs. 42/04, applicati al caso di specie, e questo per il rientrare delle opere, al più, nell'elenco di cui all'allegato B, se non, addirittura, in quelle di cui all'allegato A del medesimo d. P. R. Pertanto, ad avviso della ricorrente, considerando la tempistica delle varie fasi procedimentali, sarebbe chiara la tardività del parere emesso. L'assunto, sostenuto nel I motivo di gravame, viene ripreso nel VI motivo, punto 6.4, nel quale viene sostenuta la riconducibilità delle opere nelle ipotesi di esclusione, contemplate dal punto A.5 dell'allegato A del d. P. R.31/17, vale a dire: "installazioni di impianti tecnologici esterni a servizio di singoli edifici non soggette ad alcun titolo abilitativo edilizio (...)". La riconducibilità delle opere in oggetto alla suddetta ipotesi confermerebbe, a dire della ricorrente, l'esclusione dall'obbligo d'autorizzazione paesaggistica. Per la controparte, non varrebbe, in contrario, escludere la riconducibilità agli interventi di cui al citato allegato A, come sostenuto dalla Soprintendenza, per la quale si tratterebbe di nuova costruzione soggetta al permesso di costruire, e non di impianto tecnologico, non soggetto ad alcun titolo edilizio. Per sostenere l'erroneità di questo assunto la ricorrente richiama il parere favorevole reso

dalla C.L.P. nella seduta del 9.03.2021. In particolare, con detto parere, la C.L.P., nel chiarire che "l'intervento è equiparabile ad impianto tecnologico, inserito nell'ambito di una stazione di servizio, ubicata in fascia di rispetto stradale, per distribuzione carburanti", avrebbe reso evidente che l'intervento in oggetto non sarebbe soggetto a p. d. c.; trattandosi, infatti, di opera pertinenziale, connessa alla struttura principale - al più - riconducibile alla manutenzione straordinaria e, quindi, soggetta a s. c. i. a., sarebbe riconducibile al punto A.5 dell'Allegato A del d. P. R. 31/2017. In ogni caso, a suo dire, la riconducibilità o meno dell'intervento a nuova costruzione, piuttosto che a manutenzione straordinaria, esulerebbe da qualsivoglia valutazione da parte della Soprintendenza, rilevando, ai fini del rilascio del parere di competenza, solo l'incidenza delle opere sul paesaggio. In conclusione, per la ricorrente, quale sia il titolo edilizio richiesto, esso sarebbe del tutto irrilevante. Le predette censure di controparte, ad avviso di questa difesa, sono del tutto infondate. Si ribadiscono in questa sede le motivazioni poste alla base del provvedimento impugnato, che danno una chiara risposta a dette doglianze, già poste in sede di osservazioni ai motivi ostativi e riscontrate con chiarezza dall'Amministrazione. Non rimane che precisare che del tutto esiguo appare il tentativo di controparte di fondare la riconducibilità dell'intervento, nell'ambito dell'allegato A, sul richiamo al parere della Commissione per il Paesaggio, organo solo consultivo, che (…) "impropriamente" ha qualificato l'intervento de quo, come impianto tecnologico. Ciò "non comporta affatto che lo stesso sia da ritenersi escluso dall'autorizzazione paesaggistica". A tal proposito, s'evidenzia che non solo il Responsabile comunale del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica lo ha ritenuto sottoposto ad autorizzazione, formulando con la

nota, prot. 2376 del l'11.03.2021, proposta di provvedimento favorevole, ma lo ha ritenuto anche soggetto ad autorizzazione, ai sensi dell'art. 146, comma 5, del D. Lgs. 42/04, vale a dire con procedura ordinaria, come anche la stessa società ricorrente che, con la nota acquisita dal Comune di Casal Velino prot. 227 del 12.01.2021, ha formulato richiesta d'autorizzazione, ex art. 146 D. Lgs. 42/04. Questo, perché ben consapevole che tale era la disciplina applicabile al caso in esame. In merito alla tardività del provvedimento impugnato, sostenuta nel ricorso, si ritiene che le relative doglianze siano infondate, non essendo il provvedimento della Soprintendenza tardivo. Non soccorre, a sostegno dell'assunto di controparte, neanche la tempistica esplicitata dalla ricorrente nel II motivo di gravame. In realtà, l'effettiva sequenza temporale che ha caratterizzato il procedimento in oggetto è dirimente. Invero, la Soprintendenza: - in data 12.03.2021, ha acquisito la documentazione trasmessa dal Comune, ai fini dell'adozione del parere di competenza; - in data 22.04.2021, ha chiesto integrazione documentale, riscontrata dal Comune di Casal Velino in data 20.05.2021. Avendo la richiesta d'integrazione carattere interruttivo, il termine giorni di 45 giorni è iniziato a decorrere, ex novo, dal ricevimento delle integrazioni, e dopo 46 giorni dall'integrazione documentale (20.05.2021), l'Ufficio, in data 5.07.2021, ha comunicato i motivi ostativi. Non v'è alcun sforamento del termine di 45 giorni, perché cadendo il quarantacinquesimo giorno di domenica, automaticamente è stato prorogato al quarantaseiesimo, vale a dire lunedì 5.07.2021. Ora, considerato che le osservazioni sono pervenute in data 16.07.2021 (prot. n. 15770) ed il provvedimento è stato adottato in data 20.07.2021, e chiaro che i termini sono stati rispettati. Da ultimo, una precisazione: la Soprintendenza contesta la censura, secondo la quale la

richiesta d'integrazione avrebbe carattere sospensivo, e non interruttivo. Vero è che quando il legislatore ha ritenuto operante l'effetto sospensivo, lo ha precisato espressamente, come nel caso degli effetti dell'art. 10 bis, laddove con la novella della legge 120/2020 ha attribuito espressamente effetto sospensivo, al preavviso di diniego. L'effetto interruttivo della richiesta d'integrazione è rimasto immutato. Il richiamo della ricorrente contenuto nel III motivo di gravame alle fattispecie nelle quali il Codice dei Beni Culturali ha utilizzato il termine "sospende" e non il termine "interrompe", conferma che la sospensione opera, solo su esplicita previsione normativa, operando, negli altri casi, il diverso istituto dell'interruzione. Per le controdeduzioni di carattere tecnico, in mancanza di relazione tecnica del funzionario responsabile del procedimento, conclusosi con il provvedimento impugnato, si rinvia all'impianto motivazionale del medesimo parere contrario".

All'udienza in camera di consiglio del 24.11.2021, il ricorso era trattenuto in decisione.

Lo stesso può essere deciso con sentenza breve, essendo evidentemente fondato.

Valga – con riferimento alla seconda censura dell'atto introduttivo del giudizio, come sopra riportata – il recente precedente, rappresentato dalla sentenza della Sezione, n. 1542/2021 del 23.06.2021, che di seguito si riporta, nella parte in diritto:

"Il punto centrale della vicenda riguarda l'applicabilità, o meno, dell'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-bis della legge 241 del 1990, al parere della Soprintendenza ai beni paesaggistici ai sensi dell'art. 146, comma 8, del d.lgs. n. 42 del 2004, reso oltre i quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti.

Prevede la norma che: "il soprintendente rende il parere … entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti … in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro venti giorni dalla ricezione del parere, l'amministrazione provvede in conformità".

Prevede, invece, l'art. 17-bis della legge 241 del 1990 che: "1. Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente … 2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito … 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'art. 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente".

In tale quadro, è sopraggiunto l'art. 2, comma 8-bis, della legge 241 del 1990 (operante solo a partire dalla sua introduzione, con legge n. 120 del 2020), per

il quale: "le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli artt. 14-bis, comma 2, lett. c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, … sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'art. 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni".

Pur non ignorando i variegati orientamenti esistenti in giurisprudenza (per la tesi contraria, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640), il collegio opina per l'operatività dell'art. 17-bis della legge 241 del 1990 con riferimento al procedimento di rilascio del parere di cui all'art. 146, comma 8, del d.lgs. n. 42 del 2004 (da ultimo, cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 30 novembre 2020, n. 1811).

Occorre premettere che, per opinione granitica, il parere in esame costituisce "espressione di cogestione attiva del vincolo paesaggistico" (da ultimo, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 21 novembre 2016, n. 4843, 18 marzo 2021, n. 2358 e 19 marzo 2021 n. 2390), "nel quale l'apprezzamento di merito correlato alla tutela del valore paesaggistico è rimesso alla Soprintendenza" (da ultimo, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 19 aprile 2021, n. 3145).

Se così è, ad esso ben si attagliano le perspicue argomentazioni espresse dal Consiglio di Stato, in sede consultiva, col parere n. 1640/2016, secondo cui:

- "l'art. 17-bis opera in tutti i casi in cui il procedimento amministrativo è destinato a concludersi con una decisione 'pluristrutturata' (nel senso che la decisione finale da parte dell'amministrazione procedente richiede per legge l'assenso vincolante di un'altra amministrazione), per i quali il silenzio dell'amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l'effetto di precludere l'adozione del provvedimento

finale ma è, al contrario, equiparato ope legis a un atto di assenso e consente all'amministrazione procedente l'adozione del provvedimento conclusivo";

- "l'art. 17-bis è, quindi, destinato ad applicarsi solo ai procedimenti caratterizzati da una fase decisoria 'pluristrutturata' e, dunque, nei casi in cui l'atto da acquisire, al di là del nomen iuris, abbia valenza codecisoria. In base a tali considerazioni, deve, allora, ritenersi che la disposizione sia applicabile anche ai pareri vincolanti, e non, invece, a quelli puramente consultivi (non vincolanti) che rimangono assoggettati alla diversa disciplina di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 241 del 1990. Gli interessi sensibili, quindi, restano pienamente tutelati nella fase istruttoria, non potendo la decisione finale essere assunta senza che tali interessi siano stati ritualmente acquisiti al procedimento, tramite l'obbligatorio parere o l'obbligatoria valutazione tecnica di competenza dell'amministrazione preposta alla loro cura";

- "l'applicazione della norma agli atti di tutela degli interessi sensibili dev'essere esclusa laddove la relativa richiesta non provenga dall'amministrazione procedente, ma dal privato destinatario finale dell'atto";

- "la locuzione 'termine diverso' autorizza la conclusione per cui, in materia di interessi sensibili, restano in vigore e prevalgono non solo le norme che prevedono termini più lunghi (rispetto al termine di novanta giorni), ma anche quelle che prevedono termini speciali più brevi".

Per vero, configurandosi come ipotesi di 'cogestione attiva del vincolo paesaggistico', il procedimento di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 rientra a pieno titolo tra le decisioni 'pluristrutturate', nelle quali, per poter emanare il provvedimento conclusivo, l'amministrazione procedente deve, per obbligo di legge, acquisire l'assenso vincolante di un'altra amministrazione.

Esso è dunque reso nell'ambito di un rapporto intersoggettivo di tipo orizzontale, intercorrente tra due pubbliche amministrazioni, l'una proponente e l'altra deliberante.

Inoltre, l'espressa qualificazione in termini provvedimentali, data dal legislatore al parere ("in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241"), rende concepibile che su di esso possa formarsi il silenzio assenso.

Tutto ciò determina l'operatività della nuova disposizione, la quale "si applica ad ogni procedimento (anche eventualmente a impulso d'ufficio) che preveda al suo interno una fase co-decisoria necessaria di competenza di altra amministrazione, senza che rilevi la natura del provvedimento finale nei rapporti verticali con il privato destinatario degli effetti dello stesso" (cfr. pag. 26 del parere n. 1640/2016).

Non sfugga, per altro, il parallelismo procedurale esistente tra le disposizioni di cui:

- ai commi 7 e 8 dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, in base ai quali "l'amministrazione … trasmette al soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa, nonché con una proposta di provvedimento. Il soprintendente rende il parere … entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti";
- al comma 1 dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, in base al quale "le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta, entro trenta giorni [novanta, nelle ipotesi di cui al

comma 3] dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente".

L'indicato rapporto pubblico intersoggettivo non va confuso col diverso rapporto, di tipo verticale, intercorrente tra amministrazione procedente (Regione o ente delegato) e privato, culminante nel provvedimento di rilascio o diniego dell'autorizzazione paesaggistica e riguardo al quale il silenzio assenso non può evidentemente operare.

Né va confuso con la decisione 'monostrutturata'– rinvenibile, ad esempio, nei casi di gestione di pratiche tramite SUAP –, dove l'amministrazione procedente assume "un ruolo meramente formale (raccoglie e trasmette l'istanza all'amministrazione unica decidente). In questo caso, infatti, … non essendoci un'amministrazione co-decidente, il vero beneficiario del silenzio assenso sarebbe il privato, avendosi, quindi, un'ipotesi silenzio assenso nei rapporti (non endoprocedimentali, ma) con i privati" (cfr. pag. 32 del parere n. 1640/2016).

Non è infatti possibile sostenere che, nella fattispecie, la Regione svolga un compito puramente servente rispetto all'amministrazione realmente munita del potere di decidere (attraverso il parere vincolante): vuoi perché la legge dispone che "sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la Regione", vuoi perché quest'ultima, oltre ad essere titolare del potere di decidere in via esclusiva sugli aspetti urbanistico-edilizi, è tenuta ad esprimersi direttamente sugli aspetti paesaggistici, attraverso le valutazioni della commissione per il paesaggio ed il conseguente potere di proposta.

Verso l'applicabilità dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990 al parere ex art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, depongono ancora i seguenti due argomenti.

Il primo è mutuato dall'art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017, in tema di procedura autorizzativa paesaggistica semplificata, che recita: "in caso di mancata espressione del parere vincolante del soprintendente nei tempi previsti dal comma 5, si forma il silenzio assenso ai sensi dell'art. 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e l'amministrazione procedente provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica".

È evidente come la predetta norma, di rango regolamentare, non può certo essere in contrasto con la disciplina primaria, così da trasformare, sia pur nell'ambito di un regime semplificato, un rapporto verticale concepito dalla legge come 'monostrutturato' (cui non è applicabile l'art. 17-bis) in un rapporto orizzontale 'pluristrutturato' (cui è applicabile l'art. 17-bis).

Il secondo argomento lo si ricava dalla disamina della più autorevole prassi amministrativa della P.A. resistente, favorevole all'interpretazione qui offerta.

Ci si riferisce, in particolare, alle univoche e ripetute istruzioni impartite dal capo dell'ufficio legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali, con le direttive n. 27158 del 10 novembre 2015, n. 21892 del 20 luglio 2016 e n. 11688 dell'11 aprile 2017 (cfr. pag. 3, § b1), nonché con i pareri n. 1293 del 19 gennaio 2017 e n. 23231 del 27 settembre 2018.

Sotto profilo indicato, il ricorso dev'essere dunque accolto, con assorbimento di ogni altra censura.

Dev'essere di conseguenza annullato il diniego della domanda di autorizzazione paesaggistica, che risulta emanato dal Comune di Battipaglia allorquando il decorso del termine per l'emissione del parere ha già comportato la formazione del silenzio assenso ex art. 17-bis della legge n. 241 del 1990.

Ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis, della legge 241 del 1990, come introdotto dalla legge n. 120 del 2020, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 228 del 14.09.2020, il parere n. 16827 del 18.09.2020 va dichiarato ratione temporis inefficace e non semplicemente privo di "carattere vincolante", come sostenuto dalla Soprintendenza.

Le spese del giudizio possono essere compensate, attesa la natura controversa della questione di diritto affrontata".

Conformemente a quanto, nella citata decisione, sancito, anche nella presente fattispecie, l'operatività del meccanismo di semplificazione procedimentale, di cui all'art. 17 bis della l. 241/90, applicato all'espressione del parere della Soprintendenza, ex art. 146, comma 5, d. l.vo 42/2004 ("Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5. Il parere del soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero, su richiesta della regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, decorsi i quali l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione"), implica l'accoglimento del ricorso e l'annullamento del provvedimento negativo impugnato, reso dal Comune di Casal Velino ("Dev'essere di conseguenza annullato il diniego

della domanda di autorizzazione paesaggistica, che risulta emanato dal Comune di (…) allorquando il decorso del termine per l'emissione del parere ha già comportato la formazione del silenzio assenso ex art. 17-bis della legge n. 241 del 1990"), con la precisazione, pure contenuta nella prefata sentenza della Sezione, che: "Ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis, della legge 241 del 1990, come introdotto dalla legge n. 120 del 2020, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 228 del 14.09.2020, il parere n. 16827 del 18.09.2020 va dichiarato ratione temporis inefficace e non semplicemente privo di carattere vincolante".

Le contrarie argomentazioni della difesa erariale, di cui alla memoria difensiva in atti, non colgono nel segno.

Anzitutto, nella loro prima parte, le stesse si rivolgono, esclusivamente, alla prima doglianza dell'atto introduttivo del giudizio, come sopra riferita.

Quando, poi, le stesse concernono, nel seguito della citata memoria, proprio la seconda doglianza, di parte ricorrente (la quale è stata invece ritenuta, dal Collegio, dirimente), esse non possono far obliterare il dato decisivo, per cui il parere soprintendentizio è stato, comunque, espresso dalla Soprintendenza, nella specie, ben oltre il termine perentorio di 45 giorni, ex art. 146, comma 5, d. l.vo 42/2004, decorrente – il dato è testuale – "dalla ricezione degli atti" (in particolare espresso, secondo la sequenza temporale, come di seguito descritta nel ricorso: "la Soprintendenza: - in data 12.03.2021 ha acquisito la documentazione, trasmessa dal Comune dai fini dell'adozione del parere di competenza; - in data 22.04.2021, ha chiesto integrazione documentale, riscontrata dal Comune di Casal Velino in data 20.05.2021; - in data 5.07.2021, ovvero dopo 87 giorni dall'acquisizione (12.03.2021) della documentazione (tale calcolo già esclude il periodo 22.04.2021 – 20.05.2021), e, comunque, dopo 46 giorni dall'integrazione documentale (20.05.2021), ha

comunicato i motivi ostativi; - solo in data 20.07.2021, ovvero quando ormai era ampiamente decorso il prescritto termine di 45 giorni di cui all'art. 146, comma 5, del D. Lgs. 42/2004, ha reso parere contrario").

Non può, del resto, ritenersi che, con il richiedere l'integrazione documentale in data 22.04.2021, la Soprintendenza abbia interrotto il termine di 45 giorni, di cui si discute (che avrebbe, quindi, ripreso a decorrere, ex novo): ciò, perché, in primis, l'art. 146, comma 5, d. l.vo 42/2004, configura tale termine come innegabilmente perentorio, e non prevede affatto la facoltà, dell'organo tutorio statale, d'interromperlo, ad libitum, mercé la formulazione di richieste d'integrazione documentale, od istruttorie che a dir si voglia.

In ogni caso, si tengano presenti, al fine della qualificazione dell'effetto, conseguente alla richiesta d'integrazione documentale della Soprintendenza, come meramente sospensivo, piuttosto che interruttivo, le contrarie argomentazioni, condivise dal Collegio, esposte, da parte ricorrente, nel contesto della terza censura dell'atto introduttivo del giudizio: "Né varrebbe, in contrario, sostenere che il termine per rendere il parere di competenza (20 o 45 giorni) sia iniziato nuovamente a decorrere dall'integrazione documentale del 05.07.2021 e/o dai motivi ostativi/osservazioni del privato del 16.07.2021. Ciò, prima di tutto perché la richiesta di integrazione documentale non interrompe il termine del procedimento, ma lo sospende. Sul punto, la lettura dell'intero "Codice dei beni culturali e del paesaggio" è univoca. Il legislatore: a) non ha mai utilizzato il termine "interrompe"; b) al contrario, ha sempre utilizzato il termine "sospende" in tema di integrazione documentale; il riferimento va: - all'art. 22 – comma 2: "qualora la soprintendenza chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio, il termine indicato al comma 1 è sospeso fino al ricevimento della documentazione

richiesta"; - all'art. 22 – comma 3: "ove sorga l'esigenza di procedere ad accertamenti di natura tecnica, la soprintendenza ne dà preventiva comunicazione al richiedente ed, il termine indicato al comma 1 è sospeso fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti d'ufficio e comunque per non più di trenta giorni"; - all'art. 159 – comma 2, ultimo periodo: "in caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti"; - all'art. 159 – comma 4, ultimo periodo: "in caso di richiesta di integrazione documentale o di accertamenti, il termine è sospeso per una sola volta fino alla data di ricezione della documentazione richiesta ovvero fino alla data di effettuazione degli accertamenti". La correttezza della ricostruzione che precede trova conferma nell'art. 11 – comma 5 del d. P. R. n. 31/2017 ("... Il procedimento resta sospeso ...") il quale, come già ha avuto modo di chiarire codesto T.A.R., è una norma "... di rango regolamentare, (che) non può certo essere in contrasto con la disciplina primaria" (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, n. 1542 del 23.06.2021). Muovendo da tale presupposto è evidente che i termini per rendere il parere di competenza non registrano alcuna interruzione – rectius, non riprendono a decorrere nuovamente dall'inizio – ma una mera sospensione".

Conformemente alle considerazioni che precedono, assorbenti delle ulteriori doglianze di parte ricorrente, il presente gravame va quindi accolto, ed il provvedimento impugnato, sub A) dell'epigrafe, consequenzialmente annullato.

Sussistono, peraltro, per la novità della questione, eccezionali motivi, per compensare tra tutte le parti, spese e competenze di lite, fermo restando,

ovviamente, il rimborso del contributo unificato, in favore della società ricorrente, da porre a carico, solidalmente, del Ministero della Cultura e del Comune di Casal Velino.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, l'accoglie, nei sensi di cui in parte motiva, e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato, sub A) dell'epigrafe.

Spese compensate tra tutte le parti, fermo restando il rimborso del contributo unificato, in favore della società ricorrente, ed a carico, solidalmente, del Ministero della Cultura e del Comune di Casal Velino.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE
Paolo Severini

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 199 DEL 2021: LA DISCIPLINA DELL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE CONDIZIONA L'APPLICAZIONE DELL'OBBLIGO DI COPERTURA?

di Clemente Forte e Marco Pieroni

Sommario: 1. La questione e la motivazione di non fondatezza; 2. Qualche considerazione metodologica; 3. L'*iter* logico della pronuncia e i profili non esplicitamente affrontati dalla Corte: a) l'interpretazione dell'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18/2020; b) la portata normativa dei decreti ministeriali c.d. correttivi del d.lgs. n. 118/2011; c) la ricaduta di tali disposizioni sull'eventuale violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.; d) la norma di copertura di cui alla legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2020. 4 Un approfondimento sulla presunta neutralità delle norme interessate. 5. Conclusioni.

1. La questione e la motivazione di non fondatezza.
In sintesi, la sentenza verte su due punti.
L'art. 5, comma 2, della legge della regione Abruzzo n. 20 del 31 luglio 2020 – che dispone, utilizzando una possibilità prevista da legge statale (art. 111, comma 4-*bis*, d.l. n. 20/2020), di utilizzare miglioramenti nel piano di rientro per altri scopi mediante variazioni di bilancio riduttive della spesa di accantonamento del disavanzo e incrementative di quella per i nuovi scopi – non sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma Cost., come da impugnativa del Presidente del Consiglio dei ministri. Ciò in quanto l'ordinamento, all'epoca dell'approvazione della legge regionale, non avrebbe previsto un piano di rientro di dettaglio, non presentato infatti dalla Regione in questi termini, secondo la sentenza, il che renderebbe la norma di cui all'art. 5, comma 2, coerente con la disposizione costituzionale relativa alla copertura, in quanto la Regione legittimamente si sarebbe avvalsa della norma statale che consente il

libero utilizzo del maggior rientro e quindi la possibilità di variare il bilancio per nuove finalità.

Invero, secondo la Corte, l'art. 111, comma 4-*bis*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 "non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretende la censura governativa"; né la normativa regionale sarebbe in contrasto con la disciplina di cui decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 7 settembre 2020 (Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011) – entrato in vigore in data successiva (2 ottobre 2020) alla promulgazione della legge regionale (31 luglio 2020) – che ha previsto, all'art. 2 (Allegato 4/2 – Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), nei paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, una disciplina analitica del piano di rientro dal disavanzo.

Piuttosto, gli artt. 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2020 sarebbero coerenti con la disciplina generale del ripiano del disavanzo di amministrazione prevista dall'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché con la previsione speciale di cui all'art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, applicabile al ripiano del disavanzo della Regione Abruzzo che si limita a richiedere, conformemente alla regola generale, che in esso siano «individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Pertanto, secondo la Corte, non sarebbe censurabile la circostanza che la Regione Abruzzo si sia avvalsa nelle norme regionali impugnate, efficaci dal 6 agosto 2020, della facoltà di cui all'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, nel rispetto della normativa allora vigente, ma senza aver «approvato un piano di rientro dettagliato».

Talché, il maggior recupero della quota annuale di ripiano del disavanzo potrebbe essere legittimamente scomputato dalla quota annuale successiva per essere "applicata" (*rectius*, appostata per la voce spesa ad, esempio, nel 2020 per 80, quando nel 2019, il recupero con quote costanti di 100 era stato contabilizzato in 120, con un anticipo sul recupero del piano di rientro di 20 da destinare ad altre esigenze di spesa), quale sopravvenuta risorsa libera, a copertura di nuovi o maggiori oneri (art. 81, terzo comma, Cost.) previsti con legge regionale, ma limitatamente all'esercizio in cui sia acclarato lo scomputo della predetta quota annuale per l'intervenuto maggior ripiano nell'esercizio precedente.

Idem per il successivo art. 6, che, prevedendo il medesimo impianto del precedente art. 5, utilizza la stessa modalità di copertura (ossia, mediante variazioni di bilancio).

2. Qualche considerazione metodologica.

Viene dunque in rilievo il punto 2 del "*Considerato in diritto*", in ordine al quale emergono perplessità circa il *modus procedendi* della sentenza, il che finisce con il riflettersi sul dispositivo.

Anzitutto, si mescolano le motivazioni attinenti alle due norme impugnate, estendendo, per *implicito*, la *ratio* della norma di cui all'art. 5 a quella di cui all'art. 6.

Mentre infatti l'art. 5, comma 2, si richiama alla procedura di cui al citato decreto-legge n. 18, ciò non si rinviene per il successivo art. 6; sicché la motivazione della pronuncia viene riferita, senza ulteriore esplicitazione ovvero ulteriori distinzioni, anche all'art. 6, accomunando così in un discorso generale le due norme con un salto logico, per pervenire alla conclusione dell'insussistente violazione del parametro costituzionale, stante il ricorso, ritenuto legittimo, alla disciplina "agevolativa" di cui al decreto-legge n.18, che consentirebbe l'impiego a copertura di mezzi di bilancio ritenuti liberi (*rectius*, liberati per effetto dell'anticipo del recupero, sul piano di rientro dal disavanzo, della quota annuale operato nell'esercizio precedente).

3. L'*iter* logico della pronuncia e i profili non esplicitamente affrontati dalla Corte.

La Corte accomuna, dunque, per i due citati articoli della legge regionale, la risoluzione del ricorso disattendendo la prospettazione del Presidente del Consiglio secondo la quale le norme di copertura regionale di cui ai citati artt. 5 e 6, nel fare applicazione dell'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020, presupporrebbero la redazione di un piano di rientro "particolareggiato", come disciplinato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 7 settembre 2020 (dodicesimo correttivo al d.lgs. n. 118/2011), allegato 4/2, paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30 a dimostrazione della disponibilità di mezzi di bilancio a copertura di nuovi e maggiori oneri.

Appare utile ricordare che l'Avvocatura dello Stato aveva fatto presente che, "poiché la regione Abruzzo non ha approvato un piano di rientro dettagliato, che consenta la verifica dell'effettivo anticipo del recupero previsto e la sua determinazione, il suddetto art. 111, comma-*bis*, del decreto-legge n. 18 del 2020 non risulta applicabile e, conseguentemente, la copertura finanziaria di cui all'art. 5, comma 2, della legge regionale non risulta idonea, determinando un contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione".

Ebbene, sul punto, la Corte risolve la questione evidenziando che detto presupposto non trovava riscontro nell'ordinamento vigente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale.

Nel disattendere la tesi del ricorrente Presidente del Consiglio nel senso ricordato, la motivazione della sentenza si focalizza dunque esclusivamente sulla questione preliminare concernente l'applicabilità o meno alla fattispecie della citata norma statale e non risolve però tutti i profili sottesi alla questione sollevata.

Rimangono non chiariti, per esempio:

a. l'interpretazione dell'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18/2020;
b. la portata normativa dei decreti ministeriali c.d. correttivi del d.lgs. n. 118/2011;
c. la ricaduta di tali disposizioni sull'eventuale violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.;
d. la norma di copertura di cui alla legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2020.

a1) Con riferimento al primo profilo (l'interpretazione dell'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18/2020), la Corte ha, in premessa, fornito un'esegesi della locuzione contenuta in tale norma sostenendo che "con la finalità di indurre l'ente ad accelerare l'eliminazione del proprio disavanzo, il legislatore statale ha quindi consentito un effetto ampliativo della spesa – conseguente alla riduzione della quota di disavanzo da applicare al bilancio – legandolo però alla verifica che il migliore risultato conseguito nell'esercizio precedente consista nell'attuazione, in anticipo rispetto al cronoprogramma del piano già approvato, di specifiche misure correttive". Tale disposizione qualificherebbe dunque – nel ragionamento della Corte – la quota anticipata rispetto alle quote annuali del piano di rientro quale "risorsa libera" di bilancio destinabile a copertura di nuovi o maggiori oneri[1].

In altre parole, la Corte si è trovata davanti ad un bivio circa la portata della disposizione statale: o la norma ha finalità acceleratoria, e dunque la quota anticipata non può ritenersi "libera", in quanto la dizione della norma imporrebbe, comunque, che l'evento del maggior recupero del disavanzo possa determinare riflessi esclusivamente sui tempi già definiti nel cronoprogramma del piano di rientro, oppure la norma consentirebbe agli enti "virtuosi" di fare impiego dello scomputo della quota di ripiano dell'anno successivo per finalità compensative o di copertura di altri oneri.

Di fronte a questa alternativa la Corte ha optato per la seconda.

Orbene, sul punto occorre prendere atto che né la lettera della norma né la documentazione a corredo (es. lavori preparatori) offrono sicuri indici ermeneutici per ritenere che la disposizione consenta "un effetto ampliativo della spesa". Dagli atti preparatori si desume che "nello

[1] Nel caso di specie, l'anticipo della quota sarebbe pari a euro 8.458.812,91; sicché, l'utilizzo a copertura sarebbe solo una parte di detto importo e cioè euro 3 milioni.

specifico, la norma dispone che il disavanzo di amministrazione ripianato nel corso di un esercizio finanziario per un importo superiore rispetto a quello applicato al bilancio può non essere applicato al bilancio degli esercizi successivi. Tale evenienza si ha nel caso in cui si determini un anticipo delle attività previste nel piano di rientro diretto ad assorbire detto indebitamento, riguardante maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro. In altri termini, nell'evenienza in cui l'ente proceda ad un ripiano del disavanzo superiore rispetto a quello previsto (sulla base del principio delle rate costanti) viene permesso all'ente "virtuoso" di recuperare tale effetto positivo sul piano di rientro già nell'esercizio successivo"[2]. Ma ancor più, la stessa relazione tecnica presentata dal Governo in Parlamento ha evidenziato che "la norma autorizza gli enti soggetti al titolo primo del d.lgs. n. 118 del 2011 che nell'esercizio precedente hanno anticipato l'attuazione del piano di rientro del proprio disavanzo e, conseguentemente, hanno ripianato un disavanzo maggiore di quello previsto in bilancio, a ridurre, per il medesimo importo, il disavanzo da ripianare nell'esercizio successivo, o negli esercizi successivi". Conseguentemente, "la norma non determina effetti sui saldi di finanza pubblica in quanto, conformemente a quanto previsto dall'art. 1, commi 897 e 898, della legge n. 145 del 2018, la riduzione del disavanzo da ripianare comporta una corrispondente riduzione del risultato di amministrazione applicato al bilancio"[3].

Inoltre, come già anticipato, nella formulazione letterale della norma, non si rinviene la possibilità di utilizzare risorse libere, ma si vincola l'effetto migliorativo dell'anticipo al "sollievo" per gli "esercizi successivi" nell'ambito dell'*iter* di attuazione del piano di rientro concordato; si tratta, dunque, di una modulazione all'interno del piano di rientro, per cui viene data flessibilità all'ente di anticipare il rientro per sgravare le quote degli anni successivi, non per reperire risorse utili per la copertura di altri oneri.

[2] Cfr. il *Dossier* congiunto Senato della Repubblica e Camera dei deputati dell'11 aprile 2020 "Misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 cd. "Cura Italia, Volume II – Articoli 71-127, d.l. 18/2020 A.C. 2463, p. 309.

[3] *Ad adjuvandum* si può citare la Commissione Arconet, la quale ha ritenuto, nella Faq n. 40 del 1 luglio 2020, come l'articolo 111 comma 4-*bis* del d.l. n. 18 del 2020, coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27, quando fa riferimento al disavanzo ripianato per un importo superiore a quello applicato al bilancio indica quello ripianato nel corso di un esercizio, intendendo riferirsi a quello precedente, per consentire agli enti, in sede di approvazione del bilancio di previsione, o di variazione del bilancio, di applicare come "Ripiano disavanzo" un importo ridotto del maggiore recupero, come definito dalla norma. La norma detta la corretta modalità di determinazione del maggior recupero considerando solo quello che può essere riferito ai maggiori accertamenti o ai minori impegni previsti per l'attuazione del piano di rientro approvato. L'applicabilità della norma pertanto presuppone che gli enti abbiano approvato un piano di rientro che individui le attività da adottare annualmente e preveda i relativi maggiori accertamenti o minori impegni. Solo l'approvazione di un piano di rientro così dettagliato garantisce infatti la verifica dell'effettivo anticipo del recupero previsto e la sua determinazione. La norma non si applica al ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118 del 2011, che non è correlato ad un piano di rientro. In conclusione, la procedura agevolativa viene applicata qualora sia stato redatto un piano di rientro analitico, piano non previsto per l'eventuale disavanzo da riaccertamento straordinario che rimane quindi escluso dall'applicazione del nuovo articolo".

Significativo è al riguardo l'impiego, ad opera del legislatore, del plurale "esercizi successivi", con il che appare evidente che la *ratio legis* è intesa a consentire un'eventuale rimodulazione del piano di rientro e non l'impiego delle risorse liberate a copertura di nuovi o maggiori oneri, opzione ermeneutica, quest'ultima, che avrebbe potuto avere un suo letterale fondamento solo ove il legislatore avesse previsto che la facoltà concessa all'ente fosse quella di "non applicare" il disavanzo al bilancio "dell'esercizio successivo" rispetto a quello in cui si sia riscontrato un ripiano del disavanzo per un importo maggiore rispetto a quello previsto nel cronoprogramma.

Peraltro, in linea puramente teorica, il ragionamento della Corte costituzionale avrebbe potuto aver maggior pregio laddove avesse inquadrato l'ipotesi della sopravvenienza di una risorsa libera (derivante dall'anticipo della quota del piano di rientro nell'esercizio precedente rispetto a quanto pianificato), come tale da ricondurre, ai sensi della vigente disciplina della contabilità armonizzata (art. 42 d.lgs. n. 118/2011), nell'avanzo di amministrazione; sicché, l'utilizzo di tale quota, subordinata al previo formale accertamento dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (v. citato art. 42, comma 6, d.lgs. n. 118/2011), sarebbe stata, comunque, da ritenere, in via gradata, utilizzabile: a) per la copertura dei debiti fuori bilancio; b) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio previsti dalla legislazione vigente, ove non si potesse provvedere con mezzi ordinari; c) per il finanziamento di spese di investimento; d) per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; e) per l'estinzione anticipata dei prestiti. Sicché, non dall'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020 si sarebbe potuto ritenere utilizzabile una rivenienza attiva di bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri, bensì dal sistema della contabilità armonizzata come disciplinata dal citato art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2001 per le Regioni, oltre che dall'art. 187 del d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali.

In questa direzione, si è pronunciata la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 167/2021, laddove ha evidenziato che l'avanzo "libero" «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato» (sentenza n. 138 del 2019). Infatti, l'art. 42, comma 6, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per le regioni, e l'art. 187, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per gli enti locali, stabiliscono, in

maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell'avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità.
Alla luce di quanto precede, la sentenza attribuisce dunque alla norma un significato che non trova riscontro nel tenore letterale della stessa né nella relativa interpretazione sistematica né infine negli atti preparatori di riferimento.
Il che, in conseguenza, inficia anche il dispositivo, se la premessa è fuori centro.
b1) Venendo al secondo profilo (la portata normativa dei decreti ministeriali c.d. correttivi del d.lgs. n. 118/2011), dopo aver qualificato la citata disposizione di cui al ripetuto decreto-legge n. 18 del 2020, la Corte ha fatto presente che tale normativa "non prevede che debba essere approvato un piano di rientro dettagliato, come invece pretende la censura governativa", con la conseguenza della non fondatezza della questione, evidenziando come la legge regionale oggetto di scrutinio fosse stata promulgata prima dell'entrata in vigore del d.m. del 7 settembre 2020 che, con i citati paragrafi da 9.2.25 a 9.2.30, ha introdotto una disciplina del piano di rientro dettagliato.
Tale ultima *ratio decidendi* non sembra persuasiva.
In realtà, la normativa di cui all'Allegato 4/2 – Principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria, già disciplinava il piano di rientro, che, in quanto "piano" non può che avere carattere di dettaglio; e ciò in ossequio sia all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118/2011 per le Regioni (da ultimo definita "norma interposta" con sentenza n. 246/2021 della Corte costituzionale, quale espressione dell'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano) che all'art. 188, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, per gli enti territoriali, secondo i quali "[i]l disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori."
Sicché, l'intervenuto dodicesimo correttivo – avente natura di fonte secondaria, e dunque subordinata alle citate norme primarie, art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 e 188 del d.lgs. n. 267/2000 – non ha fatto altro che ulteriormente "dettagliare" o "concretizzare", le modalità di stesura del piano senza però introdurre modifiche sostanziali in ordine ad un obbligo di gestione finanziaria equilibrata già vigente nell'ordinamento, cui è funzionale la redazione di un piano di rientro.

L'intento dell'intervento correttivo ministeriale, in linea con la finalità di armonizzazione dei sistemi di redazione del bilancio preventivo e successivo di Regioni e di enti territoriali, era (ed è) quello omogenizzare la redazione dei piani di rientro per modo che i servizi finanziari dell'ente, da una parte, e il collegio dei revisori, dall'altra, si attengano a metodologie comuni e armonizzate per la stesura del piano a garanzia di una trasparente rappresentazione del piano nonché del risultato di amministrazione e in ultima analisi a salvaguardia degli equilibri di bilancio. Non bisogna poi dimenticare – ad onta delle successive superfetazioni di qualsivoglia natura – che la *ratio* primigenia dell'armonizzazione consisteva nella predisposizione di quadri dei vari sottosettori della finanza pubblica strutturati in maniera omogenea, in modo tale da dar luogo ad un quadro coerente di grandezze finanziarie su cui si potessero calare gli obiettivi programmatici relativi al conto consolidato delle pubbliche amministrazione, termine di riferimento per l'attuazione delle decisioni eurounitarie allora *in progress* e dopo ulteriormente sviluppate, secondo gli schemi dei vari SEC, sulla base di un indirizzo già manifestatosi con chiarezza con la legge n. 208 del 1999. Tanto è vero, che con la riforma costituzionale del 2012, l'ambito materiale dell'"armonizzazione" è stato assegnato alla competenza esclusiva dello Stato.

Orbene, la *ratio decidendi* della sentenza all'esame, che sembra distinguere un prima e un dopo rispetto all'entrata in vigore del d.m. 7 settembre 2020 per dirimere una questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 81, terzo comma, Cost., si rivela insufficiente e riduttiva, in quanto – in modo privo di sistematicità – àncora il rispetto del citato parametro costituzionale alla mutevole disciplina dell'armonizzazione contabile (rimane, oltretutto, non indagata la natura giuridica dei decreti ministeriali così detti correttivi giunti, dalla emanazione del d.lgs. n 118/2011 al tredicesimo correttivo), disciplina che, nella prospettazione della Corte, finirebbe per costituire un complesso di norme interposte del precetto costituzionale che prevarrebbe sulla fonte legislativa primaria tanto statale quanto regionale[4].

D'altro canto, la stessa sentenza qui in esame (punto 2.1. del *diritto*) evidenzia come il nuovo paragrafo 9.2.25, contenga una previsione "diretta a consentire una più agevole verifica dell'importo del disavanzo ripianato annualmente, con precisi effetti, stabiliti nei paragrafi successivi, sia nel caso di mancato recupero delle quote da ripianare – che l'ente

[4] Si noti incidentalmente al riguardo che detti decreti ministeriali neppure risultano sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, laddove dovessero essere qualificati quali atti normativi a rilevanza esterna (art. 3, comma 1, lett. c), l. n. 20/1994).

deve infatti aggiungere a quelle già previste per l'esercizio in corso – sia, in senso inverso, quando l'ente, oltre a ripianare la quota prevista nell'esercizio, abbia anche anticipato l'attuazione delle ulteriori misure programmate dal piano".

Talché, rimane impregiudicato che, anche nella logica della contabilità armonizzata, e sulla base della disciplina già vigente al momento della promulgazione della legge della Regione Abruzzo, il piano di rientro (in quanto tale) ha comunque connotazione particolareggiata.

Al riguardo, va ricordato che i decreti c.d. "correttivi" trovano fondamento nell'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2001, ai sensi del quale i principi contabili applicati sono aggiornati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali e la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, su proposta della Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali di cui all'art. 3-*bis* del medesimo d.lgs. n. 118 del 2011. Ebbene, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 3 i principi contabili applicati "garantiscono il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili". Nella sostanza, si tratta dunque di un complesso di norme e istruzioni tecniche, da modulare in relazione alle mutevoli esigenze di uniformità delle scritture contabili, rivolte ai responsabili dei servizi finanziari, ai revisori dei conti e in generale agli operatori del settore allo scopo di "rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili" e di "soddisfare […] esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci" (Corte cost., sentt. n. 80/2017; n. 184/2016)[5].

Ne discende che la normazione tecnica propria dei "principi contabili applicati", riservata ai decreti c.d. "correttivi", presuppone una loro stretta coerenza con i "principi contabili generali" stabiliti dalla fonte primaria divenendone una più chiara esplicitazione; sicché, ammettere una prevalenza dei primi ("principi contabili applicati") sui secondi ("principi contabili generali") determinerebbe un capovolgimento dello stesso sistema dell'armonizzazione che, per un verso, mantiene una sua stabilità nell'enunciazione dei principi contabili generali e, per altro verso, ne

[5] Tessaro T., Simonetto M., Equilibri del bilancio "armonizzato" e pareggio di bilancio nelle verifiche degli organi di controllo, Napoli 2020, p. 20.

consente un aggiornamento costante in relazione alle variabili esigenze di adattamento alle crescenti esigenze di trasparenza e di confrontabilità delle scritture contabili. Diversamente opinando, la "micro gerarchia"[6] delle fonti dell'armonizzazione configurata, nell'art. 3 del d.lgs. n. 118/2001, dalla coppia fonte primaria/fonte secondaria, potrebbe risultare alterata, laddove si ammettesse che la seconda possa ampliare o esorbitare dai confini della prima. Non senza considerare che la fonte secondaria, di per sé, non è assoggettabile a scrutinio di legittimità costituzionale (art. 134, primo comma, Cost.).[7]

In ciò sostanziandosi la *ratio* della disciplina di aggiornamento dei principi contabili applicati (prevista dal d.lgs. n. 118/2011), non può ragionevolmente inferirsi una prevalenza di tale disciplina di dettaglio tecnico-contabile sui principi contabili generali che di essi costituiscono il presupposto, senza alterare non solo il complesso sistema dell'armonizzazione fondato sulla coppia "principio e suo continuo aggiornamento" ma anche l'assetto della gerarchia delle fonti concepito sul rapporto fonte primaria/fonte tecnico-amministrativa.

C1) Ma a ben vedere, non è questo il profilo più rilevante. Venendo infatti al precedente punto c), ossia alla ricaduta di tali disposizioni sull'eventuale violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., la questione centrale sta nel fatto che la sentenza respinge il ricorso per una mera questione temporale circa la presunta insussistenza, all'epoca del varo della norma regionale, di un obbligo di piano di rientro dettagliato, con ciò perdendo il *focus* della questione.

Con il respingimento del ricorso si pongono qui due questioni.

Da un lato, la pronuncia omette di affrontare gli essenziali profili comunque sottesi ad una questione incentrata sulla mancata osservanza della metodologia della copertura; dall'altro (e soprattutto), ove mai le risorse da maggior rientro fossero disponibili (il che non risulta confermato da alcuna fonte, come si è visto), si finisce con l'avallare *ex lege* una modalità di copertura a carico di sopravvenienze di bilancio.

1) Iniziando dal primo problema, come più volte enunciato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la questione di costituzionalità riferita all'art. 81, terzo comma, Cost. trova nello stesso parametro costituzionale la sua compiuta disciplina.[8]

[6] Sul c.d. sistema delle fonti e micro-sistemi, si veda Passaglia P Le fonti del diritto, i diritti e i doveri costituzionali e gli organi di garanzia giurisdizionale, in Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo, (a cura di) Romboli R., vol. II, 4a ed., Torino, 2021.

[7] Si tratta – come è noto – di un tema molto vasto e dalle profonde implicazioni che non può essere qui approfondito.

[8] Da ultimo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 226/2021, ha riaffermato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (ex plurimis, sentenza n. 26/2013), applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale.

È nota la peculiare caratteristica della "clausola di copertura"[9], definibile quale norma *sui generis* assimilabile alla c.d. "legge provvedimento", dal momento che essa deve: a) esplicitare la morfologia giuridica dell'onere (es., annuale o continuativo, obbligatorio o discrezionale), b) quantificarlo (attraverso la redazione di una puntuale relazione tecnica) per tutta la sua durata, c) individuare il mezzo (che deve essere credibile, sufficientemente sicuro, non arbitrario o irrazionale, sent. n. 238/2018, n. 70/2012, nn. 106 e 68/2011, nn. 141 e 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).

La questione sollevata dalla Presidenza del Consiglio e la sua risoluzione da parte della Corte lasciano in ombra proprio i (predetti) caratteri che connotano la norma di copertura.

Come anticipato, nella specie non era dunque dirimente la sussistenza o meno del piano di rientro dettagliato o particolareggiato. Di fronte ad una fattispecie *extra ordinem*, ossia la sopravvenienza di mezzi aggiuntivi di bilancio a legislazione vigente, dirimente doveva essere, invece, *in primis* la dimostrazione della sussistenza, in relazione all'onere da coprire e alla sua quantificazione (su cui *infra*), della disponibilità del mezzo di copertura, individuato, nella specie, in sopravvenute maggiori disponibilità di bilancio.

E tale dimostrazione può essere desunta direttamente dalla formulazione della norma di copertura nonché dalla relazione tecnica di accompagno al provvedimento legislativo (definita scheda tecnica per le leggi regionali)[10], che, però, per la legge di bilancio[11], si rivela, nei fatti, totalmente carente.

In altre parole, ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura (in riferimento alla fattispecie oggetto della sentenza), non rileva tanto che il piano di rientro sia o meno particolareggiato, ma che il mezzo impiegato, nella

[9] Corte dei conti, Sez. autonomie, delib. 08/SEZAUT/2021/INPR Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali. In dottrina, Forte C., Pieroni M., Ancora in tema di copertura finanziaria di leggi onerose: la sentenza n. 72 del 2021, in www.forumcostituzionale., 2021, n. 3.

[10] Al riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che: – per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la "relazione tecnica" (sent. n. 26/2013); – anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17, in quanto richiamato dall'articolo 19 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (sent. n. 26/2013; n. 313/1994); – il principio di copertura, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione – nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti (sent. n. 224/2014).

[11] Come da tempo sottolinea, ad esempio, per la legge di bilancio dello Stato, la Corte dei conti nelle varie relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri recati dalla legislazione statale riferite al periodo settembre-dicembre di ogni anno, e in riferimento, in particolare, alla sessione di bilancio ed ai relativi aspetti ordinamentali, laddove si mette in luce, in estrema sintesi, che l'eccessiva sinteticità del documento di cui alla relazione tecnica in riferimento alla componente tendenziale significa l'impossibilità di fatto di ricostruire le determinanti di dettaglio del quadro a legislazione vigente, su cui si innesta la manovra correttiva. Tale deludente stato di cose peggiora per le leggi di bilancio delle regioni e per la relativa componente tendenziale.

specie di bilancio, sia disponibile a fini di copertura del nuovo o maggiore onere previsto dalla legge (statale o regionale); diversamente, la norma si porrebbe in contrasto con il parametro costituzionale (sia pur trattandosi di una fattispecie del tutto particolare, ossia la sopravvenienza attiva di mezzi finanziari, e quindi al di fuori dell'ipotesi generale non ammessa dall'art. 17, l. 196 del 2009 – disposizione ritenuta dalla Corte costituzionale quale norma direttamente attuativa dell'art. 81, terzo comma, Cost. – di una copertura con mezzi di bilancio di nuovi o maggiori oneri).

A tal fine, soccorre (anche) la relazione tecnica, posta a corredo informativo della legge, a dimostrazione della disponibilità del mezzo di copertura di cui la legge (statale o regionale) fa impiego. Nella specie, la medesima Relazione tecnica avrebbe dovuto dare dimostrazione che il c.d. anticipo della quota rispetto al delineato piano di rientro del disavanzo era effettivamente da qualificare quale quota libera.

Alla luce di quanto precede, la questione avrebbe dovuto dunque essere risolta non tanto in relazione al fatto che il decreto ministeriale circa il piano di rientro particolareggiato era entrato in vigore dopo la legge regionale, quanto sulla base dei predetti criteri in relazione ai quali, in tutti i casi, la norma di copertura deve essere scrutinata, il che non è avvenuto.

Orbene, quanto alla relazione tecnica, la scheda posta a corredo del progetto di legge n 132/2020 (consultabile sul sito del Consiglio della Regione Abruzzo), poi divenuta legge n. 20 del 2020 non reca alcun elemento informativo utile a dimostrare la disponibilità delle risorse "liberate" dal piano di rientro a fini di copertura.

La deliberazione n. 310/2021/RQ "Approvazione relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali anno 2020" della Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Abruzzo (ai punti 8.14 e 8.20) si limita a rilevare che "non risulta che la Regione abbia approvato un piano di rientro dettagliato, che consenta la verifica dell'effettivo anticipo del recupero previsto e la sua determinazione", riprendendo il citato ricorso del Governo del 30 settembre 2020 risolto con la sentenza in commento.

Quindi l'apparato documentale a dimostrazione dell'effettività della copertura nella specie non poggiava né sulla relazione tecnica alla legge regionale, né sul piano di rientro dal disavanzo, né risultava da risultanze contabili parificate, atteso che solo con la deliberazione n. 4/2021/PARI la Corte dei conti, Sezione di controllo per l'Abruzzo ha parificato il rendiconto 2019[12].

[12] Al riguardo, la sentenza in commento si limita a rilevare che "l'importo del miglioramento conseguito al termine dell'esercizio rispetto alle previsioni non è stato oggetto di osservazioni da parte della sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale

Invero, una lettura "sostanziale" del ricorso governativo avrebbe potuto valorizzare l'insussistenza di sufficienti elementi informativi intesi a illuminare la reale disponibilità delle risorse di bilancio cui la legge regionale n. 20 del 2020 ha fatto riferimento quale mezzo di copertura; diversamente, la Corte ha ritenuto dirimente la "formale" redazione del piano di rientro dettagliato, sebbene non in aderenza alle modalità indicate nei citati paragrafi dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, poiché introdotti successivamente alla promulgazione della legge regionale, per concludere nel senso del rispetto dell'obbligo di copertura.

2) Quanto al secondo problema, ossia l'ammissibilità, con la sentenza, di una copertura a carico di sopravvenienze di bilancio, si tratta di una conclusione che si pone comunque fuori dal sistema delle coperture di cui all'art.17 della legge di contabilità, che si applica notoriamente anche alle regioni (*ex multis,* Corte cost., sentt. n. 163/2020; n. 307/2013).

Ciò per vari motivi. Anzitutto l'elenco delle coperture ammissibili in base a tale art. 17 è tassativo, dal che si desume che altri tipi di copertura sono non coerenti con la norma costituzionale di copertura, dal momento che l'art. 17, nell'alinea, si pone espressamente come disposizione attuativa di tale norma costituzionale ("1. In attuazione dell'art. 81 della costituzione […]", come evidenziato dalla Corte cost., sent. n. 224/2014).

In secondo luogo, è la stessa copertura a bilancio che si pone fuori sistema, giacché il precetto costituzionale di copertura fa riferimento ad una norma primaria quale fonte di risorse, sia essa di carattere interno al bilancio (riduzione di autorizzazione di spesa in essere) ovvero di carattere esterno (nuova o maggiore entrata), ai fini della copertura di un onere contestualmente fissato con norma primaria equipollente.

In terzo luogo, che non si possano usare a copertura mere sopravvenienze di bilancio in termini di maggiori entrate lo esplicita la stessa richiamata disposizione di cui all'art. 17, quando, alla lettera c) del comma 1, àncora la maggiore entrata ad una modifica legislativa e al comma 1-*bis* fissa che

2019 (decisione 25 gennaio 2021, n. 4/2021/PARI, punti 5 e 7)", valorizzando, come attendibili – ma senza un persuasivo scrutinio – esclusivamente le "autocertificazioni" rinvenibili: a) in due deliberazioni consiliari di approvazione dei piani di rientro [in realtà la sentenza cita espressamente solo la deliberazione consiliare del 27 dicembre 2019 verbale n. 22/2] che avrebbero vincolato l'ente a «destinare prioritariamente ogni risorsa libera di bilancio alla copertura della quota annuale del disavanzo», specificando che negli esercizi 2019-2021 tale quota annuale venisse finanziata «con una contrazione della spesa corrente» [evidenza che, invero, nulla aggiunge circa la reale disponibilità di quota di ripiano poiché anticipata nell'anno precedente]; b) nella relazione sulla gestione dell'esercizio 2019 – allegata alla deliberazione della Giunta regionale della Regione Abruzzo 30 giugno 2020, n. 363/C (Disegno di legge regionale recante: "Rendiconto generale per l'esercizio 2019", peraltro non ancora approvato dal Consiglio regionale) – che attesterebbe l'avvenuto conseguimento sia dell'obiettivo di ripianamento della quota annuale appostata nel bilancio di previsione, sia del recupero dell'ulteriore importo [con rifermento a tale secondo documento, vale osservare che detto disegno di legge concernente il Rendiconto regionale, non aveva ancora formato oggetto di parifica e dunque non poteva di per sé ritenersi persuasivo elemento comprovante la sussistenza della copertura con mezzi di bilancio; va aggiunto che la sopravvenuta parifica del rendiconto da parte della Sezione regionale della Corte dei conti, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale, non si esprime in modo puntuale al riguardo; la qual cosa non può di per sé ritenersi "risultanza" idonea a fornire evidenza della sussistenza di una risorsa libera da impiegare a copertura di nuovi oneri].

“le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica”. Laddove la seconda disposizione è meramente ripetitiva della prima, a conferma, comunque, che lo scopo di questa normativa è evidente: evitare che si possano utilizzare a copertura gli effetti di fluttuazioni di bilancio di segno positivo (per miglioramento del ciclo economico, essenzialmente) la cui sostenibilità molto probabilmente è inferiore a quella della certezza dell’onere nuovo o maggiore da coprire.

All’eventuale obiezione secondo cui ciò riguarda formalmente la copertura sulle maggiori entrate e non le minori spese, si può agevolmente rispondere nel senso che, anzitutto, si può ritenere nel sistema – previsto sul versante delle entrate – l’obbligo di evitare di utilizzare a copertura mere sopravvenienze di bilancio, per intuibili ragioni di prudenza. In secondo luogo, soccorre in tal senso la ricostruzione della soppressione della norma della legge di contabilità del tempo (la legge n. 468 del 1978, e successive modifiche ed integrazioni, ad opera soprattutto della legge n. 362 del 1988) che prevedeva, tra le possibilità di copertura, il poter far riferimento a minori spese di bilancio che si dovessero appalesare in corso esercizio (e a determinate, altre condizioni)[13].

Non casualmente peraltro tale norma, all’epoca soppressa, non entrò a far parte del sistema delle coperture di cui alla successiva legge di contabilità n. 196 del 2009 e successive modifiche ed integrazioni.

In sostanza, la sopravvenienza di risorse, sia sul lato delle maggiori entrate che su quello delle minori spese, senza un fondamento normativo non costituisce valida copertura, per motivi di prudenza anzitutto.

A questo riguardo, la stessa Corte costituzionale – ancora una volta, nella sentenza n. 226/2021 – ha ricordato che l’art. 17 della legge n. 196 del 2009, al comma 1, prevede quali “esclusive modalità di copertura finanziaria” delle spese l’utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi

[13] Il testo della disposizione era il seguente: “a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, con conseguente divieto, nel corso dello stesso esercizio, di variazioni volte ad incrementare i predetti capitoli. ove si tratti di oneri continuativi pluriennali, nei due esercizi successivi al primo, lo stanziamento di competenza dei suddetti capitoli, detratta la somma utilizzata come copertura, potrà essere incrementato in misura non superiore al tasso di inflazione programmato in sede di relazione previsionale e programmatica. a tale forma di copertura si può fare ricorso solo dopo che il governo, abbia accertato, con la presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio, che le disponibilità esistenti presso singoli capitoli non debbono essere utilizzate per far fronte alle esigenze in integrazione di altri stanziamenti di bilancio che in corso di esercizio si rivelino sottostimati. in nessun caso possono essere utilizzate per esigenze di altra natura le economie che si dovessero realizzare nella categoria "interessi" e nei capitoli di stipendi del bilancio dello stato. le facoltà di cui agli articoli 9 e 12, primo comma, non possono essere esercitate per l'iscrizione di somme a favore di capitoli le cui disponibilità siano state in tutto o in parte utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese disposte con legge”. essa fu abrogata dall’art. 1-bis del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, nel testo aggiunto dalla relativa legge di conversione.

speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.
d1) quanto al quarto punto (la norma di copertura di cui alla legge della regione Abruzzo n. 20 del 2020), come si è visto, la pronuncia sembra fermarsi alla verifica della sussistenza o meno del presupposto su cui ruota il ricorso, e cioè della sussistenza o meno di un piano di rientro dettagliato, senza, però, entrare nel merito dell'operazione contabile che l'art. 5, comma 2, (nonché per rinvio implicito anche l'art. 6) realizza, sussistendone i presupposti.
Infatti, come sopra evidenziato, i profili di scrutinio della norma di copertura in generale non si arrestano all'esame del "mezzo" (di copertura).
In altre parole, la possibilità di utilizzare a copertura di nuovi oneri (*rectius*, compensando "con mezzi interni" di copertura) il maggior rientro non avrebbe dovuto esimere dal verificare la legittimità dell'operazione contabile circa la previsione dell'onere e della sua copertura.
Solo il necessario vaglio di questi profili ulteriori avrebbe potuto far concludere *hic et nunc*, in modo esaustivo, che la norma in questione rispettasse i parametri costituzionali e ordinamentali che presiedono al corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, il che è mancato e si è riflesso nel fatto che alla fine si è respinto il ricorso, con ciò avallando non solo una libertà di utilizzo delle risorse derivanti dal rientro accelerato quale non trova sostegno nel sistema, come prima si è argomentato, ma considerando, *sic et simpliciter*, e dunque senza i necessari approfondimenti, coerente con l'obbligo costituzionale di copertura una compensazione su (peraltro presunte) sopravvenienze attive e dunque su mezzi di bilancio.
Da questo secondo punto di vista (non indagato dalla Corte, sebbene dovesse ritenersi riconducibile al *thema decidendum* introdotto dal ricorso governativo, atteso che l'obbligo di copertura ove contestato esige, per le ricordate caratteristiche che lo connotano, uno scrutinio a tutto tondo), la conclusione non cambia alla luce del dato di fatto per cui la norma della Regione Abruzzo sembra in effetti limitarsi a prevedere l'onere e la relativa compensazione nell'ambito del medesimo esercizio (2020), in coerenza dunque con il mezzo annuale di copertura, non inducendo peraltro a una dequalificazione della spesa per il fatto che la finalità del nuovo onere si riferisce a "disposizioni a sostegno dei Comuni per interventi urgenti conseguenti ad avversità atmosferiche e per l'adeguamento delle infrastrutture urbane", ossia a finalità di parte capitale. Ciò oltretutto per il cennato profilo del mancato accertamento ovvero della mancata verifica della effettività delle risorse connesse

all'accelerazione del rientro, a parte le questioni metodologiche più generali prima evidenziate (coperture su sopravvenienze di bilancio).

4. Un approfondimento sulla presunta neutralità delle norme interessate.

Circa poi la sussistenza o meno di profili di aggravio della finanza pubblica, un'osservazione va svolta sia in riferimento alla norma di cui al decreto-legge n. 18 che a quella della Regione Abruzzo oggetto direttamente della sentenza.

Da quest'ultimo punto di vista la Corte conclude, al punto 2.3 del "*Considerato in diritto*", nel senso che "né sono fondati gli ancillari profili di censura che, sempre in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., lamentano sia la produzione di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, sia il pregiudizio agli equilibri finanziari del bilancio regionale. infatti, una volta esclusa l'inidoneità della descritta modalità di copertura finanziaria a contrastare con l'evocato parametro costituzionale, non appaiono configurabili né ripercussioni sul disavanzo di amministrazione e sul percorso di recupero delineato dal piano di rientro, né vulnera agli equilibri finanziari del bilancio regionale".

Dal primo punto di vista (ossia, in riferimento al decreto-legge n.18), si ricorderà che la riportata relazione tecnica del Governo non ascriveva alla norma interessata effetti negativi sulla finanza pubblica. Anche qui sovviene la necessità di fare chiarezza.

La norma statale non è priva – invece – di effetti sulla finanza pubblica.

Infatti, rispetto alla legislazione vigente si ha un effetto di miglioramento il primo anno, derivante dal maggior rientro del singolo ente che utilizzi la possibilità in tal senso, e un peggioramento, sempre rispetto al profilo a legislazione vigente, negli anni successivi, speculare ovviamente al miglioramento, per tutti gli esercizi in cui si spalma l'effetto di detto miglioramento di un esercizio. Ciò semplicemente per il sempre più spesso negletto principio di annualità, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

Quanto poi alla norma della regione Abruzzo, la riportata conclusione di cui al punto 2.3 della sentenza non coglie l'effetto del pregiudizio agli equilibri finanziari del bilancio regionale, che egualmente rimane non peggiorato nell'esercizio dell'anticipo del rientro, ove i proventi vengano spesi, ma peggiora specularmente negli anni successivi, proprio perché, rispetto alla legislazione vigente, si ha un minor recupero rispetto a quanto incorporato nei saldi tendenziali.

5. Conclusioni.

Per concludere, rimane problematica sia la tranciante opzione ermeneutica formulata dalla Corte circa la sicura qualificazione della disposizione di cui all'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020 quale norma da ascrivere – indirettamente – nel novero di quelle di copertura, sia la rilevanza

giuridica assegnata dalla Corte medesima ai decreti ministeriali correttivi, segnatamente ai fini dello scrutinio di costituzionalità di una norma di legge in relazione al parametro costituzionale.
Sotto altro profilo, si evidenzia che la pretesa violazione del parametro costituzionale (art. 81, terzo comma, Cost.) da parte di una norma di copertura sconta, comunque, la peculiare conformazione di tale tipologia di previsione legislativa, che – come si è visto – presenta caratteristiche *sui generis*; sicché, in tal caso, il contrasto con la norma costituzionale non può essere individuata e valutata con un semplice raffronto alla stregua di una regola di non contraddizione tra "contenuto" della norma parametro e "contenuto" della norma di copertura impugnata, occorrendo, in via preliminare, un'indispensabile valutazione in concreto[14] di quest'ultima in relazione alle specifiche caratteristiche dell'onere da coprire.
Ebbene tali elementi di fatto che avrebbero potuto consentire un pieno scrutinio della norma regionale non erano in concreto disponibili, mancando il piano di rientro dal disavanzo idoneo a dimostrare l'*an* e il *quomodo* della sopravvenienza di una risorsa libera nonché la parificazione del rendiconto 2019, intervenuta solo nel gennaio 2021. Al momento dell'approvazione della legge regionale, non si aveva cioè contezza e certezza della effettività della sopravvenienza. Né – come si è visto – di tale sussistenza risultavano conclusive evidenze, trattandosi di una legge regionale *sui generis*, ossia quella di approvazione del bilancio di previsione per la quale – come è noto – la relazione tecnica è sovente omessa ovvero risulta del tutto carente, come prima accennato.
Altro aspetto da aggiungere – e di carattere invero pregiudiziale – consiste nel chiarire se la questione, per come sollevata dal Presidente del Consiglio, dovesse ritenersi necessariamente delimitata alla sussistenza o meno del piano di rientro particolareggiato o se la Corte potesse ritenersi chiamata a esaminare la questione nella sua prospettazione più ampia, e cioè se la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. ad opera della norma regionale fosse effettivamente sussistente.
Probabilmente quest'ultima sembra l'ipotesi più plausibile, in quanto, in definitiva, il dubbio del Governo era che la norma fosse sostanzialmente priva di copertura, senza che il *thema decidendum* potesse ritenersi necessariamente delimitato dal profilo[15] indicato nel ricorso governativo consistente – come si è visto – nel ritenuto carattere dirimente della sussistenza o meno del vincolo introdotto da un decreto ministeriale, e cioè la redazione di un piano di rientro da particolareggiato, tant'è che la

[14] Cerri A., Corso di giustizia costituzionale, Milano, 2004, p. 114.
[15] Cerri A., op. cit., p. 116; 193.

stessa Corte riconosce, nella specie, la sussistenza, per logicità intrinseca, di “ancillari profili di censura” (cfr. il citato punto 2.3 del *diritto* della sentenza in commento).

In buona sostanza il dubbio del ricorso governativo era che, al di là di quanto affermato nella legge regionale, la risorsa di bilancio già vincolata al piano di rientro fosse effettivamente da ritenere svincolata per effetto dell’intervenuto anticipo nell’anno precedente e dunque idonea a costituire sicuro mezzo di copertura.

E il dubbio è stato chiarito dalla Corte nel senso della libertà di utilizzo, senza però che siano stati accertati né il fondamento di tale interpretazione né i successivi risvolti, in termini di ammissione di una copertura a bilancio su sopravvenienze e senza previo o contestuale accertamento – da parte di alcun attore istituzionale coinvolto nella vicenda – circa l’effettiva disponibilità delle risorse derivanti dall’anticipo del rientro.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

IL RUOLO DELLA CARTELLA CLINICA NELL'AMBITO DELLA ATTIVITÀ SANITARIA, INCIDENZA PROBATORIA E REGIME GIURIDICO

di Luca Venerando Giuffrida[1], Dottore di ricerca in Diritto amministrativo e dirigente amministrativo presso un'Azienda sanitaria.

SOMMARIO: 1. Premessa: cenni storici e inquadramento della questione. - 2. Definizione e natura giuridica della cartella clinica. - 3. Redazione e contenuto della cartella clinica. - 4. L'obbligo di tenuta e conservazione della cartella clinica. - 5. La cartella clinica elettronica. - 6. Il trattamento dei dati personali contenuti nella cartella clinica. – 7. L'accesso ai dati personali. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: cenni storici e inquadramento della questione

La cartella clinica ha da sempre svolto un ruolo fondamentale nell'ambito dell'attività sanitaria, costituendo il documento che contiene i dati anagrafici del paziente e tutte le informazioni mediche relative agli

[1] Dottore di ricerca in Diritto amministrativo e dirigente amministrativo presso un'Azienda sanitaria.
Le opinioni espresse nel presente articolo sono da attribuire esclusivamente all'autore, a titolo personale, e non sono riconducibili, in alcun modo, all'Amministrazione di appartenenza.

esami diagnostici e ai trattamenti terapeutici cui il medesimo è sottoposto[2].

Il nostro ordinamento giuridico prendeva in considerazione la "cartella clinica", per la prima volta, con il R.D. 30.09.1938, n. 1631, il quale all'art. 24 affermava che "*…il primario…cura, sotto la propria responsabilità, la regolare tenuta delle cartelle cliniche e dei registri nosologici…*". Per vero, secondo certa dottrina[3], i primi riferimenti normativi risalgono già al R.D. del 1891, n. 99 che disponeva *"la conservazione dei documenti relativi all'ammissione del ricoverato, alla diagnosi, al sommario mensile delle condizioni cliniche e alla dismissione"*[4].

A tutt'oggi, tuttavia, non sussiste ancora una disciplina omogenea e organica di questo strumento[5].
E' pertanto opportuno, come vedremo di seguito, fare riferimento a specifiche disposizioni normative che ci consentono di individuare la natura giuridica e i caratteri essenziali della stessa. A tali disposizioni si affiancano, poi, le diverse pronunce della giurisprudenza di legittimità che completano il quadro giuridico di riferimento.

In tale contesto, tra i principali profili, spiccano per rilevanza l'obbligo di tenuta e conservazione della cartella clinica, nonché la tutela dei dati sensibili contenuti nella stessa, alla luce soprattutto della nuova normativa in materia di protezione dei dati personali e della contestuale adozione nel nostro ordinamento giuridico di strumenti digitali.

[2] V. MAGLIONA – PASTORA, *La cartella clinica rappresentata. Aspetti giuridici e medico legali*, in *Riv. It. Di Medicina Legale*, 1991, p. 453, secondo i quali la cartella clinica «*rappresenta l'insieme dei dati relativi al paziente raccolti dal personale sanitario; costituisce pertanto il presupposto indispensabile di qualsiasi prestazione sanitaria che non presenti carattere di mera episodicità, ma che si svolga secondo requisiti di continuità e di durata, consentendo la raccolta e l'integrazione dei dati anamnestici, degli elementi obiettivi, delle informazioni relative al decorso della malattia, e di ogni elemento di ordine diagnostico, prognostico o terapeutico, ordinati cronologicamente*».

[3] VITTORIO FINESCHI, *Guida all'esercizio professionale per i medici-chirurghi e gli odontoiatri*, 2010, *Cartella clinica*, Cgems, Torino.

[4] E' stato altresì rilevato che "*L'uso sistematico di una documentazione clinica sul singolo malato viene fatto risalire a Leonardo Botallo, nel XVI secolo. Si deve, invece, l'utilizzo della cartella clinica nella pratica a Pierre Cabanis, verso la fine del 1700*". Così, MICHELE ZAGRA, ANTONINA ARGO, STEFANIA ZERBO, *Medicina legale orientata per problemi*, 2011, pag. 213.

[5] In merito alla distinzione tra le diverse tipologie di cartelle cliniche cartacee e del loro valore giuridico, si rinvia a M. QUADRELLI, *La documentazione sanitaria: cartelle cliniche, schede sanitarie, cartelle infermieristiche*, in Diritto.it, 2013.

2. Definizione e natura giuridica della cartella clinica

Al fine di ricavare i caratteri essenziali dello strumento in considerazione, appare utile muovere dalla definizione elaborata dal Ministero della Sanità contenuta nelle c.d. Linee guida 17 giugno 1992, recanti "*La compilazione, la codifica e la gestione della scheda di dimissione ospedaliera istituita ex dm 28.12.1991*", in base alle quali la cartella clinica costituisce «*lo strumento informativo individuale finalizzato a rilevare tutte le informazioni anagrafiche e cliniche significative relative ad un paziente e ad un singolo episodio di ricovero".* Si aggiunge, inoltre, che "*Ciascuna cartella clinica ospedaliera deve rappresentare l'intero episodio di ricovero de1 paziente nell'istituto di cura: essa, conseguentemente, coincide con la storia della degenza del paziente all'interno dell'ospedale. La cartella clinica ospedaliera ha così inizio al momento dell'accettazione del paziente in ospedale, ha termine al momento della dimissione del paziente dall'ospedale e segue il paziente nel suo percorso all'interno della struttura ospedaliera*».

La cartella clinica costituisce quindi quel documento eterogeneo che attesta l'intero periodo temporale di degenza del paziente all'interno della struttura sanitaria, contenendo i suoi dati, raccolti dal personale sanitario, al fine di certificare ciò che viene rilevato e ciò che viene effettuato dal momento del suo ricovero fino alle dimissioni[6].

Sebbene sia nata come uno strumento di ausilio l'esercente la professione sanitaria, essa ha poi assunto sempre più anche una funzione di rilievo nel campo giuridico, permettendo la valutazione dell'eventuale nesso causale tra il danno lamentato da un paziente e il comportamento del sanitario.

Con particolare riferimento alla natura giuridica della cartella clinica, occorre distinguere a seconda che la stessa sia redatta all'interno di strutture sanitarie pubbliche ovvero private.

[6] Questa descrizione coincide con la definizione di cartella clinica data anche dall'American Hospital Medical Record Association secondo cui «*the medical record is the who, what, why, when and how of patient care during hospitalization*»: in questi termini, MICHELE ZAGRA, ANTONINA ARGO, STEFANIA ZERBO, *Medicina legale orientata per problemi*, Edra, pag. 213, 2018.

In quest'ultimo caso, l'art. 35, comma 1, del D.P.C.M. 27-6-1986, recante "*Atto di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in materia di requisiti delle case di cura private*", sancisce l'obbligo per la casa di cura privata della compilazione della cartella clinica[7]. In tal caso, deve riconoscersi alla stessa natura di atto privato[8].

Diverso è il caso della cartella clinica redatta all'interno di ospedali o strutture private convenzionate. Secondo la giurisprudenza di legittimità[9], essa costituisce "*atto pubblico di fede privilegiata con riferimento alla sua provenienza dal pubblico ufficiale e ai fatti da questi attestati come avvenuti in sua presenza*". La qualifica, alle suddette condizioni, della cartella clinica quale atto pubblico comporta la configurabilità di determinati reati nel caso di commissione di comportamenti antigiuridici[10]. In particolare, trovano applicazione gli articoli 479 e 476 c.p., contemplanti rispettivamente il falso ideologico e quello materiale, il 328 c.p. in tema di omissione o rifiuto di atti di ufficio e il 326 c.p. relativo alla rivelazione di segreto d'ufficio.

Sotto il profilo del suo valore probatorio, la giurisprudenza[11], corroborata dalla dottrina maggioritaria[12], ritiene che "*Le attestazioni contenute in una cartella clinica, redatta da un'azienda ospedaliera pubblica, o da un ente convenzionato con il servizio sanitario pubblico, hanno natura di certificazione amministrativa, cui è applicabile lo speciale*

[7] In vero, già il D.M. 5 agosto 1977 in tema di "*Determinazione dei requisiti tecnici sulle case di cura private*" all'art. 24, stabilisce che "*In ogni casa di cura privata è prescritta, per ogni ricoverato, la compilazione della cartella clinica, da cui risultino le generalità complete, la diagnosi di entrata, l'anamnesi familiare e personale, l'esame obiettivo, gli esami di laboratorio e specialistici, la diagnosi, la terapia, gli esiti e i postumi. Le cartelle cliniche, firmate dal medico curante, dovranno portare un numero progressivo ed essere conservate a cura della direzione sanitaria*".

[8] VITTORIO FINESCHI, *Guida all'esercizio professionale per i medici-chirurghi e gli odontoiatri,* cit.

[9] Sezioni Unite, n. 7958 del 27/03/1992; Corte di Cassazione, Sez. III Civ., 30 novembre 2011, n. 25568; Corte di Cassazione, Sez. Lav., Ordinanza 20 novembre 2017, n. 27471; Corte di Cassazione, Sez. IV Civ., 30 luglio 2018, n. 20161.

[10] Così, secondo Cassazione sez. V penale, 21 aprile-11 novembre 1983, n. 9423 "*le modifiche e le aggiunte integrano un falso punibile, anche se il soggetto abbia agito per ristabilire la verità, perché violano le garanzie di certezza accordate agli atti pubblici*". Inoltre, è stato ritenuto colpevole del reato di falso ideologico ex art. 479 c.p. il sanitario che ha inserito "indicazioni non veritiere" in una scheda di dimissione ospedaliera, atteso che la stessa è parte integrante della cartella clinica (Cfr., Cass. Pen., Sez. V, 22 giugno 2013, n. 35104, in Foro it., 2013, Falsità in atti, n. 29).

[11] Cassazione civile sez. lav., 20/11/2017, n.27471; Cass. 30 novembre 2011, n. 25568, in Giust. civ., 2012, 5, I, 1248; Cass., Sez. III, 12 maggio 2003, n. 7201, in Mass. Giust. civ., 2003, 5.

[12] V. CECCARELLI, *La cartella clinica nel processo*, Speciale Osservatorio Danno alla Persona (a cura di D. AMRAM), Danno e Responsabilità, WOLTERS KLUWER, 2019, 2, pp. 166-170; PALMERI – MUCCI, *La cartella clinica. Aspetti medico legali e responsabilità professionale*, Padova, 1990; MERUSI – BARGAGNA, *La cartella clinica*, Milano, 1978.

regime di cui agli artt. 2699 e segg. c.c., per quanto attiene alle sole trascrizioni delle attività espletate nel corso di una terapia o di un intervento, restando, invece, non coperte da fede privilegiata le valutazioni, le diagnosi o, comunque, le manifestazioni di scienza o di opinione in essa espresse".

Secondo questa impostazione, risulta pertanto applicabile l'art. 2699 c.c., ai sensi del quale l'atto pubblico è «*il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato*», mentre il successivo art. 2700 c.c. stabilisce espressamente che esso «*fa piena prova*», fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formalizzato, delle dichiarazioni rese dalle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta essere avvenuti alla sua presenza.

La norma richiamata, nel determinare l'efficacia di prova legale dell'atto pubblico, prevede, tuttavia, una chiara limitazione di tale efficacia alle sole dichiarazioni effettivamente rese dalle parti come indicate nel documento. L'atto, pertanto, non costituisce alcuna prova legale della veridicità del contenuto di tali dichiarazioni.

Vale altresì rilevare come, secondo la giurisprudenza[13], nel caso in cui le attestazioni contenute nella cartella siano favorevoli a chi le ha redatte e oggetto di contestazione sia proprio la responsabilità di quest'ultimo, esse allora non costituiscono piena prova ex artt. 2700 ss. c.c. Il principio base è quello secondo cui "*un documento proveniente dalla parte che voglia giovarsene non può costituire prova in favore della stessa né determina inversione dell'onere probatorio*"[14].

Giova precisare che per "certificato" deve intendersi ogni «*documento rilasciato da una amministrazione pubblica avente funzione di ricognizione, riproduzione o partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti*

[13] Cass. 27 settembre 1999, n. 10695, in Mass. Giust. civ., 1999, 2020; Cass. 18 settembre 1980, n. 5296.

[14] Cassazione Civ, VI Sezione, Sentenza n. 8290/2016.

contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da titolari di funzioni pubbliche»[15]. Il certificato costituisce, pertanto, un documento giuridicamente rilevante poiché caratterizzato dal requisito della c.d. certezza delle informazioni che esso contiene.

La dottrina tradizionale è solita distinguere, sotto il profilo probatorio, le certificazioni amministrative in due macro categorie e cioè quelle delle certificazioni proprie e improprie[16].

In particolare, le prime sono definite certificazioni c.d. di esistenza o obiettive, poiché contengono l'attestazione di operazioni o di fatti intesi quali unica rappresentazione possibile della realtà. Tali certificazioni, in altri termini, costituiscono certezza legale incontrovertibile e valida *erga omnes*, non potendo essere assunta altra rappresentazione difforme. Le certificazioni amministrative proprie hanno quindi efficacia probatoria legale e, conseguentemente, non è ammessa alcuna prova contraria[17].

Le certificazioni improprie, c.d. valutative o soggettive, invece, costituiscono mere dichiarazioni di scienza contenenti l'attestazione di un giudizio conclusivo a cui è pervenuto un soggetto pubblico a seguito dell'esame di una determinata situazione di fatto. Le dichiarazioni di scienza in cui si sostanziano tali certificazioni non producono effetti vincolanti *erga omnes*, ma rappresentano esclusivamente certezze informative o notiziali altamente probabili, assistite unicamente da presunzione *iuris tantum* di legittimità e liberamente apprezzabili dal giudice.

[15] Art. 1, lett. f), DPR 28 dicembre 2000, n. 445, recante "*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*", come sostituito dal DPR n. 137 del 2003. Sul punto si veda anche L. PERRONI, *Certificato*, in *Dig. It.*, VII, p. 750 ss., il quale ritiene che «*Il certificato in senso lato è l'atto per mezzo del quale una persona rivestita di particolari funzioni, all'uopo chiamata o autorizzata dalla legge, fa fede di un fatto che è a sua conoscenza*».

[16] V. M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo,* Milano, 1981; A. STOPPANI, *Certezza amministrativa*, in *Enc. Dir.*, 1960; S. GIACCHETTI, *Certificazione (diritto amministrativo)*, in *Enc. Giur.*, 1988, p. 4 ss., il quale ritiene che la distinzione tra certificazioni amministrative proprie ed improprie sia irrilevante in sede amministrativa, rilevando invece unicamente in sede penale; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, p. 546 ss., secondo il quale le certificazioni costituiscono in realtà una sottocategoria delle attestazioni poiché consistono in mere dichiarazioni di scienza relative a fatti di cui il dichiarante ha immediata e diretta conoscenza.

[17] Nella categoria delle certificazioni proprie rientrano, tra l'altro, le certificazioni di stato civile, quali, ad esempio, la certificazione di residenza e di stato di famiglia.

Ciò posto, pertanto, è chiara la natura della cartella clinica di atto pubblico, emanata nell'esercizio del potere certificativo, ponendosi tale strumento quale continua registrazione, e quindi certificazione, di tutti dati clinici relativi al paziente.

L'applicazione della disciplina normativa di cui agli articolo 2699 ss. c.c.[18], come si è detto, è tuttavia limitata esclusivamente alle trascrizioni delle attività mediche espletate nel corso di una terapia o di un intervento, non rivestendo natura di atto pubblico le valutazioni, diagnosi, manifestazioni di scienza o di opinioni in essa espresse.

3. Redazione e contenuto della cartella clinica

Non è presente nel nostro ordinamento giuridico una specifica disposizione normativa volta a disciplinare la redazione e il contenuto della cartella clinica, salvo quanto sancito dal già citato D.P.C.M. del 27 giugno 1986, art. 35, comma 1, il quale nel disporre che "*in ogni casa di cura privata è prescritta, per ogni ricoverato la compilazione della cartella clinica da cui risultino le generalità complete, la diagnosi di entrata, l'anamnesi familiare e personale, l'esame obiettivo, gli esami di laboratorio e specialistici, la diagnosi, la terapia, gli esiti e i postumi*", prevede norme che possono trovare agevole applicazione anche nel settore pubblico[19].

In aggiunta, deve essere richiamato l'articolo 26, comma 1, del Codice di deontologia medica, approvato dal consiglio direttivo dell'Ordine il giorno 11 settembre 2014 e s.m.i., ai sensi del quale «*Il medico redige la cartella clinica, quale documento essenziale dell'evento ricovero, con*

[18] TAR Sicilia Catania, Sez. IV, 27 maggio 2019, n. 1301, secondo il quale «*Il referto, nella parte relativa alle notizie anamnestiche, riveste natura di atto pubblico munito di fede privilegiata di cui all'articolo 2700 c.c. in base al principio secondo il quale le attestazioni contenute in una cartella clinica, redatta da un'azienda ospedaliera pubblica, o da un ente convenzionato con il servizio sanitario pubblico, hanno natura di certificazione amministrativa, cui è applicabile lo speciale regime di cui agli artt. 2699 e segg. cod. civ. per quanto attiene alle sole trascrizioni delle attività espletate nel corso di una terapia o di un intervenendo, restando, invece, non coperta da fede privilegiate le valutazioni, le diagnosi o, comunque, le manifestazioni di scienza o di opinione in essa espresse*».

[19] I commi 2 e 3 dell'art. 35 in considerazione dispongono inoltre che "*Le cartelle cliniche, firmate dal medico curante e sottoscritte dal medico responsabile di raggruppamento, dovranno portare un numero progressivo ed essere conservate a cura della direzione sanitaria. Fatta salva la legislazione vigente in materia di segreto professionale, le cartelle cliniche ed i registri di sala operatoria devono essere esibiti, a richiesta, agli organi formalmente incaricati della vigilanza.*

In caso di cessazione dell'attività della casa di cura le cartelle cliniche dovranno essere depositate presso il servizio medico-legale della U.S.L. territorialmente competente".

completezza, chiarezza e diligenza e ne tutela la riservatezza; le eventuali correzioni vanno motivate e sottoscritte».

La finalità certificativa della cartella clinica, infatti, impone che la stessa sia compilata dall'esercente la professione sanitaria contestualmente al momento dell'accettazione del paziente presso la struttura e ha termine al solo momento della dimissione dello stesso certificando così quello specifico evento di ricovero [20]. Il sanitario deve, in particolare, a indicare nella cartella clinica: le generalità del paziente ricoverato, tutti i dati anamnestici e quelli obiettivi relativi alla condizione clinica del paziente e alle attività diagnostico-terapeutiche a tal fine praticate, gli esami di laboratorio e specialistici effettuati. Il medico registra, poi, anche tutte le informazioni e i termini relativi al consenso o dissenso della persona assistita o del suo rappresentante legale con riguardo al trattamento dei dati sensibili nonché, infine, il consenso informato dato dal paziente in ordine agli interventi cui sottoporsi[21].

Dal tenore letterale delle norme appena richiamate, è altresì possibile individuare i requisiti sostanziali congiuntamente richiesti ai fini di una corretta redazione della cartella clinica[22].

Il primo di tali elementi è costituito dalla veridicità e chiarezza delle informazioni cliniche contenute nella cartella clinica: si richiede una effettiva corrispondenza tra gli esami diagnostici, i trattamenti e gli interventi eseguiti dagli esercenti la professione sanitaria e quanto in concreto attestato nella cartella clinica.

Secondo requisito sostanziale è, poi, rappresentato dalla completezza nonché dalla precisazione della cartella clinica, la quale cioè deve indicare, in maniera puntuale, tutti i dati clinici relativi al paziente che vanno

[20] La scheda di dimissione ospedaliera (c.d. SDO), quale «*parte integrante della cartella clinica*» rientra ai sensi degli articoli 1 e 3 del D.M. 28 dicembre 1991, tra i contenuti necessari della cartella clinica, assumendo così rilevanza probatoria.

[21] Sull'argomento, V. OCCORSIO, *Cartella clinica e responsabilità medica*, Milano, 2011. La recente giurisprudenza, in merito, evidenzia che «*dalla cartella clinica, che contiene non solo la descrizione dell'atto chirurgico eseguito ma anche il consenso informato, il diario clinico giornaliero con la somministrazione di terapia farmacologica, le eventuali complicanze insorte dopo l'intervento, è possibile ricostruire la storia del paziente e verificare l'eventuale sussistenza di errori diagnostici, terapeutici, o esecutivi nel compimento dell'atto chirurgico*» (Cfr. Tribunale di Velletri, Sez. II, 17 febbraio 2020, n. 366).

[22] Sul punto v. L. NISSOLINO, *Cartella clinica e scheda di dimissione ospedaliera*, in *Ventiquattrore Avvocato*, 2007, n. 12, p. 42 ss.

trascritti contestualmente e contemporaneamente al verificarsi dell'intervento e, quindi, in ordine cronologico con l'annotazione della data e dell'ora. Il medico, infatti, registra nella cartella clinica il decorso clinico assistenziale nel suo contestuale manifestarsi periodo di ricovero ovvero nell'eventuale pianificazione anticipata della cura nel caso in cui il paziente versi in una malattia progressiva. La norma richiamata richiede, al fine di meglio garantire il rispetto del requisito della completezza, che l'esercente la professione sanitaria apponga poi la propria firma ogni qualvolta trascriva qualsiasi dato clinico o informazione sanitaria nella cartella clinica. Tale previsione è chiaramente volta ad assicurare una concreta tracciabilità della relativa redazione, specialmente rilevante ai fini di un eventuale accertamento di responsabilità in capo al medico o alla struttura sanitaria.

Nel corso del periodo temporale di ricovero del paziente all'interno della struttura ospedaliera è possibile chiaramente che l'esercente la professione sanitaria debba modificare alcune delle informazioni sanitarie precedentemente trascritte nella cartella clinica. Tale possibilità è, tuttavia, consentita nei limiti che l'esercente la professione sanitaria lasci quanto meno leggibili le precedenti annotazioni. È evidente che, anche in tal caso, lo scopo perseguito è quello di consentire un effettivo controllo e tracciabilità di tutte le informazioni cliniche trascritte, specialmente quando la verifica e valutazione della cartella clinica si rende necessaria nell'ambito di un giudizio di responsabilità sanitaria.

L'obbligo di una fedele e diligente compilazione della cartella clinica si manifesta, altresì, nel divieto di inserimento "ora per allora" nell'atto di fatti, anche se con il preteso intento di rendere il contenuto conforme al vero, salvo commettere il reato di falso materiale in atto pubblico (art. 476, c.p.). La cartella clinica rappresenta un diario del decorso della malattia e di altri fatti clinici rilevanti, pertanto, la sua alterazione, inserendo elementi ora per allora, pregiudica gravemente la funzione tipica dell'atto. In altri termini, la fede pubblica "*viene ad essere lesa anche quando, indipendentemente dal contenuto dell'atto pubblico, non vi*

sia corrispondenza tra l'effettivo "iter" di formazione del medesimo atto e quello che appare dal giuridicamente rilevante"[23].

L'importanza del rispetto dei requisiti formali e sostanziali nella redazione della cartella clinica trova conferma alla luce del rilevante valore giuridico probatorio che la stessa assume nel corso di un giudizio di responsabilità sanitaria, tanto civile quanto penale. Essa rappresenta, infatti, uno tra i principali oggetti di indagine poiché consente al giudice di individuare le scelte e gli interventi effettuati dagli esercenti la professione sanitaria.

4. L'obbligo di tenuta e conservazione della cartella clinica

Il direttore dell'unità operativa complessa ove il paziente è ricoverato è responsabile, ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. n. 128 del 1969, della tenuta e conservazione della cartella clinica, fino all'invio presso gli archivi centrali, momento a partire dal quale la responsabilità per omessa conservazione della cartella si trasferisce in capo alla Struttura sanitaria, e quindi alla direzione sanitaria di essa, che deve conservarla in luoghi appropriati, non soggetti ad alterazioni climatiche e non accessibili da estranei. In capo al primario, pertanto, grava un dovere di diligenza di cui all'articolo 1176, comma 2, c.c. nel garantire il rispetto e la continua verifica sulla presenza dei requisiti formali e sostanziali sopra esaminati[24].

La posizione assunta dalla giurisprudenza della Suprema Corte distingue tra gli obblighi di compilazione della cartella clinica e quelli di conservazione della stessa, con conseguenze sotto l'aspetto dell'onere della prova.

[23] Cass. Pen. Sez. V, Sent., 11-09-2013, n. 37314.

[24] L'obbligo di diligenza consistente nella corretta compilazione e conservazione della cartella clinica, in presenza di particolari situazioni che richiedono la presenza di più specialisti sanitari (c.d. *équipe* medica), grava su ciascun componente dell'équipe medica, indipendentemente dalle specifiche mansioni a lui affidati. Come, infatti, osserva la recente pronuncia della giurisprudenza di legittimità «*rientra tra gli obblighi di ogni singolo componente di una équipe chirurgica, sia esso in posizione sovra o sotto – ordinata, anche quello di prendere visione, prima dell'operazione, della cartella clinica contenente tutti i dati per verificare la necessità di adottare particolari precauzioni imposte dalla specifica condizione del paziente ed eventualmente segnalare, anche senza particolari formalità, il suo motivato dissenso rispetto alle scelte chirurgiche effettuate e alla scelta stessa di procedere all'operazione, potendo solo in tali casi esimersi dalla concorrente responsabilità di membri dell'equipe nell'inadempimento della prestazione sanitaria*» (Corte di Cassazione, Sez. III Civ., 17 ottobre 2019, n. 26307. In tal senso v. anche Tribunale di Benevento, Sez. II, 18 febbraio 2020, n. 365).

Con riferimento alla prima fattispecie, la giurisprudenza di legittimità, a seguito dell'importante pronuncia a Sezioni Unite del 2008, è costante nel ritenere che l'irregolare tenuta della cartella clinica non consente di escludere a priori la sussistenza di un nesso di causalità materiale tra la condotta colposa dell'esercente la professione sanitaria e la patologia accertata, permettendo, invece, al giudice di fare ricorso alle presunzioni[25].

In tale prospettiva, in applicazione della legge c.d. Gelli Bianco[26] in materia di responsabilità sanitaria e della conseguente pronuncia della Suprema Corte[27], il paziente, che si ritiene danneggiato, nell'essere tenuto a provare, oltre il danno subito, altresì il nesso di causalità materiale, non può tuttavia essere pregiudicato, sul piano probatorio, dalla difettosa tenuta della cartella clinica. Pertanto, deve ritenersi necessariamente ammissibile il ricorso alla presunzioni.

Secondo la consolidata giurisprudenza in esame, inoltre, come peraltro ribadito nella recente pronuncia del 2019, «*in tema di responsabilità sanitaria, l'eventuale incompletezza della cartella clinica è circostanza di fatto che il giudice può utilizzare per ritenere dimostrata l'esistenza di un valido legame causale tra l'operato del medico e il danno patito dal paziente, soltanto quando proprio tale incompletezza abbia reso impossibile l'accertamento del relativo nesso eziologico e il professionista abbia comunque posto in essere una condotta astrattamente idonea a provocare la lesione*»[28].

In altri termini, il nesso di causalità materiale tra la condotta del medico e il danno subito dal paziente è da considerarsi sussistente, tramite il ricorso alle presunzioni, esclusivamente se il mancato

[25] Corte di Cassazione, Sez. Un., 11 gennaio 2008, n. 577; Corte di Cassazione, Civ., 12 giugno 2015, n. 12218; Corte di Cassazione, Sez. III Civ., Ordinanza 23 marzo 2018, n. 7250.

[26] Come è noto, con la legge n. 24/2017 i medici rispondono a titolo di responsabilità extracontrattuale, a norma dell'art. 2043 c.c., mentre le strutture sanitarie rispondono a titolo di responsabilità contrattuale, con ogni conseguenza di legge in relazione sia agli oneri probatori gravanti sulle parti che alla prescrizione, da ritenersi quinquennale per la responsabilità extracontrattuale e decennale per la responsabilità contrattuale.

[27] Corte di Cassazione, Sez. III Civ., Ordinanza n. 30998 del 2018. In tal senso altresì, Corte di Cassazione, civile, Ordinanza 18 febbraio 2021, n. 4424. Per un approfondimento sul tema, V. OCCORSIO, *Cartella clinica e «vicinanza» della prova*, in Riv. dir. civ., 2013, 1249 ss..

[28] Corte di Cassazione, Sez. III Civ., 11 novembre 2019, n. 28994; in tal senso, tra la giurisprudenza di merito v. Corte d'Appello di Firenze, Sez. II, 8 gennaio 2020, n. 18.

accertamento del nesso causale è conseguenza diretta dell'irregolare compilazione della cartella clinica e se la condotta dal medico realizzata risulti idonea a cagionare quel determinato danno[29].

Con riguardo, invece, all'ipotesi di omessa o difettosa conservazione della cartella clinica, in vero, l'obbligo di provvedere alla conservazione della cartella clinica grava, non esclusivamente in capo al medico, ma, pur se in un secondo momento, anche in capo all'ente sanitario.

In particolare, l'esercente la professione sanitaria, terminato il periodo di ricovero del paziente all'interno della struttura sanitaria, è tenuto a consegnare la relativa cartella clinica all'archivio centrare, istituito presso la struttura stessa. Da tale momento, la cartella clinica deve essere conservata, illimitatamente nel tempo, dalla struttura sanitaria e, più precisamente, dalla direzione sanitaria. Il direttore sanitario, cioè, è chiamato ad operare un concreto e continuo controllo sull'archivio centrale ove sono riposte le cartelle cliniche di ciascun paziente.

Pertanto, effettuata la consegna della cartella clinica all'archivio centrale, "*in caso di smarrimento, essendo la prestazione di custodia inadempiuta riconducibile ad un rapporto contrattuale tra paziente e struttura, graverebbe su quest'ultima la prova che l'inadempimento sia incolpevole….. Proprio per superare i problemi connessi allo smarrimento e alla deperibilità naturale delle cartelle, è in corso di realizzazione la digitalizzazione degli archivi sanitari, che comporterà il passaggio dalle cartelle cliniche cartacee alle cartelle cliniche digitali*"[30].

[29] In tema di dissenso tra sanitari, vale rammentare quanto stabilito dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui "*l'obbligo di diligenza che grava su ciascun componente dell'equipe medica concerne non solo le specifiche mansioni a lui affidate, ma anche il controllo sull'operato e sugli errori altrui che siano evidenti e non settoriali, sicchè rientra tra gli obblighi di ogni singolo componente di una equipe chirurgica, sia esso in posizione sovra o sotto ordinata, anche quello di prendere visione, prima dell'operazione, della cartella clinica contenente tutti i dati per verificare la necessità di adottare particolari precauzioni imposte dalla specifica condizione del paziente ed eventualmente segnalare, anche senza particolari formalità, il suo motivato dissenso rispetto alle scelte chirurgiche effettuate ed alla scelta stessa di procedere all'operazione, potendo solo in tal caso esimersi dalla concorrente responsabilità dei membri dell'equipe nell'inadempimento della prestazione sanitaria*" (Così, Cassazione civile sez. III, 17/10/2019, n. 26307).

[30] I giudici di legittimità si sono spinti ad affermare che in caso di smarrimento della cartella ad opera della struttura sanitaria, "*i medici si verrebbero a trovare in una posizione simmetrica a quella del paziente, rischiando a loro volta di essere pregiudicati dalla impossibilità di documentare le attività svolte e regolarmente annotate sulla cartella clinica*", correndo anch'essi il rischio di veder compromessa la possibilità di provare fatti ed elementi a propria discolpa. Nel caso concreto trattato, tuttavia, gli Ermellini hanno ritenuto che i medici coinvolti avessero comunque l'obbligo di procurarsi tutta la documentazione idonea a provare la propria

Peraltro, il Ministero della Sanità, con circolare n. 61 del 19 dicembre 1986, ha stabilito che la documentazione sanitaria (cartelle cliniche, unitamente ai relativi referti) presso le istituzioni sanitarie pubbliche e private di ricovero e cura è conservata illimitatamente poiché rappresenta un atto ufficiale che garantisce la certezza del diritto e permette le ricerche di carattere storico sanitario. Tale controllo è da ritenersi assolutamente necessario alla luce, soprattutto, dei dati sensibili contenuti in ciascuna cartella clinica. È, infatti, evidente che la diffusione di tali dati, quale conseguenza di un'irregolare conservazione della cartella clinica, determina in capo al paziente un serio pregiudizio, poiché consente a soggetti di terzi di venire a conoscenza delle condizioni di salute e delle informazioni sanitarie del medesimo. Ciò, chiaramente, in palese violazione del diritto alla riservatezza dei dati personali proprio di ciascun individuo.

La diffusione dei dati sensibili contenuti nella cartella, pertanto, fa sorgere in capo alla Struttura Sanitaria l'obbligo di risarcire il danno cagionato al paziente, salvo che non dimostri di aver adottato tutte le misure necessarie per garantire il pieno rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali[31].

5. La cartella clinica elettronica

Al giorno d'oggi si assiste a un progressivo sviluppo degli strumenti digitali ed elettronici, in vista del più avanzato progresso tecnologico che caratterizza la maggior parte dei Paesi europei, tra cui il nostro. Invero, anche nel campo sanitario il progressivo processo di digitalizzazione ha una ricaduta positiva sulle prestazioni sanitarie, in termini di maggiore qualità, efficienza e appropriatezza[32].

In tale contesto, nasce la c.d. cartella clinica elettronica (CEE), ossia il documento digitale entro cui si raccolgono, al pari di quella cartacea, tutti

posizione all'inizio della causa, avvenuto nel 2007, mentre la denuncia di smarrimento della stessa era stata sporta nell'anno 2013. In questi termini, Cass. civ., Sez. III, 13 luglio 2018, ord. n. 18567.

[31] Cass. civ. Sez. III Sent., 30-01-2009, n. 2468.

[32] G. VICARELLI, M. BRONZINI, *Sanità digitale. Riflessioni teoriche ed esperienze applicative*, Bologna, 2019, pag. 11.

i dati anagrafici e clinici di un paziente [33]. Essa, pertanto, si distingue, sia dal dossier sanitario, che comprende la documentazione clinica relativa a tutti gli interventi effettuati dal paziente presso la struttura che lo detiene[34], sia dal Fascicolo Sanitario Elettronico che, ai sensi dell'art. 12, comma 1[35], del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, "*è l'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito, riferiti anche alle prestazioni erogate al di fuori del Servizio sanitario nazionale*"[36].

Ciò posto, la CCE, figlia del processo di dematerializzazione documentale, non è la semplice gestione elettronica di una cartella clinica, bensì attiene a un processo di produzione, gestione e conservazione digitale dei documenti sanitari a norma di legge, con particolare riguardo alla tutela della privacy e i dati sensibili dei pazienti[37], mantenendo lo stesso regime giuridico e valore probatorio di quella cartacea[38].

L'uso dei nuovi strumenti digitali ha portato a diversi vantaggi, tra i quali, la possibilità di prendere visione più facilmente dell'intera vita sanitaria dei pazienti, nonché la più adeguata conservazione della cartella elettronica, diversamente da quel che accade per quella cartacea spesso, invece, oggetto di smarrimento[39]. Tali strumenti hanno tuttavia anche

[33] In particolare, l'art. 47-*bis* del D.L. n. 5/2012, inserito dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35, sancisce che "*….. nei piani di sanità nazionali e regionali si privilegia la gestione elettronica delle pratiche cliniche, attraverso l'utilizzo della cartella clinica elettronica… con la finalità di ottenere vantaggi in termini di accessibilità e contenimento dei costi….*".

[34] L. CALIFANO, *Fascicolo sanitario elettronico (FSE) e dossier sanitario: il contributo del Garante Privacy al bilanciamento tra diritto alla salute e diritto alla protezione dei dati personali*, in G. DE VERGOTTINI, C. BOTTARI (a cura di), *La sanità elettronica*, Bologna, 2018, 29.

[35] Comma così modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.

[36] Vale rilevare come, già la Raccomandazione della Commissione del 2 luglio 2008, sull'interoperabilità transfrontaliera dei sistemi di cartelle cliniche elettroniche, definisca la cartella clinica elettronica come "*documentazione medica completa o documentazione analoga sullo stato di salute fisico e mentale, passato e presente di un individuo in forma elettronica, che consenta la pronta disponibilità di tali dati per le cure mediche e altri fini strettamente collegati*". Tale documento considera le cartelle cliniche elettroniche come un elemento fondamentale dei sistemi sanitari elettronici perché capaci di garantire "*maggior qualità e sicurezza delle informazioni sanitarie rispetto alle tradizionali cartelle cliniche*".

[37] CHIARA INGENITO, *La rete di assistenza sanitaria on-line: la cartella clinica elettronica*, "Federalismi.it", fascicolo n. 5/2021.

[38] Si noti come l'art. 43, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, stabilisce che ogni documento, che per legge o regolamento deve essere conservato, può essere riprodotto e conservato su supporto informatico ed è valido a tutti gli effetti di legge.

[39] D. RODRIGUEZ, *La cartella clinica ospedaliera riflessioni medico-legali, Atti del convegno dell'A.N.P. O sulla responsabilità primariale*, Abano Terme (PD) 14/15 Ottobre 1990. p. 3.; A. TAGLIABRACCI, *Trattamento dei dati inerenti alla salute e privacy*, Riv. It. Med. Leg., 19, 1096, 1999.

determinato un aumento dei rischi con riferimento al trattamento e alla riservatezza dei dati personali.

6. Il trattamento dei dati personali contenuti nella cartella clinica

L'adozione nel nostro ordinamento giuridico di strumenti elettronici, soprattutto in ambito ospedaliero, sebbene, da un lato, abbia accelerato il progresso tecnologico, d'altro, ha sollevato alcuni dubbi sotto il profilo della tutela della privacy delle informazioni sanitarie contenute nelle cartelle cliniche, specialmente di quelle elettroniche[40]. Si pone, in particolare, il problema del trattamento e della riservatezza dei dati particolari, concernenti la salute e le condizioni fisiche o mentali di ciascun paziente.

Il Codice della privacy[41], già da prima dello sviluppo di strumenti digitali prevede specifiche disposizioni normative, dirette a ovviare al problema della tutela dei dati personali. Disposizioni normative che, peraltro, sono state di recente modificate dal decreto di adeguamento[42] della normativa nazionale al nuovo Regolamento europeo generale in materia di dati personali (GDPR) n. 679/2016[43] e dal D.L. 14 giugno 2019, n. 53[44].

Detto Regolamento, anzitutto, definisce il dato personale quale «*qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (interessato)*» (articolo 4, comma 1, GDPR). Viene, poi, in rilievo l'articolo 9, il quale prevede una tutela ancor più incisiva nei confronti di particolari categorie di dati sensibili.

[40] Sull'argomento v. I. GASPARINI, *La tutela penale della "privacy sanitaria" nell'era del GDPR*, in *Riv. It. di Medicina Legale (e del Diritto in campo sanitario),* 2019, f. 3, p. 863 ss.

[41] D.lgs. 30 giugno del 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali, *recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE*.

[42] D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101.

[43] Il GDPR, si ricorda, entra in vigore il 24 maggio 2016 e diviene applicabile il 25 maggio 2018 al fine di consentire l'adeguamento delle legislazioni degli Stati membri alle nuove disposizioni europee.

[44] Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 8 agosto 2019, n. 77.

In primo luogo, si fa riferimento alla categoria dei c.d. dati genetici, ossia i dati personali relativi alle caratteristiche genetiche ereditarie o acquisite di una persona fisica, che forniscono informazioni univoche sulla fisiologia o sulla salute della stessa. In secondo luogo, una tutela maggiore è garantita ai c.d. dati biometrici, cioè i dati personali ottenuti a seguito di un trattamento tecnico specifico, e relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica, come ad esempio un'immagine facciale. Infine, sono presi in considerazione i dati relativi alla salute, ossia i dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute.

Il legislatore italiano, con il D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, di adeguamento al GDPR, ha apportato rilevanti modifiche in tema di tutela dei dati personali nell'ambito dell'attività sanitaria. In particolare, sono garantite misure di protezione più adeguate, mediante, ad esempio, l'ausilio di strumenti di sicurezza criptati, nonché più incisive sanzioni penali. Secondo, infatti, il nuovo articolo 75 del Codice della privacy, il trattamento[45] dei dati personali per finalità di tutela della salute e incolumità fisica dell'interessato o di terzi o della collettività è, oggi, consentito solo se effettuato ai sensi del citato articolo 9 del GDPR nonché dell'articolo 2-*septies* del Codice della privacy[46].

Sul punto, l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, con il provvedimento del 7 marzo 2019, n. 9091942, muovendo dalla

[45] In particolare, ai sensi dell'articolo 2-*septies* GDPR, il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute, in attuazione di quanto previsto all'articolo 9, comma 4, GDPR, può essere effettuato in presenza di una delle condizioni di cui al comma 2 ed in conformità alle misure di garanzia disposte dal Garante, nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo. del medesimo articolo. Ove, per "trattamento" deve intendersi, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del GDPR «*qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate ai dati personali o insieme di dati personali come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione …* ».

Per "trattamento", in particolare, deve intendersi, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del GDPR «*qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate ai dati personali o insieme di dati personali come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione …* ».

[46] In particolare, ai sensi dell'articolo 2-septies GDPR, il trattamento dei dati genetici, biometrici e relativi alla salute, in attuazione di quanto previsto all'articolo 9, comma 4, GDPR, può essere effettuato in presenza di una delle condizioni di cui al comma 2 ed in conformità alle misure di garanzia disposte dal Garante, nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo. del medesimo articolo.

considerazione che ogni prestazione medica e ogni operazione di trattamento dei dati personali deve avvenire nel pieno rispetto della dignità dell'interessato, ha sottolineato espressamente che vige in capo alle categorie particolari di dati individuate all'articolo 9 GDPR un generale divieto di trattamento delle stesse[47]. Tale divieto è superabile esclusivamente in presenza del consenso esplicito del singolo individuo e delle eccezionali e circoscritte condizioni che rendono lecito il trattamento delle categorie dei dati in esame. Il mancato rispetto di quanto sancito all'articolo 9 GDPR si traduce, quindi, nell'illecito trattamento dei dati sensibili, penalmente sanzionata ai sensi dell'articolo 167 del Codice *de quo*.

Il Garante, tuttavia, ha altresì puntualizzato nel citato atto che il professionista sanitario, soggetto al segreto professionale, non deve più richiedere il consenso del paziente per i trattamenti necessari alla prestazione sanitaria, indipendentemente dalla circostanza che operi in qualità di libero professionista o di dipendente ovvero che operi all'interno di una struttura sanitaria pubblica o privata, quando tale trattamento è "necessario" al perseguimento delle finalità di cura. L'Autorità ha, infatti, confermato che il divieto di trattare categorie particolari di dati personali posto dall'art. 9, paragrafo 1, del GDPR viene meno in presenza di una delle condizioni di cui alle lett. g), h) o i) dell'art. 9, paragrafo 2. Il consenso resta invece comunque necessario per tutti i trattamenti di dati che, seppur *lato sensu* collegati alla prestazione sanitaria, non risultano tuttavia necessari ai fini della cura del paziente, come l'utilizzo di applicazioni mediche.

7. L'accesso ai dati personali

Altra questione di particolare rilevo è l'accesso ai dati personali. In merito, l'art. 4, comma 2, della legge n. 24/2017 stabilisce che "*La direzione sanitaria della struttura pubblica o privata, entro sette giorni*

[47] Provvedimento del 7 marzo 2019, n. 9091942, recante "*Chiarimenti sull'applicazione della disciplina per il trattamento dei dati relativi alla salute in ambito sanitario*".

dalla presentazione della richiesta da parte degli interessati aventi diritto, in conformità alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi e a quanto previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali …. fornisce la documentazione sanitaria disponibile relativa al paziente … le eventuali integrazioni sono fornite, in ogni caso, entro il termine massimo di trenta giorni dalla presentazione della suddetta richiesta…".

Con particolare riferimento alla cartella clinica, inoltre, l'articolo 92 del Codice della privacy, nella sua nuova formulazione, stabilisce che «*nei casi in cui strutture, pubbliche e private, che erogano prestazioni sanitarie e socio-sanitarie redigono e conservano una cartella clinica in conformità alla disciplina applicabile, sono adottati opportuni accorgimenti per assicurare la comprensibilità dei dati e per distinguere i dati relativi al paziente da quelli eventualmente riguardanti altri interessati, ivi comprese informazioni relative a nascituri*» (comma 1), mentre il secondo comma stabilisce che «*Eventuali richieste di presa visione o di rilascio di copia della cartella e dell'acclusa scheda di dimissione ospedaliera da parte di soggetti diversi dall'interessato possono essere accolte, in tutto o in parte, solo se la richiesta è giustificata dalla documentata necessità:*

a) *di esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), del Regolamento, di rango pari a quello dell'interessato, ovvero consistente in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale;*

b) *di tutelare, in conformità alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi, una situazione giuridicamente rilevante di rango pari a quella dell'interessato, ovvero consistente in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale*».

Nel caso in cui i dati clinici siano appartenuti a una persona defunta e la richiesta di accesso agli stessi provenga dagli eredi, l'art. 2-*terdecies* del Codice della privacy consente di accedere ai dati clinici di un defunto a chi ha un interesse proprio o agisce a tutela dell'interessato oppure per motivi familiari meritevoli di protezione, a meno che l'interessato lo ha

espressamente vietato con dichiarazione scritta comunicata al titolare del trattamento.

Naturalmente tale divieto non può produrre effetti pregiudizievoli per l'esercizio da parte di terzi dei diritti e del diritto di difendere i propri interessi.

8. Considerazioni conclusive

Alla luce dell'analisi fin qui svolta, è di tutta evidenza il ruolo di primaria importanza assunto dalla cartella clinica, specie quella elettronica, nell'ambito dell'attività sanitaria. Anche l'OMS nel 2019, con le sue linee guida, ha spinto per l'uso della sanità digitale come un insieme di strumenti efficaci per garantire la tracciabilità digitale dello stato di salute del paziente[48].

Nell'ambito dell'Unione europea, seppure la stessa goda in questo campo di competenze limitate e nello specifico di sostegno a quelle statali (art. 168, §§2, 5 e 7 TFUE), si è partiti con un sistema di digitalizzazione sanitaria c.d. *Digital Health* che tende alla standardizzazione nella raccolta dei dati sanitari e allo scambio di informazioni tra i paesi Membri[49].

Inoltre, la Commissione con la Raccomandazione n. 2019/243 ha proposto l'adozione di un formato europeo per lo scambio della cartella clinica elettronica. Nella prospettiva unionale, diversi sono infatti i vantaggi di un'azione di condivisione delle cartelle sanitarie elettroniche, sia sotto il profilo della riduzione di costi su esami clinici, sia in termini di velocità di diagnosi permessa dalla immediata conoscenza di informazioni cliniche. Non deve tuttavia essere trascurato il profilo di gestione sicura dei dati clinici prodotti dalle prestazioni sanitarie, che può rendere necessario un intervento regolatorio *ad hoc*, ancorché è altresì di rilievo la circostanza che i dati aggregati riferiti alla salute, attraverso nuove

[48] *WHO guideline recommendations on digital interventions for health system strengthening*, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/311941/9789241550505-eng.pdf?ua=1

[49] NANIA R., *Il diritto alla salute tra attuazione e sostenibilità*, in SESTA M., (a cura di), *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, Santarcangelo di Romagna, 2014, 39.

tecnologie Big Data e “intelligenza artificiale” potrebbero indirizzare la ricerca verso nuove scoperte scientifiche[50].

Quanto al nostro ordinamento, la cartella clinica, elettronica o cartacea, come si è detto, ha finalità certificativa, la quale, per essere soddisfatta, necessita chiaramente della congiunta sussistenza di requisiti predeterminati, volti a garantire una veritiera, completa e precisa redazione della medesima. Si condivide il citato orientamento della giurisprudenza di legittimità che attribuisce natura di atto pubblico alla stessa, trattandosi di un documento ufficiale avente efficacia probatoria legale con riguardo alle trascrizioni delle attività mediche espletate nel corso di una terapia o di un intervento.

La cartella clinica, quale certificazione amministrativa avente valore probatorio legale, costituisce, quindi, uno tra i principali strumenti cui il giudice fa riferimento nel corso di un giudizio di accertamento di responsabilità sanitaria. In particolare, dall’esame della cartella clinica, il giudice può, in concreto, conoscere le attività e gli interventi medico-sanitari cui il paziente è stato sottoposto nonché, tramite l’obbligo di apposizione della firma ai fini di una corretta tracciabilità, anche il sanitario che li ha predisposti e trascritti nella medesima.

Per altro verso, anche alla luce dei descritti profili di tutela della privacy dei dati c.d. particolari, non può sottacersi l’auspicio di un intervento da parte del legislatore diretto ad introdurre nel nostro ordinamento una regolamentazione organica ed omogenea del documento in considerazione. Al contempo, tuttavia, non è possibile negare che la normativa oggi prevista, seppur ricavabile da singole specifiche disposizioni, appare comunque adeguata a regolamentare tale strumento e a garantire al paziente un’effettiva tutela ogni qual volta, dalla violazione da parte del medico e/o della struttura ospedaliera dell’obbligo di tenuta e conservazione ovvero dall’illecito trattamento dei dati sensibili contenuti nella cartella, possa subirne in concreto un serio pregiudizio.

[50] R. MICCÚ, *Questioni attuali intorno alla digitalizzazione dei servizi sanitari nella prospettiva multilivello*, "Federalismi.it", fascicolo n. 5/2021 - 12 febbraio 2021.

Infine, deve essere rilevato come, a fronte della circostanza che molte strutture sanitarie italiane continuino ancora a prediligere la cartella clinica cartacea, si auspica altresì che i recenti interventi normativi, nonché gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, che saranno realizzati in linea al *Next Generation EU* e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, siano sufficienti ad incentivare la necessaria digitalizzazione dei documenti sanitari[51].

[51] N. POSTERARO, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, "Federalismi.it", fascicolo n. 26/2021 - 17 novembre 2021.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

IL PROVVEDIMENTO INEFFICACE: PROBLEMI E PROSPETTIVE L'INEFFICACIA E LA CONSUMAZIONE DEL POTERE.

dell'Avv. Prof. Adriano Tortora

Il decreto legge n. 76/2020 ha introdotto il comma 8-bis nell'art. 2 della legge n. 241/1990 che prevede quanto segue: "8-bis. *Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni.*".

La novella ha provocato diverse reazioni nel mondo dottrinario, ma anche la necessità di effettuare alcune riflessioni che si tenteranno di illustrare qui di seguito.

In primo luogo è possibile evidenziare, che la disposizione in esame sembra avere individuato specifiche ipotesi nelle quali il potere dell'amministrazione si consuma.

Tale affermazione si ricava dal fatto che ciascuno degli articoli citati nel comma 8-bis dell'art. 2 della legge n. 241/1990 prevede un termine, da qualificarsi come perentorio, entro il quale l'amministrazione è tenuta ad adottare il provvedimento di diniego dell'attività o di attribuzione del bene della vita, in assenza del quale si forma un provvedimento tacito di assenso[1].

Ad esempio: l'art 14-bis, comma 2, lettera c) prevede il termine perentorio di 45 giorni entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni sull'oggetto della conferenza; l'art. 17-bis, commi 1 e 3, che riguarda gli effetti del silenzio e dell'inerzia nei rapporti tra pubbliche amministrazioni, prevede un provvedimento tacito di assenso decorsi 30 (comma 1) o 90 (comma 3) giorni dalla richiesta; l'art. 20, comma 1, riguarda i procedimenti ad istanza di parte e prevede un provvedimento tacito di assenso con il decorso di 30, 90 o 180 giorni dalla presentazione dell'istanza; l'art. 14-ter, comma 7, prevede il termine perentorio di 45 giorni entro il quale concludere la Conferenza; l'art. 19, commi 3 e 6-bis, prevede il termine di 60 giorni per la scia ordinaria e di 30 giorni per la scia edilizia, entro il quale l'amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività privata iniziata.

Scaduto il termine, il successivo provvedimento negativo è considerato inefficace.

Prima del predetto intervento normativo, la prevalente giurisprudenza[2] considerava illegittimo il successivo provvedimento di diniego o di modifica del precedente silenzio assenso.

[1] Non si esaminerà, invece, la fattispecie del provvedimento positivo successivo alla scadenza, perché considerato o inefficace o una conferma (impropria) del precedente provvedimento e come tale non presenta profili critici.

[2] T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 1 aprile 2019, n. 1798, in www.giustizia-amministrativa.it;T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 16 dicembre 2009, n. 8834, in Riv. giur. edilizia, 2010, I, p. 501; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 20 marzo 2009, n. 544, in Foro amm. TAR, 2009, p. 901; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 7 giugno 2006, n. 1321, in Foro amm. TAR, 2006, p. 1962. Confermano tale tesi: Patroni Griffi: "Giustizia amministrativa: evoluzione e prospettive nell'ordinamento nazionale e nel quadro europeo", Lectio Magistralis del Presidente del Consiglio di Stato, svolta su Virtual Learning Environment – UNIBO nell'ambito delle attività del Dipartimento di Scienze Giuridiche – DSG e del Centro di Ricerca e Formazione sul Settore Pubblico CRIFSP – SPISA, Bologna,

Secondo i giudici amministrativi l'illegittimità del provvedimento di diniego tardivo deriva dall'avvenuta consumazione del potere di amministrazione attiva, al quale non è seguito il potere di autotutela, oppure dalla violazione del principio di buona fede e di legittimo affidamento (oramai divenute regole di natura pubblicistica ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 1 della legge 241/1990), formatosi sull'assetto di interessi determinati per la decorrenza del termine procedimentale.

Perciò, ove l'amministrazione accerti, in un secondo momento, la mancanza dei requisiti richiesti dalla normativa per lo svolgimento dell'attività per la quale è stato chiesto l'atto di assenso, il solo potere esercitabile dalla stessa p.a. è quello di autotutela[3] – avente ad oggetto non certo l'istanza, bensì l'assenso silenzioso (o, meglio, i suoi effetti)[4] – con tutte le conseguenze in termini di più stringenti presupposti per il suo legittimo esercizio.

Con il nuovo comma 8-bis dell'articolo 2 l'inefficacia del provvedimento successivo al silenzio si sostituisce al provvedimento considerato illegittimo, con la conseguenza che prima il successivo provvedimento era impugnabile per l'effettivo e concreto pregiudizio arrecato al titolare del provvedimento tacito, ora invece l'inefficacia del provvedimento non consente di configurare un valido interesse a ricorrere, non producendo l'attività successiva di diniego o di modifica del provvedimento favorevole di assenso, una lesione concreta, diretta e immediata, in quanto inefficace *ex lege* ed accertabile se non ai fini dichiarativi dal giudice amministrativo.

Resta solo la possibilità per l'amministrazione di esercitare l'autotutela nel termine di 12 mesi, termine questo ridotto per effetto dell'art.63, comma 1, del decreto-legge n. 77/2021, scaduto il quale ogni illegittimità viene

24 novembre 2020, nonchè Marco Calabrò, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione,* in federalismi.it.

[3] T.A.R. Umbria, 19 dicembre 1999, n. 990, in Rass. Giur. umbra, 2000, p. 853, con nota di A. BARTOLINI, La conversione giurisdizionale del provvedimento illegittimo, anzi nullo (nel rapporto tra silenzio assenso e diniego sopravvenuto.

[4] Per la tesi che configura che il silenzio non sia un provvedimento si veda M. Calabrò, op. cit., pag. 32.

sanata in modo permanente, con conseguente consolidamento della posizione giuridica vantata dal privato.

La necessità di una preventiva *interpositio legislatoris* per l'inefficacia del provvedimento

Si osserva, ancora, che al di fuori delle ipotesi contenute nell'articolo 2, comma 8-bis, della legge n. 241/1990, non vi è evidenza normativa dell'inefficacia per i provvedimenti adottati dopo la formazione del silenzio assenso.

Come in precedenza accennato, prima della modifica legislativa, la regola seguita dalla giurisprudenza è stata quella di considerare il provvedimento di diniego successivo al silenzio come illegittimo.

La presenza di una disposizione di legge, invece, qualifica il provvedimento non illegittimo ma inefficace. Nasce, quindi, il problema del se l'inefficacia del comma 8-bis sia da considerarsi una norma di carattere generale, dalla quale inferire un rapporto di presupposizione necessaria tra il principio di legalità e l'inefficacia, oppure se il predetto comma costituisca una mera eccezione da tenere circoscritta alle ipotesi in esso indicate.

Per fare chiarezza è possibile evidenziare che il nostro ordinamento contempla, oltre al comma 8-bis dell'art. 2 della legge n. 241/1990, solo due ipotesi di inefficacia: l'art, 13, comma 4, del d.P.R. n. 327/2001 e l'art. 121 del codice del processo amministrativo.

Il primo articolo[5] prevede l'inefficacia del provvedimento di esproprio adottato oltre il termine di decadenza, il secondo articolo prevede l'inefficacia del contratto di appalto stipulato in assenza di una valida aggiudicazione.

[5] Art. 13, comma 3: "*Nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato.*" e comma 4: "*Se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera.*" Comma 6: "*La scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità.*".

Entrambe le disposizioni non qualificano cosa sia l'inefficacia, ma la giurisprudenza individua il suo presupposto nel mancato esercizio del potere per il decreto di esproprio e nell'invalidità/impossibilità di aggiudicazione per le gare di appalto.

L'inefficacia, quindi, rappresenta una figura bicefala, riferita al potere esaurito e alle conseguenze dell'invalidità ove il rimedio ultimo è la non produzione degli effetti del provvedimento.

L'inefficacia di cui al comma 8-bis, invece, pur avvicinandosi alla previsione dell'art. 13 in materia di espropriazione sotto l'aspetto della consumazione del potere dell'amministrazione, se ne differenzia perché consegue a un provvedimento tacito di assenso e non al mancato esercizio del potere di adozione del decreto.

In entrambi i casi il provvedimento è valido, conforme alle disposizioni normative ed esistente, ma non produttivo di effetti per esplicita dichiarazione normativa.

Non sembrerebbero, quindi, sorgere dubbi sul fatto che la declaratoria di inefficacia del provvedimento adottato all'esito di un termine di decadenza debba necessariamente trovare fondamento in una previsione normativa di primo grado.

Ma tale affermazione è contraddetta da una recente pronuncia del Consiglio di Stato, che con sentenza dell'Adunanza plenaria n. 8/2021 ha ritenuto sussistente l'inefficacia del provvedimento per il solo fatto che si sia consumato l'esercizio del potere a prescindere dall'esistenza di una previsione normativa che priva di effetti l'atto amministrativo.

La pronuncia si sofferma in prima battuta sulla natura dei poteri conferiti al commissario ad acta. In particolare, nella vicenda esaminata si è posto il problema di come coordinare l'esercizio del potere del commissario *ad acta* con quello dell'amministrazione in ordine al giudicato che si era pronunciato sull'obbligo di provvedere su un'istanza del privato, relativa

alla richiesta di un intervento edilizio all'interno di un ampio insediamento abusivo, oggetto di un procedimento di recupero.

L'Adunanza plenaria dopo aver illustrato che il commissario è un organo ausiliario del giudice ha affermato che: "…. *gli atti adottati dal commissario ad acta dopo che l'amministrazione abbia già provveduto a dare attuazione alla decisione, ovvero quelli che l'amministrazione abbia adottato dopo che il commissario ad acta abbia provveduto,* ***sono da considerarsi inefficaci*** *e, ove necessario, la loro rimozione può essere richiesta da chi vi abbia interesse, a seconda dei casi, al giudice dell'ottemperanza o al giudice del giudizio sul silenzio*.".

In assenza di una disposizione sul coordinamento dei poteri di due distinti organi, che hanno adottato atti in conseguenza del medesimo giudicato, il Consiglio di Stato ha derivato l'inefficacia dell'atto dalla consumazione del potere.

Si ritiene, tuttavia, che pur non esistendo una definizione puntuale dell'inefficacia, né una sua disciplina, la previa necessità che questa debba essere sorretta da una fonte legislativa si ricava dallo stesso principio di legalità sostanziale per il quale tutti i provvedimenti amministrativi (ad eccezione delle ordinanze di necessità e urgenza, come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 115/2011) devono essere tipici e nominativi e tra i requisiti della tipicità non sorgono dubbi sul fatto che anche gli effetti sono conseguenza tipica dell'esercizio del potere previsto dalla norma. E solo quest'ultima è in grado, *a contrario*, di privare l'esercizio di un potere degli effetti che questo produce naturalmente[6].

L'esigenza di una previsione legislativa che individui l'inefficacia del provvedimento si ricava dalla stessa legge sul procedimento amministrativo.

[6] Marcello Clarich, in *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, quarta edizione, pag. 108 ritiene, invece, che il potere in astratto presenta il carattere dell'inesauribilità: fin tanto che resta in vigore la norma attributiva, esso si presta ad essere esercitato in una serie indefinita di situazioni concrete.

Ad esempio, l'articolo 21-*bis* stabilisce che "*il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso, effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile"*. Per i provvedimenti recettizi, dunque, l'efficacia agisce *ex nunc su indicazione del legislatore* e la mancata comunicazione determina l'inefficacia, e non l'invalidità o l'inesistenza dell'atto. Al contrario, solo gli atti cautelari e urgenti acquistano immediata efficacia, senza quindi la previa comunicazione personale e individuale all'interessato.

Anche i commi 1 e 2 dell'art. 21-*quater* sembrano avallare la tesi della previa *interpositio legislatoris* quando prevede che: *"1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo. 2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze…."*.

Infine, anche dalle disposizioni sulla nullità (art. 21-*septies*) e sull'annullabilità (art. 21-*octies*, comma 1) del provvedimento è possibile ricavare che dall'eliminazione dell'atto consegue *ex lege* la sua inefficacia.

L'inefficacia del comma 8-bis: nuova categoria concettuale o l'effetto dell'invalidità?

È stato prospettato da una certa dottrina che l'inefficacia possa rientrare tra le cause di invalidità del provvedimento amministrativo[7].

Per ribattere a tale orientamento appare opportuno rivolgere lo sguardo alla dottrina civilistica, nella quale l'inefficacia è definita come la qualità del contratto che non produce gli effetti che normalmente dovrebbe produrre[8].

È una definizione molto generica che merita di essere precisata.

L'invalidità designa la qualità del contratto, in quanto affetto da un vizio che lo espone a determinati rimedi contrattuali, come la nullità e l'annullamento. I rimedi servono a bloccare gli effetti del contratto e, quindi, a renderlo inefficace.

Si coglie così una prima connessione funzionale tra l'invalidità e l'inefficacia quella nella quale l'invalidità persegue e produce l'inefficacia del contratto, perché è solo attraverso l'inefficacia di questo che l'invalidità può svolgere la sua funzione remediale. Però, questa di cui si parla è l'inefficacia in senso lato, che presenta due caratteristiche connesse: il possibile rapporto con l'invalidità di cui è conseguenza; e la possibile funzione remediale, in quanto reagisce contro un contratto difettoso.

Di inefficacia, tuttavia, può parlarsi anche in altro senso: come inefficacia in senso stretto. Questa è l'inefficacia che si presenta svincolata dalla nozione di invalidità e risulta priva di funzione remediale: è appunto l'inefficacia del contratto valido. Un esempio di contratto che non presenta difetti cui bisogna rimediare è quello dipendente da una condizione. Il contratto condizionato è o diventa improduttivo di effetti

[7] Marco Calabrò, *Il silenzio assenso nella disciplina del permesso di costruire. L'inefficacia della decisione tardiva nel d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni)* (note a margine di Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2020, n. 5034 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-bis, 1 luglio 2020, n. 7476.
[8] Vincenzo Roppo, *Il contratto,* Giuffrè, pag. 799 e ss.

non perché abbia un difetto in ragione del quale la legge ritiene desiderabile bloccarne gli effetti, ma perché le parti stesse lo hanno costruito in modo che fosse o diventasse improduttivo di effetti. Lo stesso vale per l'inefficacia del contratto simulato. Idem per l'inefficacia conseguente all'esercizio della revocatoria.

Applicando le coordinate appena menzionate al diritto amministrativo è possibile rilevare che anche nel settore degli interessi pubblici un atto amministrativo può essere valido, quindi privo di vizi, ma ciò nonostante non produttivo di effetti.

Un esempio, è dato dal provvedimento condizionato, ritenuto ammissibile dalla giurisprudenza[9] nel caso in cui l'apposizione della condizione o della prescrizione risponda ad esigenze di speditezza dell'azione amministrativa, consentendo alla P.A. di subordinare gli effetti positivi del proprio provvedimento alla verificazione di un evento ritenuto indispensabile per una valutazione positiva della questione posta al suo esame. Le condizioni di ammissibilità del provvedimento condizionato impongono, altresì, che non si determini una violazione del principio di legalità[10] e non si distorca la finalità per la quale il potere è stato attribuito all'amministrazione.

Continuando, un altro esempio può rinvenirsi nella disapplicazione dell'atto amministrativo prevista dall'articolo 5 dell'allegato E della legge n. 2248 del 1865, che non consente al giudice ordinario di annullare il provvedimento amministrativo, ma di privarlo semplicemente degli effetti che ha prodotto fino a quel momento. Anche in questo caso il provvedimento è valido, ma viene privato di effetti dal giudice. Resta sempre fermo il dovere dell'amministrazione di annullare tale

[9] *Ex multis*, Cons. St., V, 29 novembre 2004, n. 7762; id., IV, 25 novembre 2011, n. 6260; id., 25 giugno 2013, n. 3447; id., VI, 10 dicembre 2015, n. 5615.
[10] Questo principio è inteso nell'accezione secondo cui il potere amministrativo debba trovare un esplicito riferimento in una norma di legge, che costituisce il fondamento esclusivo – o limite positivo – dei poteri dell'amministrazione; è la legge a dover attribuire in maniera espressa alla PA la titolarità del potere, disciplinandone modalità e contenuti, come osserva M. Clarich, Manuale di diritto amministrativo, edizione 2019.

provvedimento, che ad avviso di chi scrive incombe all'amministrazione anche in presenza dei provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 8-bis, della legge n.241/1990.

Il campo dei provvedimenti validi, ma non efficaci, si rinvengono ancora in campo processuale ove il giudice amministrativo può sospendere gli effetti del provvedimento con apposita ordinanza cautelare al fine di evitare, nelle more dello svolgimento del processo, un danno grave al soggetto destinatario del provvedimento. Anche in questa ipotesi il provvedimento è privo di vizi, ma non efficace. Resta, infine, dubbio se tra le inefficacie non rimediali rientri il provvedimento amministrativo che non ha ricevuto il visto da parte della Corte dei Conti, per non aver mai sortito i propri effetti secondo le regole di contabilità pubblica e quindi, mai venuto ad esistenza.

Dalle ipotesi appena illustrate è possibile ricavare che l'ordinamento giuridico ammette l'esistenza di un provvedimento valido, cioè non illegittimo, ma ciò nonostante privo di efficacia. Probabilmente, le ragioni che hanno indotto il legislatore a inserire ed individuare nuove ipotesi di inefficacia derivano dalla necessità di risolvere un problema di duplicazione o sovrapposizione di provvedimenti a seguito del decorso del termine di decadenza o, anche, per garantire una maggiore certezza della circolazione giuridica. E tale ipotesi sembra avallata proprio dal decreto-legge n. 76/2020 recante: "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali*", che tale novità ha introdotto.

Per questi motivi non appare di rilievo quella tesi[11] che configura nel predetto comma 8-bis una nullità testuale, sia per l'assenza nella disposizione di una previsione espressa di invalidità, sia perché le

[11] Federico Giuseppe Russo, *Il provvedimento inefficace, rectius inutile nell'ambito del comma 8-bis dell'articolo 2 della Legge n. 241/1990,* su ratioiuris.it; M. Macchia, *L'inefficacia del provvedimento amministrativo e gli oneri regolatori del decreto legge "Semplificazioni",* in quaderni costituzionali, 3, 2020.

conseguenze di questa interpretazione sarebbero diverse rispetto all'inefficacia. L'invalidità, se non impugnata diviene legittima per decorso del termine, mentre l'inefficacia pone problemi di impugnabilità del provvedimento sia in ordine alla legittimazione ad agire, per l'assenza in capo al titolare della posizione giuridica di un interesse diretto, concreto e attuale, sia in ordine all'individuazione di un termine di decadenza costruito, di regola, per gli atti che producono effetti pregiudizievoli.

Inconferente, quindi, appare il richiamo a quei precedenti giurisprudenziali che considerano illegittimo il provvedimento tardivo. Tale giurisprudenza si ricollega a un periodo anteriore alla novella legislativa.

Il caso risalente al 2006 affrontato dal Supremo consesso[12] della giustizia amministrativa riguarda la nomina di due segretari comunali presso il medesimo ente locale di cui il Consiglio di Stato ha dichiarato la nullità della nomina del segretario comunale più recente, per impossibilità giuridica dell'oggetto. Secondo il giudice il potere di nomina si sarebbe automaticamente consumato perchè è lo stesso termine di decadenza ad assumere e a riflettere l'interesse pubblico al buon andamento. Per cui ove l'accezione del tempo a provvedere si identifichi con l'interesse pubblico, la sua violazione potrebbe essere ascritta alla nullità strutturale in commento.

Tale giurisprudenza, anche se ha avuto il pregio di sovrapporre l'oggetto del provvedimento amministrativo con l'interesse pubblico, la cui mancanza determina nullità, non può certo essere trasposta nell'articolo 2, comma 8-bis, della legge n. 241/1990, che inequivocabilmente considera non nullo ma solo inefficace il provvedimento successivo allo scadere del termine di decadenza. A ciò si aggiunga anche il mutamento di tendenza dello stesso Consiglio di Stato che con sentenza n. 8 del 2021 dell'Adunanza plenaria per un caso simile, già esposto in precedenza, è

[12] Cons. Stato, sez. V, sent. n. 4694 del 31 luglio 2006.

stata individuata non la nullità ma l'inefficacia del provvedimento vertente sul medesimo oggetto, ma sovrapposto al primo.

Su altro versante, si discute invece se l'inefficacia di cui all'art. 2, comma 8-bis, sia da ricondurre ad una nullità per carenza di potere, anziché ad una nullità testuale, sempre che il termine per l'adozione del provvedimento tacito sia considerato perentorio, ovvero se la stessa inefficacia debba considerarsi una categoria autonoma tutelabile mediante l'azione di accertamento.

Secondo questa prospettazione[13] l'atto tardivo è da considerarsi nullo perché, una volta spirato il termine e consumatosi il potere di decidere, la successiva eventuale attività provvedimentale è esercitata in carenza di potere ovvero senza una norma attributiva del potere stesso e, quindi, è *da considerarsi tamquam non esset*. Si rileva, tuttavia, che anche questa opzione interpretativa fa dire al comma 8-bis dell'articolo 2 della legge n. 241/1990 più di quanto il legislatore avrebbe voluto dire perché la disposizione indica espressamente inefficace il provvedimento tardivo.

Conclusioni

Da quanto illustrato sembrerebbe, dunque, che il legislatore abbia voluto costruire una categoria autonoma e ampliare le ipotesi di inefficacia, facendo assurgere tale qualità del provvedimento amministrativo a strumento di eliminazione di duplicati o doppioni di esercizio della funzione amministrativa che inevitabilmente l'amministrazione attua a fronte di termini che fanno scattare il silenzio assenso.

Contro il provvedimento inefficace resta eventualmente un problema di tutela del privato, semmai questi possa subire un pregiudizio.

[13] F. Luciani, Contributo allo studio del provvedimento amministrativo nullo. Rilevanza ed efficacia, Torino, 2010.

Tutela che, sotto altro fronte, risulta maggiormente rafforzata proprio dal fatto che l'affidamento del privato nei confronti del provvedimento di assenso si consolida per effetto dell'inefficacia, che radica la convinzione dell'immutabilità del provvedimento rimovibile solo con lo strumento dell'autotutela.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

VALUING HEALTH: COST-BENEFIT ANALYSIS OF THE EU COVID CERTIFICATE

by Donato Vese, Trinity College Dublin*

"*The world of cost and benefits (which includes taking note of the badness of nasty actions and violations of freedom and rights) is quite a different decisional universe from the sledgehammer reasoning of consequence-independent duties and obligations*"

Amartya Sen, *The Discipline of Cost-Benefit Analysis* in *Rationality and Freedom*, 553, 561 (2002)

Abstract

Although emergency still rages around the world, governments promise to make social life better. But what price should we pay for really doing so?

In this article I explore the economic effects of public policy on health certification. To do so, I take the paradigmatic case of the EU Regulation on the Covid Certificate where restoring the economy through free movement of goods and people reveals some significant costs for the latter. Cost-benefit analysis is applied to health certification policies to this end.

* Trinity College of Dublin: vesed@tcd.ie; University Alma Mater of Bologna: donato.vese3@unibo.it. I presented this topic at Trinity College Dublin for a seminar on Law and Risk held by dr Suryapratim Roy. I would like to thank for his valuable suggestions and comments. I am grateful to friends and colleagues Viviana Di Capua, Antonio Mitrotti, Raffaella Dagostino, Bendetta Giordano, Antonio Saporito, Giovanni D'Elia, Federica Lazzari for reading an early draft of this article.

Sintesi

Nonostante l'emergenza imperversi ancora in tutto il mondo, i governi promettono di migliorare molti aspetti della vita sociale. Ma a quale prezzo?

In questo articolo esploro gli effetti economici delle politiche pubbliche sulla certificazione sanitaria. A questo scopo, prendo in esame il paradigmatico caso del regolamento UE sul certificato Covid, dove il rilancio dell'economia attraverso la libera circolazione di beni e persone rivela alcuni costi significativi per quest'ultime. L'analisi costi-benefici sarà applicata alle recenti politiche europee sulla certificazione sanitaria.

Keywords: Health certifications, Public Regulation, Economy, Social Effects, Cost-Benefit Analysis.

Summary: 1. Introduction – 2. Goals – 3. Legal Bases – 4. Costs – 5. Options – 6. Uncertainty – 7. Precaution – 8. Proportionality (Introduction) 9. Freedom of Movement – 10. Proportionality (discussion) – 10.1 Suitability – 10.2. Necessity – 10.3. Cost-Benefit Analysis – 11. The cost of Discriminating – 12. Valuing Health

1. Introduction

Governments around the world are implementing new measures restricting people's civil and economic liberties as a result of the boom in infections caused by variants of the virus. Surprisingly, the mandatory negative test requirement and measures such as quarantine and self-isolation have been reinstated despite widespread vaccination. And yet, only a few months ago, many governments were appealing to their citizens to take up vaccination, promising it would bring restrictions to an end. In many parts of the world, public policies for lifting or at least loosening restrictions have required vaccination certificates for domestic travel and access to many public services.

The policies of the European Union (EU) are a paradigmatic case. These policies have resulted in the EU Regulation on the Digital COVID

Certificate (hereinafter “Covid Certificate”), which empowers Member States to issue a certificate for travel in the Schengen area without further restrictions on their citizens.

Although it aims at regulating public health, the Covid Certificate has a significant impact in economic terms. Regulating access to key public services in most EU countries such as flights, trains, universities, schools, and much more, the Covid Certificate is expected to have a significant impact on the economy and especially on the market of the sectors targeted by its measures.

The Covid Certificate was designed to restore economic momentum by giving back the freedom of movement to people and goods as a cornerstone of the EU. To do so, it has leveraged health by exploiting the market for health certifications based mainly on vaccination status, as I shall demonstrate in this article.

2. Goals

My goal here is to explore the economic effects of European regulatory policies on the Covid Certificate, focusing on cost-benefit analysis for undertakings and individuals. What’s wrong with doing that?

At first glance, it is not wrong at all. Yet, if we look at the regulatory mechanisms that govern the issuing of health certificates, we understand that it concerns the valuation of people’s health. Thus, while restoring the economy in many sectors is the benefit of public regulation, certifying people’s health is its cost.

Whereas, on the one hand, this article assesses the economic effects of health certification, on the other, it should also assess its legitimacy in terms of protecting the fundamental rights at stake (health).

To begin with, let us look at the European Covid Certificate Regulation for an overview of the Parliament’s and the Council’s main reasons and objectives on the issue of health certification.

3. Legal bases

To deepen the legal basis of the Covid Certificate we will thus look at Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2021 (hereinafter the Regulation) because it provides a legal framework in Europe for the issuance, verification and acceptance of COVID certificates[1].

Though it may seem rather obvious, the first question we should ask is: why this Regulation on COVID-19 certificates? Ostensibly, the reason is to ensure free movement, one of the fundamental principles of the European Union.[2] We can read how, according to Article 1 of the Regulation, the main objectives of this legislation are to "facilitate the [Covid Certificate] holders' exercise of their right to free movement" and to "contribute to facilitating the gradual lifting of restrictions to free movement" implemented by governments during the pandemic.

But not only. In fact, more fundamentally, the Regulation on Covid Certificate aims at "[f]acilitating freedom of movement" as "one of the key preconditions for *starting an economic recovery*". We can read so in Recital (12) of the EU Regulation[3]. No secrets. Yes, freedom of movement is considered by the EU Regulation as a useful tool for the economy. And this given that it is intended as an essential "precondition" for the resumption of undertaking and people activities.

4. Costs

Exchanging goods and people is a cornerstone of the EU. No one can cast doubt on that. Once again, no problem. (Apparently**)**.

Recall what we said in the Introduction on the costs and benefits of such an EU regulatory policy. Starting an economic recovery. But, what is the cost? Especially in emergencies like a pandemic. Of course, health.

[1] Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2021 on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic (Text with EEA relevance), PE/25/2021/REV/1, OJ L 211, 15.6.2021,1-22, http://data.europa.eu/eli/reg/2021/953/oj.
[2] See A Alemanno and L Bialasiewicz "Certifying Health: The Unequal Legal Geographies of COVID-19 Certificates" (2021) 12 European Journal of Risk Regulation 273.
[3] Regulation (EU) 2021/953, *supra note* 1, Recital (12), last phrase (*emphasis mine*).

Obviously, each of us cannot get the Covid Certificate for free. Perhaps, we did not really wonder what it costs to move freely during a health emergency. Perhaps we didn't think about it when we were at the vaccination centre. Perhaps, we're still not thinking about it now that we're getting a booster.

Arguably, this is not a monetary cost. Not narrowly speaking. But it is still a cost. And I shall argue why that it is so. To be sure, I believe that the cost-benefit analysis of public regulation based on health certificates should take this into account now and in the near future[4].

Indeed, what is the economic value of exchanging two fundamental rights such as freedom of movement and health? Regulators should take costs into account when asking people for duties in the public interest. It has certainly assessed the pros and cons of mandatory vaccination, especially in terms of tort liability. Did you finally decide to make it mandatory? No. But the policy makers nudged it through a regulatory approach based on health certification. Once again, we should consider the cost. Clearly the cost of being subjected to a health treatment such as vaccination. This is a cost.

Yet the EU Regulation does not make the vaccine the only tool (cost) for obtaining the Covid Certificate, but provides three different options. Let's see what they are.

5. Options

Article 3 of the EU Regulation lays down that the Covid Certificate framework allows for the following three types of document:

(a) a certificate confirming that the holder[5] has received a COVID-19 vaccine in the Member State issuing the certificate;

(b) a certificate confirming that the holder received a test in a healthcare centre and it proved negative[6];

[4] See C.R. Sunstein, *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 2014.
[5] According to Art. 2(1), the holder is "a person to whom an interoperable certificate containing information about that person's COVID-19 vaccination, test result or recovery has been issued in accordance with this Regulation".

(c) a certificate confirming that the holder has recovered from a SARS-CoV-2 infection.

Even if the Covid Certificate framework provides three options, the possibility of choosing among them in fact exists only on paper. Vaccination is the only concrete way of obtaining the health certificates. Let's be clear, the negative test certificate is valid for a very short period (from 24 to a maximum of 48 hours, depending on whether a rapid antigen or PCR test was performed). Contracting COVID is an involuntary event – apart from a few exceptional cases which attracted attention in the press[7]; all the more so, since it is hard to believe that people would deliberately be infected to receive the certificate.

It is thus more likely that people will choose to be vaccinated, as this guarantees a Covid Certificate valid for at least 9 months[8]. That this is true is no secret. The Regulation shows that the European Parliament and the Council has taken a clear stance in favour of a large-scale vaccination campaign. Vaccination is promoted by European policies. Let's look at some of the main legislations approved by Member States.

Vaccination as the main regulatory choice is supported by public policies. EU governments have regulated people's movements on their national territories through mass vaccination campaigns and are still doing so. By enforcing the Covid Certificate Regulation, legislative and administrative measures have placed restrictions on unvaccinated people, forbidding access to key public and private services as well as to social life. Italy, France, and Germany are paradigmatic cases.

The Italian government, by strengthening the legislation of the Covid Certificate through Decree-law No. 52 of 22 April 2021 on the *certificato*

[6] See Art. 2(4) of the Regulation, *supra* note 1.
[7] V Dardari "Bolzano, il medico denuncia: 'COVID party per ammalarsi e avere il Green pass'", Il Giornale, 19 November 2021, https://www.ilgiornale.it/news/cronache/bolzano-medico-denuncia-covid-party-ammalarsi-e-avere-green-1990398.html
[8] See European Commission "EU Digital COVID Certificate", https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en. See also European Centre for Disease Prevention and Control "Questions and answers on COVID-19: Vaccines" https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/questions-answers/questions-and-answers-vaccines.

verde, banned unvaccinated people from entering theatres, schools, universities, trains and even hospitals.[9]

The French government has introduced a *passe sanitaire* whereby unvaccinated people are banned from entering major public places.[10]

Germany introduced the *digitalen Impfnachweis* as a mandatory requirement for entering public places except in situations with a low risk of infection or where the pressure on the health system is low[11].

These are just a few examples of how EU governments have implemented their risk regulation strategies since the Covid Certificate was introduced. But it is enough for my goal here. They clearly show what I said before when I discuss the cost-benefit analysis of European policies. Recall that restoring economy through Covid Certificate is the benefit of EU regulators. But also recall certifying people's health is the cost that we shall pay for it. Recall too that without it we have no access to public and private services nor to social life.

That's a significant cost because it imposes a sacrifice on a fundamental right such as people's health. But it is not the only one. Further costs lie in certifying health, and I will look at some of them below.

6. Uncertainty

Look at the pandemic. The worsening of the emergency due to the spread of variants of the virus and the consequent boom in contagion are leading most policy makers to unroll new and more stringent measures. Thus, the initial policies on the Covid Certificate have been reconsidered almost everywhere in Europe[12]. As a result, regulators in most Member States

[9] Decree-law No. 52 of 22 April 2021, converted, with amendments, by law No. 87 of 17 June 2021, and other Decrees of the President of the Council of Ministers (DPCM). See also Decree-law No. 221 of 24 December 2021 that reduced the certificate's validity from 9 to 6 months.

[10] LOI n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043909676. For a *point de situation* see the French government on *Passe Sanitaire* at https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus/pass-sanitaire.

[11] Bundesministerium für Gesundheit, "Fragen und Antworten zum digitalen Impfnachweis„ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/faq-covid-19-impfung/faq-digitaler-impfnachweis.html.

[12] For the introduction of further health measures for obtaining the COVID certificate, see A Giuffrida and J Henley "Italy to tighten COVID rules for unvaccinated with 'super green pass', *The Guardian*, 24 November

have reassessed the rights relating to the Covid Certificate (and implicitly of vaccination status)[13].

The currently requirements for obtaining the Covid Certificate are no longer sufficient, as most regulators have enacted or are planning to enact further measures such as requiring proof of a negative PCR or rapid antigen test (taken 24/48 before arrival) in order to enter the country as well as to exercise key civil and economic liberties. Still other restrictive measures like quarantine and self-isolation have been reintroduced[14]. To take an example, the Italian government has recently introduced new rules in addition to those governing the Covid Certificate (the so-called super green pass), as well as a vaccine mandate for over-50s[15].

When Covid certificate is not enough on its own or its duration is shortened or the shots needed to get it are increased, all these things have further costs. In other words, this new legal framework reveals costs of uncertainty.

Recall when I emphasised that EU policy makers were betting on the Covid Certificate to restore the economy through the resumption of free movement of people and goods in the Member States. To this end, they leveraged vaccines. While vaccines may have saved lives, they have proved ineffective in preventing the spread of the virus. As a result, stringent new measures have been (re)introduced. To people those measures cost, perhaps in terms of reliability above all. Of sacrifices later. Regulators should consider them in the near future.

2021, https://www.theguardian.com/world/2021/nov/24/italy-poised-to-tighten-rules-for-unvaccinated-with-super-green-pass.

[13] For the latest restrictive measures in France, see A Sandford "COVID: Omicron variant prompts France to drastically restrict travel to and from UK", 17 December 2021, *Euronews*, https://www.euronews.com/2021/12/16/france-to-tighten-entry-requirements-for-uk-arrivals-over-omicron-covid-variant.

[14] On new and recent restrictions in EU Member States, see "COVID in Europe: A complete list of travel restrictions for every European country", https://www.euronews.com/travel/2021/12/08/what-s-the-latest-on-european-travel-restrictions.

[15]The measures were introduced by Decree-Law No. 1 of 7 January 2022, "Urgent measures to deal with the COVID-19 emergency, particularly in workplaces, schools and higher education institutions". (22G00002) (OJ General Series No. 4 of 07-01-2022), entered into force on 8 January 2022. For the main changes see https://www.leggioggi.it/2022/01/10/super-green-pass-guida-completa/#Cose.

7. Precaution

In the next two sections I shall analyse two basic principles of European law: precaution and proportionality. The first seeks to clarify whether and how regulation through health certificates complies with the best version of this principle; and if so, what economic effects it produces. The second aims to explain whether and how proportionate the regulations are in economic terms compared with other measures deemed equally effective in tackling the emergency.

Regarding the first, we can refer to the European Court of justice (ECJ)'s jurisprudence[16]. According to the case-law, the precautionary principle requires that competent authorities adopt appropriate administrative measures to prevent specific potential health risks. The ECJ's approach maintains that an appropriate application of the precautionary principle presupposes the identification of hypothetically harmful effects for health flowing from the contested administrative measure, combined with comprehensive assessment of the risks to health based on the most reliable scientific data available[17].

If we read Recital (13) of the EU Regulation on Covid Certificate, this states that "in line with the precautionary principle […] restrictions could be waived in particular for vaccinated persons" as vaccination breaks "the transmission chain"[18].

I believe that this is an application of the "strong version" of the precautionary principle, given that Recital (13) of the Regulation specifies that scientific evidence on the effects of vaccination is still not consistently conclusive with regard to its effectiveness in preventing virus transmission among vaccinated persons.

But I contend that the application here of a strong form of the principle should be criticised. But in this case not because it suggests that

[16] The jurisprudence of the European Court of Justice (ECJ) played a prominent role in elevating the precautionary principle to the status of a general principle of EU law. Some ECJ judgments in health matters are seminal in this regard. See above all ECJ Case T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v Council* [2002] ECR II-3305; Cases T-74, 76, 83-85, 132, 137 and 141/00 *Artegodan GmbH v Commission* [2002] ECR II-4945.
[17] ECJ Case C-77/09 *Gowan* [2010] ECR I-13533, paras 73–78. In the same sense, see also Case C-157/96 *National Farmers' Union* [1998], ECR I-2211, para 63; Case C-180/96 *United Kingdom v. Commission* [1998], ECR I-2729, para 99; Case C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia* [2003], ECR II-8105, para 111.
[18] Regulation (EU) 2021/953, Recital (13) *supra*, note 1.

regulation is required whenever there is a potential risk to health, even if the supporting evidence is conjectural and the economic costs of administrative regulation are high[19]. In this emergency the health risks associated with the virus exist and are (more or less) high, although statistically this applies mainly to a certain range of age groups of people (the elderly overall).

Rather, the strong application of this principle does not work with the risks referred to in the EU Recital Regulation (13), namely breaking the chain of transmission of infection. Hence, applying it in this way entails high costs. If there are no scientific or statistical findings that the vaccine blocks the chain of contagion (strong version), regulators take the risk of taking costly measures (high costs).

To whom does it cost? For people, of course. To consider further these costs for people, let us turn to the second principle.

8. Proportionality (introduction)

My main goal here is to challenge the EU policies on the Covid Certificate because they do not respect the principle of proportionality. Disproportionate measures impose costs on people.

Let's see why they are disproportionate. Recall the discussion about the (three) options (Section 5). Even if the Covid Certificate Regulation purports to give people freedom of choice in obtaining the certificate, this is not in fact the case because it is only available after vaccination. EU policies set vaccination as an implicitly preferred option for obtaining the Covid Certificate, as governments' campaigns on vaccines would indicate. To be clear, I do not deny that vaccines save lives. What I dispute is making them the basis for obtaining the Covid Certificate, which is disproportionate if compared to other less costly measures for people (in

[19] In this sense, see the seminal work of CR Sunstein, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle* (Cambridge, Cambridge University Press 2005); CR Sunstein, "Beyond the Precautionary Principle" (2003) 151 University of Pennsylvania Law Review 1003 (from which I will quote). Sunstein enunciated a number of behavioural elements – such as loss aversion, probability neglect and neglect of the impact of one-off interventions – that might trigger people to blind themselves to certain aspects of the risk situation and focus on a particular subset of the hazards involved.

terms of sacrifices) that would have better ensured the balance between public health and free movement.

By the way, we need to talk about freedom of movement before discussing proportionality principle as the EU regulation refers to the restoration of the movement of goods and people as the prerequisite for economic recovery.

9. Freedom of movement

Freedom of movement is a cornerstone of the European Union and a fundamental right of European citizens[20], and I feel that it still is despite the pandemic.

According to the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), every citizen has the fundamental right to move and reside freely within the territory of the Member States, subject only to the limitations laid down in the Treaties and the measures adopted to give them effect. The Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU) and the European Convention on Human Rights (ECHR) likewise guarantee every citizen the right to freely move within the territory of the Member States. In addition, the right to freedom of movement is specifically regulated by Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council, which also lays down the detailed procedures for exercising it[21].

Member States may restrict freedom of movement for public health reasons, according to EU law[22]. During the recent pandemic, EU governments took several health measures involving mandatory requirements for quarantine, self-isolation and testing for infection,

[20] See P Craig, G de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 6th edn, 2015), p. 15, 744, 784, 796, pp. 966-70, 972-3, p. 976. See also E Baldoni, "The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview", Pioneur Working Paper No. 2, 2003, pp. 10.

[21] Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68, OJ L 158, 30.4.2004, pp. 77-123, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0038.

[22] For an overview of the principles mediating conflicts between free movement and public goods, see D Chalmers, G Davies and G Monti, *European Union Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 4th edn, 2019), pp. 827-849.

thereby restricting people's right to move and reside freely within the territories of the Member States.[23]

To coordinate governmental constraints imposed by the emergency, the Council adopted Recommendation (EU) 2020/1475[24]. It provides some coordinates for risk regulation in the EU by establishing common criteria for the implementation of travel bans, defining geographical areas with different colour codes according to the level of risk for the spread of the virus in these areas, and applying proportionate measures for people travelling there. Furthermore, in order to strengthen governments' decision-making process, the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) publishes weekly maps based on data relating to the number of cases occurring in the Member States, as well as testing and positivity rates reported by geographical region.[25]

I have said that Member States may restrict the freedom of movement of persons for reasons of public health as long as they do so within the limits of the fundamental principles of the EU. Accordingly, the fundamental right to free movement can be restricted only for specific and limited reasons of public interest; that is to say, in the current emergency, the protection of public health – for the time being, irrespective of what is meant by public health.

To understand if this requirement is met, we shall consider whether restrictions on free movement for public health purposes comply with one of the key elements of the EU legal system, the principle of proportionality. And more specifically, we will look at how this principle applies to the Covid Certificate.

[23] For an analysis of the measures introduced by EU member states affecting the free movement of people during the pandemic see D Duic and V Sudar, "The Impact of COVID-19 on the Free Movement of Persons in the EU" (2021) 5 EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, pp. 30-56.
[24] Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic (Text with EEA relevance) OJ L 337, 14.10.2020, pp. 3-9 ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2020/1475/oj.
[25] See ECDC, "Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU", https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement.

10. Proportionality (discussion)

The principle of proportionality as a means of balancing fundamental rights is enshrined in one of the most important conventions on people's rights: the ECHR. The Convention states that limits to the exercise of these rights are allowed if restrictions are prescribed by law and are necessary in a democratic society, particularly in order to protect public health. Proportionality, which applies both to the actions of Member States and those of the European institutions, appears to be particularly relevant to EU citizens' right to freedom of movement after the introduction of the Covid Certificate.

The scholarly literature[26] and case-law[27] provide a significant frame of reference, establishing the conditions for determining the proportionality of a measure. In particular, the ECJ assesses proportionality on the basis of a measure's necessity, suitability, and balance or proportionality *stricto sensu*, as it is called by scholars[28].

[26] See G de Búrca, "The Principle of Proportionality and its Application in EC Law" (1993) 13 Yearbook of European Law 105; A Sandulli, "Eccesso di potere e controllo di proporzionalità. Profili comparati" (1995) Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico 329; N Emiliou, *The Principle of Proportionality in European Law* (Kluwer, 1996); G Gerapetritis, *Proportionality in Administrative Law* (Sakkoulas, 1997); D-U Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo* (Giuffrè, 1998); E Ellis (ed), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (Hart, 1999); J Jans, "Proportionality Revisited" (2000) 27 Legal Issues of Economic Integration 239; U Bernitz and J Nergelius, *General Principles of European Community Law* (Kluwer, 2000); E Castorina, "Diritto alla sicurezza, riserva di legge e principio di proporzionalità: le premesse per una "Democrazia europea" (2003) Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario 301; D-U Galetta, "La proporzionalità quale principio generale dell'ordinamento" (2006) Giornale di Diritto Amministrativo 1106; T Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, 2nd edn, 2006) ch 3; J Schwarze, *European Administrative Law* (Sweet & Maxwell, revised edn, 2006) ch 5; A Stone Sweet and J Mathews, "Proportionality Balancing and Global Constitutionalism" (2008) 47 Columbia Journal of Transnational Law 73; TI Harbo, "The Function of the Proportionality Principle in EU Law" (2010) 16 European Law Journal 158; P Craig, *EU Administrative Law*, 2nd edn (Oxford University Press, 2012) 590-640; A Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations* (Cambridge University Press, 2012); M Klatt and M Meister, *The Constitutional Structure of Proportionality* (Oxford, Oxford University Press, 2012); W Sauter, "Proportionality in EU Law: A Balancing Act?" (2013) 15 Cambridge Yearbook of European Legal Studies 439; B Pirker, "Proportionality Analysis and Models of Judicial Review: A Theoretical and Comparative Study" (Groningen, Europa Law Publishing, 2013).

[27] European Court of Justice (ECJ) case-law has acknowledged that proportionality is a general principle of EU law since the *Fedesa* judgement. See Case C-331/88 The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others [1990] ECR I-4023, where the ECJ stated as follows: "[i]n accordance with the principle of proportionality, which is one of the general principles of Community law, the lawfulness of the prohibition of an economic activity is subject to the condition that the prohibitory measures are appropriate and necessary in order to achieve the objectives legitimately pursued by the legislation in question".

[28] In the literature of EU administrative law, there is no unanimous consensus on whether this principle also encompasses so-called proportionality *stricto sensu*. See P Craig, *EU Administrative Law*, *supra*, note 22, 591-92, and also 601-4. See also W van Gerven, "The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe" in Ellis (ed), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, *supra*, note 22, 37-38. According to Craig "[t]he normal judicial formulation of proportionality is cast in terms of suitability and necessity. Moreover, the EU courts will not always address what is generally known as the *stricto sensu* proportionality inquiry". Notwithstanding, Craig argues "[t]here are nonetheless two reasons for resisting this conclusion". For these two reasons, see pp. 601-2 and the EU case-law cited therein.

When applying the principle of proportionality to administrative measures relating to the Covid Certificate, we must thus test their necessity, suitability and proportionality *stricto sensu*[29]*.* We have clarified the aims for introducing the Covid Certificate: the EU policies refer to the resumption of economic through free movement of good and persons.

This public policy objective during the pandemic calls for closer scrutiny. For the Covid Certificate to ensure that socio-economic activities can be resumed safely, we would have to assume that there is sufficient scientific evidence to prove that certificate holders are not capable of transmitting the virus, or at least that they are less likely to do so according to a certain risk threshold. Public health is thus the key to explaining the policy behind the Covid Certificate and its goals.

Turning to the three legal components of the principle of proportionality, we must first assess a measure's suitability for achieving its aims. Thus, when determining the suitability of these certificates, we must consider whether there is scientific evidence that they are appropriate measures for meeting the objectives pursued.

We then consider the measure's necessity in relation to the proposed aims. In other words, we assess whether such certificates are the least restrictive measure[30], compared to other possible ones, for people and their rights.

Still more importantly, my goal here is to assess proportionality *stricto sensu*[31], whereby measures should not be manifestly disproportionate in terms of balancing costs and benefits[32]. In the case of the Covid Certificate, this means that the fundamental right of freedom of movement cannot be unreasonably or disproportionately affected simply in order to achieve the aims pursued by EU policies.

[29] See recently E Paris "Applying the Proportionality Principle to COVID-19 Certificates" (2021) 12 European Journal of Risk Regulation 287.
[30] W Sauter, "Proportionality in EU law: a balancing act? *supra*, note 22.
[31] See P Craig, *EU Administrative Law*, *supra* note 22, 601-2, where the author clarifies the relevance of proportionality *stricto sensu*. "The third limb is relevant where the court has found that the measure was both suited and necessary to achieve the desired end, but the applicant argues that the burden placed on it by the measure should nonetheless be regarded as disproportionate to the benefits secured".
[32] See E Paris "Applying the Proportionality Principle to COVID-19 Certificates", *supra* note 25, 292.

10.1. Suitability

As regards suitability, the scientific framework of knowledge about the effectiveness of vaccines in curbing infection is such that we must be very cautious in claiming that the Covid Certificate is a suitable measure. Consequently, its appropriateness should be questioned.

By contrast, as we can see from current epidemiological data showing the boom in infections due to variants, though vaccination has contributed to reducing the harmful effects of the disease, it has proved ineffective in preventing the virus's spread.

In this light, the Covid Certificate does not pass the suitability test, bearing in mind that the policy's purpose is to safely restore the freedom of movement as a sine qua non for the recovery of the economy within the Member States' territories – and this is exactly what the data on the high number of infections throughout Europe contradict.

10.2. Necessity

As regards necessity, it seems quite clear from the foregoing arguments that the vaccination requirement – as the only concretely feasible way for people to obtain the Covid Certificate, is not the least restrictive of all available measure.

This is neither the time nor the occasion to discuss this aspect. But the fact remains that a vaccine is a medical treatment, while wearing a protective mask and complying with certain social distancing measures – however intrusive they may be to personal freedom – is not, as everyone can see.

For clarity, let us look again at this important issue. The latest epidemiological data show that vaccines, though they have been used quite effectively throughout Europe, have not done more than other measures to prevent the spread of infection.

We might ask what happened as a result of this unexpected failure. Surprisingly (or unsurprisingly, depending on one's point of view), EU governments have introduced further intrusive measures without looking

at whether people are vaccinated or not. This is tantamount to saying, are you going to travel? Don't worry about your Covid Certificate, you won't need it anymore. Rather, you will need to have a negative test, wear an FFP2 protective mask, keep your distance from everyone else and much more.

I do not dispute that vaccines save lives. But as the data show, whether or not they prevent contagion is a different matter.

I also want to draw attention to another, related, issue. Making vaccination the basis for obtaining a Covid Certificate poses a risk because it could promote opportunistic behaviour by those who feel legitimised by a kind of government "licence" to behave irresponsibly and endanger others' health by paying less attention to precautionary and mitigation measures.

Another concern is that public policies based mainly on vaccines could exclude people who do not agree with such health treatments from social life.

These are costs imposed on people by public regulation.

10.3. Cost-benefit analysis

What we have said so far also has to do with proportionality *stricto sensu*. Cost-benefit analysis suggests that we cannot ask people to be vaccinated in order to move freely when we have less intrusive and equally effective measures at our disposal. Many people may be ethically, culturally or religiously opposed to vaccination, but this does not mean that they should be excluded from social life. Still this is a cost. Not surprisingly, there have been – and continue to be – protests in all European countries against indirectly mandatory vaccination[33].

There is another cost, no less important than those we have examined so far.

[33] See A Brezar, "New COVID measures and restrictions spark protests across Europe, inciting anger", EuroNews, 20 December 2021, https://www.euronews.com/2021/12/19/new-covid-measures-and-restrictions-spark-protests-across-europe-inciting-anger.

Placing vaccines at the heart of Covid Certificate policies and perhaps in the future for other health certificates entails a particular risk. The risk is that such a policy may promote opportunistic behaviour by those who feel legitimised by a kind of government "licence" to be irresponsible for the health of others, reducing the threshold of attention to mitigation and social distancing measures. This is a bit like what happens with mandatory road accident insurance, where the driver may be incentivised to drive less cautiously knowing that in case of an accident he can always rely on the coverage of his policy.

Recent empirical work, not yet published, which I have had the pleasure of reading as a scientific reviewer, shows that in a sample of vaccinated people most of them were nudged to take the vaccine not so much because of the risks associated with the virus but rather in order to obtain the Covid Certificate to access the main public and private services as well as to other social life places.

11. The cost of discriminating

To conclude, I want to focus on another cost of European policies on health certification. I am quite concerned that the EU's Covid Certificate policies may pose a risk of discriminating against people because of their health status, that is to say, of making a "distinction" between those who are vaccinated and those who are not. Determining who can enjoy civil liberties and who cannot, or at least distinguishing between those who cannot be restricted and those who can, could depend on health status[34].

Vaccinating should be for the purpose of preserving one's health, rather than as a way of allowing or prohibiting access to social life. And yet, looking at Recital (7) of the Regulation on Covid Certificate, we

[34] On this argument, see the two seminal works by M Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-78* (Palgrave Macmillan 2007), where he defines biopolitical governmentality as "a matter of organizing circulation, eliminating its dangerous elements, making a division between good and bad circulation, and maximizing the good circulation by diminishing the bad", and Id, *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79* (Palgrave Macmillan 2008). Recently, see K Berker, "Biosecurity: securing circulations from the microbe to the macrocosm" The Geographical Journal (2015) 181(4), 357-365, which explores different modes of circulation that are significant for biosecurity: trade and travel, microbes, information and capital; she states that "circulation itself has (e)merged as a space of security and form of power; a life-generative force; an informatic projection; and an opportunity for capital accumulation".

realise that EU public policies make this concern a reality. The recital reads as follows: "[t]he free movement of persons who […] do not pose a significant risk to public health, for example because they are immune to and cannot transmit SARS-CoV-2, should not be restricted, as such restrictions would not be necessary to achieve the objective of safeguarding public health"[35].

This rule raises at least two concerns. The first regards the preference for the health status of the "immunised" (i.e., vaccinated) person. The second relates to the concept of "safeguarding public health".

I have explained my point of view on the first issue, and here it is sufficient to say that vaccination is not more effective than other less intrusive and costly measures in reducing the risk of transmitting the infection.

12. Valuing Health

The second point would require an in-depth discussion which is beyond the scope of this paper. But we can at least look at the problem by asking a question. What does "achieving the objective of safeguarding public health" in fact mean?

My point here is that it is not clear who should be protected, from what, and how. Does public health mean everyone's health or not?

Does public health mean the health of each person or does it mean an objective parameter, a standard, indicating the state of health of a community such as the population of a country?

If so, who decides that this standard is appropriate for each of us?

We know that the main aim of the World Health Organisation (WHO) is "to bring all populations to the highest possible level of health"[36]. But who decides what is the highest level of health for a person rather than for a population?

[35] Regulation (EU) 2021/953, Recital (7) *supra*, note 1.
[36] Constitution of the World Health Organization, 22 July 1946, 14 UNTS 185, Art 1. The WHO's Constitution provides expansive legal authority in the field of global health standard-setting, starting with the mandate of Art. 1: the "attainment by all peoples of the highest possible level of health", https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf.

Lastly, how can we measure in cost-benefit terms the therapeutic treatment required of a person, as in the case of the vaccination of a population, in order to ensure a high level of public health?

These issues point to the urgent need for in-depth discussion and pose challenges to consolidated definitions in the legal domain that ought to be faced in the near future.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

BRUNETTA E ACHILLE: A PROPOSITO DEL CONCETTO MERITOCRATICO-NEOMANAGERIALE DI NULLAFACENZA

di Enrico Mauro, Ricercatore a t.i. di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo dell'Università del Salento enrico.mauro@unisalento.it

«[I]l saggio uso dell'ozio è un prodotto della civiltà e dell'educazione. [...] Senza una classe oziosa, l'umanità non si sarebbe mai sollevata dalla barbarie».
B. RUSSELL, ***Elogio dell'ozio*** (1935), TEA, Milano, 1990, rist. 2014, pp. 18 e 24.

Sintesi
L'Iliade è un poema meritocratico. Achille è il modello della meritocrazia, della concezione meritocratica della giustizia. Poiché il suo valore non è riconosciuto fino in fondo dal suo duce Agamennone, Achille è pronto a perseverare nella sua ira fino alla distruzione del proprio esercito. Collaborazione, solidarietà, amicizia sono sacrificate in nome di un onore meritocraticamente inteso.
Tutto questo ricorda da vicino la concezione meritocratica di pubbliche amministrazioni, università, scuole concretizzata dalle riforme legislative italiane degli ultimi anni, volute da politici e studiosi di destra e di sinistra, poco sorprendentemente affini nel sostenere le virtù taumaturgiche della meritocrazia.

Abstract
The Iliad is a meritocratic poem. Achilles is the model of the meritocracy, of the meritocratic conception of justice. As his valour is not completely recognised by his chief Agamemnon, Achilles is ready to persist in his fury until the destruction of his own army. Cooperation, solidarity, friendship are sacrificed in the name of a meritocratic idea of honour. All of this reminds from close up the meritocratic conception of public administrations, universities, schools made concrete by the Italian legislative reforms of the last few years, promoted both by right- and left-wing politicians and scholars, so little surprisingly similar in advocating the thaumaturgic virtues of the meritocracy.

Keywords: Merit – meritocracy – competition - prize – selfishness

Sommario: 1. Premessa – 2. Ichino e Brunetta – 3. Achille – 4. Il brunettismo di Achille.

1. Premessa

La «nullafacenza» è parte imprescindibile dell'ideologia meritocratica. Per istituire sistemi di misurazione dei rendimenti lavorativi che premino e puniscano, che disciplinino corpi e menti, che gerarchizzino retribuzioni e onori anche a parità di mansioni, c'è bisogno di uno strumento concettuale che consenta di giustificare premi e punizioni. E la nullafacenza, di cui non si contano i sostanziali sinonimi, tra i quali «fannullaggine» è particolarmente caro al Ministro protagonista di questo breve articolo, è quello strumento concettuale.

Nel privato come nel pubblico occorre postulare che i lavoratori si distinguano in motivati o motivabili e non motivabili, in volonterosi e pigri, in stacanovisti e parassiti. E, naturalmente, non è mai il caso di chiedersi cosa l'organizzazione possa fare per i lavoratori, per metterli in condizione, carote a parte, di lavorare più serenamente e dunque proficuamente. L'unica questione che rileva, ossessionante, è cosa i lavoratori possano fare per l'organizzazione, per renderla più (disumanamente) performante.

Queste idee sono parte centrale dell'ideologia neomanageriale, che con quella meritocratica ha rapporti di stretta parentela e significativa

sovrapposizione. I teorici e i pratici di queste idee si sentono moderni, innovativi, creativi, figli e padri del Progresso.

2. Ichino e Brunetta

In Italia Pietro Ichino e Renato Brunetta, entrambi politici ed entrambi studiosi, sono probabilmente i due nomi più noti della retorica nullafacentistica. Al grande pubblico il primo è noto soprattutto come saggista e giornalista, benché sia stato anche sindacalista dei metalmeccanici della CGIL e parlamentare comunista, poi del Partito Democratico, con una parentesi, sempre più a destra, in Scelta Civica, oltre che giuslavorista; il secondo soprattutto come politico berlusconiano e due volte Ministro (in carica, mentre si scrive, come Ministro per la pubblica amministrazione), benché sia stato anche docente universitario di materie economiche e giornalista. Teoricamente di opposte parti politiche, sono, poco sorprendentemente, del tutto consonanti sul tema della misurazione, che però amano chiamare «valutazione», del lavoro, soprattutto pubblico.

Ichino è l'autore del saggio *I nullafacenti*, uscito nel 2006 e in seconda edizione nel 2008[1]. Saggio che «ispira»[2] la di non molto successiva riforma Brunetta - allora Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione - delle pubbliche amministrazioni, ossia il decreto legislativo 150/2009, che, durante il Governo Berlusconi IV, ha dato attuazione alla legge-delega 15/2009, entrambi in materia di «ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni». Riforma (delega più decreto) che ha preceduto le analogamente ispirate riforme dell'università e della scuola: la l. 240/2010, nota come Gelmini, approvata durante lo stesso Governo Berlusconi; e la l. 107/2015, nota come Giannini o «Buona scuola», approvata durante il Governo Renzi. Il decreto Brunetta è stato

[1] Sottotitolato *Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondadori, Milano.
[2] Ivi, p. 13.

poi modificato dall'analogamente ispirato decreto legislativo Madia 74/2017, risalente al Governo Gentiloni. Dettagli ampiamente noti ma qui fugacemente ricordati per sottolineare, una volta di più, l'assoluta trasversalità di una retorica, quella efficientistica, quella dell'eguaglianza delle sole opportunità, che non consente di intravedere nemmeno sfumature che differenzino i Governi di centro-destra, quelli di centro-sinistra e quelli cosiddetti tecnici.

Ma il punto è che gli innovatori si credono tali. Ed è per questo che si è pensato di rammentare loro, in queste brevi pagine, che il neomanagerialismo è vecchio almeno come la letteratura occidentale.

3. Achille

Non sarebbe improprio dire che l'*Iliade*, poema dell'ira, prima contro Agamennone, poi contro Ettore, è un'opera sostanzialmente meritocratica, un inno alle virtù guerresche. I luoghi dell'*Iliade* in cui si contrappongono i pigri ai valorosi sono molteplici. Il più esplicito è quello in cui, nel libro IX, Achille tiene un discorso che sembra ispirato dalla lettura del libro di Ichino e del decreto Brunetta.

Il discorso del libro IX ha una premessa. Nel libro I[3] Achille contesta ad Agamennone - che è pronto a restituire la schiava Criseide a Crise, sacerdote del 'pestifero' Apollo, ma minaccia di sostituirla con Briseide, la schiava preferita di Achille - di non seguire, nel riparto delle spoglie, equi criteri di retribuzione di risultato: «Ma sol per tuo profitto, o svergognato,/E per l'onor di Menelao, pel tuo,/Pel tuo medesmo, o brutal ceffo, a Troia/Ti seguitammo, alla vendetta. Ed oggi/Tu ne disprezzi ingrato, e ne calpesti,/E a me medesmo di rapir minacci/De' miei sudori bellicosi il frutto,/L'unico premio che l'Acheo mi diede./Né pari al tuo d'averlo io già mi spero,/Quel dì che i Greci l'opulenta Troia/Conquisteran; ché, mio dell'aspra guerra/Certo è il carco maggior; ma quando in

[3] VV. 148-171 dell'originale e 198-229 della tr. Monti, da cui si cita (ma quelli citati sono rispettivamente 158-171 e 210-229).

mezzo/Si dividon le spoglie, è tua la prima,/Ed ultima la mia, di cui m'è forza/Tornar contento alla mia nave, e stanco/Di battaglia e di sangue. Or dunque a Ftia,/a Ftia si rieda; ché d'assai fia meglio/Al paterno terren volger la prora,/Che vilipeso adunator qui starmi/Di ricchezze e d'onori a chi mi offende».

Nel libro IX, Agamennone avendogli ormai rapito la schiava prediletta, Achille è in sciopero: «d'Achille neghittosa è l'ira», per dirla col le parole che Nettuno, strenuo alleato dei Greci[4]. La guerra per i Greci volge al peggio, tanto che Agamennone propone il ritorno in patria. Ma qualcuno dei duci non è d'accordo e uno di loro, il saggio Nestore, propone un'ambasciata che tenti di smuovere Achille dalla propria passività. Agamennone riconosce il proprio errore e accetta la proposta di Nestore: restituirà Briseide e donerà all'eroe una figlia, altre donne, denaro, cavalli, oggetti preziosi. Nestore sceglie gli ambasciatori: Ulisse, Fenice, uno dei maestri di Achille, che lo ama come un padre, Aiace Telamonio (in quest'ordine prenderanno la parola, senza risultati, nel padiglione del furioso).

La risposta di Achille a Ulisse, primo dei tre ambasciatori a prendere la parola, è un discorso meritocratico, premial-punitivo, efficientistico, neomanageriale, brunettistico, anche se, com'è appena il caso di dire, la risposta non ruota principalmente intorno alla ricchezza materiale, pur tutt'altro che disdegnata, ma a una certa concezione dell'onore. Rileggiamolo, con un po' di pazienza e qualche taglio: «Qual prezzo,/Qual ricompensa delle assidue pugne?/Di chi poltrisce e di chi suda in guerra/Qui s'uguaglia la sorte: il vile usurpa/L'onor del prode, e una medesma tomba/L'infingardo riceve e l'operoso./Ed io, che tanto travagliai, che a tanti/Rischi di Marte la mia vita esposi,/Che guadagni, per dio! che guiderdone/su gli altri ottenni? In vero il meschinello/Augel son io, che d'esca i suoi provvede/Piccioli implúmi, e sé medesmo oblía./Quante, senza dar sonno alle palpèbre,/Trascorse notti! quanti giorni, avvolto/In sanguinose pugne, ho combattuto/Per le ree mogli di

[4] Libro XIV, vv. 366-367 dell'originale e v. 435 della tr. Monti.

costor! Conquisi,/Guerreggiando sul mar, dodici altere/Cittadi; ne conquisi undici a piede,/Dintorno ai campi d'Ilïon; da tutte/Molte asportai pregiate spoglie: e tutte/All'Atride le cessi, a lui che, inerte/Rimasto indietro, nell'avare navi/Le ricevea superbo, e, dividendo/Altrui lo peggio, riserbossi il meglio;/O s'alcun dono agli altri duci ei fenne,/Nol si ritolse almeno. Io sol del mio/Premio fui spoglio, io solo; egli la donna/Del mio cor si ritiene, e ne gioisce./A che mai questa degli Achei co' Teucri/Cotanta guerra? a che raccolse Atride/Qui tant'armi? Non forse per la bella/Elena? Ma l'amor delle consorti/Tocca egli forse il cor de' soli Atridi?/Ogni buono, ogni saggio ama la sua,/E tienla in pregio, siccom'io costei/Carissima al mia cor, quantunque ancella./[…] Teco, Ulisse, e co' suoi re tanti ei dunque/Consulti il modo di sottrar l'armata/Alle fiamme nemiche. E quale ha d'uopo/Ei del mio braccio? Senza me già fece/Di gran cose. Innalzato ha un alto muro:/Lungo il muro ha scavato un largo e cupo/Fosso, e nel fosso un gran palizzo infisse./Mirabil opra! che dal fiero Ettorre/Nol fa sicuro ancor, da quell'Ettorre/Che mentre io parvi fra gli Achei, scostarsi/Non ardía dalle mura, o non giugnea/Che sino al faggio delle porte Scee./Sola una volta ei là m'attese, e a stento/Poté sottrarsi all'asta mia. Ma nullo/Più conflitto vogl'io con quel guerriero,/Nullo; e, offerti dimani al sommo Giove/E agli altri numi i sacrifici, e tratte/Tutte nel mare le mie carche navi,/Sí, dimani vedrai […],/Coll'aurora spiegar sull'Ellesponto/I miei legni le vele, ed esultanti/Tutte di lieti remator le sponde./Se di prospero corso il buon Nettunno/Cortese mi sarà, la terza luce/Di Ftia porrammi su la dolce riva./Ivi molta lasciai propria ricchezza,/Qua venendo […]: ivi molt'altra/Ne reco in oro, e in fulvo rame, e in terso/Splendido ferro, e in eleganti donne,/Tutto tesoro a me sortito. Il solo/Premio ne manca che mi diè l'Atride,/E, re villano, mel ritolse ei poscia./Torna dunque all'ingrato, e gli riporta/[…] Che mi deluse; che mi fece oltraggio […]./Digli, che senza più turbarmi, corra/Alla ruina a cui l'incalza Giove,/Che di senno il privò; digli che abborro/Suoi doni, e spregio […]/Il donator. Né s'egli e dieci e venti/Volte gli addoppi, né se tutto ei m'offra/Ciò ch'or possiede, e ciò ch'un dí venirgli/Potría d'altronde

[…];/Mi fosse ei largo di tant'oro alfine/Quanto di sabbia e polve si calpesta,/Né così pur si speri Agamennóne/La mia mente inchinar, prima che tutto/Pagato ei m'abbia il fio./Non vo' la figlia di costui. Foss'ella/Pari a Minerva nell'ingegno e il vanto/Di beltà contendesse a Citerea,/Non prenderolla in mia consorte, io mai./[…] Itene adunque; e, come/Di legati è dover, le mie risposte/Ai prenci achivi riferendo, dite/Che a preservar le navi e il campo argivo,/Lor fa mestiero ruminar novello/Miglior partito; ché il già preso è vano./Inesorata è l'ira mia»[5].

Il discorso del libro IX è infine ripreso nel libro XVI[6], in cui Patroclo chiede ad Achille, la cui ira persiste immutata, di concedergli almeno di indossare le sue armi e di scendere in campo così travestito alla guida dei suoi soldati. Achille acconsente solo dopo aver rimasticato la questione meritocratica alla base della sua decisione di restare in sciopero nonostante la strage corrente e la rovina imminente: «Ma il cor mi rode acerba/Doglia, in pensando che rapirmi il mio/Un mio pari s'ardisce, e del concesso/Premio spogliarmi prepotente. È questo,/Questo il tormento, il dispetto, la rabbia,/Onde l'alma è angosciata. Una donzella,/Di valor ricompensa, a me prescelta/Da tutto il campo, e da me pria coll'asta/Conquistata, per mezzo alla ruina/Di munita città, questa alle mie/Mani ha ritolta l'orgoglioso Atride,/Come a vil vagabondo».

4. Il brunettismo di Achille

Che cosa si può osservare, da un punto di vista antimeritocratico, sul complessivo discorso di Achille? Almeno due cose.

In primo luogo, da paradigmatico teorico e pratico della meritocrazia, Achille dimentica di dire che il suo valore è, in parte sostanziale, di origine divina: proviene da una madre semidivina che lo ha reso invincibile, tallone a parte, e da un padre il cui padre fu figlio di

[5] VV. 307-431 dell'originale e 395-551 della tr. Monti (ma quelli citati sono rispettivamente: 316-343, 346-369, 375-391, 421-426 dell'originale; 404-439, 443-475, 483, 487-494, 498-506, 540-546 della tr. Monti).

[6] VV. 48-86 dell'originale e 67-118 della tr. Monti (ma quelli citati sono rispettivamente: 52-59 e 71-82).

Giove. Dimentica, in altri termini, di dire che il suo merito è, in parte sostanziale, questione di fortuna e non di merito. Eppure i luoghi del poema in cui, con riferimento non solo ad Achille, si dice che i meriti umani sono in gran parte dovuti a genealogie e a protezioni divine, ossia al caso o comunque a fattori extrameritocratici, non si contano. Nel solo libro I il valore di Achille è ridimensionato prima da Agamennone, proprio nella risposta al discorso dell'iroso guerriero riportato in apertura del paragrafo precedente[7], e poi da Nestore, che cerca di mediare tra i due contendenti proprio sottolineando che il merito spesso non è merito, ma eredità[8].

In secondo luogo, sempre da archetipico teorico e pratico della meritocrazia, Achille dimentica che esiste il noi, che esistono gli altri, che esistono legami di alleanza, di solidarietà, di amicizia che potrebbero consigliare o imporre di trascurare almeno momentaneamente un'offesa, di mettere da parte almeno momentaneamente l'orgoglio, di sottrarsi almeno momentaneamente alla prospettiva autocentrata e autoreferenziale dell'io meritocratico, se in gioco sono le vite di alleati, di concittadini, di sottoposti, di amici.

Achille è un io senza noi, pronto a far perire il mondo, il proprio e l'altrui, il greco e il troiano, pur di far valere le proprie ragioni, pur di far prevalere il proprio personalissimo concetto di giustizia. Ricorda molto da vicino quei ministri della pubblica amministrazione, dell'università, della scuola che si compiacciono di stigmatizzare alla cieca, di distribuire sanzioni varie, licenziamenti compresi, pur di far notare che esistono, pur di far prevalere le proprie personalissime convinzioni, contrarie a qualunque statistica, che i pubblici dipendenti e i docenti in particolare sono numerosi, mal selezionati, costosi, spesso lavativi.

L'unico interesse generale o bene comune che Achille conosce è Achille stesso. Briseide, dal cui rapimento viene l'ira contro Agamennone, è una costola di Achille. Patroclo, dalla cui uccisione viene l'ira contro

[7] Cfr. v. 178 dell'originale e vv. 238-239 della tr. Monti.
[8] Cfr. vv. 280-281 dell'originale e 373-375 della tr. Monti.

Ettore, è un'altra costola di Achille. L'unica forma concepibile di giustizia è la superbia, una forma di giustizia che conduce solo a retribuire, con tanto di interessi, i torti subiti da se stessi e dalla propria cerchia. Neomanagerialismo puro. Meritocrazia pura.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

C'ERA UNA VOLTA... IL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE

di Norberto Fragiacomo, Segretario comunale

Sintesi. Impostati a fine Ottocento da singole amministrazioni comunali per far fronte alla crescente esigenza di servizi avanzata dal nuovo proletariato urbano e che il mercato non aveva alcun interesse a soddisfare, i servizi pubblici locali vengono disciplinati con legge nel lontano 1903 e per tutto il XX secolo mantengono una fisionomia unitaria, imperniata su due principi: la libertà degli enti di individuare (e regolamentare) le necessità comunitarie meritevoli di una risposta pubblica e la facoltà riconosciuta agli stessi di gestire direttamente le attività. Si insiste sui fini sociali e di sviluppo economico e civile perseguiti tramite l'erogazione di queste prestazioni, ma il crescente peso assunto dalla legislazione comunitaria a partire dagli anni '90 del secolo scorso determina un drastico capovolgimento: l'obiettivo è quello di promuovere la concorrenza costi (letteralmente) quel che costi, anche mediante il sovvenzionamento degli operatori economici privati e la sostanziale proibizione per l'amministrazione pubblica di produrre autonomamente i servizi richiesti. La privatizzazione imposta per scelta ideologica provoca spesso un aumento dei costi per l'utenza non giustificato dalla qualità delle prestazioni (illuminante è l'esempio del servizio idrico, ma anche la gestione privata di autostrade e stabilimenti balneari regala più benefici agli operatori che migliorie al pubblico) e subisce una battuta d'arresto nel 2011, con la schiacciante vittoria dei sì nel referendum abrogativo c.d. sull'acqua pubblica. L'interesse economico privato, tuttavia, disconosce ben presto gli esiti della consultazione e in un'epoca di crisi pandemica, impoverimento diffuso e fortissime tensioni internazionali l'oneroso prestito concesso all'Italia dalla UE e il varo del Piano di ripresa e resilienza (PNRR) offrono al mercato l'occasione di prendersi una decisiva rivincita sottotraccia sul voto popolare e sulle obiezioni di giuristi e pensatori contrari a rifondare la Repubblica democratica sul dogma della concorrenza. In principio era il privato con la sua (fisiologica) bramosia di guadagno: dopo un secolo di "ricreazione" stiamo ritornando, come nel gioco dell'oca, alla casella di partenza.

Abstract. Set at the end of the nineteenth century by individual municipal administrations to meet the growing need for services advanced by the new urban proletariat that the market had no interest in satisfying, local public services are regulated by law back in 1903 and throughout the twentieth century maintain a unitary physiognomy, based on two principles: the freedom of entities to identify (and regulate) community needs worthy of a public response and the faculty granted to them to directly manage activities. It insists on the social goals and economic and civil development pursued through the provision of these benefits, but the growing weight assumed by Community legislation since the 90s of the last century determines a drastic reversal: the objective is to promote competition “whatever it takes”, also through the subsidization of private economic operators and the substantial prohibition for the public administration to produce independently the services requested. The privatization imposed by ideological choice often causes an increase in costs for users not justified by the quality of the services (the example of the water service is illuminating, but also the private management of highways and bathing establishments gives more benefits to operators than improvements to the public) and suffers a setback in 2011, with the overwhelming victory of the yes in the so-called abrogative referendum on public water. The private economic interest, however, soon disavows the results of the consultation and in an era of pandemic crisis, widespread impoverishment and very strong international tensions, the onerous loan granted to Italy by the EU and the launch of the Recovery and Resilience Plan (PNRR) offer the market the opportunity to take a decisive revenge under the radar on the popular vote and on the objections of jurists and thinkers opposed to refounding the Democratic Republic on the dogma of competition. In the beginning it was the private with his (physiological) craving for gain: after a century of "recreation" we are returning, as in the game of the goose, to the starting box.

Dopo un periodo di assestamento durato all’incirca un secolo (il ventesimo, cioè *quello dello Stato sociale*) la disciplina dei servizi pubblici locali/SPL ha subito, a partire da inizio millennio, un’improvvisa e frenetica evoluzione *in peius* che, per un paradosso della Storia, potrebbe riportarci a breve alle insoddisfacenti condizioni di partenza.

Ripercorriamo sinteticamente una vicenda ultracentenaria: a fine Ottocento l’industrializzazione in atto nel Regno d’Italia e il conseguente bisogno di manodopera spingono grandi masse di contadini poveri verso le

città in espansione. I nuovi arrivati trovano precaria sistemazione in periferie dove - oltre agli alloggi - manca praticamente tutto: dall'acqua da bere ai mezzi di trasporto. La domanda di servizi proveniente da questo nuovo proletariato urbano non viene intercettata dall'imprenditoria, che valuta poco profittevole un'eventuale erogazione: si attivano pertanto le amministrazioni comunali che, con risorse proprie, iniziano a fornire elettricità, ad aprire farmacie pubbliche, a installare reti tranviarie e a garantire l'approvvigionamento idrico ai meno abbienti – il tutto a prezzi politici, cioè nettamente inferiori a quelli di mercato. Il fenomeno del "socialismo municipale" attira l'attenzione del legislatore italiano, che nel 1903 (Legge Giolitti "*Sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni*[1]") adotta una prima regolamentazione, poi ritoccata nel 1925. All'iniziativa privata (ove presente) si affianca quella pubblica e il sistema sembra funzionare bene, sicché si mantiene inalterato nei primi quarant'anni di storia repubblicana. La Legge 142/1990 conferma i dati acquisiti, mettendo un po' d'ordine nelle modalità organizzative e gestionali: scopo della gestione è e resta la "produzione di beni ed attività rivolte a *realizzare fini sociali* e a *promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*" (art. 22). La legge nazionale identifica alcuni servizi da gestire obbligatoriamente in sede locale, ma lascia liberi i Comuni di individuarne di ulteriori sulla base delle esigenze comunitarie[2] e non pone limiti all'*autoproduzione*, cioè alla gestione diretta da parte degli enti territoriali. E' consentito costituire delle società (anche miste), ma nel testo normativo non ci imbattiamo in alcun riferimento alle virtù del mercato o agli interessi imprenditoriali.

Nel 1992, con la firma del Trattato di Maastricht, l'Europa cambia faccia, anche se sono in pochi ad avvedersene: entra prepotentemente in scena il principio di tutela della concorrenza, estraneo al nostro ordinamento giuridico ma consustanziale alla logica mercantile e

[1] Dopo una secolare vigenza la legge è stata infine abrogata dal D.L. 112/2008 (https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1903-03-29:103).
[2] Non deve allora stupire la scelta, fatta ad esempio da alcuni comuni della "montagna povera", di aprire e gestire in proprio alberghi e ristoranti per supplire all'assenza di esercizi privati.

privatistica su cui si fonda la UE. Tollerato per decenni (finché è esistita la "controproposta" sovietica) l'intervento pubblico in economia diventa tutt'a un tratto un tabù: le quotidiane giaculatorie su "sprechi", "corruzione" e "inefficienza del gestore pubblico" sono funzionali a ricondizionare l'atteggiamento collettivo in senso *pro-market*. Più che il ruolo di arbitro alle istituzioni (statali e locali) è assegnato quello di promotore della libera impresa in ogni ambito di attività. Teorici e pratici dell'ordoliberismo scorgono nel meccanismo dell'autoproduzione un fastidioso intralcio alla crescita dei profitti privati, e il legislatore nazionale prontamente si adegua: nel 2003 viene introdotta la distinzione fra servizi pubblici con e senza rilevanza economica – i primi sono caratterizzati dalla "attitudine a generare utili" e possono essere affidati a imprenditori individuati tramite gara pubblica, a società miste pubblico-private oppure a società private c.d. *in house*. L'*in house providing* è un "alieno" plasmato dalla giurisprudenza comunitaria che il nostro ordinamento fatica a inquadrare, conferendogli un'anomala forma societaria: esso coinciderebbe in realtà con la gestione diretta, ammessa nel rispetto di stringenti condizioni. Si pone però un problema: quello di giustificare la minuziosa regolamentazione statale di un settore in cui agli enti locali è da cent'anni riconosciuto un ampio margine di autonomia. Investita della questione la Corte Costituzionale la risolve (sent. 272/2004) valorizzando la "tutela della concorrenza", nuovissima materia di esclusiva competenza statale caratterizzata da una trasversalità che le permette di incidere su vari ambiti normativi. Ove difetti la rilevanza economica, invece, lo Stato non ha titolo a legiferare: la difficoltà risiede nel fatto che l'attitudine a generare utili è un concetto inafferrabile, che può essere declinato secondo le esigenze del momento.

Fatto sta che nel 2008 il Governo Berlusconi vara la c.d. seconda privatizzazione… in due atti (Decreti 112/2008 e 135/2009, frettolosamente convertiti in altrettante leggi): il nuovo articolo 23 bis prevede come regola generale per gli affidamenti l'esperimento di una gara pubblica aperta a società miste e singoli imprenditori. Solamente in

presenza di eccezionali circostanze economiche, sociali, ambientali ecc. "*che non consentono un utile ed efficace ricorso al mercato*" (e la cui sussistenza va dimostrata all'esito di un'accurata analisi costi-benefici) è consentito l'affidamento *in house*, previa acquisizione di un parere rilasciato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato – vale a dire di un soggetto non propriamente imparziale[3]!

Più che la consapevole contestazione di un'ideologia (di marca anglosassone) oramai largamente maggioritaria, è l'invadenza statale a suscitare la reazione delle Regioni, rintuzzata però da una Consulta ertasi a tutrice degli interessi delle lobby economico-finanziarie sovranazionali: nella clamorosa sentenza 325/2010[4] troviamo infatti scritto che il servizio idrico "*non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale*" e che, più in generale, "*la gestione dei predetti servizi* (pubblici locali) *non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale*". Alla luce di un'esperienza ultrasecolare l'apodittica affermazione suona perlomeno discutibile, ma la Consulta aggiunge una serie di postille che assomigliano a professioni di fede: la disciplina europea impone un *minimum* di tutela della concorrenza[5] che gli Stati possono estendere a piacimento, anche perché "per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, *la rilevanza economica sussiste pure quando*, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma *sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte»*, e cioè un mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti. Dall'evidenziata portata oggettiva delle nozioni in esame e *dalla indicata sufficienza di un mercato solo potenziale*

[3] Con tutto il rispetto (per entrambi) è come chiedere lumi sui diritti delle donne a un mullah talebano…
[4] https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=325
[5] Essa, si rammenti, pone (pilatescamente) l'*in house providing* sullo stesso piano degli altri moduli gestionali, senza farne un'eccezione alla supposta "regola" dell'affidamento al mercato.

consegue l'erroneità (…) *di quell'interpretazione* – fatta propria da alcune ricorrenti – *secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato*".

L'abnormità di questa pronuncia risulta evidente a chiunque le si accosti senza aver inforcato gli "occhiali concorrenziali": se è sufficiente "*un mercato solo potenziale*", allora *qualsiasi* attività (dalla gestione dei campetti di calcio ai servizi cimiteriali, dalla difesa alla giustizia) riveste astratta rilevanza economica, e compito delle amministrazioni pubbliche sarebbe quello di tradurre la potenza in atto, favorendo con sovvenzioni l'ingresso dell'imprenditoria in settori prima negletti perché non abbastanza redditizi. Risultato: il pubblico fa da cavalier servente al privato, cui garantisce l'*equo profitto* (art. 117, co. 1, lett. d) del TUEL) senza pretendere – molto signorilmente – alcunché in cambio per i "cittadini"-consumatori che pagano le tasse.

"Purtroppo" nel 2011 capita un incidente di percorso: il corpo elettorale abroga tramite referendum l'articolo 23 bis e vanifica gli sforzi di legislatore e giudici costituzionali di apparire più realisti del re. La reazione del Governo Berlusconi è immediata: per cattivarsi la benevolenza della UE pensa bene di reintrodurre di nascosto la vecchia disciplina (art. 4 del D.L. 138/2011), ma stavolta la Corte – che ha un nuovo Presidente – fa il suo dovere e sgamato l'espediente lo boccia (sent. 199/2012). Al povero Parlamento non resta altro che cedere le armi e richiamarsi all'ambigua normativa comunitaria.

Le istituzioni europee non sono altrettanto rinunciatarie: all'eretica pronuncia referendaria fanno seguito – del tutto casualmente – un aggravarsi della crisi economica italiana (estate 2011: *mr. Spread* spicca il volo) e, a due mesi dal voto, la lettera firmata da Trichet e dall'attuale Presidente del Consiglio[6], in cui troviamo scritto, fra l'altro, che "*Per*

[6] https://st.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-08-03/lettera-francoforte-cambiato-italia-063800.shtml?uuid=AbZPWYIG

aumentare il potenziale di crescita dell'economia, si deve aumentare la concorrenza, in tutti i suoi aspetti: servizi pubblici e privati, con liberalizzazioni e privatizzazioni".

Colpisce, anche se non meraviglia, il disprezzo per la volontà popolare, considerata un ostacolo da superare in fretta: assistiamo negli anni successivi a svariati tentativi di "rimettere le cose a posto" mediante l'inserimento nel *corpus* normativo di disposizioni modellate sull'abrogato 23 bis (l'articolo 192 del Codice dei contratti, ad esempio), l'ossessivo attivismo dell'ANAC – che applicherebbe le regole della concorrenza anche ai giochi infantili – e la predisposizione di una riforma costituzionale[7] ispirata (anche) ai contenuti della sentenza 325. L'iperliberista Governo Renzi vorrebbe integrare la lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. affiancando alla *tutela della concorrenza* la sua *promozione*: tutto deve ridursi a merce di scambio, ma ancora una volta purtroppo l'elettorato non si dimostra sufficientemente "progressista" e la legge di riforma viene cassata.

Seguono anni di tregua, perché le elezioni 2018 segnano l'affermazione di forze politiche ancora acerbe ed estranee al sistema (soprattutto il M5Stelle); poi, a inizio 2020, irrompe il Covid-19, che da emergenza assoluta si trasforma ben presto in occasione per un giro di vite da taluni giudicato autoritario[8] e per un ritorno al passato prossimo. Denota grande ingenuità l'opinione, espressa da molti (anche e soprattutto a sinistra), che l'Unione Europea potesse cambiare rotta: lo scorpione muta l'esoscheletro, mai la propria natura. Il PNRR, spacciatoci per panacea, è soprattutto un prestito oneroso concesso da un creditore esigente e privo di scrupoli morali: l'erogazione dei fondi è subordinata all'attuazione di "riforme abilitanti", fra le quali si annovera il rafforzamento della concorrenza. La forzatura istituzionale attuata un anno fa con la nomina di Mario Draghi a Presidente del Consiglio risponde all'esigenza dei mercati – e della UE, che è loro emanazione – che

[7] Cfr http://bentornatabandierarossa.blogspot.com/2016/02/referendum-costituzionale-2016-alcune.html?m=0
[8] L'ovvio riferimento è alle restrizioni, palesemente sproporzionate e illegittime, a vari diritti costituzionali, primo fra tutti quello al lavoro su cui si fonda(va) la (c.d. Prima) Repubblica.

qualcuno garantisca l'esatto adempimento degli impegni assunti: e chi può farlo meglio di colui che undici anni orsono fece pervenire al Governo italiano un ultimatum neoliberista?

Se esaminiamo il testo del DDL Concorrenza[9] presentato a novembre vi ritroveremo ciò che era stato messo nero su bianco nella famigerata missiva (e poi nel decreto legislativo in tema di SPL approntato dal governo nel 2016, ma mai entrato in vigore): le finalità esplicitate nell'articolo 1 consistono nella *promozione* dello sviluppo *della concorrenza*[10] (lett. a) e nella *rimozione degli ostacoli regolatori*, di carattere normativo e amministrativo, *all'apertura dei mercati* (lett. b)[11]. Gli articoli da 6 a 10, che riguardano la materia dei servizi pubblici locali, sono ancora più chiari: la legge delega il Governo ad approvare in tempi brevi (sei mesi) un Testo Unico in conformità a una serie di principi che merita rapidamente esaminare. Il primo (art. 6, co. 2, lett. a) demanda al legislatore statale l'individuazione "nell'ambito della competenza esclusiva di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, da esercitare *nel rispetto della tutela della concorrenza*[12]" delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali: sembra proprio uno spossessamento delle prerogative comunali, sulla scia delle affermazioni contenute nella pronuncia 325/2010. Saranno ancora configurabili in futuro servizi pubblici privi di rilievo economico (e dunque espressione autentica della presunta autonomia comunale)? Mi sia permesso di dubitarne… La lettera b) prevede la "separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi", che evidentemente non spetteranno più ai Comuni; la lettera c) impone il "superamento dei regimi di esclusiva non conformi" alla normativa comunitaria, che esprime un'indiscussa preferenza per la fornitura di beni

[9] Reperibile, tanto per cambiare, in bozze non ufficiali: https://www.ansa.it/documents/1636051142145_concorrenza.pdf

[10] La formula riecheggia quella coniata da Renzi nel 2016.

[11] Della "tutela dei consumatori" (lett. c) non importa nulla a nessuno, ma le formulette pigre non fanno danno…

[12] Lo "sviluppo economico e civile delle comunità" (vecchio art. 22) passa in secondo piano: il fine è adesso quello di rafforzare il mercato. Oramai il Comune è chiamato a curare gli interessi dell'impresa privata (anziché della comunità) e a promuovere la concorrenza (anziché lo sviluppo del territorio)…

e servizi da parte di privati in libera competizione fra loro limitando le ipotesi di "esclusiva" a casi marginali di fallimento del mercato – tradotto in parole povere significa che, ad esempio, il trasporto urbano potrà/*dovrà* essere garantito da una pluralità di soggetti privati (un po' come avviene per i servizi di telefonia mobile). La lettera d) prevede l'armonizzazione delle normative di settore, cioè l'esercizio delle funzioni da parte di ambiti sovracomunali (gestione "a rete"), mentre le lettere e) ed f) confinano il "modello dell'autoproduzione" (il c.d. *in house*) nel campo delle assolute eccezioni, richiedendo di volta in volta "una motivazione anticipata e qualificata, da parte dell'ente locale (…) che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità, degli investimenti e dei costi dei servizi per gli utenti, giustificano il mancato ricorso al mercato". Non basta: l'ente locale sarà tenuto a "trasmettere tempestivamente la decisione motivata di utilizzare il modello dell'autoproduzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato": si ripropone in sostanza lo schema dell'articolo 23 bis del D.L. 112/2008[13], disconoscendo gli esiti del referendum abrogativo del 2011, e *ad abundantiam* si prescrive un gravoso "monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica e *della tutela della concorrenza*", ma soltanto in caso di ricorso alla gestione diretta. Che la terza privatizzazione sia persino più radicale della seconda lo evinciamo da ulteriori puntualizzazioni: quella che obbliga a tener conto, in sede di revisione annuale delle partecipazioni societarie comunali, "anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti[14]" (lett. i) e la pretesa (lett. o) di razionalizzare i rapporti tra la disciplina dei SPL "e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati" dal Codice del Terzo settore, evidentemente *uniformando la seconda alla prima*, come da

[13] Si noti che il ricorso all'*in house* è "libero" al di sotto delle soglie di cui all'articolo 35 del D. Lgs. 50/16, che sono però bassissime per i servizi.

[14] In pratica: per mantenere le proprie partecipazioni in società pubbliche *in house* (quelle ad es. che gestiscono il ciclo dei rifiuti e i servizi idrici) i Comuni dovranno annualmente attestare non solamente che la società in questione svolge una delle attività consentite dall'art. 4 del D. Lgs. 175/2016 (produzione di un servizio di interesse generale, realizzazione di un'opera pubblica, servizi di committenza, autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente), ma anche che essa "costa meno" di un operatore di mercato: *probatio* piuttosto difficile, per non dire *diabolica*!

anni suggerisce ANAC. Attenzione: gli enti del III settore sono associazioni *no profit* cui le amministrazioni possono oggidì affidare lo svolgimento (dietro rimborso spese) di attività di interesse generale senza attivare rigorose procedure di evidenza pubblica – non sempre queste entità perseguono genuine finalità solidaristiche, ma la loro equiparazione alle imprese commerciali denota un'aprioristica preferenza legislativa - di inequivocabile matrice ideologica – per il liberoscambismo rispetto alla cooperazione altruistica[15]. Non finisce qui: il DDL getta le basi per una nuova e perniciosa privatizzazione dell'acqua (lett. n) e prevede, coerentemente con le premesse, l'unificazione della disciplina dei servizi pubblici locali con quella in materia di contratti pubblici (lett. p).

In tutto questo, bisogna dirlo, non vi è nulla di sorprendente: per il regime neoliberista, uscito dalla pandemia più saldo di prima, tutto è merce e va trattato come tale, indipendentemente dalle ricadute sociali (che penalizzano soltanto le classi subordinate). Sarebbe tuttavia opportuno che, preso atto di quanto sta avvenendo, autonomie locali e cittadini non privilegiati reagissero: le prime a tutela di un'autonomia che, solennemente sancita dalla Costituzione repubblicana, è oggi degradata a *flatus Chartae*, i secondi per salvaguardare dignità e tenore di vita, oltre che il futuro di figli e nipoti troppo spesso tirati ipocritamente in ballo dal potere e dai suoi seriosi incensatori.

Per quanto mi riguarda, posso ribadire che da un commissario *ad acta* come il premier "che piace all'Unione Europea e all'America[16]" non mi aspettavo niente di diverso da ciò che, col plauso dei propagandisti di sistema, sta puntualmente facendo: sebbene di altissimo livello è anch'egli un esecutore di scelte condivise, ma non autonomamente assunte.

[15] Per una disamina dei rapporti fra Terzo settore e sistema dei servizi pubblici rimando al mio articolo "*Ricorso al terzo settore e partenariato sociale come opportunità 'fuori mercato' per l'ente locale e la comunità amministrata all'interno di un ordinamento retto dal principio concorrenziale*" pubblicato sul periodico Quaderni amministrativi – anno 2020 fascicolo 4.

[16] Così Lucio Caracciolo, qualche giorno fa a Ottoemezzo, per poi aggiungere: "Dopo il precommissario viene il commissario vero: qualcuno che ci mandano da fuori… la Troika" (https://www.la7.it/otto-e-mezzo/rivedila7/draghi-cosi-non-si-va-avanti-otto-e-mezzo-17022022-17-02-2022-423764)

In principio era il privato con la sua (fisiologica) bramosia di guadagno: dopo un secolo di “ricreazione” stiamo ritornando, come nel gioco dell’oca, alla casella di partenza.

Post scriptum: lo scoppio inatteso della guerra in Ucraina e il suo caotico, doloroso protrarsi potrebbero causare un rallentamento del processo “riformatore” in atto, ma anche condurre a medio termine a un rafforzamento delle élite economico-finanziarie che governano l’Occidente, e dunque dell’Unione Europea, che verrà presentata alle masse come un baluardo contro la “barbarie asiatica” – questo nell’ipotesi meno spaventosa, perché nella frenesia generale non si può purtroppo escludere che qualcuno, da una parte o dall’altra, opti per il “*muoia Sansone con tutti i filistei*” e ponga fine a qualsiasi dibattito.

ELEMENTI DI DIRITTO EUROPEO

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

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

MARZO 2022

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

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

E' vietata la sua riproduzione con qualsiasi mezzo.

NOTE SULL'AUTORE

Stefano Palumbo

Direttore nella Corte di Cassazione, laureato in Giurisprudenza, con votazione massima, nell'Università "La Sapienza" di Roma.
Abilitato alla docenza di materie giuridiche ed alla professione di Avvocato.
Vincitore della selezione pubblica indetta dalla Regione Lazio per la docenza nei Corsi di formazione professionale per le materie del diritto regionale, degli enti locali e la legislazione socio-sanitaria.
Si è perfezionato in diritto amministrativo presso l'Università statale di Perugia.
Ha conseguito i Diplomi di perfezionamento in "*Diritto e istituzioni dell'Unione Europea*" ed in *"Tutela dei diritti dell'uomo*" presso l'Università degli studi "Jean Monnet" di Perugia - Cattedra a.p. del Prof. Angelo Valenti.
Nel 2014 è risultato vincitore della Selezione nazionale indetta dal Ministero della giustizia per la "Scuola superiore della magistratura" sede di Roma.
Si è sempre occupato di formazione professionale e di preparazione ai concorsi pubblici, in particolare a quelli per l'accesso nei ruoli e qualifiche dell'amministrazione giudiziaria.
Negli anni, ha collaborato con cinque Università e attualmente è docente presso la "Link Campus University".
Le ultime pubblicazioni, al momento disponibili in e-book ed audiolibro edite da ***e-concorsi-pa,*** sono:
1) *Diritto amministrativo* - dicembre 2021 - di pag.852;
2) *Diritto costituzionale* - gennaio 2022 - di pag.572.

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

UN PENSIERO PROPOSITIVO SUL **"**NOSTRO**"** UFFICIO.

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

Anche il presente contributo, testo base per le lezioni universitarie sul tema, rappresenta l'ultimo esempio fra quelli negli anni elaborati e che potrete leggere riportati nel testo. Infatti, tutto può cambiare ed essere migliorato, anche nella Corte di Cassazione che pure sembra essere un ufficio giudiziario immobile da quasi un secolo (1923) e, per questa fondamentale ragione, che non deve essere solo una speranza, vi invito tutti ad impegnarvi per poterli realizzare dimostrando che il pubblico impiego ha capacità, idee, progettualità per il cambiamento in concreto che, altri e diversi, spesso normativi e organizzativi, sono i freni posti all'esercizio pratico di capacità e efficienza dei dipendenti.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza - il P.n.r.r. - rappresenta con i grandi mezzi economici che porta in dotazione, un'occasione unica, imperdibile, per l'Italia e contiene le linee base per una incisiva riforma complessiva della nostra pubblica Amministrazione e della giustizia, altra componente essenziale dell'ordinamento dello Stato, in specie con l'applicazione della tecnologia digitale. Inoltre, si devono realizzare la riforma del sistema fiscale, della giustizia tributaria, dell'ordinamento e dell'organizzazione giudiziaria, del personale e degli uffici. Ricorre l'assoluta necessità di semplificare il processo tributario, di abbattere i numeri degli arretrati civilistici ed erariali in particolare in Cassazione, ove facilmente si può evitare il deposito diretto e cartaceo degli atti realizzabile con modifiche normative modeste ed a "costo zero" ed attuare degli importanti interventi con plurimi "progetti di attività". Il Piano, in esame, del Governo cita espressamente la Corte di Cassazione, con i suoi molteplici e gravi problemi di funzionamento, sui quali possono essere innestate le proposte che potrete leggere da pagina 140 in avanti.

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

Roma, 10 febbraio -1 marzo 2022.

Stefano Palumbo

INDICE SOMMARIO.

Uno speciale ringraziamento 2

L'autore ed un pensiero propositivo sull'Ufficio 3

SOMMARIO 5

UNA BREVE INTRODUZIONE.

La situazione pandemica, gli effetti economici sugli stati ed il ruolo **nella crisi delle istituzioni dell'unione europea.** L**'Europa ed il Pnrr**. 8

INFORMATIVA SULLA PRIVACY 11

GLOSSARIO 12

I) L**'EU**ROPA UNITA 16

II) LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA 30

II**I) L'**UNIONE EUROPEA NEI RAPPORTI CON I GOVERNI NAZIONALI. **Lo stato del processo europeo d'integrazione prima e dopo la pandemia** di <sars-covid-2019>. Gli interventi di sostegno alle economie interne degli stati membri attraverso il ruolo strategico svolto dalla B.c.e. negli **ultimi dieci anni con il "quantitative easing".** 72

Il "quantitative easing" (q.e.) 73

IV) IL BILANCIO EUROPEO ANNI 2021-**2026 con l'adozione da parte** della Commissi**one del "programma di interventi straordinari" per il sostegno economico agli stati previsti dal "new generation act E.U." e il collegato "recovery plan" esecutivo.** 75

LINK UTILI 87

V) LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE DI CARENZA E RITARDO DEL NOSTRO PAESE: **DALL'**ISTRUZIONE, A SANITÀ, GIUSTIZIA, RIFORMA

ED INNOVAZIONE TECNOLOGICA DIGITALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. 89

VI) **IL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA"** - P.N.R.R. Pre**sentato all'Unione europea dal governo italiano il 30 aprile 2021 negli "obiettivi strategici" indicati nel crono**-programma impegnativo delle riforme necessarie per poter usufruire degli aiuti europei. 93

VII) IL **PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE STATO DELLA INNOVAZIONE "DIGITALE" NEI SERVIZI PUBBLICI.** 98

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI. 119

IL "CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE". 144

SCHEMA DEL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA" 146

LE RIFORME STRUTTURALI. 167

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA. 185

UNA SINTESI FINALE SUL "PIANO DI RIFORME" CONTENUTE NEL PNRR. 248

VIII) I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI. 250

IX**) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE STATO DELLA INNOVAZIONE "DIGITALE" NEI SERVIZI PUBBLICI.** 253

X) IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A. 258

XI) CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: IMPERDIBILE OCCASIONE STORICA PER IL NOSTRO PAESE. 295

BIBLIOGRAFIA ED APPROFONDIMENTI 296

DOMANDE E RISPOSTE SULLE ISTITUZIONI EUROPEE 299

INDICE ANALITICO 304

PNRR: IL TESTO UFFICIALE DEL GOVERNO ITALIANO (ALLEGATO) 310

1 marzo 2022[1]

[1] Testo di 106.032 parole.

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

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

Ormai sono quasi due anni che l'Italia, l'Europa insieme a tutti i Paesi del mondo vivono l'esperienza drammatica di una malattia globale, l'epidemia da "sars-covid-2019" un morbo contagioso che colpisce le popolazioni nei cinque continenti sia con il ceppo virale di origine che le varianti successive, infettando, finora, quasi in miliardo di persone. Una "pandemia" termine rafforzativo di quello già grave di epidemia che provoca agli Stati ed alle loro economie nazionali gravi e crescenti problemi che si aggiungono a situazione precedenti di crisi e comunque alla mancata ripresa di molti settori produttivi spesso causata dalle distorsioni di mercato indotte dalla crescente "globalizzazione" dei mercati. Si aggiunga pure che per alcuni Paesi, e fra questi l'Italia, la situazione complessiva dell'economia interna era statica, con tendenza critica, da circa un decennio (dalla crisi del 2008/9 originatasi negli U.S.A.) già deficitaria, tanto che ancora non si intravedeva una ripresa, anzi. Poi, dal febbraio-marzo 2020, su tale quadro economico quantomeno statico, irrompeva la grave malattia corrente che imporrà ulteriori chiusure, riduzione di attività e in conseguenza stati di crisi di quasi tutti i settori commerciali "attivi", fra i quali, fondamentale per l'economia italiana, e la sua bilancia valutaria, quello turistico. Una catena di danni ormai strutturale, quella tuttora in corso, che, nel nostro caso, si aggiunge a problematiche ormai datate, storiche, come lo stato di arretratezza tecnologica e l'inefficienza dell'amministrazione pubblica essenziale deficit, da colmare, come indicato nella stessa titolazione del presente testo. Tuttavia, l'Italia è parte fondante dell'Europa unita[3] l'attuale U.E. che con le sue azioni e gli organi esecutivi dei quali nel tempo si è dotata era intervenuta, da anni, con la B.C.E. (Banca centrale Europea) a sostegno concreto delle economie interne degli Stati componenti e in questa situazione più grave di emergenza doveva maggiormente farlo. Si doveva intervenire, ecco allora che, in sede comunitaria, viene adottato il "**Next generations act E.U.**" il N.G.E.U. un programma organico, pluriennale, consistente in un intervento economico "attivo e multiplo" di

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

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

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

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

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

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

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

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

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

necessaria riforma da effettuare in tutti i principali settori operativi del nostro Stato.
In altri termini, proporre un "Programma nazionale" organicamente analitico recante un investimento complessivo da avviare nei sei anni previsti dall'intervento (restandone ora meno di cinque) per poter rinnovare profondamente, migliorandole nella modernità, le strutture amministrative portanti dell'Italia, come è assolutamente necessario in ciascun ambito significativo dell'attività pubblica.
Anche l'obbligo temporale impostoci è stato rispettato.
Il nostro Governo ha redatto e presentato, come vedremo basandosi, anche per il titolo, sul modello europeo di riferimento in sigla il D.r.r. U.E[4]. dal quale è derivato il "**Piano nazionale di ripresa e resilienza"** abbreviato in P.n.r.r. che in, bozza progettuale, era stato dapprima comunicato al Parlamento, per esservi discusso ed all'esito parzialmente modificato in diversi contenuti di dettaglio. Il testo è stato poi definitivamente approvato dal Governo nella riunione del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2021 e inviato subito dopo, nei termini prescritti, all'Esecutivo dell'Unione Europea.
Un importante "testo progettuale" applicabile ad innovazioni e riforme che dovranno essere decisive nei nostri settori pubblici essenziali e si tratta in buona sostanza di un "**Programma organico di riforme nazionali**" comprendente sei "pilastri" e 51 obiettivi strategici da raggiungere nei sei anni previsti a partire dal 1 maggio 2021.
Un intervento epocale, analiticamente previsto per i miglioramenti strutturali da dover conseguire, **consistente in oltre un numero doppio di azioni cui corrispondono altrettante realizzazioni riformatrici, per cercare di "cambiare l'Italia"** rendendone più moderno lo Stato attraverso un grande sforzo da compiere nei prossimi cinque anni.
Allora, riprendendo la premessa e come infine si riaffermerà, con ulteriore convinzione, nelle conclusioni finali del presente elaborato, si tratta di una occasione realmente storica che il nostro Paese non può, e non deve, fallire. Considerato che, entro giugno prossimo, dovrà dimostrare all'esecutivo della U.E. in termini concreti gli "stati di avanzamento" delle riforme comunicate ed impostate per un "pacchetto" del valore di 24.1 miliardi di euro e che, in negativo, consistenti ritardi sono stati già evidenziati nelle azioni che si rendevano necessarie.

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

INFORMATIVA SULLA TUTELA DELLA PRIVACY.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo “Regolamento Europeo” (UE) 2016/679 (cd GDPR), relativo alla tutela dei dati personali prevista dal “Codice della privacy” ed in considerazione dell'importanza che deve riconoscersi alla riservatezza dei dati personali, si è provveduto ad aggiornare l’informativa sulla base del “principio della trasparenza” insieme a tutti gli elementi richiesti dall'art.13 del GDPR.
In ogni caso, i dati personali acquisiti per l’utilizzo della presente “Piattaforma” saranno trattati esclusivamente per motivi didattici (v.link).

GLOSSARIO.

Nel presente testo, con riferimento al "Piano nazionale di ripresa e resilienza" presentato dal Governo[5] ricorrono, quali richiami, le seguenti denominazioni e sigle.

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

[5] Consistente in un documento di 269 pagine.

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

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

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

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

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

GDPR. Regolamento Europeo per la tutela della privacy.

FAD. Formazione a distanza;

FEC. Fondo edifici di culto;

FER. Fonti di energia rinnovabile;

FIA. Fondo investimenti per l'abitare;

FSC. Fondo per lo sviluppo e la coesione;

FSE. Fascicolo sanitario elettronico;

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

GHG. Greenhouse gas (Gas clima-alterante);

GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori;

GSE. Gestore servizi energetici;

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

IFP. Istruzione e formazione professionale;

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

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

INDIRE. Istituto nazionale documentazione, innovazione, ricerca educativa;

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

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

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

IRCCS. Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico;

ITS. Istituti tecnici superiori;

IVC. Identificazione, validazione e certificazione delle competenze;

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

MEF. Ministero dell'economia e delle finanze;

M.E.S. Meccanismo europeo di stabilità;

MIMS. Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;

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

Mi.s.e. Ministero dello sviluppo economico;

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

MITE. Ministero della transizione ecologica;

Mi. Tur. Ministero del turismo;

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

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

MIUR.. Ministero dell'Università e della ricerca;

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

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

NGEU. Next generation EU;

NITO. Nuove imprese a tasso zero;

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

OCSE. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico;

OMT. Obiettivi di medio termine;

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

PFTE. Progetto di fattibilità tecnica ed economica;

PLN. Piattaforma logistica nazionale;

PNIEC. Piano nazionale integrato energia e clima;

PNR. Programma nazionale di ricerca;

PNRR. Piano nazionale di ripresa e resilienza;

PoC. Proof of concept (Prova di fattibilità);

PRIN. Progetti di rilevante interesse nazionale;

PSN. Polo strategico nazionale;

PTF. Produttività totale dei fattori;

PUA. Provvedimento unico in materia ambientale;

QFP. Quadro finanziario pluriennale;

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

RAEE. Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;

R.d.C. Reddito di cittadinanza;

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

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

RFI. Rete ferroviaria italiana;

RGS. Ragioneria generale dello Stato;

RIPAM. Progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni;

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

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

SCIPAFI

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

SeP. Sport e periferie;

SNA. Scuola Nazionale dell'Amministrazione;

SNIT. Sistema nazionale integrato dei trasporti;

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

SUAP. Sportello unico per le attività produttive;

SUE. Sportello unico per l'edilizia;

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

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

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

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

TNE. Transnational education (Istruzione transnazionale);

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

UPI. Unione delle Province d'Italia;

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

VIA. Valutazione di impatto ambientale;

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

ZES. Zone economiche speciali

L'EUROPA UNITA

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

Rispetto all'epoca della sua approvazione, la Costituzione non poteva prevedere una partecipazione "strutturale" ad un "Ente sovranazionale politico-amministrativo" eppure, come vedremo, la Carta contiene due norme importanti espresse nel testo degli articoli 10 e 11 ed altre interpolazioni normative. Con la prima di esse, si affermano le "relazioni paritarie" fra gli Stati sovrani insieme con il metodo <unicamente pacifico> che i rapporti diplomatico-politici devono, per essere tali, avere. Sono affermazioni essenziali che unite alla seconda contenente un solenne, e definitivo, ripudio della guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali, per l'Italia, hanno comportato l'adesione unicamente alle organizzazioni mondiali dedicate alla pace, in primo, luogo, all'O.n.u[6] ed alle sue diverse filiazioni organizzative (ad es. la FAO che ha sede a Roma[7]).

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

Verso gli "Stati uniti d'Europa".

Per brevi accenni, vediamo le caratteristiche impegnative della nostra adesione alla U.E. Dei nostri eminenti pensatori, fra i quali Altiero Spinelli, sottoposti quali oppositori al confino dal regime dittatoriale, riprendendo illuminate idee tardo ottocentesche, nel 1941[9] avevano redatto il c.d. *"Manifesto di Ventotene*" un "documento programmatico" frutto di idealità innovative per la costituzione di una "entità comune" in Europa. Un testo

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

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

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

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

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

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

Il diritto dell'Unione Europea.

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

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

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

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

L'UNIONE EUROPEA

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

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

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

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

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

a) popolazione: 478 milioni nel 2019;

b) area territoriale di competenza: 4.325 milioni di km²;

c) P.i.l. complessivo: 15,59 bilioni di U.s.d. sempre con riferimento all'anno finanziario 2019.

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

Le caratteristiche dell''odierna Unione Europea.

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

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

L' Unione Europea ha personalità giuridica di diritto internazionale.

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

I valori fondamentali "costituenti" della U.E.

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

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

a) la creazione di uno "spazio comune" di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini ed i popoli degli Stati membri senza più avere gli ostacoli costituiti dalle frontiere interne;

b) l'instaurazione di un <mercato interno libero> unitamente allo sviluppo economico sostenibile dei Paesi componenti dell'Europa.

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

c) la lotta all'esclusione sociale ed a tutte le discriminazioni di genere;

d) la coesione economico-sociale e territoriale da realizzare in concreto attraverso la solidarietà tra gli Stati membri;

e) l'unione economica e monetaria che ha portato all'adozione di istituzioni condivise e di una moneta unica comune, l'euro; e,

f) nello svolgimento delle relazioni esterne la promozione dei valori comuni e insieme degli interessi fondamentali compatibili della U.E. contribuendo al mantenimento della pace, alla sicurezza e lo sviluppo eco-sostenibile, all'eliminazione della povertà, alla tutela dei diritti umani, al rispetto del diritto internazionale e dei principi universali della Carta delle Nazioni Unite (art.3). Proprio in considerazione del ruolo essenziale, storico, svolto dall'Europa "unita" nel garantire la pace al proprio interno e nella zona d'influenza. Tanto che nel 2012, come Istituzione, le è stato conferito il <premio Nobel per la pace> un importante riconoscimento arrivato in un periodo di grave crisi, nel quale, come diretta conseguenza, crescevano molto i sentimenti "interni" antieuropeisti.

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

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

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

Iugoslava di Macedonia[10], Islanda, Montenegro, Serbia e Turchia, si sono candidati all'ammissione. Vi è poi il caso drammatico, con guerra d'invasione in corso, dell'Ucraina che ha chiesto l'immediato ingresso nella U.E. come pure ha fatto la Georgia, altro Stato che si sente minacciato dalla Russia.

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

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

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

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

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

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

Le istituzioni principali dell'Unione Europea.

Il quadro istituzionale si compone di cinque principali istituzioni:

a) il Consiglio europeo, da non confondere con il quasi omonimo Consiglio d'Europa[11];

b) il Consiglio dell'Unione Europea;

c) la Commissione europea;

d) il Tribunale di prima istanza e la Corte di giustizia dell'Unione Europea;

e) il Parlamento europeo: detto "Europarlamento".

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

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

Altri cenni storici.

La "nascita" dell'Europa comunitaria ha una data storicamente certa. Infatti, il 9 maggio 1950, l'allora ministro degli Esteri francese Robert Schuman[13] presentò il "Piano" da lui elaborato insieme all'altro europeista insigne Jean Monnet, per la creazione di quella entità che già l'anno successivo divenne la C.e.c.a.-Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Ovvero, un organismo comunitario che era rivolto alle materie più importanti, all'epoca, per la ripresa dell'economia e lo sviluppo industriale post bellico illustrato con una 'Dichiarazione' che, nella sostanza propositiva, rappresentava il <Programma di base> della futura ed auspicata, da quelle menti illuminate, integrazione politica europea. Infatti, Schuman proclamava che **l'Europa:** ***"non potrà farsi in una volta sola, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto***

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

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

[13] Altro grande europeista.

***una solidarietà di fatto*".**

In questo modo, nell'ambito della disputa tra i 'federalisti' assertori di un'organizzazione politica dell'Europa con poteri sovrani ed i fautori di una più pragmatica 'cooperazione intergovernativa, egli sosteneva una "terza via" che consentisse di mediare le opposte tesi sulla base di un'integrazione progressiva, allora limitata di preferenza ad interessi e ambiti propri del settore economico. Ebbene, furono proprio l'obiettivo programmato, il metodo progressivo e i correlati contenuti gli elementi che avrebbero caratterizzato, per il seguito, il processo europeo verso un'integrazione sempre più coordinata ed incisiva. Mentre, i grandi progetti politici, al contrario delle affermazioni di principio, a causa delle diffidenze nazionali, non approdarono mai a risultati concreti. Sintomatico, al riguardo, fu il progetto del "*Piano per la costituzione della Comunità europea di difesa"* (CED), che dopo un dibattito durato per oltre quattro anni, venne respinto, nel 1954, dall'Assemblea francese, preoccupata all'idea della ricostituzione di un forte esercito nazionale tedesco. Ben al contrario, il successo della CECA venne dovuto alla sua filosofia dell'integrazione economica che favoriva l'esplorazione di altre forme simili di cooperazione. Utile sia a livello settoriale che a carattere 'orizzontale' in quanto estesa, contemporaneamente, a più settori di intervento. Nel giugno del 1955 i ministri degli Esteri della CECA dettero mandato ad un <Comitato intergovernativo> presieduto dallo statista belga Spaak, di studiare la possibilità di creare un'Unione economica generale ed un'altra Unione nel campo della produzione di energia nucleare. A seguito degli "Accordi preliminari" nasceva così, il 25 marzo 1957, a Roma, in Campidoglio, con il Trattato firmato dai rappresentanti di sei Stati (Italia, Francia, Repubblica Federale di Germania[14], Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), la CEE) e la CEEA, ovvero l'EURATOM.

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

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

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

La genesi dell'integrazione istituzionale in Europa.

Dal punto di vista istituzionale, nel periodo di tempo considerato, il dato più significativo ha riguardato la c.d. **'fusione degli esecutivi'** sancita, nel 1965, da un Trattato entrato in vigore il 1° luglio 1967, il quale istituiva un Consiglio ed una Commissione unica per le tre Comunità, accanto all'Assemblea parlamentare rappresentativa "per designazione" nazionale dei componenti ed alla Corte di giustizia che, fin dall'inizio, erano stati organi comunitari. Nello stesso periodo, però, l'Europa pre-unitaria doveva registrare una prima grave crisi: la Francia, infatti, il 1° luglio del 1965 ritirò i suoi rappresentanti dai lavori del Consiglio, mettendo in atto la c.d. *"politica della 'sedia vuota'*. In questo modo, il Presidente francese[15] che allora perseguiva un proprio progetto europeo differenziato dalla CEE in cui confluissero, allo stesso tempo, elementi confederalisti e funzionalisti, intendeva superare la disputa che l'opponeva a quanti (e tra questi, in primo luogo, vi era l'allora Presidente della Commissione[16] erano in favore del conferimento di maggiori poteri al Parlamento, un organo che solo nel giugno 1979 sarà eletto democraticamente. Inoltre, auspicavano una Commissione che assumesse il profilo di un vero "Governo comune" e di conseguenza contro quanti speravano in un indebolimento di funzioni del Consiglio politico esecutivo. Nel particolare, la controversia si incentrava sul passaggio, nelle delibere del Consiglio, dal sistema di votazione all'unanimità alle altre regole più limitate di voto (di preferenza, espresso a maggioranza). In effetti il mantenimento del <criterio dell'unanimità> con una specie di "diritto di veto"[17] avrebbe garantito ai singoli Stati dal rischio di veder progredire la Comunità verso traguardi che non fossero stati da tutti concordati. Il 'Compromesso di Lussemburgo' siglato nel 1966 ritenne 'augurabile' che, prima di adottare una proposta di particolare importanza, la Commissione "prendesse appropriati contatti con i governi degli Stati membri, facendolo attraverso i loro Ambasciatori - Rappresentanti permanenti". Così, all'epoca la Commissione venne ridimensionata nelle funzioni e nelle prospettive, mentre il Consiglio riuscì a conservare un ruolo centrale nell'assetto istituzionale della previgente Comunità.

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

[16] Si trattava de tedesco Hallstein.

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

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

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

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

a) la politica estera (Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea); e,

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

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

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

I) l'Unione economica e monetaria;

II) Il diritto dell'Unione Europea;

III) l'euro, come moneta "comune"[18].

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

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

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

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

a) con un Parlamento che crea le norme (leggi);

b) un Governo che, quale organo esecutivo, le applica ai cittadini; e, in caso di necessità,

c) un sistema giurisdizionale ove degli organi appositi, i giudici comunitari (come quelli

[18] Attualmente in corso legale in 19 dei Paesi europei.

"nazionali") curano il rispetto delle regole da applicare nell'ambito di un "ordinamento giuridico" con applicazione di fonti "sovranazionali" prevalenti sulle normative "interne"[19].
Per poter raggiungere tale obiettivo, la Comunità, allora già ridenominata in Unione, si dotò di un sistema di assistenza per un graduale avvicinamento dei Paesi candidati, attraverso una serie di complessi accordi: gli **"Accordi europei"** che erano affiancati da una serie di specifici "*Programmi comunitari di assistenza economica*". In specie, si trattava degli interventi, attraverso i quali la U.E. si proponeva di fornire ai "Paesi candidati" assistenza tecnica unitamente a un concreto sostegno finanziario, per aiutarli nel processo progressivo di avvicinamento e recepimento all'Istituzione comunitaria comportante una necessaria transizione verso un'economia di mercato secondo le regole proprie della "libera concorrenza". Inoltre, in quegli Accordi, erano state previste clausole relative al rispetto dei principi di democrazia e dello <stato di diritto> nonché di riconoscimento dei <diritti naturali dell'uomo e delle sue libertà fondamentali> oltre ad instaurare meccanismi attivi in materia di dialogo politico-istituzionale tra il Paese richiedente interessato e l'Unione.
In tali termini adesivi, il rispetto di tutti i principi sopra-indicati divenne una onerosa condizione determinante per l'ammissione di quelle nuove entità statali all'Unione dato che i diritti umani sono imposti quale base fondamentale del diritto dell'Unione Europea.
In successione temporale, entrarono a far parte dell'Unione Europea con tre successive fasi di allargamento:
Austria, Finlandia e Svezia, nel 1995; Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria, nel 2004 e Bulgaria e Romania nel 2007.
Tuttavia, vista sotto un diverso profilo, la stessa prospettiva dell'obiettivo di allargamento dell'Ente sollevò una serie di problemi di ordine istituzionale all'interno dell'Unione. In particolare, dando l'avvio al processo complesso di riforma delle istituzioni e del loro funzionamento, un'esigenza tale da rappresentare l'obiettivo principale del **"Trattato di Amsterdam**" firmato nel 1997, entrato in vigore il 1° maggio del 1999, e del successivo "Trattato di Nizza" sottoscritto il 26 febbraio 2001.
Tuttavia, prima di quest'ultimo, un evento di certo fondamentale per l'Europa unita venne rappresentato dalla "**Conferenza di Nizza**" svoltasi nel dicembre 2000 che con i suoi esiti positivi aprì la strada ad un ulteriore fase del processo di riforma della U.E. In effetti,

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

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

Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona.

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

IL NUOVO "PATTO DI ROMA" (2004).

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

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

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

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

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

a) l'istituzione di un Presidente del Consiglio dell'Unione, incaricato delle funzioni con un mandato di due anni e mezzo;

b) l'incremento dei compiti dell'Alto rappresentante per gli esteri;

c) la riduzione del numero dei componenti della Commissione (il Governo della U.E.), in misura corrispondente a 2/3 degli Stati membri (18 invece di 27), con rotazione di nomina per i Commissari europei;

d) il potenziamento ulteriore dei compiti svolti dall'euro Parlamento i cui deputati sono eletti con voto democratico e rappresentativo;

e) la limitazione del "diritto di veto" esprimibile dagli Stati membri rispetto alle decisioni comuni di politica estera, sicurezza sociale e regole fiscali;

f) l'estensione del voto a maggioranza qualificata a 45 settori di <attività comune> fra le quali: la cooperazione giudiziaria e di polizia, la cultura e la politica economica;

g) l'introduzione di una politica comune su energia e connessa lotta al cambiamento climatico (Energia e diritto dell'Unione Europea).

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

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

L'Unione europea (U.E.) è una istituzione formata da 27 Stati componenti (dopo la "brexit") non costituisce una federazione come gli Stati uniti e neppure un semplice organismo associativo, in passato si chiamava Comunità[20], per una cooperazione tra i governi, sul modello delle Nazioni Unite, l'O.n.u.

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

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

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

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

2) Il processo decisionale dell'U.E. in generale e la "procedura di codecisione" in particolare.

Le decisioni unitarie implicano la partecipazione di tre istituzioni principali:

a) il Parlamento europeo (PE),

che rappresenta i cittadini ed è eletto direttamente dai votanti maggiorenni dei Paesi componenti con metodo democratico-rappresentativo elezioni popolari specifiche che hanno cadenza quinquennale[21];

b) Il Consiglio dell'Unione europea

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

c) la Commissione europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

o) L'ufficio di selezione del personale delle comunità europee,

è incaricato di assume il personale destinato alle Istituzioni e ad altri organismi dell'U.E.

p) La Scuola europea di amministrazione,

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

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

Veniamo all'esercizio delle funzioni fondamentali.

3) Il processo decisionale dell'Unione Europea.

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

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

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

I Trattati costitutivi.

Ogni proposta per l'emanazione di una nuova legge europea si basa sulla derivazione ricondotta ad un articolo specifico del Trattato che costituisce la "base giuridica" della proposta stessa ed il riferimento alla fonte superiore determina il tipo di procedura legislativa che in quel caso occorre seguire.
In particolare, le tre principali procedure utilizzabili sono, in base allo strumento normativo di derivazione, le seguenti:
a) "consultazione"; b) "parere conforme"; e, c) "codecisione".

1. Codecisione.

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

Comitato inoltra nuovamente il testo al Parlamento ed al Consiglio per procedere alla sua adozione finale in forma di legge[22].

2. Il parere conforme.

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

3. Consultazione.

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

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

I) Il Parlamento europeo.

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

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

'Cinquanta ed ai primi Trattati istitutivi per i quali, a partire dal giugno del 1979, i suoi componenti vengono eletti direttamente dalla popolazione degli Stati per esservi rappresentati. Da quell'anno, le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo si svolgono ogni cinque anni e può votare ogni cittadino residente in uno Stato della U.E. che, maggiorenne[23] sia iscritto nelle liste elettorali e possa godere del diritto di voto. Il Parlamento rappresenta ed esprime la volontà democratica dei Cittadini dell'unione (quasi 480 milioni di persone) e ne interpreta gli interessi interagendo con le altre istituzioni della U.E. Il Parlamento è composto da 736 membri (di cui oltre un terzo sono donne) provenienti dai 27 Paesi europei. Deve dirsi che i membri dell'euro Parlamento non sono riuniti in base a degli schieramenti nazionali, bensì secondo l'appartenenza dichiarata dall'eletto ai gruppi politici pan-europei che rappresentano, fra tutti, i diversi schieramenti politici e le varie idealità dichiarate sull'integrazione europea, i suoi principi e fasi di realizzazione da quello più fortemente federalista fino a quello apertamente euroscettico[24]. Il Parlamento europeo dispone per le sue attività di tre sedi: Bruxelles (Belgio), Lussemburgo e Strasburgo (Francia). Il Lussemburgo è sede degli uffici amministrativi, ovvero delle strutture del "Segretariato generale".
Le riunioni generali del Parlamento, le "sessioni plenarie", si svolgono a Strasburgo, e talvolta a Bruxelles, sede ove si tengono usualmente le riunioni di Comitato.
Il Parlamento esercita tre funzioni principali:
1. Condivide con il Consiglio europeo il potere legislativo in molti settori d'intervento. Inoltre, l'elezione diretta da parte dei cittadini contribuisce a garantire la legittimità democratica "di origine" delle fonti costituenti il Diritto europeo.
2. Esercita il controllo democratico sulle altre istituzioni della U.E. e in particolare sulla Commissione, l'organo esecutivo incaricato del "governo comunitario".
Come vedremo, ha il potere di approvare o respingere la nomina dei Commissari e può esercitare il "diritto di censura" sulla Commissione nel suo insieme.
3. Condivide, con il Consiglio, il potere di approvazione del bilancio dell'Unione e può incidere sulle causali e dinamiche delle spese comunitarie: alla fine della relativa

[23] In tutti i Paesi componenti dell'Unione Europea il limite di età maggioritario è quello dei 18 anni compiuti che dà diritto al voto.
[24] Partito popolare europeo (cristiano democratici) e Democratici europei Ppe. Gruppo socialista P.s.e. Alleanza dei liberali e democratici europei - Alde Gruppo verde/alleanza libera europea verdi/.Sinistra unitaria europea - sinistra verde nordica.

-

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

a) Il "potere legislativo" ed il suo esercizio.

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

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

b) Il "controllo democratico".

Il Parlamento esercita il "controllo democratico" su tutte le altre istituzioni dell'Unione, un compito che può esercitare in diversi modi. Ad esempio, all'entrata in carica di una nuova Commissione, i cui componenti (i Commissari addetti ai vari settori dell'Esecutivo) sono designati dai governi degli Stati membri dell'Europa unita, ma non possono essere nominati senza l'approvazione del Parlamento. A tal fine, il Parlamento effettua dei colloqui individuali preventivi con ciascuno dei candidati, incluso il Presidente designato della Commissione[25] per procedere alla votazione che approverà o meno l'approvazione della Commissione nel suo insieme.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Il "potere di bilancio".

Il bilancio annuale od anche quello consolidato "sessennale" dell'Unione è frutto del lavoro tecnico effettuato dalla Commissione svolto con il contributo di altre Istituzioni della U.E. ed approvato con una decisione congiunta presa dal Parlamento e dal Consiglio. Infatti, il testo viene discusso in Parlamento nel corso di due letture successive per entrare in vigore dopo la sottoscrizione del provvedimento da parte del Presidente del Parlamento. Sui testi normativi proposti, in precedenza, viene compiuto un incisivo lavoro di verifica tecnico - contabile sulla sostenibilità di conti e impegni. Con una verifica che viene svolta da organi specializzati della *"Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento*" in sigla Co.co.b.u[26] un organismo che, in particolare, deve verificare come vengono spese le risorse di bilancio. Inoltre, ogni anno il Parlamento decide se approvare le azioni e le modalità con le quali la

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

Commissione ha gestito il bilancio, anche nel precedente esercizio, economico - finanziario. Quella appena descritta costituisce la procedura di approvazione è denominata in termini tecnici come "**concessione del discarico**".
In generale, il lavoro dell'Organo parlamentare si articola nelle due parti principali di seguito esposte:

a) la preparazione della <Sessione plenaria> e,

b) il lavoro "ordinario"

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

II) Il Consiglio dell'Unione europea.

Il Consiglio è un organo esecutivo che svolge "alte funzioni di governo" e costituisce il principale organo decisionale dell'Unione. Come il primo Parlamento europeo (quello dei designati) è stato creato dagli originari Trattati istitutivi sempre negli anni '50. L'Esecutivo della U.E. rappresenta gli Stati membri e alle sue riunioni partecipa un ministro in rappresentanza di ciascun governo nazionale dei Paesi componenti e i ministri partecipano alle riunioni in funzione dei temi proposti all'ordine del giorno. Per esempio, se il Consiglio deve discutere di problemi ambientali, alle riunioni partecipa il ministro dell'ambiente di ciascun Paese UE ed in questi casi si parla di 'Consiglio dell'ambiente'.
Invece, le relazioni dell'Unione con il resto del mondo vengono curate dal "Consiglio degli affari generali e relazioni esterne" impersonato individualmente nella figura di un **"Alto rappresentante per la politica estera**" e non da un Commissario. Tuttavia, dal momento che tale formazione è responsabile anche per le questioni politiche, può

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

Il Consiglio per gli affari generali e le relazioni esterne.

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

1. Affari generali e relazioni esterne;

2. Affari economici e finanziari (Ecofin);

3. Giustizia e affari interni (Gaj);

4. Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori;

5. Concorrenza economica;

6. Trasporti, telecomunicazioni ed energia;

7. Agricoltura e pesca;

8. Ambiente;

9. Istruzione, gioventù e cultura;

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

parte dei mass-media.

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

1. Approvare leggi, unitamente al parlamento, in molti settori;
2. Coordinare le politiche economiche generali degli stati membri;
3. Concludere accordi internazionali tra l'Unione e altri Stati o con le organizzazioni internazionali;
4. Approvare il bilancio dell'UE insieme al Parlamento europeo;
5. Elaborare la politica estera e di sicurezza comune della U.E. (in sigla, la Pesc)[27] sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo;
6. Coordinare la cooperazione fra i Tribunali, la Procura Europea e le forze di polizia nazionali in materia di cooperazione penale[28].

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

Le attività del Consiglio sono illustrate più dettagliatamente in seguito.

1. Legislazione: il "diritto europeo".

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

2. Il Coordinamento delle politiche degli Stati membri.

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

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

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

nazionali e quelle proprie dell'organo politico sovranazionale. Tale coordinamento è realizzato dai Ministri dell'economia e delle finanze che costituiscono insieme il **"Consiglio degli affari economici e finanziari**", il noto **E.co.fin**.
Inoltre, i Paesi europei componenti dell'Unione intendono creare le condizioni per una maggiore occupazione lavorativa, non solo giovanile, e migliorare negli Stati il funzionamento dei servizi per l'istruzione, la sanità e la previdenza sociale.
Pur rimanendo responsabili della politica attuata nei rispettivi Paesi per questi settori, gli Stati membri possono trovare degli utili accordi su obiettivi comuni e ciascuno può apprendere il meglio dell'esperienza altrui. Questa tipologia di processo cognitivo-decisionale è stato chiamato **"metodo di coordinamento aperto**" e viene attuato nell'ambito delle attività esaminate dal Consiglio.

3. Accordi internazionali.

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

4. Approvazione del bilancio della UE.

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

5. Politica estera, difesa e sicurezza comune.

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

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

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

Inoltre, con l'obiettivo di rendere più efficace la "risposta politica" del Consiglio Europeo rispetto alle crisi internazionali, l'Unione ha creato una "forza militare d'intervento rapido" un dispositivo strategico che tuttavia non costituisce un esercito Europeo ed è cosa diversa dal "dispositivo militare comune" della NATO, anche se la gran parte degli Stati europei è aderente ad entrambe le istituzioni. In effetti, nella prima struttura, le componenti militari continuano a far parte delle forze armate nazionali e restano sotto il comando interno. Inoltre, il loro ruolo si limita ad effettuare interventi umanitari, azioni di salvataggio, missioni di pace e ad altri incarichi inerenti alla gestione di crisi[29] in specie in collaborazione con l'ONU. E per queste operazioni, il Consiglio è assistito dagli organismi seguenti:

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

6. Libertà, sicurezza e giustizia.

I cittadini residenti nell'Unione sono liberi di vivere (libertà di stabilimento), muoversi (libertà di circolazione[30] e lavorare secondo il (principio delle "pari opportunità") in qualsiasi Paese dell'Unione vogliano scegliere e devono poter trovare ovunque, in essi, delle pari condizioni di accesso alla giustizia civile ed a quella del lavoro (diritto di azione giudiziaria). È necessario che i diversi Tribunali nazionali lavorino insieme, onde garantire, per esempio, che una sentenza emessa da un Paese aderente in materia di divorzio o di affidamento dei figli minori possa essere riconosciuta da tutti gli altri Stati membri.

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

[30] Vedi l'articolo 16 della nostra Costituzione.

I controlli di polizia (Europol), la cooperazione giudiziaria e la Procura europea.
La "libera circolazione nell'ambito territoriale complessivo dell'Unione dei 27 Stati attuali rappresenta un significativo beneficio per i cittadini che osservano la legge con la necessità di controllare le possibili azioni criminali sia per compiere "reati comuni" che "associativi" e "terroristici". Infatti, la lotta al complessivo fenomeno della criminalità transfrontaliera richiede una sempre più stingente cooperazione tra le Autorità giudiziarie nazionali, le diverse forze di polizia specializzate, i funzionari doganali ed i servizi per l'immigrazione di tutti i paesi dell'Unione. Servizi e dispositivi devono poter effettivamente garantire, per esempio: che le frontiere esterne dell'UE siano effettivamente presidiate; che i funzionari delle dogane e della polizia degli Stati aderenti si scambino informazioni sui movimenti dei presunti criminali e delle organizzazioni delinquenziali di immigrazione clandestina. Inoltre, che **i "richiedenti asilo" siano considerati e trattati con le stesse modalità in tutta l'UE** in modo da evitare, per quanto sia possibile, il fenomeno degli spostamenti di massa dei richiedenti asilo da uno Stato membro all'altro alla ricerca delle condizioni migliori (il cosiddetto "asylum shopping").
Questioni come queste sono materia di lavoro del "**Consiglio per la giustizia e gli affari interni"**, in altre parole degli accordi in tema raggiunti dai ministri della giustizia e dell'interno degli Stati europei uniti ed al momento formalizzati nei tre "Protocolli di Dublino" che necessitano di un'opera urgente di revisione normativa. **Negli accordi l'obiettivo comune è quello di creare entro i confini della U.E. un unico "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".**
Arrivati fin qui nell'illustrare le istituzioni, attività e compiti degli organi comunitari, può essere interessante capire l'organizzazione del lavoro del **Consiglio Coreper**: considerato che ogni Stato membro dell'U.E. è presente nella sede di Bruxelles con un gruppo permanente di <alti funzionari> che compongono la **'Rappresentanza statale'** con questa che deve assolvere il compito tecnico-politico di rappresentarne e difenderne gli interessi a livello comunitario del nostro Paese, così come fanno gli altri Stati e il capo di ciascuna Rappresentanza nazionale è l'Ambasciatore dello Stato nominato presso l'Unione Europea.
Tali Ambasciatori (noti come "**rappresentanti permanenti**") si riuniscono in sede di **"Comitato dei rappresentanti permanenti**", in sigla il Co.re.per, secondo una normale frequenza settimanale. La funzione principale del Comitato è quella di preparare il lavoro per lo svolgimento del successivo Consiglio ad eccezione di parte

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

La Presidenza del Consiglio Europeo[31].

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

Il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione Europea.

L'ufficio e l'incarico della Presidenza del Consiglio della U.E. è assistito nelle funzioni amministrative, diplomatiche o di rappresentanza dal Segretariato generale, la figura che deve preparare, gestire e garantire il buon funzionamento del lavoro del Consiglio a tutti i livelli possibili ed infatti il nominato Segretario generale del Consiglio è uno dei più alti funzionari previsti dall'organigramma tecnico-politico dell'Unione. Egli ricopre la carica di "**Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza**" (Pesc) e in tale veste coopera al coordinamento delle attività comunitarie svolte a livello mondiale.
Inoltre, si prevede che, in conformità alle norme dell'ultimo Trattato costituzionale sull'Unione Europea, l'Alto rappresentante venga sostituito fra qualche tempo da un Commissario, cioè da un vero e proprio <Ministro per gli affari esteri> della U.E. ma non sarà esclusivamente un cambio di denominazione dell'organo.
Il Segretario generale è assistito nelle funzioni da un Segretario generale aggiunto, responsabile della gestione amministrativa della struttura organica del Segretariato generale, entrambi coadiuvati da un numeroso gruppo di funzionari specialisti, addetti al Segretariato.

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

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

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

Totale 345.

Il "voto a maggioranza qualificata".

In alcuni settori particolarmente delicati, quali gli aspetti decisionali sulla politica estera e di sicurezza comune, l'imposizione fiscale comunitaria, le politiche dell'asilo e di immigrazione (con il caso di drammatica attualità dei permessi annuali concessi ai profughi ucraini[32]), le decisioni del Consiglio devono essere prese all'unanimità. In altre parole, in tali settori, ciascuno Stato membro ha il “diritto di veto”. Invece, per gran parte delle questioni, il Consiglio può adottare le decisioni prendendole con “voto a maggioranza qualificata” (v.m.q.). Nella relativa votazione la maggioranza qualificata si verifica se vengono espressi almeno 255 voti favorevoli necessari per adottare una proposta della Commissione. Oppure, se vengono espressi oltre 255 voti a favore per poter raggiungere la maggioranza dei “due terzi”: cioè, la soglia necessaria per adottare tutti gli altri atti.
Inoltre, ogni Stato membro potrà chiedere il riconteggio per avere la conferma numerica che i voti favorevoli rappresentino almeno il 62% della popolazione totale dell’Unione Europea. Tuttavia, se così non dovesse risultare, la relativa decisione sarebbe considerata decaduta.

[32] Questi sono applicati per la prima volta nella storia dell’Unione Europea.

III) LA COMMISSIONE EUROPEA.

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

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

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

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

Alcuni dati strutturali:

la Commissione attualmente è composta da 18 donne e uomini, con "parità di genere" e sono designati ciascuno, a rotazione degli incarichi conferibili, da uno Stato membro[33]. Risulta opportuno chiarire che il termine "Commissione" viene utilizzato con due diverse significazioni:

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

mentre, in secondo luogo,

b) il termine Commissione indica l'istituzione complessiva con il personale addettovi.

[33] Una composizione numerica ormai ritenuta eccessiva e non producente.

I Commissari europei.

I componenti della Commissione sono denominati informalmente "Commissari". Essi spesso, in precedenza, hanno ricoperto cariche politiche importanti nei rispettivi Paesi di origine ove molti sono stati anche Ministri o Premier nei governi nazionali[34], parlamentari od hanno rivestito altri elevati ruoli istituzionali "interni" negli Stati di rispettiva appartenenza. **Quando nominati svolgono le loro funzioni in esclusiva**. Infatti, in qualità di membri della Commissione, s'impegnano ad agire unicamente nell'interesse generale dell'Unione ed a non ricevere istruzioni o pressioni vincolanti dai Governi nazionali, rimettendosi, con applicazione del criterio maggioritario di collegialità, alle deliberazioni comuni. Il rinnovo periodico dell'organo avviene ogni cinque anni quando, dopo le elezioni per il Parlamento europeo ed entro i sei mesi successivi al rinnovo dell'Assemblea elettiva deve essere anche nominata una nuova Commissione europea[35].

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

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

• il Presidente designato a capo della Commissione viene approvato dal Parlamento;

• il Presidente designato, di comune accordo con i Governi degli Stati membri, sceglie gli altri componenti della Commissione, secondo gli attuali criteri di rotazione;

• il Consiglio adotta, con votazione a maggioranza qualificata, l'elenco dei candidati Commissari e dell'Alto Rappresentante incaricato per la politica estera e lo comunica al Parlamento europeo per l'approvazione;

• il Parlamento procede separatamente all'audizione di ogni candidato e vota il parere sull'intero collegio dei componenti la Commissione;

• dopo il voto di approvazione del Parlamento, la nuova Commissione composta da 18 membri viene nominata ufficialmente dal Consiglio politico della UE, con votazione a maggioranza qualificata.

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

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

[35] Il prossimo rinnovo avverrà con le Elezioni europee del giugno 2024. Siamo a "metà mandato".

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

Le sedi della Commissione.

La Commissione ha sede principale a Bruxelles, in Belgio, e dispone anche di uffici omologhi al Lussemburgo e di Rappresentanze con sedi e uffici in tutti i Paesi della UE, nonché di delegazioni e uffici in molte altre capitali del mondo.
Ancora delle notazioni sui numerosi compiti attribuiti all'organo esecutivo della U.E..
La Commissione europea assolve alle seguenti quattro funzioni fondamentali:

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

Vediamo più in dettaglio.

1) Proporre atti legislativi:

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

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

a) il **"Comitato economico e sociale" (C.e.s.);** e,

b) il **"Comitato delle Regioni" (C.d.R.).**

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

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

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

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

In qualità di organo esecutivo di governo dell'Unione europea, la Commissione è responsabile principale della gestione e puntuale esecuzione delle possibilità date dalle risorse del bilancio comunitario. Anche se, in concreto, la maggior parte della spesa reale venga poi effettuata dalle Autorità nazionali e locali, alla Commissione spetta esercitare una funzione direttiva di supervisione, svolta insieme alla Corte Europea dei conti. In effetti, l'obiettivo concordante di entrambe le istituzioni è quello di garantire all'Istituzione europea una corretta gestione finanziaria nella quale dovrà essere poi il Parlamento europeo a dare alla Commissione il "discarico" tecnico[36] per l'esecuzione del bilancio, ma solo se l'impiego dei fondi assegnati è soddisfatto dalla <Relazione annuale della Corte dei conti della U.E.

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

[36] Termine tecnico significante l'approvazione.

fenomeni distorsivi e di garanzia della concorrenza[37].

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

4. La rappresentanza diplomatica Europea in sede internazionale.

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

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

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

L'organizzazione del lavoro della Commissione.

Spetta formalmente al Presidente della Commissione decidere quale Commissario sarà responsabile di un determinato settore di attività per la realizzazione della linea politica, attraverso le opportune azioni esecutive e procedere eventualmente ad un successivo "rimpasto" delle competenze si rendesse necessario durante il corso del mandato, come sappiamo quinquennale. La Commissione si riunisce una volta alla settimana, di norma il mercoledì, a Bruxelles ed in "sede propria" ogni Commissario espone i punti all'ordine del giorno per le politiche nei settori di sua competenza e consentire all'organo di prendere una decisione collegiale in merito a quell'oggetto.
Il personale a disposizione della Commissione è organizzato secondo Dipartimenti, denominati "Direzioni generali" (D.g.) e "servizi" (come per il "servizio giuridico"). Ogni D.g. è responsabile di un determinato settore e opera sotto la guida di un Direttore generale figura che risponde "a sua volta" ad un Commissario.
Le funzioni di coordinamento generale sono garantite dal Segretariato generale, che sovrintende anche all'organizzazione delle riunioni settimanali della Commissione. La struttura del Segretariato vede al vertice il Segretario generale[38], il quale risponde direttamente al Presidente della Commissione.
Nei fatti, sono le Direzioni generali che quali organi tecnico amministrativi con i loro uffici provvedono ad elaborare e redigere le proposte legislative, sebbene le proposte diventino ufficialmente tali solo una volta che siano formalmente 'adottate' dalla Commissione nel corso di una delle riunioni settimanali. Nei particolari, la procedura che viene seguita è la seguente:
- posto che la Commissione ritenga sia necessario l'intervento normativo dell'U.E. per prevenire, ad esempio, dei fenomeni d'inquinamento ambientale spetterà allora al Direttore generale della D.g. dell'ambiente il compito di elaborare una proposta sulla base cognitiva di ampie consultazioni fatte con gli industriali e gli agricoltori europei, i ministri dell'ambiente degli Stati membri e le organizzazioni ambientaliste. Il <progetto d'intervento comunitario> viene discusso anche con gli altri Dipartimenti interessati della Commissione. Una volta verificato, sotto gli aspetti normativi e quelli esecutivi, rispettivamente, dal servizio giuridico e dal Segretariato generale quando

[38] Coadiuvato nella struttura complessiva da Vice Direttori generali.

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

La Corte di giustizia dell'Unione Europea.

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

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

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

Tanto che quando siano poste sono considerate "**questioni pregiudiziali europee**" e necessitano delle relative risoluzioni decisorie sul riconoscimento (o meno) della "preminenza del diritto europeo" rispetto a quello nazionale nelle materie di diritto comune. Assunte in base ai Trattati ed ai Protocolli liberamente sottoscritti dagli Stati firmatari, comportanti delle "cessioni di sovranità" limitazioni che per l'Italia vanno parametrate rispetto alle previsioni degli articoli 10 ed 11 della Carta costituzionale.

La Corte di giustizia dell'Europa unita vigila affinché gli Stati membri e le istituzioni nazionali e comunitarie agiscano conformemente alla legge comunitaria nelle materie di competenza ed ha il potere di giudicare per risolvere le controversie insorte tra Stati membri, istituzioni comunitarie, imprese e privati cittadini.

Nella composizione la Corte è costituita da un giudice per ciascuno Stato membro, in modo da poter rappresentare tutti e 27 gli Ordinamenti giuridici nazionali dell'UE. Tuttavia, per motivi di efficienza operativa, raramente la Corte si riunisce in seduta plenaria. Nella norma: in pochi casi, si tratta di udienze svolte a "grand chambre", ovvero a grande Sezione[39] costituita da 13 Giudici o, più spesso, di decisioni rese a Sezione semplice che sono composte di cinque o tre giudicanti.

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

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

[39] In adunanza plenaria".

Il Tribunale di prima istanza dell'Unione Europea.

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

Questa struttura, denominata Tribunale, nelle attività devolute affianca quelle della Corte di giustizia ed è competente a pronunciarsi su determinati tipi di cause, fra le quali le azioni promosse da privati cittadini, società ed alcune organizzazioni avverso atti e provvedimenti assunti, "contra l'ordinamento giuridico" della U.E. da autorità nazionali degli Stati, oltre che sui ricorsi inerenti alla tutela del diritto alla concorrenza.

La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado designano ciascuno un Presidente dell'organo giudiziario comunitario, prescelto fra i rispettivi giudici, che rimane in carica per un periodo rinnovabile di tre anni.

Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione Europea.

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

I compiti specifici della Corte di giustizia.

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

1. I procedimenti pregiudiziali;

2. I ricorsi per inadempimento;

3. I ricorsi di annullamento;

4. I ricorsi per carenza.

Andando più in particolare:

1. Il procedimento per rinvio "pregiudiziale".

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

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

In altri termini, quando, nel corso di un procedimento giudiziario nazionale siano eccepiti dalle parti, o insorgano d'ufficio, dubbi od incertezze sull'interpretazione, validità ed applicabilità di una norma comunitaria rispetto all'oggetto di causa, un Tribunale nazionale[40] può, ed in taluni casi deve, in base alle prescrizioni normative dei Trattati comunitari rivolgersi alla Corte U.E. sospendendo le attività giurisdizionali per ottenere una pronuncia in sede preliminare.

Questo parere viene espresso sotto forma di "pronuncia pregiudiziale[41]".

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

2. Il ricorso per inadempimento.

Spetta principalmente alla Commissione l'onere di avviare "ex officio" questa diversa tipologia di procedimento giudiziario: ciò accade quando l'Esecutivo della U.E. abbia motivi per ritenere che uno Stato membro non ottemperi agli obblighi previsti dalla normativa dell'Unione. E' possibile che tale procedura possa essere richiesta anche ad iniziativa di un altro Paese dell' Unione: in entrambi i casi, la Corte 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 dovesse ritenere che lo Stato membro non abbia rispettato neppure la sentenza emessa, può imporgli una sanzione pecuniaria di entità variabile.

[40] Anche un Giudice singolo.

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

3. Il ricorso di annullamento.

Se uno degli Stati membri, il Consiglio, la Commissione o, a certe condizioni, l'euro Parlamento reputa illegittima una data norma del diritto comunitario, può richiederne alla Corte l'annullamento.
Inoltre, del "ricorso di annullamento" possono avvalersi anche dei privati cittadini quali "soggetti di diritto comunitario" che intendano richiedere alla Corte di rendere nullo e improduttivo di alcun effetto giuridico un atto comunitario che li riguardi direttamente, individualmente, e arrechi loro un concreto pregiudizio. Se il ricorso viene ritenuto fondato ne consegue che l'atto è stato effettivamente adottato in violazione delle forme sostanziali o delle prescrizioni normative dei Trattati e la Corte lo dichiara come nullo e non avvenuto.

4. Il ricorso per carenza.

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

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

I ricorsi vanno presentati in forma telematica, utilizzando unicamente degli specifici supporti elettronici, indirizzati all'Ufficio di Cancelleria della Corte ove sono registrati ed assegnati. Infatti, secondo il Regolamento di procedura ad ogni "affaire" vengono designati sia un "Giudice relatore" che un Avvocato generale "requirente" per seguire la causa.
Il procedimento che segue, nel suo sviluppo, comprende una fase scritta e una orale. Nella prima, le parti presentano documenti scritti ed il giudice incaricato della causa redige una relazione in cui riassume i fatti, le argomentazioni delle parti e gli aspetti giuridici propri della controversia. In successione, si avranno l'inizio della seconda fase del procedimento con l'eventuale fissazione dell'esame in pubblica udienza. In effetti, a seconda dell'importanza e della ritenuta complessità della causa, l'udienza

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

La Corte dei conti europea.

La Corte dei conti è stata istituita nel 1975 ed ha sede a Lussemburgo. L'organo ha il compito essenziale di controllare che i fondi della U.E. che provengono dagli Stati aderenti quali contribuenti nazionali e dai proventi degli investimenti comunitari vengono riscossi e spesi regolarmente. Inoltre, l'organo tecnico-contabile deve verificare la legittimità, l'opportunità e la corretta destinazione delle spese fatte dalle diverse Istituzioni dell'Europa unita. Un'attività da svolgere con l'obiettivo primario di garantire che i contribuenti europei possano trarre il massimo vantaggio possibile dalla "spesa comune" determinata dalle loro contribuzioni. In oggetto, deve ancora dirsi che nelle sue attribuzioni, la Corte ha il diritto di sottoporre a controllo qualsiasi persona fisica od organizzazione che abbia la gestione di fondi della U.E.
La Corte dei conti Europea è composta di un esperto designato da ciascuno Stato membro, e nominato dal Consiglio, per un mandato rinnovabile di sei anni. I membri eleggono tra di loro un Presidente che rimane in carica per un periodo, rinnovabile, di tre anni. La Corte ha il ruolo principale di verificare la corretta esecuzione delle regole di spesa relative alle risorse del bilancio dell'Unione. In altri termini, la Corte controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese comunitarie e accerta la sana gestione finanziaria dell'operato delle varie istituzioni. In tal modo garantisce

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

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

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

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

Il Comitato economico e sociale europeo (Cese).

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

In effetti, il suo ruolo istituzionale è quello di esporre i pareri e difendere gli interessi portati dalle varie categorie sociali ed economiche introducendole nel dibattito politico e nelle istanze decisionali con la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento europeo.

Il Cese rappresenta il collegamento istituzionale attivo fra l'Unione ed i suoi cittadini, associazioni e gruppi, promuovendo un modello di società democratica del tipo più partecipativo ed inclusivo che sia possibile realizzare.

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

Attualmente, il Cese è costituito da 344 membri ed il numero dei rappresentanti per ciascuno degli Stati componenti riflette, all'incirca, il dato statisticamente conosciuto della sua popolazione nazionale[42] .

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

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

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

[42] Nella composizione è suddiviso nel modo seguente: Germania, Francia, italia e regno unito d'Inghilterra: 24; Polonia e Spagna: 21; Romania: 15; Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Paesi bassi, Austria, Portogallo e Svezia: 12; Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Finlandia: 9; Estonia, Lettonia e Slovenia: 7; Cipro e lussemburgo: 6; Malta 5 per un totale di 344.

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

I membri del Cese, pur continuando a svolgere le rispettive attività professionali nei Paesi di origine, devono prestare la loro periodica funzione in sede comunitaria, sede ove devono dimostrarsi soggetti autonomi e indipendenti. Nelle sessioni di lavoro i membri del Comitato formano tre gruppi distinti, in rappresentanza di:
a) datori di lavoro; b) lavoratori dipendenti; e c) soggetti di diverse attività di natura sociale ed economica.
Il primo gruppo è composto da esponenti del settore pubblico e privato, delle piccole e medie imprese, delle Camere di commercio, industria ed artigianato, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, di banche e di assicurazioni, dei trasporti e dell'agricoltura.
Il secondo gruppo rappresenta tutte le categorie di lavoratori dipendenti, dagli operai ai dirigenti. I suoi membri sono esponenti dei sindacati.
Il terzo gruppo rappresenta una vasta gamma di interessi: ong[43], organizzazioni di agricoltori, artigiani e professioni liberali, cooperative e associazioni senza scopo di lucro, organizzazioni di consumatori e ambientaliste, rappresentative di comunità scientifiche, accademiche e associazioni in rappresentanza delle famiglie, donne e dei disabili.

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

E' stato istituito nel 1994 in esito al nuovo Trattato costituente dell'Unione europea.
Il Comitato delle Regioni (C.d.R.) costituisce un organo consultivo importante nei processi cognitivi a scopo decisionale delle competenti Istituzioni europee che è composto da rappresentanti degli enti locali e regionali dei Paesi dell'Europa unita. Nel quadro del processo decisionale della UE, il C.d.R. deve essere consultato sulle questioni di politica regionale, ambiente, istruzione, trasporti e tutti i settori nei quali sono competenti i governi locali e regionali costituiti all'interno degli Stati aderenti all'Unione Europea.

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

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

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

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

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

Le Commissioni attualmente costituite sono sei:

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

La Banca europea per gli investimenti - la BEI.

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

La B.e.i. opera nella U.E. ed in circa 140 altri Paesi del mondo[44] con i quali l'Unione ha concluso degli "accordi bilaterali di cooperazione" e in particolare si occupa, "senza scopi di lucro" di erogare quei finanziamenti. Infatti, la Banca persegue finalità che sono in linea con le politiche dell'U.E. e diversamente dalle banche commerciali la BEI; a) non gestisce conti bancari personali; b) non effettua operazioni allo sportello; e, c) non fornisce consulenza per investimenti privati. Questa Banca speciale concede invece prestiti agli Stati - a lungo termine - per progetti nazionali di investimento fatti a sostegno delle economie locali soprattutto in attività fisse, ma non eroga sovvenzioni "a fondo perduto".

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

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

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

• devono essere validi sotto tutti i profili: dal punto di vista economico, finanziario, tecnico ed ambientale;

• devono poi contribuire ad attrarre altre fonti di finanziamento.

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

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

Le sue decisioni sono assunte dai seguenti organi:

1) Il Consiglio dei Governatori,

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

2) Il Consiglio d'amministrazione,

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

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

4) il "Comitato di verifica" costituito da un organo indipendente di valutazione[45] che riferisce delle attività svolte e dei risultati conseguiti direttamente al Consiglio dei Governatori con attribuzione del compito di verificare la regolarità delle operazioni e della contabilità della Banca.

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

Negli ultimi dieci anni ed in particolare durante la Presidenza del Governatore Mario Draghi (2011-2019) la Banca centrale europea, in sigla B.C.E. è divenuta una delle istituzioni più note dell'Unione Europea, tanto da costituire un punto di riferimento anche fuori dai tecnicismi. In particolare, ha solto un ruolo determinante per gli enormi interventi finanziari di sostegno fatti alle economie interne degli Stati componenti; attivando, come vedremo, il sistema di acquisto titoli definito "**quantitative easing" il (Q.e.).** Metodo d'intervento finanziario divenuto, negli anni, sempre più essenziale.
La Banca è stata istituita, nel 1998, dal "Trattato costituente sull'Unione europea" con sede ubicata a Francoforte (Germania) e le sue funzioni consistono, in primo luogo, a) nella complessiva gestione dell'euro, la moneta unica comunitaria. Inoltre, b) è compito della Bce contribuire anche a definire e poi attuare, quale organo tecnico, la politica economica e monetaria comune dell'Unione Europea.
Per poter assolvere alle sue funzioni direttive e di coordinamento, la Banca opera nell'ambito del **"sistema europeo delle Banche centrali" (Sebc)** che comprende tutti i 27 Paesi dell'U.E. anche se solo 19 di tali Paesi hanno finora adottato l'euro come moneta, anche interna. Questi ultimi Stati, con gli ambiti territoriali di rispettiva competenza, formano collettivamente "**l'area dell'euro**" e le loro Banche Centrali, agendo quali filiali nazionali della B.C.E. costituiscono il c.d. **"eurosistema"**.
La Bce è totalmente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e non può, al pari delle <*Banche centrali nazionali dell'eurosistema*> e dei membri dei rispettivi organi decisionali (i board), sollecitare o accettare istruzioni da organismi esterni. In tema, le istituzioni della UE ed i governi degli Stati membri si impegnano a rispettare questo principio evitando di influenzare la Bce ovvero le Banche centrali nazionali, sue filiali, impegnate nell'assolvimento dei loro compiti. La Bce, in stretta collaborazione con le Banche centrali nazionali, predispone e attua le deliberazioni degli organi decisionali dell'eurosistema che sono rappresentate dal Consiglio direttivo, il Comitato esecutivo

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

ed il Consiglio generale.

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

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

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

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

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

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

Il Comitato esecutivo.

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

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

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

Il Consiglio direttivo.

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

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

Il Consiglio generale.

In base alle vigenti norme statutarie, il Consiglio generale costituisce il terzo organo decisionale della Banca centrale Europea.
Nella sua composizione allargata, l'organo interno dell'istituzione in esame prevede:
- il Presidente della Bce, il vice-Presidente ed i Governatori delle Banche centrali nazionali,
di tutti e 27 gli Stati attualmente membri della Unione Europea[46].
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 dell'intera Unione degli Stati europei.
Esistono altre istituzioni che. nell'ambito dell'Europa unita, devono essere conosciute insieme alle funzioni esercitate, esse sono le seguenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le modalità di attivazione dell'organismo.

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

contestato a quella istituzione dell'Unione. Il ricorrente può comunque richiedere che la denuncia resti riservata[47].

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

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

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

Vediamo, in particolare, di cosa si può occupare il "Garante Europeo della privacy" personale, anche nei rapporti correnti con le omologhe Autorità nazionali[48].

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

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

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

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

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

Gli altri organismi interistituzionali dell'Unione Europea.

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

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

L'ufficio europeo per la selezione del personale.

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

La Scuola Europea di amministrazione.

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

[49] Una denominazione quasi analoga a quella nazionale.

economie di scala che assumono valori importanti.

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

A livello nazionale, in Italia, opera la S.N.A. "Scuola nazionale di amministrazione"[50], istituzione deputata a compiti di "alta formazione" dei dipendenti e dirigenti pubblici e degli aspiranti a tali posizioni.

.

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

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

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

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

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

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

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

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

Una nuova frontiera per l'Europa unita.

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

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

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

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

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

In effetti, in precedenza, nei sessantacinque anni trascorsi da quel lontano 1957 anno di fondazione della prima Comunità[51] mai l'integrazione europea nel suo lento, e fin troppo graduale, procedere istituzionale aveva dato un risultato tanto concreto e solidale.

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

III) IL BILANCIO EUROPEO ANNI 2021/2026.

L'adozione da parte della Commissione U.e. del "Programma straordinario di interventi per il sostegno economico - finanziario agli Stati" previsti dal "New generation act E.U." (N.G.E.U.) e nel collegato "recovery plan" esecutivo[52].

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Piano nazionale, presentato dal Governo al Parlamento e poi entro il termine del 30 aprile 2021 inviato all'Esecutivo dell'Unione Europea[53] **si articola in 6 Missioni che rappresentano le principali aree "tematiche" strutturali dell'intervento.**

Esse sono quelle che di seguito sono indicate:

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

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

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

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

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

Il "quadro di valutazione" fornisce inoltre informazioni qualitative attraverso analisi tematiche dell'attuazione dei piani in settori strategici specifici. In conseguenza, però:

per accedere alle risorse del <Next Generation EU - N.G.E.U.> gli Stati membri sono stati chiamati a predisporre i loro Piani nazionali di ripresa e resilienza, con gli obiettivi dei progetti che, se approvati, daranno diritto a ricevere fondi nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia.

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

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

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

Il "crono-programma" impegnativo degli interventi e riforme.

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

Infine, nell'estate del 2021 è stato dato il via libera da parte dell'Ecofin[54] ai Piani nazionali di ripresa e resilienza delle componenti statali collegati al Recovery Plan post-pandemico europeo, espressione derivata del "Next Generation EU" ivi compreso quello italiano[55].

Così è iniziata l'attuazione del più ambizioso ed impegnativo intervento economico finanziario mai approvato in Europa dopo la fine della II guerra mondiale.

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

IL MES - MECCANISMO EUROPEO DI STABILITA'.

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

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

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

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

P.i.l. ed anche a meno se possibile. Invece, in Italia, siamo al 170% circa e l'argomento è molto delicato per il nostro futuro, anche a breve-medio termine. Tale oggetto è tornato di grande attualità, guerra in Ucraina a parte, perché nel corrente mese di marzo era previsto un Consiglio Europeo dedicato alla ripresa[56], con riforma sostanziale, proprio dell' **"european mechanism of stability**" interstatale. Ricordiamo ancora come, a seguito dell'insorgenza della pandemia e della grave crisi economica conseguente, in atto, la fase applicativa del "fondo" era stata sospesa ed il ricorso all'indebitamento pubblico degli Stati era ripreso a causa dell'emergenza finanziaria. Successivamente, con l'approvazione dell'Eurogruppo tenutosi il 30 novembre 2020, si era provveduto alle riforme di funzionamento del fondo salva-Stati perdurandone la sospensione operativa. Si tratta delle condizioni di attivazione del meccanismo originario per finanziare Paesi sull'orlo della bancarotta e non della linea di credito pensata per la pandemia. Lo strumento "senza condizioni" accettato in sede di Consiglio europeo per offrire prestiti in ambito sanitario agli Stati richiedenti è stato in effetti concepito come un meccanismo straordinario per fronteggiare la gravità della crisi da epidemia. Tuttavia, dopo le modifiche apportate è divenuto cosa diversa dal fondo, così come ideato e strutturato all'origine. Per poter meglio comprendere il MES nei suoi aspetti strutturali e quali sono le riforme ora approvate dall'Eurogruppo e anche dall'Italia, occorre ricordare però gli antefatti e tornare indietro di qualche anno, fino all'epoca della sua emanazione. Ricordiamo che gli effetti della gravissima crisi economico-finanziaria determinata dal fallimento dei fondi d'investimento immobiliari americani partita dalla "Borsa di Wall street" nel 2008 in Europa si sentita pesantemente nel corso del biennio 2010/2011; e l'Italia, già in crisi, ne ha risentito ancora maggiormente. Proprio per questo, il "fondo" è nato nel 2012 in sostituzione sia: a) del Fondo europeo di stabilità finanziaria; che b) del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, esso è, nella realtà dei fatti, il **fondo monetario** degli Stati dell'Unione Europea, avente l'obiettivo di dare sostegno ai Paesi membri in caso di crisi e per evitare dei probabili problemi di "default" nazionali (Grecia e poi Italia). Comunque, il Meccanismo Europeo di Stabilità ha "salvato", finanziariamente almeno, Paesi come Cipro, Spagna e Grecia. **L'Italia**, dal canto suo, è una delle maggiori sostenitrici del fondo salva-Stati ed anche per questo ora, più che mai, è utile capire cos'è il M.e.s. e come funziona davvero questo *Meccanismo Europeo di Stabilità* e perché sono riesplose tante polemiche, prima sulle ipotesi di riforma poi

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

proseguite durante l'emergenza del Covid-2019.

Come funzionerà il rinnovato M.e.s.?

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

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

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

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

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

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

La riforma del M.e.s.

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

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

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

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

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

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

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

Per comprendere al meglio cos'è il M.e.s. e come funziona non si può prescindere da una breve disamina delle principali riserve espresse sul "Fondo salva-Stati". Uno dei punti più dibattuti ha sempre riguardato il rinnovato potere conferito in materia alla Banca Centrale Europea e, di conseguenza, le limitazioni imposte al settore bancario come ai Governi nazionali. Non sono mancate inoltre critiche da parte di singoli Paesi[57] dato che la somma" a garanzia" fornita agli Stati che si trovano temporaneamente in difficoltà viene suddivisa e composta dalle partecipazioni di ciascun membro non in difficoltà. Un "principio di solidarietà" non condiviso a maggioranza dai c.d. "Paesi virtuosi" per il quale, in poche parole, parte dei soldi concessi alla Grecia sono stati corrisposti a capitali messi a disposizione in parte dalla Germania, dall'Italia, la Francia e altri considerato poi che ogni Paese riesce a garantire un proprio <status di affidabilita> e alla quota versata da ciascuno viene riconosciuto un interesse retributivo percentualmente diverso.

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

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

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

membri abbiano trovato un compromesso sul "meccanismo" nella forma specifica dell'intervento per la pandemia, con un accordo successivamente approvato in sede di Consiglio europeo. In quell'occasione, si può notare, **l'Italia non ha voluto attivare il M.e.s.** il nostro Paese, insieme ai restanti componenti della U.E. hanno concordato che se uno Stato avrà bisogno di aiuto per sostenere e finanziare le spese sanitarie legate al coronavirus potrà accedere al fondo senza che siano poste delle specifiche condizioni. **Spetterà al singolo Paese avanzare richiesta di aiuto e attivare il "meccanismo" e farlo in completa autonomia e nessun Governo sarà costretto ad utilizzarlo**. L'Italia, ad esempio, cercherà di evitarlo e di puntare invece tutto sulle risorse consentite dal **Recovery Fund** nei termini precedenti, ed in quelli successivi per come esposti nel presente capitolo dell'elaborato.
Infine, alla luce delle polemiche ri-esplose sul tema in esame, per noi, capire in termini chiari cosa esattamente sia il M.e.s. e con quali oneri condizionali funzioni il collegato <fondo salva Stati> risulta essere ora più importante che mai. Infine, occorre soltanto comprendere se la riforma del "Meccanismo europeo di stabilità" entrerà mai in vigore una volta terminata l'emergenza epidemica.

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

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

"Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.
Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio ed il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza

assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi stabiliti con legge costituzionale[58]-[59].

In base al testo novellato dell'aer.97 della Costituzione[60] poi:

"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico[61].

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

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge[62].

A sua volta, nel Titolo V della Costituzione rubricato alle Regioni, Provincie e Comuni[63] il successivo articolo 117 della Carta prevede la ripartizione fra Stato, Regioni e Provincie

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

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

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

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

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

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

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

autonome di Bolzano e Trento della potestà giurisdizionale[64] ovvero quella di approvare le norme primarie della Repubblica, un'attribuzione fondamentale espressa nei termini seguenti:

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

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

II) *Sono materie di legislazione concorrente (ex art.117, terzo comma, Cost. n.d.r.) quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di comunicazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica[65]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.*

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

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

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

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

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

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

Infine, a termini dell'articolo 119 della Costituzione[68] di seguito al "principio del parallelismo" delle funzioni amministrative rispetto alle legislative, si trova quello dell'autonomia di bilancio e finanziario dei rispettivi "livelli di governo", in effetti:

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

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

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

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

LINK UTILI

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

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

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

L'Italia era, e resta, come Paese occidentale in una situazione di grande arretratezza funzionale e di pluriennale stasi economica, ove la prima carenza "di natura essenziale" è quella determinata dalla grave mancanza del lavoro giovanile, come in generale del relativo mercato, con i disoccupati "involontari" e gli "inoccupati" od i giovani che neppure cercano (o non lo fanno più) un'attività lavorativa, fenomeno che avviene in numero purtroppo in continuo aumento. Da anni, si tratta di una condizione gravemente limitativa dello sviluppo nazionale, così come di grande allarme contributivo-contabile per la futura sostenibilità complessiva del settore previdenziale gestito dall'INPS[70]. Sono anni che, in stretta conseguenza, si è configurata una economia frenata, ingessata che non riesce ad accogliere milioni di giovani al primo impiego, come a ridare opportunità ai meno giovani che il lavoro l'hanno perso nelle tante situazioni di crisi aziendali apertesi in questi anni, troppe unicamente basate su decisioni di "delocalizzazione" prese per riduzione di costi ed oneri societari, senza riguardo alcuno per problemi occupazionali e quindi sociali.
Anche qui, appare sintomatica l'inefficienza complessiva di organi, servizi ed uffici della P.a. negli aspetti ormai "storicizzati" di deresponsabilizzazione complessiva di dirigenti e dipendenti, con argomenti gravemente critici che andremo ad approfondire in materia di amministrazione pubblica, giustizia, istruzione e tanti altri settori.
Inoltre, si deve considerare che quale "Stato regionale" la base di legittimità dell'intera costruzione dei pubblici poteri amministrativi, in Italia, è stata affidata dalle norme della Carta fondamentale della Repubblica e dalle successive leggi attuative ad una pluralità di enti, partendo dalle "funzioni di base" che deve assicurare l'amministrazione pubblica. In particolare, agli enti costituzionali che sono indicati nel **"Principio di autonomia e decentramento amministrativo"** e ciò comporta ulteriori difficoltà ed inefficienze**.** Si tratta di una prescrizione d'indirizzo valida per l'intero Stato repubblicano, inserita nel testo dell'articolo 5 della "Carta" nella parte dei "Principi fondamentali" regolatori della nostra istituzione repubblicana. Norma in base alla quale fra lo Stato, le Regioni, i Comuni

[70] L'Istituto nazionale della previdenza sociale.

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

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

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

Una tipologia istituzionale che deve ricomprendere l'intera entità giuridica nazionale in un ordinamento unitario ed insieme deve valorizzare, per precetto costituzionale imperativo, gli ambiti caratteristici sociali, culturali, etnici, geografici, linguistici e storici di ciascuna delle componenti presenti sui territori delle venti diverse entità regionali. Nel ruolo istituzionale, nelle funzioni legislative e comunque normative, attribuite dalla legge agli enti politico amministrativi statali, regionali provinciali ed agli altri definiti locali. Ciascuno responsabile nel proprio livello "di governo" previsto, dalle leggi, per i rispettivi ambiti territoriali di competenza ed i loro cittadini "residenti" considerato che a termini dell'art.114 della nostra Carta fondamentale nella sua costruzione piramidale, partendo dalla "base":

"L*a Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province[72], 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[73].

La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

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

[71] In Europa, un'altra tipologia 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.**

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

[73] Vedi oltre nel presente testo.

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

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

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

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

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

Inoltre, si prevede l'esistenza di "enti del terzo settore" con le possibili funzioni ausiliarie per essi da poter svolgere nella Repubblica in base al testo dell'art.118 della Carta. Organismi questi, che possono concorrere a integrare le previsioni costituzionali date su compiti e funzioni degli enti pubblici territoriali. In specie, rispetto ai quali, può aggiungersi un'altra essenziale notazione nel coinvolgimento "funzionale" diretto verificabile negli ambiti sociali, economici ed organizzativi più diversi. Dove vede l'opera dei "cittadini associati" e soprattutto dei tanti operanti nelle attività "ausiliarie" rispetto a quelle pubblicistiche (ad esempio: di assistenza materiale ai non abbienti, anziani e malati). In particolare, sono quelle svolte dagli **"**Enti del terzo settore"[74] anche rispetto ai compiti istituzionali, carenti, inattuati, se non spesso mancati od omessi da parte delle diverse P.a. locali[75] cui sono state istituzionalmente attribuite dalle normative e si tratta di una

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

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

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

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

Mentre, in primo luogo, la base istituzionale del sistema di Ordinamento statuale, come sopra delineato dai “Costituenti” si trova indicata nel testo dell’art.114 della Carta ed espressa nei termini riportati in precedenza partendo “dal basso” e cioè dai livelli di amministrazione pubblica <di base> che sono quelli più vicini ai bisogni dei cittadini. Per le Regioni ordinarie dispone l’art.115 mentre per quelle a “Statuto speciale di autonomia differenziata”, è l’art.116 della “Carta” a disporre in termini specifici e ciascuno di questi enti costituzionali soffre di problematiche pluriennali (ed irrisolte) nelle proprie attribuzioni e attività istituzionali. Delle altre indicazioni essenziali sugli <Enti regionali dello Stato> sono poi quelle contenute nell’articolo123 della Carta, norma con la quale si afferma che:

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

V) IL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA" PRESENTATO ALL'UNIONE EUROPEA DAL GOVERNO ITALIANO IL 30 APRILE 2021. Negli "obiettivi strategici" indicati nel crono-programma impegnativo di riforme necessarie per poter usufruire degli aiuti europei.

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

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

Il testo ufficiale del Piano pubblicato dal Governo[76].

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

Si aggiunga il fatto che l'Italia è stata colpita prima e più duramente degli altri Paesi dalla crisi sanitaria con le prime chiusure locali che sono state disposte a fine febbraio 2020, inizi di marzo, l'Italia è anche stata il primo Paese dell'U.E. a dover imporre un "lockdown" generalizzato (con il blocco quasi totale di ogni attività relazionale). Ad oggi[77] risultano registrati oltre 155.000 decessi ufficialmente ascritti a causali del sarsCovid-2019 numeri

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

[77] 28 gennaio 2022.

che rendono l'Italia il secondo Paese con le maggiori perdite di vite umane nell'ambito dell'Europa[78].

Il quadro interno precedente.

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

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

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

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

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

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

Occorre ancora ricordare che, prima dello scoppio della pandemia, il 98,9 per cento dei dipendenti dell'amministrazione pubblica italiana non aveva mai utilizzato modalità "da remoto" di lavoro agile[79]. Anche durante la pandemia, a fronte di un elevato potenziale di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53 per cento, l'utilizzo effettivo è stato solo del 30 per cento e con livelli più bassi, di circa 10 punti percentuali, nel Mezzogiorno italiano. Questi ritardi applicativi sono, in parte, legati al calo generalizzato degli investimenti pubblici e privati che, stretto nei vincoli economico-finanziari del "patto di stabilità interno"[80] ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive. Nel ventennio 1999-2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66 per cento a fronte del 118 per cento nella "zona euro" allargatasi, negli anni, agli attuali 19 Stati. In particolare, mentre la quota di investimenti privati è aumentata, quella degli investimenti pubblici è diminuita, passando dal 14,6 per cento degli investimenti totali nel 1999 al 12,7 per cento nel 2019.

[79] Lo "smart working".

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

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

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

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

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

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

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

a) il "Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF); e,

b) il "Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa" (il REACT-EU).

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

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

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

b) 122,6 miliardi.

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

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

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

La nozione di pubblica Amministrazione.

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

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

attività, mezzi materiali, organi, persone, servizi ed uffici che attraverso il legittimo uso degli strumenti normativi del diritto pubblico-amministrativo[81]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".[82]

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

Sono questi i compiti essenziali che Costituzione e leggi affidano agli organi che compongono le pubbliche amministrazioni nei vari livelli di governo esistenti[83].

Il quadro costituzionale viene completato nei termini seguenti:

Altri principi costituzionali sulle pubbliche Amministrazioni.

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

[81] Una branca del diritto pubblico.

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

[83] Al riguardo si propone l'indice seguente.

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

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

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

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

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

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

.Sempre nella parte I della Carta fondamentale dedicata ai diritti e doveri dei cittadini[84] si trova codificata nel testo dell'articolo 28, un'altra norma essenziale prevedente che: ***"I funzionari e i dipendenti dello stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici***".[85] [86]

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

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

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

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

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

dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità fra donne e uomini[87]".

Ex articolo 54 della nostra Carta, poi:

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

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

Il procedimento amministrativo ed il provvedimento[88].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tipologie principali di procedimento amministrativo.

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

Le diverse fasi procedimentali.

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

a) la fase preparatoria.

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

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

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

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

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

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

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

Fase decisoria

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

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

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

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

Fase integrativa dell'efficacia

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

Partecipazione al procedimento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Altre notazioni sulla P.a.

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

Questo sia: a) nel caso agisca come "autorità", cioè utilizzando il "potere di supremazia" sui cittadini "amministrati" prerogativa di cui è dotata in base alle leggi; che, al contrario, b) quando la P.a. operi su di un piano paritario ponendosi come un (qualsiasi) "soggetto privato. Quindi, attraverso i mezzi e gli strumenti regolati dal "diritto civile comune", in un sistema dei rapporti con i "privati" attualmente prescritto in generale, per efficienza e garanzia, come modello tendenziale dell'attività pubblica, dall'art.1-bis, della legge n. 241/1990[90] 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[91], rappresentativo, in seguito a votazioni pubbliche) gli obiettivi, rispetto ai programmi pubblici di azione propri della funzione "amministrativo-esecutiva" di governo (necessari per l'attuazione pratica della prima funzione), effettuati tramite il raccordo con gli atti di "alta amministrazione".

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

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

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

Mentre, in riferimento al punto sub. b):

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

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

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

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

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

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

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> un'impronta tecnologica da realizzare negli uffici della P.a. come della giustizia, in favore anche del sistema produttivo nazionale complessivo del Paese. Infatti, la "**mission one" del Piano**, non a caso è denominata: **"Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"** e prevede, come obiettivo generale per il nostro Stato, in primo luogo quello di realizzare: "**l'innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale" investendo in ampi settori di intervento**, quali la:

a) digitalizzazione e modernizzazione, in generale, della pubblica Amministrazione;

b) riforma della giustizia;

c) innovazione del sistema produttivo;

d) realizzazione della banda larga;

e) investimento "strategico" alla valorizzazione del nostro patrimonio turistico e culturale.

Ora, entrando più nei particolari, le previste linee di intervento della missione in parola si sviluppano attorno a tre componenti progettuali:

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

2) digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;

3) turismo e cultura 4.0.

Le risorse complessivamente destinate alla "missione 1" sono 46,3 miliardi di euro, pari al 20,7 % delle dotazioni finanziarie totali del Piano da impiegare a supporto economico delle disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri[92].

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

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

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

1) digitalizzazione della P.a.;

2) la modernizzazione della P.a.;

3) l'innovazione organizzativa della giustizia.

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

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

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

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

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

e delle varie applicazioni di pagamento elettroniche.

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

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

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

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

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

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

Inoltre, la Commissione Europea, nella "Relazione per Paese" relativa all'Italia 2020 (cd. **Country Report 2020**) del 26 febbraio 2020 ha dato atto che si sono verificati alcuni lievi progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

In effetti, per quanto specificamente riguarda l'attuazione della citata Raccomandazione per il 2019, la Commissione aveva registrato alcuni progressi relativi al miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della pubblica amministrazione nel nostro Paese.

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

III) Gli indirizzi parlamentari dati al Governo.

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

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

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

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

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

burocratici. Occorre realizzare appieno **il principio c.d. di "once only"** in base al quale, come peraltro già prescritto da 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 ed il rafforzamento delle competenze digitali, in specie prevedendo adeguate risorse per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio delle P.a. e in particolar modo per il per il reclutamento di nuove professionalità**.

Occorre ottenere una standardizzazione dei procedimenti mediante realizzazione di una **"Piattaforma informatica unica della P.a."** che permetta ai cittadini ed agli imprenditori di dialogare con gli uffici della Pubblica amministrazione, in modo rapido e trasparente.

Sul tema della digitalizzazione e dell'innovazione innovazione nel campo della Difesa, si ricorda che nella medesima Relazione della V Commissione Bilancio, si era sottolineata la necessità di "valorizzare il contributo della Difesa allo sviluppo del c.d.. **«internet delle cose» (internet of things**) e provvedere al rafforzamento della "difesa cibernetica", nonché di dare piena attuazione ai programmi di specifico interesse volti a sostenere l'ammodernamento e il rinnovamento dello strumento militare.

IV) Gli altri contenuti del Piano.

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

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

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

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

a) identità digitale (SPID e CIE); b) firma elettronica; c) strumenti di pagamento digitale, applicabili sia nell'ambito del settore pubblico che in quello privato (PagoPA, Italia Cashless community), piattaforma unica notifiche, ANPR, AppIO. Sono ricompresi nello stanziamento in parola i 4,77 miliardi previsti per il <progetto Italia Cashless> messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento. Inoltre, si deve ricordare che alcune delle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale sono state anticipate nel decreto-legge del 16 luglio 2020, n.76 recante: **"Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'innovazione digitale**". Sempre nella Relazione approvata dalla V Commissione della Camera il 30 marzo 2021, in ordine alla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza[93], si riportano le indicazioni specifiche relative a ciascuna delle 16 componenti progettuali in cui si articolano le 6 missioni fondamentali del P.n.r.r., elaborate sulla base dei pareri resi dalle Commissioni parlamentari competenti in sede consultiva. In quelle sedi camerali e con specifico riferimento alla <missione 1> per la

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

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

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

Il decreto-legge n.34/2020 (c.d. "**decreto Rilancio**") ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze un "**Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione**" con una dotazione di €.50 milioni disponibili per il 2020 (v.art.239). Tali risorse sono trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del consiglio dei ministri, per poter essere ri-assegnate al Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione che provvede alla loro gestione ordinaria. Il Fondo in parola è destinato alla copertura delle spese per interventi, acquisti e misure di sostegno rese in favore di:
- una "strategia di condivisione e utilizzo del patrimonio informativo pubblico" a fini istituzionali; la diffusione dell'identità digitale dei cittadini e degli altri "soggetti giuridici" riconosciuti dall'ordinamento, del domicilio legale digitale e delle loro firme elettroniche; la realizzazione ed erogazione di servizi pubblici in rete, dell'accesso ai servizi in rete tramite l'utilizzo delle "piattaforme abilitanti" previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

In tema, la proposta del Governo datata 12 gennaio 2021[94] richiama quelle previste dalle precedenti disposizioni del **"Codice dell'amministrazione digitale**" approvato in origine con il decreto legislativo n.82 del 2005, in specie recate dai seguenti articoli: 5 (sistema di pagamento elettronico, attraverso un sistema pubblico di connettività che assicuri una <piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche Amministrazioni> e i prestatori di servizi di pagamento abilitati);

- 62 (A.n.p.r. Anagrafe nazionale della popolazione residente)[95];
- 64 (sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni); e,
- 64-bis: norma di accesso telematico ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione; nonché disporre i servizi e le attività di assistenza tecnico-amministrativa necessarie. In questo medesimo quadro, si pone il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale del 30 giugno 2021 (pubblicato nella G.U. 10 agosto 2021, n.190) che ha provveduto al primo riparto delle risorse in dotazione al "Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione"che sono resi disponibili per l'anno 2021 come segue[96]. Poi, la legge di bilancio 2021 (L.n.178/2020, art.1, commi 620 e 621), con le sue norme, ha previsto, rispettivamente: la trasferibilità alle diverse Amministrazioni pubbliche delle risorse del **Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale**; l'attribuzione alla struttura della Presidenza del Consiglio competente per le misure dell'innovazione tecnologica e quella connessa delle attività tese a far funzionare la piattaforma per il tracciamento dei contatti e lo stato nazionale di allerta da Covid-19.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI.

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

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

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

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

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

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

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

Viene disposta l'istituzione presso il “Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie” del Ministero dell'interno di una “Direzione centrale per l'innovazione tecnologica” con attribuito il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del medesimo Ministero e delle Prefetture[97] (commi 3 e 4). 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 sequenzai, l'art,32 prevede la redazione di un “**Codice di condotta tecnologica**” volto a coordinare l'elaborazione, lo sviluppo e l'attuazione dei servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni che costituisce parte di una strategia complessiva per la gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali (artt. 33-35). Mentre, con un terzo gruppo di disposizioni si recano interventi normativi in materia di patrimonio informativo pubblico, riconducendolo ad una strategica **“piattaforma unica nazionale”**, incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per poter garantire alle P.a. di consultare e accedere ai dati detenuti da altre Amministrazioni ed evitare quindi di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto (secondo la logica di cd. once only). In proposito, si prevede: una sanzione per quei dirigenti che si rendessero responsabili d’inadempimento rispetto all'obbligo di rendere disponibili i dati imponendone analoga obbligazione in capo al “Concessionario di servizi” di rendere disponibili all'Amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti (art.33.

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

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

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

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

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

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

Con la Comunicazione COM (2021) 118 final - dal titolo "**2030 Digital Compass: the European way for the digital decade**" del 9 marzo 2021, la Commissione Europea ha presentato una visione rappresentativa con le prospettive attese per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale[98].

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

a) le competenze digitali;

b) le infrastrutture digitali sicure e sostenibili;

[98]V.https://temi.camera.it/dossier/OCD18-13883/misure-urgenti-semplificazionee l'innovazione digitale1.html

c) la trasformazione digitale delle imprese;

d) la digitalizzazione dei servizi pubblici.

Un "ambiente digitale".

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

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

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

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

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

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

progressi di settore, ottenuti nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Mentre, per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione dell'appena citata Raccomandazione unionista n.3 del 2019, la Commissione, pur registrando alcuni progressi nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della nostra pubblica Amministrazione non li ha ritenuti decisivi. Si tratta di elementi tratti dai contenuti normativi del "Decreto concretezza", del disegno di legge sull'occupazione nel settore pubblico, comportante la creazione del Ministero dell'innovazione e della digitalizzazione[99] e l'avvio dell'applicazione IO. Ancora, il Report in esame si sofferma in modo particolare sulla digitalizzazione dei servizi pubblici nostrani, riconoscendo pure che l'Italia: *"sta lentamente migliorando la sua performance nell'offerta di servizi pubblici digitali per i cittadini e le imprese.*[100] Nel 2019, tuttavia, il grado di interazione online tra autorità pubbliche ed i cittadini era ancora molto limitato: in Italia, solo il 32,3 % degli utenti di internet ha optato per moduli e procedure online rispetto alla media dei 27 Paesi della UE che raggiunge il 67,3 %. Secondo le parole del Report, l'istituzione di un Ministro, sia pure senza portafoglio, per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione: ***"potrebbe sostenere la digitalizzazione, assicurando un migliore coordinamento della trasformazione digitale della pubblica amministrazione, in particolare a livello locale***. Inoltre, sempre nel corso di quel 2020, il Governo lanciava la <app per smartphone> **"IO.it"** che si prevede consentirà di rendere facilmente accessibili alcuni servizi pubblici, erogabili sia a livello nazionale che locale, tramite dispositivi mobili, aumentandone l'arco complessivo di utilizzo. Un'applicazione che per essere efficace dovrà essere rapidamente estesa ad altri servizi, in modo da fungere da vero e proprio punto di ordinario accesso. Infine, occorre ricordare come vi fosse stata l'adozione, intervenuta nel marzo del 2019, del nuovo "***Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021"*** a rappresentare un altro importante sviluppo di questa nuova strada.

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

[99] Sia pure senza portafoglio.

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

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

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

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

"*Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali*" (si cita il punto n.24 dei "considerando" premessi alle Raccomandazioni). Per tali ragioni, il Governo nel PNR del 2020 sottolineava, in primo luogo, che il **"Piano di rilancio**" ed al suo interno il "**Recovery plan"** si baseranno su di un incremento della spesa pubblica[101] tra cui quella per l'innovazione e la digitalizzazione.

In quest'ottica,

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

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

[101] Anche fatta "in deficit".

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

Governo nel P.n.r. hanno trovato una traduzione normativa con il **decreto-legge sulle semplificazioni** (d.l.n.76/2020), un testo recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Va detto pure che, nel 2019, l'Italia è salita dal 19° al 18° posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali secondo i parametri dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital economy and society index – D.e.s.i.). Tornando alle disposizioni in materia di informatizzazione delle attività della P.a. nella "Legge di bilancio 2020" e quelle inserite nel d.l. n.162 del 2019 occorre sottolineare quanto segue. In effetti, la legge di bilancio del 2020 (Legge 160/2019) ha previsto diverse misure volte a promuovere ed a valorizzare l'informatizzazione della pubblica Amministrazione. In primo luogo, la legge di bilancio ha attribuito nuove competenze alla persona, intesa come organo, del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro delegato, consistenti nell'individuazione, promozione e gestione dei necessari <**progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale**> mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio (operante ex Legge 160/2019, art.1, comma 401). Altre risorse aggiuntive in quella fonte normativa sono state destinate ai processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del "Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio" e per l'attuazione delle missioni dell'**Agenda digitale italiana**, attraverso l'incremento dello stanziamento economico ad esse relativo[102] Inoltre, la legge di bilancio per l'anno 2020 autorizza la spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, in favore dell'AgID - Agenzia per l'Italia digitale, per l'avvio delle azioni, iniziative e progetti connessi e strumentali all'attuazione dell'Agenda digitale italiana, questi sono in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, nonché per quelli di innovazione e connesse attività di comunicazione (Legge 160/2019, art.1, comma 400). Alla struttura della Presidenza del Consiglio è stato affidato lo sviluppo della **Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni** attraverso la società per azioni, interamente partecipata dallo Stato, **PagoPa**, cui compete la gestione della piattaforma e sono state a tal fine stanziate delle specifiche risorse finanziarie (v. Legge 160/2019, art.1, commi 402-403). In più, è stato disposto

[102] Per una somma di 6 milioni annui disposto dal d.l. 135/2018; l'incremento è pari a 6 mln per il 2020, 8 per il 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

che le Amministrazioni pubbliche, così come le società inserite nel conto economico consolidato della P.a. con esclusione degli enti territoriali e delle società da questi partecipate - assicurino, per il triennio 2020-2022, un risparmio di spesa annuale pari al 10 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del settore informatico sostenuta nel biennio 2016-2017. È stato richiamato, quale possibile modalità di perseguimento di tale risparmio di spesa, il 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 dei risparmi di spesa, si prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri (od il Ministro delegato) emani un atto di indirizzo e coordinamento adottato a fini di razionalizzazione dei C.e.d (Centri per l'elaborazione delle informazioni) della pubblica Amministrazione centrale. Tale atto, oltre a fornire risparmi di spesa, deve perseguire obiettivi di maggior qualità, sicurezza, efficienza energetica, continuità operativa dei CED (L.160/2019, art.1, commi 407-409).

I sistemi per il voto elettronico.

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

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

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

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

Il potenziamento della C.i.e. ha trovato riferimento nella la proposta di legge a.C.n.432[104] normativa volta a potenziare l'utilizzo della "carta di identità elettronica" come strumento di ordinario accertamento dell'identità del cittadino e di accesso del medesimo ai servizi in rete. **In particolare, si definisce la C.i.e. strumento che assicura, al massimo livello di sicurezza, il riconoscimento dell'identità fisica e digitale del cittadino e si prescrive di dotare le autorità di pubblica sicurezza degli strumenti informatici necessari per garantire l'immediato riconoscimento della persona (articolo 1)**. Inoltre, si prevede che la Carta identificativa elettronica diventi lo strumento preferenziale di identificazione di una serie di soggetti, quali: gli esercenti attività finanziaria (articolo 2); i professionisti ed i revisori contabili (articolo 3); i soggetti addetti al recupero crediti, alla custodia e al trasporto di valori, addetti alla mediazione mobiliare (art.4); gli operatori delle comunicazioni (articolo 5). La proposta di legge prevede poi che anche l'accesso a

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

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

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

In effetti, l''articolo 1, comma 811, della "Legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) integrava la precedente disposizione di cui all'art.7-vicies ter, comma 2-bis del d.l. 43/2005, al fine di consentire al Ministero dell'interno di stipulare convenzioni tese alla riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione delle modalità di richiesta, gestione e rilascio della carta d'identità elettronica[105] Il citato comma 2-bis dell'art. 7-vicies ter, del d.l. 43/2005 dispone che l'emissione della <**carta d'identità elettronica**> sia riservata al Ministero dell'interno che vi provvede nel rispetto delle norme di sicurezza in materia di carte valori, di documenti di sicurezza della Repubblica e degli standard internazionali di sicurezza. Inoltre, affida ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città-autonomie locali, la definizione delle caratteristiche tecniche, le modalità di produzione, di emissione, di rilascio della carta d'identità elettronica, nonché di tenuta del relativo archivio informatizzato e tale disposizione è stata adottata con il decreto del Ministero

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

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

Nell'ambito del <Sistema pubblico di identità digitale (Spid)> gli Identity provider sono soggetti privati accreditati dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) che, nel rispetto delle regole emesse dall'Agenzia, forniscono le identità digitali SPID per l'accesso ai servizi delle pubbliche Amministrazioni e gestiscono l'autenticazione individuale degli utenti. **L'elenco dei soggetti chiamati "identity provider" accreditati è pubblicato sul sito dell'AgID**. Attualmente sono otto gli operatori privati: Aruba, Infocert, Namirial, Poste Italiane, Register.it, Sielte, TIM, Intesa.

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

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

all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio[106]. Si ricorda, in proposito, che la nozione di <incaricato di pubblico servizio> è contenuta nell'art.358 del Codice penale, con la norma in base al quale agli effetti della legge penale sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito in proposito che "al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt.357 e 358 del C.p. ha rilievo esclusivo la natura delle funzioni esercitate che devono essere inquadrabili tra quelle della P.a. Mentre, non rilevano, invece, la forma giuridica dell'ente e la sua costituzione secondo le norme di diritto pubblico e neppure lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, né tanto meno il rapporto di lavoro subordinato con l'organismo pubblico datore di lavoro" (v. Cass. n.17109/2011). Gli stessi sono inoltre autorizzati per legge a procedere all'identificazione degli interessati nel compiuto rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento vigenti. Per quanto riguarda gli importi da corrispondere per il rilascio da parte del richiedente la carta di identità elettronica si rinvia ai corrispettivi previsti nel decreto predisposto ai sensi dell'articolo 7-vicies quater, comma 1, del d.l. n.7/2005. I soggetti convenzionati riversano i corrispettivi delle carte d'identità elettroniche rilasciate, comprensivi dell'I.v.a. e possono trattenere i diritti fissi e quelli di segreteria. Il comma 812 apporta alcune modifiche conseguenziali alle norme del Codice dell'amministrazione digitale (Cad), stabilendo che le caratteristiche e le modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica sono definite non con d. P.C.M. come previsto dall'art.66, comma 1, del D.lgs.vo n.82/2005, ai sensi del citato comma 2-bis dell'art.7-vicies ter del D.l. n. 7/2005 che viene integrato dal precedente comma 472. La disposizione richiamata rinvia, anche dopo le modifiche introdotte, ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città autonomie locali, per la definizione delle caratteristiche tecniche, delle modalità di produzione, di emissione, di rilascio della carta d'identità elettronica, nonché di tenuta

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

del relativo archivio nazionale informatizzato[107]. Come sappiamo, a decorrere dal 1° gennaio 2020 sono state trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni del *"Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale*" ex d.l. n.135/2018, il c.d. "Decreto semplificazioni", all'art.8). Si tratta delle funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici ed equiparati, anche in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie informatiche della comunicazione rilevanti per l'attuazione degli obiettivi ricompresi nell'**Agenda digitale italiana**, con i connessi poteri di impulso e di coordinamento nei confronti delle pubbliche Amministrazioni. Cui competono tali adempimenti, ivi inclusa **l'Agenzia per l'Italia digitale**, nonché l'esercizio del potere sostitutivo in caso si verifichino inadempienze gestionali o amministrative[108]. Come ben sappiamo, la "Legge di bilancio dello Stato per il 2020" ha attribuito nuove competenze amministrative monocratiche al Presidente del Consiglio dei ministri, od al Ministro delegato, esattamente consistenti nell'individuazione, promozione e gestione di progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale, mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio (L. 160/2019, art.1, comma 401).

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

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

Una organo con funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione e rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, operando in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea[109]. In precedenza, il d.l.25 luglio 2018, n.91, aveva abrogato la disposizione che al Commissario straordinario non fosse dovuto alcun

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

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

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

compenso per l'espletamento dell'incarico (art.13-ter, comma 1, del d.l. 91/2018 che ha soppresso il comma 9 dell'art. 63 del D. lgs.vo 179/2016). Il successivo d.l.135/2018 aveva prolungato il mandato del Commissario straordinario per l'attivazione dell'Agenda digitale al 31 dicembre 2019. Sempre il d.l. 135/2018 prescrive che la Presidenza del Consiglio si avvalga, per le nuove funzioni acquisite, di un "contingente di esperti" da tenere a disposizione di quella struttura formata da soggetti in possesso di specifica ed elevata competenza e di significativa esperienza in materia tecnologica e di gestione di processi complessi, compreso lo sviluppo di programmi e di piattaforme digitali con potenza di diffusione a larga scala e questi esperti sono all'origine dell'adozione della Carta di identità elettronica[110]. In proposito, si rimanda per un dovuto approfondimento alle norme delle: **"*Disposizioni concernenti la carta d'identità elettronica e la sua utilizzazione per l'accertamento dell'identità personale*"[111]** secondo la disciplina di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n.303/1999 per il conferimento degli incarichi presso la Presidenza del Consiglio. Per quanto riguarda il regime giuridico ed economico di tale contingente è disciplinato dal d.l. 162/2019 (art.42) che prevede anche la possibilità per la Presidenza del Consiglio di avvalersi, per lo svolgimento di funzioni nella materia di innovazione tecnologica, di un ulteriore contingente di personale tecnico-amministrativo, non dirigenziale, composto da 7 unità, poste in collocamento fuori ruolo da altre P.a. Inoltre, a seguito dell'approvazione del d.l. n.135 del 2018, il Governo ha proceduto all'istituzione di un organismo apposito denominato il **"Dipartimento per la trasformazione digitale"** operante nel D.P.C.[112] previsto quale struttura di supporto al Presidente del Consiglio per la promozione ed il coordinamento di tutte le azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale della P.a. e, più in generale, di modernizzazione del Paese attraverso l'applicazione in settori ed uffici delle tecnologie digitali. Con il provvedimento citato emanato per dare attuazione alle direttive adottate dal Presidente in materia ed assicura il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale (d.PCM 19 giugno 2019).

L'Agenda digitale italiana ed i suoi obiettivi.

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

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

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

[112] Il Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

una organizzazione interna operativa della struttura . Ancora successivamente, con d.M. 24 luglio 2020, che ha ridefinito l'organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica, le funzioni in materia di digitalizzazione sono state scorporate dall'Ufficio per l'innovazione amministrativa esistente presso il Dipartimento medesimo. La legge di bilancio 2020 ha incrementato lo stanziamento[113]che in precedenza era stato disposto dal d.l. 135/2018 al fine del rafforzamento strutturale dei processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del Dipartimento per la trasformazione digitale.[114] Con la formazione del II Governo Conte, avvenuta nel settembre 2019, era stato nominato anche un Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione[115] cui era conferita delega a esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio in materia di innovazione tecnologica, attuazione dell'Agenda digitale italiana e della complessiva trasformazione “digitalizzazione” del Paese. Un incarico che prevedeva, e prevede, un particolare riferimento politico amministrativo alla creazione delle infrastrutture digitali materiali e immateriali, alle tecnologie e servizi di rete, allo sviluppo ed alla diffusione dell'uso delle tecnologie d’interconnessione tra cittadini, imprese e pubbliche Amministrazioni, alla diffusione dell'educazione e la cultura digitale, attraverso il necessario raccordo e coordinamento da operare con le organizzazioni internazionali ed europee operanti nel settore. Il Ministro è altresì delegato ad esercitare le funzioni inerenti alla trasformazione digitale delle pubbliche Amministrazioni, ai termini del dPCM 26 settembre 2019.

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

[113] Pari a 6 milioni annui.

[114] L'incremento è pari a 6 mln di euro per l’anno 2020, 8 per il 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

[115] Nella persona di Paola Pisano.

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

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

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

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

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

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

Ancora sulle funzioni dell'AGID è intervenuto il d.l. 76/2020 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, in particolare, l'art.31, prevede il trasferimento della funzione di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale dall'AGID alla Presidenza del Consiglio, cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica (comma 1, lett.b); l'eliminazione della possibilità di definire, di esclusiva iniziativa, i criteri e le modalità per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti delle P.a. e l'abolizione della disposizione che prevedeva il 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 organizzazione dell'amministrazine digitale il citato d.l. 76/2020 prevede l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata (**cloud nazionale**) ad alta affidabilità dove sono destinati a migrare i C.e.d. delle varie Amministrazioni centrali e locali in quanto privi dei requisiti di sicurezza fissati con regolamento dall'AGID. In alternativa, le P.a. possono migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettono i requisiti fissati dall'AGID (art.35). Resta da segnalare l'istituzione, prevista dal medesimo d.l. n.76/2020, nel Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie del Ministero dell'interno, della “Direzione centrale per l'innovazione tecnologica” organo con il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del Dicastero e delle Prefetture-Uffici territoriali di governo (art.31, commi terzo e quarto).

XVI) Una strategia nazionale per sviluppare le competenze digitali.

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

a) istruzione e formazione superiore - per lo sviluppo delle competenze digitali all'interno dei cicli d'istruzione per i giovani, con il coordinamento del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della ricerca;

b) Forza lavoro attiva, per garantire competenze digitali adeguate sia nel settore privato che nel settore pubblico, incluse le competenze per l'e-leadership, con il coordinamento del Ministero dello sviluppo economico e del Ministro per la Pubblica amministrazione;

c) le necessarie competenze specialistiche <ICT> per potenziare la capacità del Paese

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

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

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

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

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

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

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

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

Si tratta, in particolare, di specificare nei decreti: in primo luogo, le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati; il livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni da parte degli uffici di Poste italiane; insieme all'entità massima del contributo riconosciuto in favore di Poste a valere sul fondo istituito ai sensi del successivo comma 9-quater, nonché le modalità di remunerazione dell'attività prestata. Infine, a prevedere un rimedio, un ristoro economico, nel caso che lo stanziamento a valere sul citato fondo non sia sufficiente a remunerare il servizio effettivamente prestato dal Concessionario. La disposizione rinvia, infine, ad apposita “Convenzione” da stipulare con lo Stato per la definizione dei rapporti tra l'amministrazione statale titolare del servizio digitale e il citato fornitore del servizio universale (comma 9-ter). Il comma 9-quater pone a copertura finanziaria degli oneri relativi ai commi da 9-bis a 9-octies una quota delle entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione degli utili d'esercizio o 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 riassegnazioni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad un apposito fondo istituito nello stato di previsione di quel Ministero. Inoltre, viene ridotta dal 15 al 10 % la percentuale minima dell'ammontare delle medesime entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili di esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal M.e.f. che la legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 216, della legge n.145/2018) ha destinato ad investimenti in <*Fondi di venture capital*>. In materia poi, la norma infine aveva spostato la decorrenza delle disposizioni del citato comma 216 al 1° luglio 2019.

Invece il comma 9-quinquies della normativa riconosce, come si è accennato, anche in relazione alle pubbliche Amministrazioni non statali, la facoltà di consentire l'accesso alle aree dei servizi digitali che sono e saranno di propria titolarità attraverso strutture e "piattaforme tecnologiche decentrate" sempre di Poste italiane, secondo i criteri che dovranno essere stabiliti nei decreti di cui sopra. Ciascuna amministrazione provvede ai relativi oneri nei limiti delle risorse iscritte in appositi capitoli di bilancio, con esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il comma 9-sexies prevede che qualora l'accesso ai servizi digitali 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 ripete che, la definizione di "incaricato di pubblico servizio" implica il riconoscimento della natura pubblicistica delle attività assegnate ai soggetti convenzionati, e determina l'applicabilità delle forme di tutela come di specifica responsabilità penale previste nel nostro ordinamento per tali soggetti, nonché delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio[118]. Il comma 9-septies della norma stabilisce: come avvenga la prestazione di servizi in mobilità a domicilio e di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari individuati con i d.PCM e come questi siano posti ad onere esclusivo dell'utente. A tal fine, Poste italiane dovrà pubblicare anche sul proprio sito internet sia l'esistenza, fornitura che fruibilità in concreto di tali servizi, con indicazione della loro natura e dei relativi costi specificati a carico dell'utente. Infine, il comma 9-octies della normativa in esame prevede che il

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

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

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

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

XVII) Misure urgenti di crescita economica e la risoluzione di specifiche situazioni di crisi[119].

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

Il nuovo Piano si focalizza sulla continuità nella realizzazione delle azioni previste da quelli precedenti ed è rivolto in particolare al compito essenziale di velocizzare le azioni:

- **favorire lo sviluppo di una società digitale**,

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

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

[119]Vedi:https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12302/misure-urgenti-crescita-economica-e-risoluzione-specifichesituazioni-crisi-3.html

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

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

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

a) la digitalizzazione della società italiana;

b) l'innovazione del Paese, in ogni forma disponibile; e,

c) lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso.

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

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

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

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

[120] La legge n.124/2015, detta Madia.

Inoltre, le modifiche apportate al C.a.d. hanno coinvolto anche i meccanismi e le strutture di governance del settore, prevedendo tra l'altro, la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche, il rafforzamento del ruolo di impulso del Presidente del Consiglio attraverso la <**Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica**> insieme alla ridefinizione delle competenze attribuite all'Ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche Amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia digitale, Inoltre, la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del medesimo decreto legislativo, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, mediante proprio decreto, un ***Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale***. Ancora successivamente sono state adottate ulteriori disposizioni integrative al C.a.d. come previsto dalla norma della legge delega (d. Lgs.vo n.217/2017). Il provvedimento integra e modifica alcune disposizioni del C.a.d. al fine di accelerare l'attuazione dell'**Agenda digitale europea**.

In sintesi, sono state queste le linee del nuovo intervento legislativo:

- proseguire nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel <Codice dell'amministrazione digitale>

per l'attuazione di quelle molteplici misure di deregolamentazione negli ambiti avviati con il precedente intervento.

Insieme, al rafforzare la natura di "**carta di cittadinanza digitale**" della prima parte del Codice, concentrando in essa le disposizioni che attribuiscono a cittadini ed imprese il "diritto ad una identità e a un domicilio digitale".

Più quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera semplice e mobile-oriented.

La partecipazione di cittadini e imprese al procedimento amministrativo digitale.

Un aspetto essenziale, per importanza, è costituito da quello degli "utenti interessati" a poter partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica, oltre quello di poter effettuare pagamenti online.

In materia, lo Stato deve promuovere con le modalità tecniche più efficaci l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse Amministrazioni centrali e locali. Inoltre, garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali; rafforzare l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e accrescere il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale. In ultimo, occorre promuovere un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e

garantire un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso le più moderne soluzioni di "data analysis"[121].

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, ha introdotto nel nostro Stato ed ormai da quasi diciassette anni, quale primo fondamentale strumento in materia, una normativa nazionale data per realizzare <sistemi> generati dal progresso tecnologico elettronico, applicabili alle azioni e attività rese dagli uffici della pubblica Amministrazione dello Stato e degli altri enti al servizio collettivo. Sistemi telematici relazionali da estendere agli altri enti pubblici, regionali, provinciali[122] territoriali delle Città metropolitane, Comuni e Roma Capitale della Repubblica.

Nella specie, si tratta nelle origini di un testo attuativo dei principi espressi nella "Legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio" n.400 del 23 agosto del 1988 e dalle successive normative adottate in materia[123] riprese dalla "*Legge di semplificazione dei servizi pubblici anno 2001*" rispetto alla "delega" conferita all'Esecutivo centrale per la *"digitalizzazione dei servizi pubblici*" e allo scopo di averne una schematica idea riportiamo del C. a. d. l'indice sommario di quella normativa che prevede:

Capo I. Principi generali (art. 1 -19);

Capo II.Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimenti di fondi (art. 20 - 39);

Capo III. Gestione, conservazione e accessibilità dei documenti e fascicoli informatici (art. 40 - 44 bis);

Capo IV. Trasmissione informatica dei documenti (art. 45 - 49);

Capo V. Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi on-line (art. 50 - 66);

Capo VI. Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni (art. 67 - 70);

[121] I contenuti revisionati del capitolo sono tratti dal focus della Commissione di inchiesta della Camera dei deputati sulla digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni istituita nella XVII legislatura.

[122] Nelle restanti funzioni residuali che esse possono esercitare.

[123] Le principali sono la c.d. "Bassanini" la n.59 del 1997, il decreto legislativo n.300 del 1999 e la legge 127 del 2001.

Capo VII. Regole tecniche (art. 71);

Capo VIII. Sistema pubblico di connettività (art. 72 - 87);

Capo IX. Disposizioni transitorie finali e abrogazioni (art. 88 - 92).

SCHEMA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

Una premessa sul "next generation Italia".

Il dispositivo europeo per la ripresa e resilienza, denominato RRF- EU, richiede agli Stati membri di presentare, nei termini, un "pacchetto nazionale complessivo di investimenti e riforme strutturali" tese, nella modernità telematica, a raggiungere l'efficienza, in specie delle pubbliche Amministrazioni; e dalla richiesta dell'Esecutivo dell'Unione europea deriva il P.n.r.r che andiamo ad esplicare.:

il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il Piano nazionale italiano è un documento progettuale articolato in sei "Missioni" e 16 "Componenti" fondamentali che nella sua formulazione ha beneficiato degli effetti positivi della serrata interlocuzione avvenuta nei mesi precedenti alle decisioni prese, fra il 2020 ed il 2021, con il Parlamento e con la Commissione Europea, organi competenti, svolta sulla base del Regolamento del RRF. Le sei fondamentali < Missioni del Piano> sono le seguenti:

1) digitalizzazione dei servizi pubblici (P.a. in generale) efficienza e riforma incisiva del settore giustizia;

2) l'innovazione da realizzare nei settori di attività e in specie nell'Amministrazione pubblica;

3) competitività;

4) cultura e turismo;

5) attuazione della rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione;

6) salute.

Il "Piano nazionale" si pone in piena coerenza con i sei pilastri europei del NGEU e soddisfa largamente i parametri fissati, in materia, dai "Regolamenti europei" relativi alle quote di risorse da destinare ai progetti "verdi" e digitali. In effetti, circa il 40 % delle cifre rese disponibili per gli impieghi previsti dal Piano nazionale sono state destinate a spese per investimenti da farsi nei territori ricompresi nel Mezzogiorno d'Italia a testimonianza dell'attenzione verso il tema strategico del riequilibrio territoriale. Il Piano è fortemente orientato all'inclusione di genere, al sostegno all'istruzione di base ed avanzata, alla formazione professionale ed all'occupazione dei giovani, inoltre contribuisce a tutti i sette progetti di punta della <Strategia annuale sulla crescita sostenibile> negli aspetti delineati dall'**UE - European flagship.**

In questo quadro di attenzione, gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del "*non arrecare danni significativi*" all'ambiente **("do not significant harm**" - in sigla DNSH) la caratteristica che ha ispirato il NGEU.
Il Piano che andremo ad esaminare comprende un ambizioso progetto complessivo di riforme attraverso il quale il governo intende attuare quattro importanti riforme definite di contesto che sono le seguenti:

a) pubblica amministrazione, innovazione, efficienza;

b) riforma della giustizia e del sistema fiscale;

c) semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza;

d) interventi sulla sanità.

I) La riforma della pubblica Amministrazione.

Un intervento che deve portare a migliorare la capacità amministrativa a livello sia centrale che locale, attraverso il rafforzamento dei processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici più meritevoli e titolati. Con l'obiettivo essenziale, quanto contestuale, di incentivare la semplificazione e la digitalizzazione dei servizi pubblici e delle correlate procedure amministrative. Si tratta di un <progetto complessivo per la P.a.> basato su di una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità pubblica e della giustizia. Interventi rivolti a raggiungere il traguardo strategico di una marcata **"s-burocratizzazione**" un'azione assolutamente necessaria per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini.

II) La riforma della giustizia.

In specie, l'obiettivo è quello di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale, rivedendo l'organizzazione complessiva e l'efficienza degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia si devono inoltre semplificare il rito processuale, in particolare nei settori del civile-commerciale, di primo grado, in appello ed in Cassazione[124] per implementare in via definitiva il processo telematico (il P.c.t.).

Il Piano predispone, nell'ambito di una complessiva riforma fiscale, degli interventi volti a ridurre il volume complessivo del contenzioso tributario ed i tempi della sua definizione.
In materia di giustizia penale, il Governo intende riformare la fase delle indagini e quella dell'udienza preliminare; ampliare, incentivandone il ricorso, i riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini ridotti di durata dei processi.

[124] Ufficio giudiziario giudicante nel grado di legittimità che, come vedremo, è afflitto da peculiari quanto gravi problematiche.

III) Con l'altra riforma prevista finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione vigente, si devono abrogare o modificare numerose leggi, altre fonti normative di vario grado e regolamentari che ostacolano la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e le stesse attività della pubblica amministrazione.

La riforma deve intervenire sulle leggi in materia di attività delle amministrazioni e dei contratti pubblici, sulle normative che sono di ostacolo alla concorrenza e sulle regole che hanno facilitato frodi ed episodi corruttivi.

IV) La concorrenza economica.

Un altro fattore essenziale per favorire la crescita economica del Paese verso una ripresa è quello costituito dall'equità, la promozione e la tutela della concorrenza.

Meglio assicurare la concorrenza non risponde solo alla logica corretta del mercato ma, piuttosto può, e deve, contribuire a garantire una maggiore giustizia sociale ai cittadini. Proprio su tali aspetti, sia la Commissione europea che l'Autorità nazionale garante della concorrenza e del mercato, nella loro rispettiva indipendenza istituzionale, svolgono un ruolo efficace nell'accertare, come nel sanzionare, "cartelli" illeciti costituiti tra le imprese. Oppure, "*abusi di posizione dominante*" e fusioni o acquisizioni di controllo azionario e di gruppo surrettizie che fraudolentemente ostacolano il gioco competitivo. Tanto che, in materia, il Governo s'impegna a presentare in Parlamento il "*Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza*" ed insieme ad approvare norme che possano agevolare l'attività d'impresa in settori strategici, come le reti digitali, l'energia e i porti. Con il Piano, il Governo si impegna, inoltre, a mitigare gli effetti negativi prodotti da queste misure come a rafforzare i meccanismi di regolamentazione.

A dirsi che, in effetti, quanto più si riesca ad incoraggiare la corretta concorrenza, tanto più occorre anche rafforzare tutti gli istituti della protezione sociale.

Un organismo di controllo per l'attuazione del Piano.

In tema, il Governo ha predisposto uno <schema di governance del Piano nazionale> presentato all'Europa, con il documento che prevede, allo scopo, la creazione di una **<struttura di coordinamento centrale per l'attuazione del P.n.r.r.>** costituita presso il Ministero dell'economia.

Questa, la struttura che dovrà supervisionare l'attuazione del Piano, costituendo l'organo responsabile dell'invio delle periodiche richieste di pagamento rivolte alla Commissione europea, un invio che deve restare sempre subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti.

Accanto a questa struttura principale di coordinamento, saranno attivate delle

altre strutture "derivate" di valutazione e di controllo.

Resta il fatto che, le diverse pubbliche Amministrazioni quali enti destinatari sono invece responsabili dei singoli investimenti e dell'attuazione corretta di ciascuna delle riforme e per questo le P.a. devono periodicamente inviare i loro rendiconti, per verifica, alla "Struttura di coordinamento centrale".

Gli organi di controllo e verifica progressiva dei risultati attuativi del Piano.

Il Governo costituirà anche delle <task force> a livello locale che possano aiutare le Amministrazioni territoriali a migliorare la loro capacità di investimento ed a semplificare le procedure. In generale, il Governo stima che gli investimenti economici previsti nel "Piano nazionale" avranno un impatto molto significativo su tutte le principali variabili macroeconomiche nazionali. In proposito, si può stimare che alla fine del 2026, l'anno di conclusione attuativa dei finanziamenti del nostro Piano da parte della UE, nelle stime il prodotto interno lordo, il P.i.l. italiano dovrebbe essere almeno di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all'andamento tendenziale "ordinario". Tanto che, nell'ultimo triennio dell'orizzonte temporale riformista (2024-2026), l'occupazione sperabilmente potrà essere più alta di 3,2 punti percentuali. E ancora, gli investimenti pubblici previsti nel Piano porteranno a miglioramenti marcati in tutti gli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e quella giovanile.

Il "Programma di riforme" in corso di attuazione potrà ulteriormente accrescere questi impatti positivi e comunque il P.n.r.r. è parte di una più ampia, ambiziosa, strategia per l'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 deve combinare nel suo complesso l'immaginazione di nuove realtà, attuare una capacità progettuale-organizzativa tale da raggiungere più concretezza, per consegnare alle prossime generazioni, come ai giovani di oggi, un Paese per il futuro più moderno, all'interno di un'Europa destinata ad essere sempre più forte e solidale.

Gli obiettivi generali e la struttura del Piano denominato "Next generation EU: risorse, obiettivi e portata strategica. L'Europa verso il 2050.

La pandemia di sarsCovid-2019, ancora in corso, è sopraggiunta in un momento storico nel quale era divenuta evidente, quanto condivisa, la necessità di dover adattare l'attuale modello economico europeo e nazionale verso una maggiore sostenibilità ambientale, economica e sociale. Proprio per questo motivo, nel dicembre 2019, la Presidenza della Commissione europea aveva presentato l'iniziativa denominata **European Green Deal,** esempio di un nuovo modello di sviluppo sociale ed economico che intende rendere i Paesi componenti dell'Europa unita i protagonisti attivi, quali "parti virtuose", del primo continente al mondo ad avere un "impatto climatico zero" entro l'anno 2050.
Tuttavia, la pandemia e la conseguente crisi economica che si è sviluppata, nei quasi due anni passati, hanno spinto la UE a formulare una risposta coordinata, a livello sia:
a) congiunturale, con la sospensione del "Patto di stabilità" interno agli Stati, con tutte le connesse restrizioni finanziarie tali, per l'Italia, da rendere impossibile qualsiasi investimento, oltre ad avere in adozione ingenti pacchetti di sostegno con finanziamenti all'economia nei singoli Stati membri; e quindi di natura,
b) strutturale, in particolare attraverso l'avvio avvenuto nel luglio 2020 del Programma denominato

"NEXT GENERATION E.U." (NGEU).

Nei fatti, di certo, il NGEU segna un cambiamento epocale per l'Unione Europea. In effetti, l'enorme quantità di risorse finanziarie messe in campo per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme, ammonta all'entità di 750 miliardi di euro dei quali oltre la metà, pari alla cifra di 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni che per oltre un terzo sono "a fondo perduto".
Le risorse che vengono destinate al "Dispositivo per la ripresa e resilienza" (RRF), la componente più rilevante del "Programma", saranno reperite attraverso l'emissione di titoli obbligazionari emessi e garantiti dalla Banca centrale della UE con parte di "debito comunitario" e quindi redistribuendo gli oneri derivanti su tutti gli Stati membri[125] oltre che facendo leva sull'innalzamento del tetto destinato alle "risorse proprie". Queste emissioni

[125] Una proposta che, in anni precedenti, era stata sempre recisamente respinta dai Paesi europei più virtuosi.

si uniscono a quelle che erano già in corso dal settembre 2020 ed ora sono qui effettuate per finanziare il programma denominato di:

"**Sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza" (Support to mitigate Unemployment risks in an emergency - SURE**).

Così, l'iniziativa del NGEU canalizza notevoli risorse verso Paesi, quali l'Italia, che, pur essendo caratterizzati da livelli di reddito individuali pro-capite in linea con la media dei Paesi della U.E. hanno, in anni recenti, sofferto di bassa crescita economica ed elevata disoccupazione[126].

Il meccanismo di allocazione tra gli Stati membri riflette infatti non solo variabili strutturali come la popolazione, ma anche variabilità contingenti negative come la grave perdita di prodotto interno lordo legato agli effetti dannosi della pandemia. In effetti, negli anni previsti per il loro impiego, i fondi del NGEU potranno permettere al nostro Paese di rilanciare fortemente gli investimenti pubblici ed agevolare quelli dei privati e far crescere l'occupazione, anche per riprendere il processo di convergenza verso i Paesi più ricchi dell'Unione Europea.

Il programma relativo del NGEU - Next generation EU - comprende due strumenti principali di sostegno agli Stati membri.

I) il REACT-EU è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022), per aiutarli nella fase iniziale di rilancio delle loro economie.

II) il RRF ha invece una durata finanziabile di sei anni, dal 2021 al 2026.

A dimostrazione della straordinaria rilevanza vi è la sua 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 molto convenienti. Se poi, alle sovvenzioni sopra-stimate della RRF, si viene a sommare la prima parte dei trasferimenti finanziabili dal REACT-EU (37,5 miliardi: su di un totale di 47,5 miliardi), il quadro complessivo emergente è quello nel quale le risorse rese disponibili per i principali Stati membri vengono ad essere rapportate al livello del Pil raggiunto nel 2019. Sebbene i due principali strumenti del NGEU siano relativamente generosi nei confronti di Stati membri con un reddito pro-capite della popolazione più basso, il raffronto, in rapporto alla misura quantitativa del Pil mette in luce anche l'effetto "perequativo" del programma e l'occasione "unica" che rappresenta, fra i maggiori Paesi dell'Unione, in particolare per la Spagna e l'Italia.

[126] Almeno dal 2010 in poi.

Attraverso i mezzi finanziari attribuibili, il NGEU intende promuovere una forte ripresa dell'economia europea all'insegna della transizione ecologica, della digitalizzazione, della nuova competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale insieme a quella di genere. Una parte essenziale dell'intervento finanziario di sostegno europeo è contenuta nello strumento esecutivo.

Il Regolamento del RRF (Recovery fund).

Costituisce la normativa di attuazione che enuncia le sei grandi aree dell'intervento economico dell'Europa unita in quelle indicate nei c.d**. "pilastri**" sui quali i Piani di r.r. nazionali dovevano focalizzare, adattandoli, come ha fatto quello italiano i loro interventi. In particolare, sui temi strategici de:

• la transizione verde • trasformazione digitale • crescita intelligente, sostenibile e inclusiva • coesione sociale e territoriale • salute e resilienza economica, sociale e istituzionale • politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il pilastro della "transizione verde" discende direttamente dall'European Green Deal e dal doppio obiettivo della U.E. di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento, rispetto allo scenario del 1990, già entro il 2030, eliminando i motori termici dell'attuale settore "automotive" entro l'anno 2035. A tal fine, il Regolamento del NGEU prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei P.n.r.r. nazionali debba sostenere gli obiettivi di miglioramento degli assetti climatici. Inoltre, tutti gli investimenti e le riforme previste dai Piani nazionali devono rispettare il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente. Inoltre, gli Stati membri devono illustrare agli organi della U.E. come attraverso l'attuazione graduale dei loro Piani contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi ambientali, climatici ed energetici che sono stati prefissati dall'Unione degli stati europei. Le componenti statuali devono anche specificare l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite (fra le quali, il nucleare c.d. "leggero") e l'interconnessione elettrica.

Il Piano nazionale deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi che sono fissati, rispettivamente, nel Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che ha istituito il **"Dispositivo per la ripresa e la resilienza**" (D.R.R. in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021). Gli obiettivi ambientali fissati dalle Istituzioni, a livello UE, devono essere raggiunti attraverso l'uso delle

tecnologie digitali più avanzate, mediante la protezione delle risorse idriche sia terrestri che di quelle marine, a tutela dei valori ambientali essenziali, e attuare la transizione verso un'economia circolare. Inoltre, realizzare la riduzione quantitativa in assoluto ed il riciclaggio sempre più selettivo dei rifiuti, verso il loro quasi integrale riuso. Occorre dispiegare il massimo impegno nella prevenzione dei molteplici fattori dell'inquinamento terrestre e marino con la protezione ed il ripristino di ecosistemi ambientali sani. Questi ultimi comprendono le foreste, zone umide, le torbiere e le aree costiere, insieme alla piantumazione di alberi e il rinverdimento delle aree urbane.

La fase della "transizione digitale".

Per quanto concerne gli aspetti della c.d. transizione digitale, i Piani nazionali attuativi devono dedicarvi almeno il 20 per cento della spesa complessiva da impegnare per investimenti e riforme. In termini, l'obiettivo strategico è quello di migliorare le prestazioni digitali sintetizzate dai parametri dell' **"Indice di digitalizzazione dell'economia e della società" (D.e.s.i.**) uniti agli obiettivi delineati nella Comunicazione della Commissione **"Progettare il futuro digitale dell'Europa**".

In questa ottica e prospettiva virtuosa:

Uno dei pilastri dei Piani nazionali e in primo luogo del nostro deve ricomprendere, in ogni ufficio della pubblica Amministrazione, la trasformazione digitale delle attività e sviluppare dei servizi pubblici digitali.

Si deve inoltre migliorare la connettività, anche tramite un'ampia diffusione delle reti di telecomunicazione (Tlc) ad altissima capacità, nella quale i costi ad onere degli utenti devono essere sostenibili e la velocità di realizzazione della rete deve essere aumentata.

I Piani devono inoltre sostenere la ricerca e sviluppo (R&S) nelle Tlc e l'adozione delle tecnologie digitali da parte delle imprese, con particolare attenzione alle piccole e medie dimensioni. Le competenze digitali di cittadini e lavoratori devono aumentare, così come la loro capacità di accesso a strumenti e servizi digitali, particolarmente in favore dei gruppi sociali più vulnerabili.

Gli investimenti digitali debbono essere allineati alle comunicazioni elaborate in materia dalla Commissione della U.E. così come devono essere poi evidenziate e valorizzate le sinergie possibili tra investimenti "verdi" e "digitali".

Sotto altri aspetti, venendo alle prescrizioni date con il Piano per una crescita intelligente, ambientalmente sostenibile ed inclusiva, i progetti devono efficacemente rispondere alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica attraverso l'attuazione di strategie economico-sociali che portino ad una ripresa rapida, solida e inclusiva con

aspetti tali da migliorare la crescita potenziale. Le azioni nazionali devono concretamente contribuire ad innalzare la produttività, la competitività e la stabilità macro-economica, in linea con le priorità delineate nella <**Strategia annuale per la crescita sostenibile>**.
I piani devono contribuire all'attuazione in sede nazionale del **<Pilastro europeo dei diritti sociali>** in relazione alle sue dimensioni di pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; a realizzare condizioni di lavoro più eque; un migliore accesso all'assistenza sanitaria ed a forme di protezione più incisive, insieme a maggiore inclusione sociale.
I piani devono promuovere un cambiamento nelle politiche del lavoro, anche al fine di facilitare e accelerare cambiamenti strutturali quali le transizioni verdi e digitali.
Il quarto pilastro è rappresentato dalla coesione sociale e territoriale.
In materia, i Piani nazionali devono rafforzare la coesione e ridurre le disparità locali e regionali esistenti fra i centri urbani, le aree periferiche e le zone rurali. Inoltre, attraverso i loro programmi attuativi devono anche affrontare sfide generali come quelle legate alle disuguaglianze di genere e di reddito ed alle tendenze demografiche della componente sociale, nel nostro caso di decrescita popolativa (andremo presto sotto quota 60 milioni di abitanti[127]). Gli Stati membri devono descrivere le tendenze e saper interpretare i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, anche in conseguenza dell'epidemia da sars-covid-2019, e spiegare come i rispettivi Piani allevino in concreto gli effetti della crisi e promuovano la coesione e la risoluzione degli squilibri territoriali operando in linea con i principi del <Pilastro europeo dei diritti sociali>.
Per quanto riguarda salute e resilienza economica, sociale e aspetti istituzionale, gli Stati membri della U.E. devono rafforzare la propria capacità di risposta rispetto alle crisi (shock) economici, sociali e ambientali, come ai rapidi cambiamenti. A questo riguardo, il D.e.s.i. sintetizza numerosi <indicatori di performance digitale> raggruppati in cinque dimensioni:
a) connettività; b) capitale umano; c) uso di internet; d) integrazione della tecnologia digitale; e) servizi pubblici digitali.
In tema, si veda: **European Commission in "Shaping Europe's digital future"** del 19 febbraio 2020).
Ad esempio, ne costituiscono concreti esempi: a) la Strategia europea sui dati; b) il "Libro bianco sull'intelligenza artificiale"; e c) la strategia dell'Unione Europea sulla ciber-sicurezza (in European Commission, Annual sustainable growth strategy 2021, 17

[127] Purtroppo, sono stati meno di 460.000 i nuovi nati durante l'anno 2021.

september 2020), ciò impone che gli interventi siano strutturali in modo equo, sostenibile e più inclusivo. Purtroppo, la pandemia ha evidenziato la forte vulnerabilità dei sistemi sanitari nazionali di fronte a tassi di contagio elevati del morbo, uniti alle altre pregresse debolezze strutturali del sistema sanitario pubblico e "di base". La crisi economica ha ridotto, nel biennio quasi trascorso, di circa il 10% il livello dei P.i.l. nazionali (l'Italia è decresciuta, nel solo 2020, dell'8.90%). L'incapacità dimostrata dagli Stati membri di far riprendere a crescere ha accentuato gli squilibri e le disparità territoriali già esistenti ed in tema si deve puntare a rafforzare le "catene di approvvigionamento" dei beni e le collegate infrastrutture industriali, come le sanitarie. Infine, è necessario salvaguardare le catene del valore e insieme a loro le infrastrutture definibili come critiche, nonché garantire l'accesso a quelle materie prime di importanza strategica sia per consentire attraverso quei minerali le produzioni tecnologiche che per alimentare a corrente il riscaldamento domestico e l'utilizzo industriale produttivo (v. gas metano, alluminio, litio, titanio, terre rare[128]) e proteggere adeguatamente i sistemi di comunicazione.

Venendo infine alle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia ed i giovani, i "Piani nazionali" devono poter migliorare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché le competenze tecnologiche di base diffuse a tutta la popolazione, comprese quelle digitali. Grazie agli interventi da realizzare le nuove generazioni di cittadini europei non devono subire danni permanenti dalla crisi causata dall'epidemia di sars-covid-2019. Inoltre, in linea con i principi del più volte citato **"Pilastro europeo dei diritti sociali"** gli Stati membri devono puntare a colmare tutti gli esistenti divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro rivolte ai giovani, le donne e per l'integrazione necessaria dei disoccupati. Infine, le risorse aggiuntive devono essere investite nel miglioramento dell'accesso e delle opportunità per bambini e giovani nell'istruzione, l'accesso garantito alle cure basilari per la tutela della salute, all'alimentazione ed agli alloggi da destinare alle persone in stato di bisogno e gli indigenti.

[128] Si tratta delle componenti organiche minerali essenziali per costruire i micro-chip a loro volta necessari per la produzione di telefonini, tv ed automobili.

IMPOSTAZIONE E OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO.

I lavori preparatori del Piano nazionale.

Il 27 maggio del 2020, la Commissione europea ha proposto lo strumento denominato Next Generation EU (N.g.E.u.) dotato di stanziamenti economici complessivi pari a 750 miliardi di euro, oltre ad un rafforzamento mirato del Bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021- 2027. Successivamente il 21 luglio del 2020 durante i lavori del Consiglio Europeo, i capi di Stato o di governo dell'UE hanno raggiunto l'"accordo politico" su quel pacchetto complessivo d'interventi di sostegno. Poi, di seguito, nel settembre del 2020, il **"Comitato interministeriale per gli affari europei**" (in sigla, **CIAE**) ha approvato una <**Proposta di linee guida per la redazione del Piano di ripresa e resilienza**> un elaborato che è stato sottoposto all'esame del Parlamento europeo. Mentre, per quanto riguarda la sua successiva filiazione nazionale, il 13 ed il 14 ottobre del 2020, la Camera ed il Senato si sono pronunciate adottando un "atto di indirizzo" che invitava il Governo a predisporre il Piano garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del nostro Paese. Nei mesi successivi, ha avuto luogo un'approfondita quanto analitica interlocuzione informale intrattenuta con la specifica "task force" della Commissione europea. Il 12 gennaio 2021, il Consiglio dei ministri ha approvato una proposta di P.n.r.r. predisposta dall'Esecutivo nazionale sulla quale il Parlamento ha svolto, dalla fine di quel mese, un approfondito esame approvando le proprie conclusioni il 31 marzo 2021. In conseguenza, il Governo ha provveduto ad una integrazione del Piano, alla luce delle importanti osservazioni fatte dal Parlamento. Nel mese di aprile 2021, il Piano in esame è stato discusso con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti economico sociali, in vista della presentazione alla Commissione dell'Unione Europea che è avvenuto nel rispetto della data del 30 aprile 2021.

Assi strategici e priorità trasversali.

Lo sforzo di rilancio dell'Italia delineato dal Piano nazionale presentato si sviluppa intorno a tre assi strategici che sono ampiamente condivisi a livello europeo:

I) digitalizzazione e innovazione (essenziali le riforme di P.a., giustizia e fisco);

II) transizione ecologica;

III) inclusione sociale.

La trasformazione digitale con l'innovazione di procedimenti, prodotti e servizi "on line" anche delle pubbliche amministrazioni rappresentano un fattore determinante della trasformazione del Paese e devono caratterizzare ogni politica di riforma che sia inserita

per la sua realizzazione nel Piano in esame.

L'Italia, nei decenni trascorsi, ha accumulato un considerevole ritardo in questo campo sia, in generale, rispetto alle competenze informatiche "di base" possedute dai cittadini che, nello specifico, nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e per le applicazioni possibili nei servizi pubblici. Occorre recuperare il deficit e promuovere gli investimenti necessari in tecnologie, infrastrutture e processi digitali e questo diviene un fatto essenziale per poter migliorare la competitività italiana, insieme a quella europea, per favorire l'emergere di strategie di diversificazione della produzione migliorando l'adattabilità ai rapidi cambiamenti dei mercati.

La **"transizione ecologica**", così come indicato dall'**Agenda 2030 dell'ONU** ed in parallelo dai nuovi obiettivi europei delineati per il 2030, è alla base del nuovo modello di sviluppo italiano ed europeo che si vuole innovativo quanto ecologico. Intervenire per poter ancora ridurre, sensibilmente, tutte le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare l'avanzante dissesto idrogeologico del territorio; inoltre, occorre minimizzare l'impatto delle attività produttive sull'ambiente. Tanto risulta necessario per migliorare la qualità della vita nella sicurezza ambientale, oltre che per rispettare l'impegno di lasciare un Paese più verde insieme ad una economia maggiormente sostenibile alle generazioni future. In effetti, anche la transizione ecologica può costituire un importante fattore per accrescere la competitività del nostro sistema produttivo, incentivare l'avvio di attività imprenditoriali nuove e ad alto valore aggiunto e favorire la creazione di una occupazione stabile.

Il terzo asse strategico è l'inclusione sociale.

Occorre garantire con idonee misure una piena inclusione sociale dei cittadini e in specie si tratta di un aspetto fondamentale in uno Stato per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare pluriennali diseguaglianze, anche profonde, fra ambiti nord-sud spesso accentuate dalla situazione pandemica.

Nella specie: le tre priorità principali sono quelle costituite dalla:

a) parità di genere; b) la protezione e la valorizzazione dei giovani; e, c) insieme ad essi, il superamento dei divari territoriali.

L'empowerment femminile ed il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento di competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia non sono univocamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti quali obiettivi trasversali in tutte le componenti operative del P.n.r.r. nella considerazione di assi strategici in percentuale, rispetto al totale indicato

nell' D.RRF.

Missioni e componenti del "Piano".

Le "Linee guida definite dalla Commissione Europea per l'elaborazione dei singoli Pnrr" identificano le componenti, come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e di riforma previsti dai medesimi Piani progettuali. Ciascuna componente nazionale riflette riforme e priorità di investimento in un determinato settore o area di intervento, ovvero per attività e temi correlati, finalizzati ad affrontare sfide specifiche e tali da formare un "pacchetto coerente di misure complementari". Nel quale le componenti hanno un grado di dettaglio sufficiente ad evidenziare le interconnessioni tra le diverse misure in esse proposte.

Il Piano si articola in sedici componenti, raggruppate in sei missioni.

Queste ultime sono state opportunamente articolate ponendole in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF dell'Unione Europea per come illustrati nel precedente paragrafo, sebbene la formulazione nazionale segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente. In primo luogo, abbiamo 'indicazione della:

I) Transizione digitale.

La rivoluzione digitale da tempo in atto su scala mondiale, piuttosto che temuta, in realtà può rappresentare una gigantesca occasione positiva, se ben sfruttata, per aumentare la produttività, l'innovazione e l'occupazione giovanile specialistica, garantire un accesso più ampio all'istruzione ed alla cultura e cercare di colmare gli attuali divari territoriali.

Infatti, nonostante alcuni recenti miglioramenti settoriali, l'Italia è ancora in sensibile ritardo in termini di adozione della tecnologia digitale come, più in generale, sotto i profili dell'innovazione informatica. Una situazione ampiamente deficitaria, come evidenziato dai numeri dell'ultimo aggiornamento dell'indice D.e.s.i. che vede il nostro Paese al 24°e quart'ultimo posto fra i 27 Stati attualmente membri della UE. In tema, il nostro Governo intende recuperare il terreno perduto, accelerare la transizione per rendere l'Italia uno dei primi Paesi capaci di raggiungere gli obiettivi ancora recentemente illustrati dalla Commissione Europea nella specifica "***Communication 2030 Digital Compass***" per creare una società completamente digitale nei servizi pubblici essenziali. Pertanto, i temi del digitale e dell'innovazione contraddistinguono il P.n.r.r. lungo una serie di priorità che sono indicate analiticamente.

Un primo obiettivo è quello di offrire una connettività omogenea ad alta velocità in tutto il Paese per i residenti, le aziende, scuole, i servizi e gli uffici pubblici ed ospedali. Per poterlo fare è necessario utilizzare tutte le tecnologie più avanzate (Fibra,

FWA7, 5G) adattando opportunamente il quadro normativo attualmente applicabile in modo da facilitarne l'implementazione. Al riguardo, pur osservando che i dati utilizzati per la compilazione del <Desi 2020> si riferiscono al 2019.

II) La pubblica Amministrazione.

Occorre investire nella trasformazione digitale della pubblica Amministrazione (P.a.) e per poterlo fare nei termini più adeguati il **Piano propone una strategia "cloud first"**.

"Programma" nel quale le singole Amministrazioni possono scegliere se migrare verso una nuova infrastruttura cloud nazionale all'avanguardia ("**polo strategico nazionale**": il PSN) o verso un esistente cloud "pubblico" sicuro nell'uso ed archiviazione, la scelta dovrà tener conto della sensibilità dei dati e dei servizi coinvolti. La migrazione al cloud offre l'opportunità di eseguire un'importante revisione e aggiornamento dei processi e delle applicazioni delle P.a. nel quale le Amministrazioni sono aiutate in questo percorso con finanziamenti, capacità e riforme. Vengono razionalizzati gli appalti ICT, e sono create squadre d'implementazione dedicate al sostegno delle sei priorità, come indicato in **European Commission 2030 digital Compass - the European way for the digital decade**, del 9 marzo 2021. Si può realizzare un <***fixed wireless access***>: consentire accesso ad un edificio tramite connessione radio collegata a un apparato di trasmissione (antenna/torre) che consente agli operatori di rete di fornire una connessione a banda larga ad altissima velocità alternativa a quella realizzata in fibra. Sono soluzioni cloud commerciali acquistabili sul mercato: Italia 5. 0. In sintesi, operative negli ambiti seguenti: 1) connettività; 2) capitale umano; 3) uso di internet; 4) Integrazione con le tecnologie digitali; 5) P.a. digitale.

Le Amministrazioni locali e centrali durante la fase di attuazione.

Allo stesso tempo, il passaggio al <cloud tecnologico> faciliterà lo sviluppo di un nuovo ecosistema di prodotti e servizi per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Infatti, è necessario accelerare la realizzazione della piena "interoperabilità tra enti pubblici" insieme alle loro basi informative che consenta di snellire le procedure pubbliche grazie all'efficiente realizzazione del principio (e obiettivo/standard della CE) dell' **"once only**", un concetto di e-government per cui cittadini e imprese debbano poter fornire "una sola volta" le loro informazioni personali ad enti, Autorità, organi ed amministrazioni. Per consentire un'efficace interazione tra cittadini e P.a. s'intende rafforzare l'identità digitale, a partire da quelle esistenti (**spid** e **cie**), migliorare i servizi offerti ai cittadini, tra cui i pagamenti (**PagoPA**) e le comunicazioni con la P.a. (domicilio digitale e piattaforma di

notifica), e fare leva sula **app** "**io**" come principale punto di contatto digitale con gli uffici pubblici.

Gli aspetti critici del nostro sistema sanitario nazionale (S.s.n.).

Anche sotto quest'ultimo profilo la situazione di pandemia ha messo in evidenza come la sanità pubblica italiana costituisca un'area di amministrazione di settore che richiede un significativo aggiornamento necessariamente da realizzare con la tecnologia digitale. In proposito, il Piano di r.r. prevede di accelerare in modo decisivo il miglioramento, l'armonizzazione e la diffusione del "**Fascicolo sanitario elettronico (F.s.e.)"** strumento definito una "pietra angolare" per l'erogazione dei servizi sanitari digitali insieme alla valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre, per sviluppare degli <**ecosistemi avanzati di telemedicina**> quale asse portante del rafforzamento della sanità territoriale, con i sanitari "di base" e del miglioramento degli standard di cura di cittadini e residenti. In tema, il Piano rafforza la sicurezza informatica e coinvolge l'intera gamma di 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., cf-cs, spid, digit-PA, PagoPA**.) operando anche attraverso iniziative dedicate volte a migliorare le competenze digitali di base. A questo riguardo, occorre considerare che una parte notevole della nostra popolazione ne è ancora priva: un fatto che ostacola la partecipazione attiva alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e la diffusione dei servizi digitali. Queste azioni fanno parte di una più ampia ed articolata <***Strategia nazionale per le competenze digitali***> azione volta a promuovere un diffuso miglioramento delle competenze della forza lavoro esistente e futura su tematiche digitali e connessi aspetti tecnologici. Il Governo intende rafforzare l'istruzione professionale, in particolare il sistema di formazione professionale terziaria (ITS) e l'istruzione (STEM), con una forte priorità indirizzata sulla "parità di genere".

Avviamento giovanile al lavoro.

Per quanto riguarda le iniziative relative al **sistema scolastico** sono integrate da azioni operate per rafforzare il necessario collegamento tra ricerca di lavoro e offerta d'impresa, ad esempio, attraverso il sostegno attivo alle attività di ricerca applicata e agli ecosistemi dell'innovazione. Infine, la trasformazione digitale deve avere un ruolo determinante per

dare nuovo impulso alla competitività del nostro sistema produttivo complessivo.
Nel quadro delineato, il nuovo <**Piano per la transizione 4.0**> vuole rafforzare il tasso d'innovazione del tessuto industriale e imprenditoriale del Paese e incentivare in concreto gli investimenti in tecnologie all'avanguardia in ricerca, sviluppo e innovazione per le 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 ai cambiamenti climatici e deve accelerare il percorso verso la neutralità climatica, obiettivo da realizzare entro il 2050 per andare verso una maggiore sostenibilità ambientale.
In tema sono già stati fatti alcuni progressi significativi: poiché, tra il 2005 e il 2019, le emissioni di "gas serra" dell'Italia erano diminuite del 19% nella rilevazione. Attualmente, le emissioni pro-capite di <gas climalteranti> espresse in tonnellate equivalenti, sono inferiori alla media corrente negli altri Stati della UE. In materia, tuttavia, il nostro Paese presenta ancora dei notevoli ritardi e delle sensibili vulnerabilità.
Per quanto riguarda i trasporti "privati" ed il conseguente inquinamento ambientale l'Italia ha il numero di autovetture "a combustione termica" ogni mille abitanti più alto tra i principali Paesi europei[129].

Struttura del piano#nextgenerationitalia.

Previsto il finanziamento di bandi per il contrasto alla povertà educativa nel Mezzogiorno, per un valore di €:220 milioni. Inoltre, il contributo previsto dal P.n.r.r alla ***"Strategia nazionale per le aree interne***" sarà complementare ad un'azione più ampia e organica che, coinvolgendo le risorse del FSC, mobiliterà €.2,1 miliardi nei prossimi cinque anni: entro la fine del 2026.
Nella Missione n.6, la riorganizzazione delle politiche della salute attraverso riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali contribuisce a superare i divari tra i diversi sistemi sanitari regionali.

[129] Vedi, all'opposto estremo, il caso della Norvegia Paese dove, già da quest'anno, non possono essere più vendute automobili alimentate con motori termici.

Il Programma denominato React - E.U.

Al fine di assicurare, da subito, la coerenza tra risorse del P.n.r.r. e quelle disponibili per la coesione e perseguire concretamente gli obiettivi di complementarietà e addizionalità propri delle risorse stabilite per la coesione, è stata inviata alla Commissione europea la programmazione relativa alle disponibilità del **React-EU. Questo fondo destina "risorse aggiuntive" per la politica di coesione previste negli anni 2014-2020 indirizzate ai Paesi più colpiti dalla pandemia e assegna al nostro Paese la quota più alta (13,5 miliardi su 47.5 miliardi complessivi**) dei quali quasi 8 miliardi e mezzo sono rivolti ad interventi per il Mezzogiorno d'Italia. Con la nuova programmazione si valorizza l'innovazione, sviluppo e tutela ambientale in ottica green, introducendo un nuovo capitolo per affrontare i cronici problemi idrici di quei territori di sud ed isole, irrobustisce i sostegni alle PMI[130] meridionali e investe risorse sulla ricerca, l'istruzione, il lavoro. In coerenza con le indicazioni europee, di medio-breve periodo sono previste esclusivamente misure effettivamente realizzabili entro la scadenza del 2023, gestite a livello nazionale attraverso lo strumento dei PON, il nuovo <**Accordo di partenariato 2021-2027**> e la rinnovata programmazione del **<Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)>.** Si aggiunga che sono in fase avanzata le interlocuzioni con gli Uffici della Commissione europea in merito alla definizione del nuovo "*Accordo di partenariato sui fondi strutturali anni 2021-2027*". La dote complessiva delle risorse disponibili ammonta a circa 83 miliardi (incluso il cofinanziamento).

Il "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC) valido per gli anni 2021-2027.

A sua volta, prevede una dotazione di 50 miliardi di euro assegnata dalla "Legge di Bilancio 2021", cui si aggiungeranno ulteriori 23 miliardi con la "Legge di bilancio 2022", che dovrà essere impiegato in linea con le politiche settoriali di investimento e riforma previste nel Pnrr, secondo un principio di complementarietà e addizionalità delle risorse. Risponde proprio a quest'obiettivo principale, l'esigenza di anticipare nella formulazione del Pnrr la programmazione nazionale del FSC, per gli anni 2021-2027, relativi ad un valore di circa 15,5 miliardi, resi disponibili per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e quelle di realizzazione degli investimenti.

[130] Project management institute. PMI. Membership, advocacy and professional development for the project management profession. For customer care: http://bit.ly/pmicare; PMI.it è il portale delle piccole e medie imprese italiane: news, approfondimenti, strumenti IT e guide sulla gestione aziendale e le opportunità di business.

Situazioni nelle quali tali risorse saranno poi reintegrate nella disponibilità del fondo, così da garantirne la piena addizionalità.

Il sostegno agli anziani "non autosufficienti".

La pandemia ha dimostrato quanto sia necessario prendersi cura della salute psicofisica delle persone anziane, le più vulnerabili, anche rispetto alle conseguenze della solitudine e dell'esclusione sociale. Attualmente, in Italia, le persone con un'età superiore ai 65 anni sono il 23 per cento della popolazione, un dato ancora destinato ad aumentare gradualmente nei prossimi anni. Inoltre, secondo le stime attuali, il numero di anziani "non autosufficienti" raddoppierà fino a raggiungere i quasi 5 milioni entro il 2030 e questi dati pongono una vera e propria sfida per i servizi di welfare e per l'assistenza socio-sanitaria da prestare. Per le persone anziane non autosufficienti, il Piano nazionale di r. e r. introduce diverse misure, strettamente legate tra di loro sia riguardo al rafforzamento dei servizi sociali territoriali che finalizzato alla prevenzione, all'istituzionalizzazione ed al mantenimento, per quanto possibile, di una dimensione autonoma (Missione 5), sia attraverso il potenziamento dell'assistenza sanitaria, soprattutto di quella radicata sul territorio (con la Missione 6). Nella Missione 5, €:500 milioni sono stanziati per il sostegno alle persone fragili e anziane per rafforzare i servizi sociali territoriali e "di prossimità". E di questi, €:300 milioni riguardano la riconversione delle RSA e delle case di riposo per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi. Qui, l'obiettivo è quello di assicurare, per quanto possibile, la massima autonomia e indipendenza delle persone anziane, in un contesto nel quale viene garantita una esplicita presa in carico da parte dei servizi sociali e vengono assicurati tutti i relativi sostegni. Questi interventi sono affiancati da un'altra riforma tesa a introdurre un sistema organico di interventi in favore degli anziani non autosufficienti, finalizzato all' individuazione di <livelli essenziali delle prestazioni>. Tale intervento è strettamente integrato con i progetti proposti nel capitolo sanitario del Piano (Missione 6), in particolare con la riforma dei "servizi sanitari di prossimità" e con l'investimento a farsi sull'assistenza domiciliare. In questa linea di intervento sono infatti stanziati fondi per il potenziamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale. In particolare, la cifra di €:2 miliardi saranno investiti per l'attivazione di 1.288 "Case della Comunità" costituite quali punti di assistenza continuativa per la popolazione, in particolare per le persone fragili e gli anziani. Altre risorse sono quelle 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 più fragili, come gli anziani non autosufficienti, in conseguenza positiva riducendo così la necessità di istituzionalizzarli, ma garantendogli tutte le cure necessarie in un contesto autonomo e socialmente adeguato. Inoltre, questi investimenti si legano anche all'altro investimento previsto dalla "Missione 5" per la valorizzazione delle aree interne. Infatti, una delle linee di questo intervento mira a potenziare i servizi e le infrastrutture sociali di comunità dedicati ai soggetti fragili, come gli anziani.

Le <pari opportunità> per le persone con disabilità.

L'attenzione per le persone con disabilità caratterizza tutto il Pnrr, in linea con la **Convenzione delle Nazioni Unite sui "Diritti delle persone con disabilità**". Stando ai dati del 2019, in Italia, le persone con disabilità - ovvero che soffrono a causa di problemi di salute e di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali - sono 3 milioni e 150 mila, pari a circa il 5 per cento della popolazione. Gli anziani sono i più colpiti e soprattutto le donne: su quasi 1 milione e mezzo di ultrasettantacinquenni che si trovano in condizione di disabilità, vi è ben un milione di donne. I problemi legati alla disabilità si sommano spesso a quelli dovuti alle disuguaglianze territoriali, avendosi pure una maggiore concentrazione statistica nelle Isole. Occorre poi considerare i molteplici fattori economici, sociali e infrastrutturali che incidono negativamente sulla vita delle persone disabili in Italia, a partire dalla primaria difficoltà di spostamento. Infatti, solo il 14,4 per cento delle persone con disabilità si sposta con i mezzi pubblici urbani, contro una media del 25,5 per cento del resto della popolazione. Nelle scuole, l'assistenza per l'autonomia e alla comunicazione è carente in molte Regioni e soprattutto quelle al Sud. Spesso, l'onere di garantire un livello di vita adeguato alle persone con disabilità è a carico integrale delle famiglie e colpisce soprattutto quelle con redditi più bassi. Oltre due terzi delle famiglie nelle quali vive almeno una persona disabile non può permettersi una settimana di vacanza all'anno lontano da casa, mentre oltre la metà non è in grado di affrontare una spesa imprevista dell'entità di soli 800 euro. Si consideri poi che le misure adottate per il contenimento del contagio durante la pandemia hanno ulteriormente colpito soprattutto le fasce più fragili della popolazione, in primo luogo le persone con disabilità. Il Governo italiano ha voluto istituire un'Autorità politica ad hoc proprio per sottolineare il rilievo dato alle politiche in favore delle persone con disabilità e per garantire che le azioni delle singole Amministrazioni territoriali siano guidate da una prospettiva condivisa.

Nel corso dell'attuazione del Piano, l'**Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità** sarà coinvolto dalle amministrazioni competenti per monitorare che le riforme proposte (ad esempio: giustizia, pubblica amministrazione, mercato del lavoro) siano adeguatamente inclusive.

Il Governo aveva creato, con la "Legge di bilancio per il 2020", un "fondo disabilità e non autosufficienza" ed ha allocato complessivamente €:800 milioni per il triennio 2021-2023 a quel fine. La prima riforma che verrà finanziata con queste risorse è finalizzata alla realizzazione della **"Legge quadro della disabilità**".

Questa normativa specifica si propone di realizzare nell'ordinamento giuridico nazionale pienamente i principi della Convenzione ONU secondo un approccio coerente con la "**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea"** ed in linea operativa con la recente "*Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*" presentata a marzo 2021 dalla Commissione europea.

In particolare, la riforma semplificherà l'accesso ai servizi, i meccanismi di accertamento della situazione personale di disabilità ed a tal fine potenzierà gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato; e all'interno del Piano sono previste le seguenti misure:

nella <**Missione 1>,** si rimuovono le barriere architettoniche e sensoriali presenti in Musei, Biblioteche e Archivi, per promuovere una cultura dell'accessibilità del patrimonio culturale italiano.

Nella **<Missione 2>** e nella **<Missione 3>** si prevedono gli interventi per la mobilità, con il trasporto pubblico locale, le filo-tramvie e le linee ferroviarie da sviluppare per favorire il miglioramento e l'accessibilità di infrastrutture e servizi resi più agibili per tutti i cittadini.

La **<Missione 4>** prevede una specifica attenzione rivolta alle persone con disabilità, nell'ambito degli interventi per ridurre i divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado.

La **<Missione 5>** include un investimento straordinario per le infrastrutture sociali, nonché sui servizi socio-sanitari di comunità e per quelli domiciliari, con l'obiettivo di migliorare l'autonomia delle persone con disabilità.

Nella **<Missione 6>** viene previsto il miglioramento di servizi sanitari sul territorio per permettere di rispondere ai bisogni delle persone con disabilità, favorendo un accesso realmente universale a strutture e servizi della sanità pubblica. Mentre, nel più generale ambito sociale-sanitario, si affianca una componente di riforma volta a sostenere le situazioni di "non autosufficienza" con l'obiettivo primario di offrire delle risposte concrete

ai problemi propri degli anziani. Nei termini proposti, tale riforma vuole affrontare, in maniera coordinata e organica, i diversi bisogni che scaturiscono dalle conseguenze dell'invecchiamento popolativo per riuscire a realizzare un intervento di natura sociale finalizzato ad offrire le migliori condizioni per mantenere o riguadagnare la massima autonomia possibile in un contesto che possa essere il più possibile de-istituzionalizzato.

LE RIFORME.

I Piani nazionali di ripresa e resilienza sono, in primo luogo, dei complessivi "piani di riforma". Nei quali, le linee di investimento previste devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso, le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione. In linea con le **Raccomandazioni della Commissione U.E. le riforme previste dal Piano nazionale affrontano le carenze del Paese sia in ottica strutturale (CSR 2019) che ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica (CSR 2020).** Le azioni messe in campo mirano non solo ad accrescere il potenziale di crescita, ma anche a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell'economia. Sul punto, il Governo si impegna a realizzare la strategia di riforme del Piano secondo i tempi e gli obiettivi previsti, anche ricorrendo a provvedimenti d'urgenza ove necessario a garantire il rispetto delle scadenze programmate e ferme restando le prerogative del Parlamento. L'impegno che si prende è quello ad accompagnare e monitorare strettamente anche la fase di attuazione delle misure previste, attraverso un efficace sistema di governance e monitoraggio dei processi (v. Capitolo 3).

A questo fine sono previste tre tipologie di azioni:

1) le riforme orizzontali;

2) le riforme abilitanti; e,

3) le riforme settoriali.

I) Le riforme orizzontali, o di contesto generale, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento e d'interesse traversale comune a tutte le **"Missioni del Piano**", idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e tramite esse il clima socio-economico complessivo del Paese.

Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione (con il fisco) e la riforma del sistema giudiziario e del relativo ordinamento.

II) Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano frenandole le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini ed alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano una gamma di misure di semplificazione e razionalizzazione

della legislazione in diversi ambiti e settori di attività che risultano assolutamente necessarie e urgenti cui si uniscono quelle per la promozione della concorrenza.

III) Sono invece contenute all'interno delle singole "Missioni" le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento e di attività economica, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi settori. Ad esempio, e senza pretesa di alcuna esaustività, le procedure per l'approvazione di progetti sulle fonti rinnovabili o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, e ancora la legge quadro sulla disabilità, la riforma relativa alla non autosufficienza, il <Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso> ed i servizi sanitari di prossimità di base sul territorio.

Infine, devono considerarsi concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali del Pnrr anche altre misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano attualmente redatto, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione nella pratica.

Altre riforme assolutamente necessarie: il fisco.

Si tratta delle necessarie riforme di accompagnamento del Piano complessivo, tra le quali devono includersi gli interventi programmati dal Governo per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale complessivo e, sotto profili generali collegati alla tassazione del lavoro dipendente pubblico e privato, per l'estensione ed il potenziamento della rete di protezione sociale dei lavoratori.

LE RIFORME ORIZZONTALI: P.A. E GIUSTIZIA.

Sono settori che soffrono situazioni critiche, strettamente collegate fra di loro, causando con le rispettive inefficienze gravi conseguenze all'economia complessiva del Paese. Infatti, la debole capacità amministrativa distintiva del settore pubblico italiano da sempre rappresenta un ostacolo al miglioramento dei servizi offerti ed agli investimenti pubblici peggiorando ancora nel corso negli ultimi anni. Una situazione deficitaria cui neppure il ricorso agli organi di giustizia ordinari e specializzati riesce ad offrire, per i tempi lunghi e la contraddittorietà degli esiti nei vari gradi, delle soluzioni valide.

Il Piano vuole affrontare questa situazione e promuove un'ambiziosa agenda di riforme previste per la pubblica Amministrazione.

Questa dev'essere, a sua volta, rafforzata dalla digitalizzazione dei processi e dei servizi, dal contestuale rafforzamento della capacità gestionale, con le connesse responsabilità direttive, e dalla fornitura dell'assistenza tecnica necessaria alle Amministrazioni centrali e locali che rappresentano gli enti fondamentali per promuovere un utilizzo rapido e più efficiente delle risorse pubbliche nei relativi "livelli di governo". In tale quadro uno degli obiettivi più ambiziosi del Pnrr che deve essere raggiunto è il risultato dell'aumento, in via permanente, dell'efficienza della pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere azioni efficaci e corrette mettendo a punto progetti innovativi per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla loro realizzazione finale.

Un altro punto essenziale di crisi strutturale per l'Italia è dato dall'inefficienza grave del sistema giudiziario.

Si tratta di una situazione conclamata da decenni e tuttora in peggioramento che causa gravi ostacoli agli investimenti esteri nel nostro Paese, specie nei settori del diritto civile commerciale che risentono della complessità del rito processuale, della contraddittorietà delle decisioni assunte nei diversi gradi e in generale della lentezza dei tempi giudicanti della giustizia. Quest'ultimo del "dato temporale" è un aspetto che mina la competitività delle imprese frenando la propensione a investire, dall'estero, nel nostro Paese: il suo superamento impone azioni organizzative incisive da fare in tempi estremamente rapidi.

Occorre investire sul personale, i mezzi, i servizi e gli uffici compresa la logistica ed il digitale telematico al fine di aumentare l'efficienza di sistema, oltre ad agire

per la trasparenza esterna del rito[131], l'informatizzazione di atti ed attività e la prevedibilità della durata dei procedimenti sia civili che penali. Infatti, la durata media pluriennale dei processi, seppur lievemente ridottasi nell'ultimo triennio (anche in Cassazione), è ancora eccessiva discostandosi in modo sensibile dalla media europea oltre che dalla stessa obiettiva ragionevolezza.

La risposta giudiziaria deve essere maggiormente contenuta nei tempi occorrenti per arrivare ad emettere un provvedimento definitivo con interventi di riforma processuale e ordinamentale, sulla magistratura sia giudicante che requirente, oltre al rafforzamento ed alla continuità della formazione professionale. A questi fini, in conclusione, è necessario potenziare le risorse umane e le dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario.

La riforma della P.a. e del suo personale rappresenta una condizione essenziale per il futuro dell'Italia.

Causa il nostro gigantesco "debito pubblico" aumentato ancora nell'ultimo decennio[132] non vi è stata evoluzione alcuna della spesa pubblica. Inoltre, fra il 1996 ed il 2017, con il pluri-ventennale "blocco del turnover" si è impedita la sostituzione del personale pubblico cessato per i vincoli di bilancio derivanti, anche, dall'applicazione delle ferree regole del "Patto interno di stabilità" impostoci dall'Europa che, nei fatti, ha contribuito alla significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia, per oltre un terzo. Attualmente, la pubblica Amministrazione italiana registra un numero di dipendenti con funzioni pubbliche di circa 3 milioni (in valore assoluto) che risulta inferiore alla media dei Paesi dell' OCSE (13,4% dell'occupazione totale, contro il 17,7% della relativa quota OCSE in base ai dati 2017. **In conseguenza, il ricambio generazionale dei dipendenti della P.a. nell'ultimo decennio è stato lento e quasi marginale ad eccezione del comparto della scuola, inoltre l'età media è di oltre cinquantacinque anni: è la più elevata fra i Paesi della U.E.** In effetti, la sostituzione del personale in servizio è stata pari ad un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali (fra le quali, spiccano giustizia e sanità) e, in tempi non coincidenti, di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Attualmente l'età media dei dipendenti pubblici è di oltre 55 anni (dati 2019) in aumento. Il 16,3 per cento del totale ha più di 60

[131] Ad esempio, l'effettiva motivazione dei rinvii nella celebrazione delle udienze: persino di quelle telematiche!

[132] Nella proporzione di 1 ad 1.7. ovvero, 1.100 miliardi di P.i.l. ed 1.700 miliardi di €uro di debito pubblico.

anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30 e sono gli assunti nell'ultimo quadriennio. Una situazione statica che ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle (diverse/innovative) richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo). **La carenza o la insufficienza di nuove competenze è anche determinata dal taglio, quasi un azzeramento in realtà, delle spese destinate alle attività di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici**. Infatti, negli ultimi dieci anni gli investimenti fatti per la formazione si sono quasi dimezzati, passando da impieghi per 262 milioni di euro nel 2008 a soli 164 milioni nel 2019: una media, irrisoria, pari ad appena 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è stata anche poco finalizzata verso il telematico ed il digitale: nel 2018, la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti delle P.a. locali addirittura con una ulteriore diminuzione dello 0,4% rispetto al precedente 2015. Occorre ancora sottolineare che questi ricorrenti problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Ad esempio, le amministrazioni regionali e quelle territoriali "locali" ed in primo luogo i Comuni hanno particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica e, in meno di dieci anni, hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti attuati tra il 2007 ed il 2015, con una riduzione pari a circa il 50 per cento. Quindi, a fronte di crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, la P.a. italiana, di tutti i livelli di governo istituiti, si è trovata, come si trova, a gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse, quando non contrastanti, progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata, spesso conflittuale, su diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale). Infatti, se una pubblica Amministrazione, insieme ai crescenti problemi strutturali, deve riuscire a gestire un insieme di regole procedimentali sempre più complicate, il risultato è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici che privati, da parte dell'intero sistema-Paese. Questa situazione impone costi economici elevati a cittadini e imprese nazionali ed estere tanto da pregiudicare, in misura maggiore di quanto già fatto, la capacità di crescita interna nel lungo periodo.

Non a caso, la riforma della Pubblica amministrazione italiana è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle <Country specific recommendations> (vedi, da ultimo, il CSR 2019, n. 2020, n.4), che rappresentano il punto di partenza per la scrittura del Piano in questa materia. Alla luce di questo quadro, è evidente che una riforma strutturale dell'Amministrazione pubblica nel suo complesso

debba tener conto sia: a) dei tanti vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze; che: b) di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e procedimentale dell'ordinamento amministrativo e insieme di digitalizzazione delle modalità di azione.

In proposito, sempre la Commissione della U.E. ha sottolineato, in particolare, la necessità dell'Italia di definire una strategia organizzativa, strutturale, di durata almeno decennale, insieme a una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione.

L'Esecutivo dell'Unione suggerisce di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi e di creare strutturalmente capacità amministrativa rinnovata, attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone dipendenti. Ossia di eliminare quei "colli di bottiglia" (così, sono letteralmente definiti nel documento citato) che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal Pnrr. In tema, sia il Senato che la Camera hanno posto l'accento sulla necessità di rafforzare gli interventi di semplificazione normativa e per l'effetto amministrativa, per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal Piano. **Il Parlamento ha richiesto al Governo di meglio articolare, rafforzandole, le misure di carattere organizzativo strutturale della P.a. (reclutamento, aggiornamento, formazione continua e non episodica, valorizzazione delle funzioni, obiettiva valutazione delle performance individuali e di gruppo, governance complessiva di settori e uffici pubblici**) **necessarie per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle pubbliche Amministrazioni**. Si tratta, quindi, di un intervento complessivo tale che deve concretare un radicale cambio di prospettiva e di visione realizzando l'efficienza del sistema in modo da genere miliardi di euro di risparmi e vantaggi di bilancio, oltre alla primaria soddisfazione dei cittadini "utenti**". Infatti, la complessiva riforma ideata deve poter consentire non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti di cambiamento e di investimento previsti dal Piano, ma di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese, con speciale riguardo agli investitori "esteri"**.

Sulla base di queste fondamentali premesse, la realizzazione del programma di riforme e investimenti si muove su quattro assi principali:

A) accesso agli impieghi pubblici.

Per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale nei prossimi sette anni saranno messi a concorso almeno 100.000 posti

disponibili nei ruoli delle diverse Amministrazioni pubbliche.

B) buona amministrazione, conseguente al semplificare norme e procedure;

C) competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative pubbliche alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;

D) digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme Occorre sottolineare come non tutte le azioni previste nel Piano in esame implichino delle misure di carattere finanziario richiedenti una effettiva spesa pubblica. In effetti, molte di queste sono oggetto di interventi di riordino di processi e procedure già delineati e in atto da tempo. Solo alcune richiedono l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi, normativi o regolamentari che devono essere diversamente articolati da un punto di vista temporale. Sui singoli punti da esaminare occorre dettagliare seguendo le linee di articolazione contenute nel Piano.

A. Accesso agli impieghi pubblici.

Il turnover in atto, finora verificato evento dannoso, può invece rappresentare una grande opportunità se sarà gestito consapevolmente, non solo per ringiovanire il volto delle P.a. ma anche per ridefinire le competenze (più profili tecnici e soft skills) e favorire l'ingresso di capacità professionali del futuro (tra le altre possibili, il "digitale" e il "big data"). Tuttavia, l'urgenza di rafforzare la dotazione di nuovi profili mal si concilia con le attuali procedure ordinarie di rilevazione dei fabbisogni professionali nella P.a. italiana, con parametri che tendono a riprodurre solo l'esistente, pure con poca discontinuità, rispetto al passato. **Manca un progetto che nasca da una innovativa visione per il futuro**.

Inoltre, le procedure concorsuali di Ministeri ed enti per gestire il ricambio all'interno delle pubbliche Amministrazioni restano ancora molto lente: in effetti, il dato temporale che intercorre tra la pubblicazione del bando in G.U. per indire un concorso pubblico e le procedure occorrenti per svolgerne l'iter completo, fino alla materiale assunzione in servizio, può arrivare a richiedere anche oltre quattro anni. Si tratta di un assurdo, oltre alla tendenziale lentezza, un sistema di prove concorsuali ancorato alla valutazione della conoscenza in chiave sovente solo nozionistica, invece che mirata alle capacità tecniche e attitudini individuali, resta a essere strumento inefficace per assicurare il rinnovamento necessario auspicato**. Infine, la pubblica Amministrazione nei suoi ruoli deve tornare a essere attrattiva, non solo come "rifugio dalla crisi", per i migliori giovani talenti perché è in grado di offrire non solo un posto fisso (sicuro entro i limiti di legge) bensì la possibilità concreta di fare parte di un progetto ambizioso di cambiamento del Paese.**

A.1) Gli obiettivi per una nuova Amministrazione pubblica.

L'obiettivo di questo complesso di misure è quello di adottare un quadro di riforme delle procedure e delle regole per il reclutamento dei dipendenti pubblici, volti a valorizzare nella selezione non soltanto le conoscenze ma anche, e soprattutto, le competenze oltre che a garantire a tutti parità di accesso e in primo luogo quella di genere. In particolare, attraverso gli interventi del Piano si vuole ottenere di:

• rivedere gli strumenti per l'analisi dei fabbisogni di competenze;

• potenziare i sistemi di preselezione;

• predisporre delle modalità sicure e certificate di svolgimento delle prove anche a distanza;

• progettare sistemi veloci ed efficaci di reclutamento delle persone, differenziati rispetto ai profili da assumere;

• disporre di informazioni aggregate qualitative e quantitative sul capitale umano della funzione pubblica, su aggiornamento, formazione e sui suoi cambiamenti.

Modalità specifiche di attuazione degli interventi previsti nel Piano nazionale di r.r.

In primo luogo, si deve realizzare una "piattaforma telematica unica" per il reclutamento del personale di tutti i livelli, ruoli e qualifiche amministrative professionali da assumere nelle Amministrazioni centrali dello Stato.

La "**Piattaforma unica di reclutamento della P.a."** insieme alle redigende "**Linee guida per la selezione pubblica**" verrà poi messa a disposizione di enti e persone interessate:

• a) delle singole Amministrazioni che potranno utilizzare, in materia, le risorse digitali per pianificare e gestire le procedure dei concorsi pubblici;

• b) dei dipendenti pubblici che potranno accedere al proprio profilo personale pubblico completo (fascicolo digitale individuale) per aggiornare costantemente le informazioni curriculari sulle capacità, i titoli e le competenze possedute. Si tratterà di un <curriculum evolutivo> che può ridurre il fenomeno negativo della rigidità compartimentale delle P.a. anche centrali facendo conoscere le posizioni vacanti disponibili all'interno della P.a. per le quali eventualmente presentare la propria candidatura; e, più in generale,

• c) di tutti i potenziali candidati esterni per accedere alle informazioni relative ai concorsi ed alle posizioni aperte e valutare in questo modo tutte le possibili opportunità di lavoro.

La "Piattaforma unica della P.a." in progetto verrà progressivamente integrata tramite un'apposita "Banca dati" da implementare di informazioni dettagliate sulle competenze insieme alle capacità dimostrate dal personale pubblico in servizio.

Uno strumento utile per definire in un'ottica di "pianificazione strategica" delle efficaci

"politiche del personale come dell'organizzazione amministrativa pubblica" finalmente potendo distinguere "in meglio" con criteri obiettivi i più capaci e meritevoli rispetto agli altri. Il quadro di informazioni e di dati così raccolti, nonché la definizione di **<modelli di pianificazione strategica delle risorse umane>** vengono messe a punto e valorizzate dal "Dipartimento della funzione pubblica", anche grazie all'utilizzo di nuovi sistemi di intelligenza artificiale e di business intelligence. In secondo luogo, pur rimanendo il concorso la modalità ordinaria per l'accesso al pubblico impiego, saranno definiti altri possibili percorsi di reclutamento. In particolare, ai percorsi ordinari di reclutamento verranno affiancati programmi dedicati agli alti profili professionali: giovani dotati di elevate qualifiche (dottorati, master, esperienze internazionali) da inserire nelle varie Amministrazioni con percorsi più rapidi e affiancati da una formazione di livello ad hoc. **In questo quadro innovativo, ai fini della realizzazione dei progetti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, possono essere conclusi accordi con Università, Centri studi di alta formazione culturale, disciplinare scientifica, Albi, Collegi e Ordini professionali per favorire la selezione e l'assunzione rapida dei migliori profili specialistici**, come peraltro sta avvenendo nel settore sanitario per far fronte alla situazione di emergenza pandemica. Si prevede poi che, per il tramite di procedure analoghe, venga ad essere selezionato un pool di esperti multidisciplinari chiamati a dare un supporto tecnico alle Amministrazioni centrali e locali nella implementazione degli investimenti e delle riforme previste dal **<Piano di assunzioni pubbliche>.**

Il personale, così selezionato, viene contrattualizzato a tempo determinato, a valere sui fondi che ciascuna Amministrazione coinvolta è chiamata a gestire per l'attuazione dei progetti portati dal Pnrr. In ogni caso, le competenze e insieme le conoscenze acquisite dal personale, in tal modo reclutato nei settori pubblici, possano essere consolidate attraverso percorsi formativi interni specificamente realizzati che consentano di costruire strutturalmente altre capacità tecnico-amministrative. In particolare, le esperienze e competenze maturate nello svolgimento delle attività di supporto tecnico interne alle varie Amministrazioni per l'attuazione delle prospettive riformatrici del Pnrr dovranno essere debitamente valorizzate ai fini assunzionali, in relazione al raggiungimento di milestone e target collegati ai singoli progetti, previa specifica procedura di selezione. Il relativo percorso di riforma è stato avviato con l'art.10 del Decreto legge n.44 del 2021 con la norma che ha introdotto meccanismi semplificati per le future procedure di concorsi pubblici che prevedono un ampio ricorso al digitale.

I tempi di attuazione della riforma della pubblica Amministrazione.

Si stimava, come dimostratosi ottimisticamente, che alcune delle misure in precedenza accennate, nelle previsioni, potessero essere rese operative entro la fine del 2021: ma, così non è finora stato.

B. 2) **La "buona amministrazione".**

Le riforme e gli investimenti programmati per le P.a. hanno la finalità dichiarata di voler eliminare molti dei vincoli burocratici che attualmente sono di freno ad attività pubbliche per rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa di Stato, Regioni, Comuni ed altri enti pubblici anche non territoriali e ridurre i tempi ed i costi per cittadini e imprese.

Gli obiettivi.

In primo luogo, l'azione riformatrice mira a semplificare e accelerare attraverso gli interventi precedentemente enumerati, e tutti da realizzare in tempi rapidi, le procedure direttamente collegate all'attuazione del Pnrr.

I <tavoli tecnici tematici> con enti e categorie produttive.

Deve ricordarsi come alcune di queste procedure siano state finora individuate in accordo con le associazioni imprenditoriali e condivise con le Regioni, l'UPI (Unione delle Provincie italiane) e l'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani), nell'ambito dell'**Agenda per la semplificazione**.

Il documento programmatico dove quei c.d. <colli di bottiglia> individuati riguardano in particolare la **Via (Valutazione impatto ambientale**) una procedura sia di norma statale che regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle dovute per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica), nonché le **<Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale>.**

Più in generale, l'investimento e l'azione di riforma devono perseguire i seguenti obiettivi specifici:

• **ridurre i tempi per la gestione delle procedure**, con particolare riferimento a quelle che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa;

• **liberalizzare, semplificare** (anche mediante l'eliminazione di numerosi adempimenti e fasi non necessari), **reingegnerizzare, riprogrammare ed uniformare le procedure amministrative dei poteri pubblici negli uffici**, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione delle attività e la riduzione di oneri e tempi per i cittadini e le imprese.

La completa digitalizzazione delle procedure amministrative necessarie per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso verso cittadini e imprese e l'operatività degli **"Sportelli unici per le attività produttive**" e le pratiche dell'edilizia (in sigla, Suap e Sue) attraverso una gestione efficace ed efficiente del back-office, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale della P.a.

Inoltre, il monitoraggio degli interventi per la misurazione della riduzione di oneri e tempi e la loro comunicazione ai richiedenti "interessati" al fine di poter assicurarne la rapida implementazione a tutti i livelli amministrativi di governo e contemporaneamente darne corretta informazione ai cittadini (trasparenza degli atti della pubblica amministrazione).

Modalità attuative dei progetti di riforma della pubblica Amministrazione.

La pianificazione di dettaglio e il coordinamento operativo delle attività insieme alla verifica progressiva dell'attuazione sono assicurati da un "tavolo tecnico" istituito ai sensi dell'art.2 della Intesa sancita in "**Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali"** svolta ex art.15 del d.l. n.76 del 2020 ai termini della norma che ha adottato l'**Agenda per la semplificazione**. In quella sede, il tavolo tecnico convocato era composto da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni, tre designati da ANCI ed UPI e quattro designati dal Dipartimento della Funzione pubblica del d. P.C.M. mentre le attività di coordinamento e di segreteria tecnica sono state assicurate dall'**Ufficio per la semplificazione,** e la (s)burocratizzazione, istituito nell'ambito del medesimo Dipartimento della Fp.

Nello specifico dei suoi contenuti, l'Agenda prevede:

•**a)** La mappatura dei procedimenti, delle attività e dei relativi regimi vigenti;

•**b)** L'individuazione del catalogo dei nuovi "regimi del fare" interattivo con la P.a. attraverso l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi e di interesse generale, l'eliminazione degli adempimenti non necessari o che non utilizzano le nuove tecnologie digitali, l'estensione della Scia (ora denominata Cila)[133], il silenzio assenso[134], la comunicazione e l'adozione di regimi amministrativi uniformi condivisi con Regioni e Comuni;

•**c)** La "**completa reingegnerizzazione in digitale**" delle attività pubbliche con la

[133] La "comunicazione di inizio lavori" in precedenza denominata "segnalazione di inizio attività" inoltrata alla Pubblica amministrazione destinataria.

[134] Mentre, attualmente in ogni pubblica amministrazione sono assolutamente prevalenti le situazioni di "silenzio rifiuto" o "silenzio rigetto" di automatica decorrenza temporale per le istanze-richieste degli "utenti".

semplificazione di un set completo di 200 procedure critiche, selezionate sulla base fornita dalle risultanze della consultazione degli “stakeholder”, ovvero dei “ricercatori per la semplificazione” di attività e procedimenti.

Risultati voluti.

Il risultato finale atteso dell’intervento in esame è quello di avere formato per renderlo telematicamente accessibile ed operativo, per la prima volta in Italia, un <catalogo di attività pubbliche> completo, uniforme ed aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale, si tratta di almeno 600 procedimenti. **La stessa attività di reingegnerizzazione verrà realizzata in modo sistematico su tutti i procedimenti amministrativi di enti, organi, servizi ed uffici pubblici**. Inoltre, a completare il processo innovativo, tutta la modulistica necessaria nei rapporti con la P.a. si troverà “standardizzata online” insieme alla digitalizzazione dei procedimenti per l’edilizia e le attività produttive. Per superare le difficoltà che cittadini e imprese devono affrontare quotidianamente nei rapporti con organi e uffici delle Amministrazioni centrali e locali, **è stato avviato un lavoro di “definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità” (backend).** Un’operazione che avviene in collaborazione con il Ministero per l’Innovazione digitale, per realizzare una piena ed effettiva attuazione del **principio “once-only” un unico procedimento** (v. in proposito i principi originari propri della legge 7 agosto 1990, n.241). Tale esercizio prevede il pieno coinvolgimento delle Amministrazioni centrali e locali nell’ambito di un comune accordo interistituzionale già in essere con gli esiti della Conferenza unificata, la messa a punto di meccanismi di monitoraggio ed il coinvolgimento in varie forme partecipative dei cittadini. Tanto, con l’obiettivo di rivedere le norme sulle” banche dati di interesse nazionale” di assicurare il costante aggiornamento delle informazioni ivi destinate, l’affidabilità delle funzioni e dell’esercizio successivo svolto in favore dell’utenza. Per supportare l’implementazione di queste attività a livello di amministrazioni locali è previsto il ricorso a uno strumento di assistenza tecnica (TA) equivalente alla creazione di un <pool operativo> composto di 1.000 esperti. Mentre, i pool derivati opereranno con il coordinamento delle Amministrazioni regionali, che provvederanno, anche sentite l’ANCI e l’UPI ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (Uffici Regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui si concentrano i colli di bottiglia nello specifico contesto. Nella specie, l’azione del TA svolgerà i seguenti compiti:

• 1) Supporto alle diverse Amministrazioni nella gestione delle procedure complesse (ad esempio, il V.i.a. e le altre valutazioni ambientali, richieste per infrastrutture, procedure

di urbanistica ed edilizia, impatto sul paesaggio, problematiche sui rifiuti, etc…) e ad ogni altra attività che sia utile alla velocizzazione dei correlati iter procedurali;

• 2) Supporto al recupero dell'arretrato;

• 3) Assistenza tecnica ai soggetti proponenti, per la presentazione dei progetti, la cui migliore qualità redattiva consentirà di accelerare i tempi del loro esame;

• 4) Supporto alle attività di misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure

Sono, infine, previste azioni specifiche per introdurre iniziative di "benchmarking" nelle amministrazioni centrali, regionali e nei grandi Comuni (Città metropolitane), al fine di promuovere misurazioni delle prestazioni orientate ai risultati ottenuti **(outcome-based performance)**, introducendo specifici incentivi alle migliori prestazioni ad essi collegati.

Inoltre, mettendo in pratica gli istituti contenuti nel decreto lgs.vo n.150/2009 che mirano a valorizzare il contributo offerto dai dipendenti ai processi di innovazione, revisione organizzativa e miglioramento della qualità dei servizi,

sia in termini economici che attraverso l'accesso a percorsi formativi altamente qualificati finora, una delle più pesanti lacune pluridecennali delle pubbliche Amministrazioni in Italia (in primo luogo, il Ministero della giustizia).

Riforma degli O.i.v. **gli Organismi indipendenti di valutazione.**

A questo scopo è altresì prevista una riforma degli Organismi indipendenti di valutazione che, negli anni trascorsi dalla loro introduzione, non hanno fornito quella risposta che si voleva risolutiva sul controllo di gestione rispetto agli obiettivi amministrativi prefigurati.

I tempi di attuazione del programma.

Per quanto variabili, sono da considerare in ritardo rispetto a quanto era stato previsto da avviarsi già entro la fine del 2021. Comunque, le più rapide di esse costituite dalle c.d. **"misure fast track**" saranno emanate, sperabilmente, nel corso dei primi mesi del corrente 2022 mediante l'approvazione di un decreto-legge.

Un testo contenente una serie di interventi urgenti di semplificazione amministrativa, non solo a carattere trasversale, ma anche settoriale.

Il lavoro di semplificazione e quello di riduzione degli oneri burocratici pesanti dovrà proseguire in modo progressivo e costante fino alla fine del 2026, insieme all'azione sul miglioramento complessivo della "performance amministrativa" per poter andare, con delle amministrazioni pubbliche profondamente rinnovate, verso uno "Stato moderno".

C.3) Le competenze.

Sarà sugli investimenti personali che si giocherà il successo non solo del P.n.r.r. ma di

qualsiasi altra politica pubblica indirizzata a rendere dei servizi più efficienti in favore dei cittadini e delle imprese.

IL PUBBLICO IMPIEGO

In proposito:

i**l miglioramento dei percorsi di selezione e di reclutamento dei dipendenti pubblici sono un passo essenziale per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del "capitale umano"**.

Finora, la perdurante mancanza di una gestione "per competenze" ha ridotto, spesso, la programmazione di settore in specie nella giustizia e la sanità ad una mera pianificazione di (deficitaria) sostituzione del personale cessato dal servizio. Così scrive nel Piano che: ***"l'assenza di una comune tassonomia di descrittori delle professionalità presenti e di quelle*** *(o meglio che sarebbero, n.d.r.)* ***necessarie non rende, inoltre, possibile una comparazione tra diverse Amministrazioni, anche appartenenti alle medesime tipologie, ostacolando un agevole accesso alla mobilità e una migliore allocazione del personale***".

Per continuare scrivendo che:

"***al più, il linguaggio comune si ferma, infatti, alle classificazioni giuridiche ed economiche definite, per ciascun comparto, all'interno dei rispettivi contratti collettivi di lavoro e diverse da un settore all'altro, dalle funzioni centrali agli enti locali. Inoltre, in genere, risulta spesso carente nelle varie amministrazioni la capacità di proiettare nell'orizzonte di medio e lungo periodo la propria fisionomia***".

In altre parole, meglio definendone i contorni in termini di competenze necessarie per rispondere efficacemente alle istanze dei cittadini e del mondo produttivo. In ultimo, non per importanza, si assiste spesso all'inadeguatezza, anche grave, dei sistemi di gestione delle risorse umane che, proprio nei confronti dei dipendenti più capaci e motivati, difettano di strumenti in grado di tenerne alta la motivazione e valorizzarne efficacemente l'apporto individuale nel gruppo[135].

Gli ulteriori obiettivi della riforma amministrativa.

Dall'attuale quadro, tanto deficitario nelle attività finora svolte dai pubblici uffici e servizi, **nasce l'esigenza nazionale essenziale, strategica, di allestire al più presto una**

[135] Per citazione testuale del punto trattato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

nuova e completa strumentazione normativa e regolamentare che fornisca alle Amministrazioni una innovativa quanto reale <capacità di pianificazione strategica delle risorse umane>. Questo processo funzionale innovativo, dovrà essere quasi radicale, e partire da un insieme di descrittori di competenze (incluse le c.d. **"soft skills")** da utilizzare per comporre i diversi profili professionali, integrate nella <piattaforma unica per il reclutamento>. **Occorre, quindi, creare aggregazioni "intelligenti" di tali profili e ruoli per famiglie e aree professionali ed operare la corrispondenza "qualificata" con gli inquadramenti contrattuali, quando costituiscano un adeguato riferimento**.
In particolare, gli obiettivi del Piano in commento sono ancora i seguenti:

• **a)** definire dei profili professionali più qualificati quale "parametro di riferimento" per le politiche di assunzione;

• **b)** migliorare la coerenza tra competenze effettive, titoli e percorsi possibili di carriera;

• **c)** attivare dei percorsi formativi differenziati per ciascun nuovo target di riferimento, altamente qualificati e certificati, all'interno di un sistema generale di accreditamento, individuati a partire dall'effettiva rilevazione dei <gap di competenze> rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti o specifici e professionalizzanti; tra i quali svolgere interventi formativi sui temi dell'etica pubblica;

• **d)** incrementare la cultura tecnico-gestionale degli amministratori pubblici, con misure che stimolino l'adozione di un approccio consapevole e proattivo alla transizione digitale, privilegino il raggiungimento dei risultati, e facciano leva anche sull'etica e lo spirito di missione dei <civil-servant>.

Modalità di attuazione.

Per raggiungere gli obiettivi sopra-enumerati si intende investire con il Piano in esame su due contestuali direttrici di intervento.

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 dei più meritevoli e capaci e differenziare maggiormente i percorsi manageriali**. In tali termini, sarà importante, se non decisivo, favorire, anche attraverso modelli di mobilità innovativi, l'accesso al pubblico da parte di persone che lavorano nel privato più qualificato, in organizzazioni internazionali, in Università straniere o presso soggetti sia pubblici che privati all'estero. Tema centrale di questa linea di azione è il miglioramento della capacità formativa delle P.a. e proprio a questo scopo l'intervento si articola sui tre assi portanti, sotto indicati:

• **a) il potenziamento della <Scuola nazionale dell'Amministrazione> (S.n.A.)** anche

attraverso la creazione di partnership strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali;

• **b**) **la riorganizzazione e razionalizzazione complessiva dell'offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line (Mooc) aperti al personale della P.a. sulle nuove competenze oggetto di intervento nel Pnrr e con standard qualitativo certificato.**

Aspetti questi ultimi che vanno integrati da una rigorosa misura dell'impatto formativo verificabile a breve e medio termine;

• **c)** creazione, per le figure dirigenziali, di specifiche <Learning communities tematiche>, per la condivisione delle migliori <best-practices> rilevate attraverso la risoluzione di concreti casi di amministrazione;

• **d)** lo sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve - medio termine.

Al riguardo, si segnala come nel Piano sia stata inoltre prevista una specifica azione a supporto delle medie amministrazioni locali (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 - 7450), attraverso il finanziamento di specifici programmi volti ad una revisione dei processi decisionali e organizzativi (**Behaviours**), insieme ad una riorganizzazione funzionale degli spazi di lavoro (**bricks**) e delle stesse modalità, come al lavoro da remoto ("**smart working**")[136]. Inoltre, ad una crescente digitalizzazione delle procedure (**bytes**), con l'acquisizione delle necessarie competenze specifiche, tramite attività di ulteriore formazione o attraverso l'immissione in ruolo di nuovo personale.

Le risorse per la riforma della Pubblica amministrazione stanziate del P.n.r.r. ed i fondi economici della "Programmazione europea 2021/2027".

I fondi resi disponibili per gli interventi di riforma previsti nel P.n.r.r finanzieranno i primi "Progetti pilota" in questi termini delimitati. Mentre, per l'azione sistematica da realizzare, a livello nazionale, l'Italia potrebbe avvalersi delle risorse per noi disponibili nella nuova "**Programmazione comunitaria consolidata per gli anni 2021-2027".**

Circa i tempi di attuazione: le misure sulla "riforma delle carriere" dovevano essere prese, entro il 2021, ora si spera lo saranno nell'anno appena cominciato ed un segnale positivo sarebbe dato dalla prossima sottoscrizione (31 gennaio 2022) del CCNL vigente per gli

[136] Per noi, "lavoro agile" prestato "a distanza".

anni 2019-2021 (!)[137] per il comparto Ministeri ed Amministrazione centrale dello Stato, testo che reca qualche timida innovazione su istituti contrattuali efficienti per la selezione meritocratica del personale in servizio ed altri aspetti almeno propositivi.

Comunque, lo sviluppo in concreto della pianificazione strategica dei fabbisogni per le principali Amministrazioni è previsto come attuabile dalla fine del 2023.

La riforma dell'offerta formativa per le Amministrazioni pubbliche, insieme alle azioni a supporto delle necessità intermedie saranno implementati per tutta la durata temporale del "programma" cioè fino alla fine del 2026.

D.4) La digitalizzazione del settore pubblico.

La "digitalizzazione" consiste in un **"sistema abilitatore trasversale ad ampio spettro**" che può interagire partendo dalla "piattaforma unica per la selezione ed il reclutamento del personale dipendente", come alla loro formazione periodica successiva ed alla gestione delle procedure amministrative, con il loro costante, monitoraggio nelle diverse Pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi.

Gli obiettivi principali perseguiti dall'applicazione digitale complessiva nelle P.a. sono quelli di seguito ri-elencati:

1) consolidare un nucleo stratificato di nuove competenze individuali e di staff di elevato spessore per la razionalizzazione dell'azione amministrativa, attraverso i mezzi dell' innovazione tecnologica e organizzativa;

2) facilitare e accelerare la messa in opera degli investimenti necessari per le attività strumentali all'impianto della tecnologia digitale;

3) assicurare quanto necessario per passare dalla fase progettuale alla concreta entrata in esercizio delle nuove infrastrutture e applicazioni in tutti i settori pubblici di attività;

4) valorizzare le competenze digitali che siano presenti nelle Amministrazioni e ampliarle rafforzandole.

Con il Piano proposto si deve agire attraverso le seguenti modalità di attuazione.

Gli obiettivi perseguiti saranno raggiunti attraverso un insieme coordinato di progetti sistemici orientati alla realizzazione di nuove architetture operative per le basi dati come delle relative applicazioni.

[137] Ovviamente, una data poi saltata e siamo già all'8 febbraio del 2022 per un Contratto già scaduto al 31 dicembre 2021. Quindi, i ritardi e le incapacità della "funzione pubblica" continuano, nonostante il P.n.r.r.

Inoltre, il programma complesso in esame dev'essere realizzato insieme ad un continuo e progressivo ampliamento delle risorse umane dedicate e insieme degli strumenti per la selezione e il reclutamento delle nuove competenze occorrenti per attuare le riforme. **In particolare, queste ultime, con profili professionali innovativi, saranno definite e implementate secondo le necessità emergenti dalle analisi applicative, d'intesa con il "Ministero dell'innovazione e della transizione digitale**". In effetti, la natura trasversale degli interventi previsti richiede la costruzione di una "governance" innovativa, e concreta, che sia chiara ed efficiente tra tutte le Amministrazioni coinvolte. Per quanto riguarda più specificamente gli ambiti di azione propri della P.a. centrale, al "Dipartimento della funzione pubblica" (D.f.p.) dell'omologo Ministero, ottimisticamente, è stata affidata la supervisione strategica del processo definito di **<reingegnerizzazione delle procedure amministrative>** adottando degli standard comuni. Un obiettivo cui si deve aggiungere la loro implementazione anche a livello di amministrazioni periferiche, Regioni, Comuni ed altri enti locali; e la gestione di tutti gli aspetti afferenti la selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione durante il servizio d'istituto.

Mentre, al <Ministero per la transizione digitale> sono state attribuite le competenze ideative progettuali e realizzative in materia di definizione e costruzione delle tecnologie necessarie e delle infrastrutture digitali interoperabili, sulla base delle quali dovranno essere concretamente implementate le procedure amministrative "reingegnerizzate".

Rispetto ai tempi di attuazione di questi interventi, a loro volta strategici, **relativi alle misure in materia di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica del Paese, il Piano rinvia al "*cronoprogramma degli interventi*" di cui alla componente siglata M1C1.**

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA.

L'esercizio della giurisdizione prevede l'essenziale funzione di applicazione delle norme dell'Ordinamento giuridico attribuita agli organi giudiziari espressione del relativo potere dello Stato che, in base alla Costituzione, rappresenta un valore assoluto per uno Stato fondato sul "metodo del diritto" ove è il Parlamento elettivo ad approvare le leggi vigenti. Il sistema della giustizia italiana, è caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza e da un elevato profilo di professionalità garantito- ex lege - per i magistrati, ma soffre di due fondamentali problemi:

1) il difetto assoluto di programmazione da parte del competente Ministero della giustizia, con assenza conseguente di motivazioni degli operatori, obiettivi e programmi;

2) in conseguenza, i tempi lunghi occorrenti per la celebrazione dei processi, i gradi di giudizio multipli e le sempre possibili contraddittorietà decisorie[138].

In particolare, la durata eccessiva dei processi incide negativamente sulla percezione, anche estera, della qualità reale della giustizia resa nelle nostre aule giudiziarie offuscandone, qualche volta indebitamente; il valore assoluto, secondo la nota massima per la quale, una:

"***giustizia ritardata è giustizia denegata***".

I gravi problemi legati al fattore "tempo" sono al centro dell'attenzione nel dibattito politico sia interno, da tempo fermo in Parlamento, quanto esterno, in sede sovranazionale, tanto da essere stati ripetutamente discussi e rimarcati nelle competenti sedi europee. In quella sede, ad esempio, le criticità più evidenti erano state indicate nel corpo delle "**Country specific recommendations**" indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020. Con documenti significativi nei quali la Commissione Europea, pur dando atto di alcuni (marginali) progressi da noi compiuti negli ultimi anni (v. Cassazione), ha invitato l'Italia ad aumentare l'efficienza complessiva del sistema giudiziario, in specie del settore civile-commerciale-industriale-lavoro. Inoltre, a favorire ulteriormente la repressione dei fenomeni della corruzione, anche attraverso una minore durata dei procedimenti penali, così come a <velocizzare> i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie mobiliari ed immobiliari, in materia di procedimenti giudiziari civili. In tema, la "**Relazione per l'anno 2020" della Commissione Europea** sottolinea la particolare

[138] Alle volte particolarmente gravi ed inspiegabili, con l'esito di sovraccaricare il ruolo e le funzioni della Cassazione.

rilevanza di questi perduranti fattori di criticità del nostro Paese che risultano essersi poi aggravati nel contesto dell'emergenza pandemica.

Giustizia: gli obiettivi essenziali della riforma.

Nel Piano proposto s pone la <limitazione del fattore tempo> al centro dell' interesse nazionale, quale <obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme da realizzare> nell'ambito del settore giustizia.

Ottenere, la generale riduzione dei tempi di svolgimento di un giudizio che attualmente continuano a registrare "medie di durata" del tutto inadeguate quando non inaccettabili. Tutti gli interventi in materia di efficienza della giustizia convergono, al dunque, verso il comune scopo di riportare, in specie il processo civile italiano ad un modello di efficienza e competitività che sia perlomeno in linea con la media europea. **Tanto più considerato che per uno Stato, l'efficienza dell'amministrazione della giustizia rappresenta un valore essenziale, radicato nella cultura costituzionale comune europea**. Un obbligo statuale che richiede di assicurare "rimedi giurisdizionali effettivi" per la tutela dei diritti ed interessi delle persone fisiche e giuridiche, in specie dei soggetti deboli che, al solito, sono i più danneggiati dai tempi della risposta giudiziaria.

Inoltre, un sistema giudiziario efficiente nelle sue diverse componenti (magistrati, personale ed ausiliari), equilibrato nei tempi e "giusto" nelle interpretazioni date, sostiene il funzionamento dell'intera economia.

In uno Stato moderno, l'efficienza complessiva del <settore giustizia> è sempre più una condizione indispensabile per migliorare lo sviluppo economico nazionale oltre che per favorire un più corretto funzionamento del mercato. In effetti, diversi studi specialistici dimostrano nei fatti che una giustizia[139] rapida e di buona qualità stimola, in meglio, la concorrenza economica poiché ne accresce la disponibilità e riduce il costo del credito. Oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità che tipicamente sono quelle di più recente costituzione, magari "innovative". Un "settore giustizia" efficiente consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia reale, poiché accelera l'uscita dal mercato delle imprese non più produttive e la ristrutturazione di quelle che invece si trovano in temporanea difficoltà. In un ordinamento statale avanzato il buon funzionamento di essa, deve contribuire a incentivare gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili

[139] In Italia è articolata nelle diverse, almeno sei, giurisdizioni previste da Costituzione e leggi.

da tutelare, oltre che a promuovere la scelta di soluzioni organizzative societarie più efficienti. A questo proposito, si può stimare con primarie istituzioni di ricerca economica, il dato "impressionante" che la riduzione della durata temporale dei procedimenti civili della metà possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento. Sempre a livello di aggregato, uno studio economico recente ha valutato che una riduzione dai 9 attuali a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari, da solo, possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana pari all'1,6 per cento, con benefici certi anche per le entrate dell'Erario statale.

I costi miliardari determinati dall'attuale funzionamento deficitario del "settore giustizia".

In generale, una giustizia inefficiente peggiora le condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese: nel caso, il confronto tra le nostre Province mostra che un aumento dei procedimenti pendenti di 10 casi per ogni 1000 abitanti corrisponde a una riduzione del rapporto tra prestiti e Pil dell'1,5 per cento. Si aggiunga che, alla durata dei processi più elevata, si deve associare come altra conseguenza dannosa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali di formazione del valore insieme ad una minore dimensione media delle imprese, aspetto quest'ultimo che costituisce una delle principali debolezze strutturali del nostro sistema di economia interna.

Tutti i dati di settore, nelle elaborazioni fatte dagli specialisti, evidenziano una naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia nazionale: in effetti, un qualsiasi progetto di investimento per essere reputato credibile deve potersi innestare in un'economia tutelata, e non certo rallentata o di fatto inattuata, dagli esiti sempre dilatori e spesso contraddittori od opposti nei vari gradi di un eventuale procedimento giudiziario. Così come, deve essere tutelato rispetto alle possibili infiltrazioni criminali che in alcune zone d'Italia sono di più probabile verificazione. In conseguenza, le prospettive di rilancio del nostro Paese sono, insomma, fortemente condizionate dall'approvazione di riforme migliorative unite ad investimenti efficacemente risolutivi dei problemi strutturali esistenti nel settore della giustizia. **Sempre secondo le analisi compiute da primarie istituzioni di ricerca economica[140], può essere calcolato che il "danno" annualmente arrecato all'economia interna del nostro Paese dal cattivo funzionamento del sistema giudiziario[141] sia nell'ordine dei 12 miliardi di euro, 2 dei quali causati dalla Corte**

[140] Istituto "Luigi EINAUDI", Osservatorio nazionale sulla giustizia, C.G.I.A. di Mestre, "Il Sole 24 ore" ed altri, fra i quali l'autore del presente contributo.

[141] Gli studi sono riferiti alla sola giurisdizione ordinaria.

di Cassazione (benché, questa sia un organo giudiziario in realtà molto produttivo). Ora, considerato che una "manovra economica annuale" media dello Stato è del valore di 30 miliardi circa[142] può capirsi bene l'importanza ed il forte peso negativo pro-quota sull'economia interna che la carente situazione giudiziaria continua a provocare. Inoltre, come meglio si chiarirà in seguito, gli organi giudiziari potrebbero contribuire attraverso alcune attività (retribuite) delle Cancellerie a far incassare all'erario statale miliardi di euro, ma non sono messi operativamente in grado di provvedervi[143].

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 a fenomeno emico della criminalità organizzata e insieme una buona legislazione anticorruzione, strumenti che hanno mostrato elementi di forza tanto da essere stati riconosciuti negli effetti da diversi osservatori internazionali. Ma, **negli ultimi vent'anni sono mancate da parte del Governo (Ministero di giustizia), per quanto era dovuto, azioni di rafforzamento delle dotazioni di mezzi e personale dei ruoli amministrativo-giudiziari (Cancellerie e Segreterie, notifiche, Archivi notarili) progressivamente svuotatisi nelle dotazioni e presenze in servizio. Inoltre, sono mancate iniziative decisive di sviluppo della digitalizzazione processuale, un ambito quello dell'informatica giuridica (v. il C.e.d. della Corte di Cassazione) che vedeva l'Italia primeggiare, solo pochi decenni fa, tra le esperienze di avanguardia in Europa**.

Rispetto ad un quadro tanto negativo occorre aggiungere al discorso quanto segue, che: Certamente, un incremento di numero dei magistrati e degli operatori amministrativi del settore giustizia, in servizio attivo[144], costituisce un fattore indispensabile, ancorché non sufficiente, per il conseguimento degli obiettivi dati con il Piano in commento.

Nel 2018 è stato deliberato e finanziato con risorse interne, del Ripam (ex Formez) un piano di assunzioni di personale amministrativo per circa 13.000 unità, poi aumentato

[142] Quest'anno è di oltre 32 miliardi di euro.

[143] Chi scrive ha presentato, finora sempre inutilmente, diversi progetti di recupero di somme erariali ("crediti giudiziari").

[144] Mancano oltre 1.000 magistrati ordinari, tre volte tanti fra quelli "onorari" ed almeno 12.000 di Cancellerie e Segreterie giudiziarie.

con le ultime leggi di bilancio fino a circa 17.000 unità, anche se poi in attuazione di tale piano, dopo quasi quattro anni, sono state assunte solo 7.000 delle unità previste, e non tutte a "tempo indeterminato". Attualmente, rispetto ad un organico nazionale di 44.000 unità[145] i posti ricoperti nei ruoli sono appena 32.000, inoltre, quasi metà di questi saranno pensionati entro il prossimo triennio (2022-2024). Senza una politica di settore il 2024 rischia di essere un "anno zero" per il "settore della giustizia in Italia" nel mentre su di una linea parallela si muove l'incremento di dotazione organica dei magistrati "ordinari", pari a 600 unità, fino a comporre un organico complessivo di 10.797 (con quasi mille vacanze). Si tratta di un intervento necessario, ma non ancora sufficiente per portare il numero di magistrati di carriera, in Italia, in linea con la media dei Paesi europei evoluti. Mancano, anche per l'incertezza perdurante sullo "status giuridico" loro spettante molti giudici onorari. Inoltre, il rapporto parametrico con il personale amministrativo giudiziario non è assolutamente proporzionato: con meno di due ad uno, se nel conto inseriamo gli oltre 7.000 giudici onorari previsti[146] pure questi dall'incerto futuro riformatore. Comunque, grazie alla rimodulazione delle procedure effettuata con il d.l. n.44 del 2021 verranno espletate delle selezioni pubbliche (non con modalità ordinarie di concorso) in forme compatibili con la perdurante situazione sanitaria nel rispetto dei protocolli di sicurezza. In tema, sono riprese le prove del concorso per l'accesso alla magistratura bandito nell'ottobre 2019 e più volte rinviato causa l'emergenza sanitaria, al quale seguiranno tempestivamente altri due concorsi deliberati. Inoltre, per risolvere almeno parte del problema costituito dall'arretrato giudicante viene istituita una "pianta organica flessibile" un contingente distrettuale di magistrati (176 unità) destinato ad ovviare, come forza d'impatto, alle "criticità di rendimento" rilevate in determinati distretti e uffici giudiziari. Questi, nelle situazioni sono individuati sulla base di indicatori come l'accumulo delle pendenze decisorie e l'indice delle assenze provvisorie determinate da aspettative per malattia o per maternità.

Sotto un altro profilo, quello della struttura organizzativa, alcuni sviluppi positivi sono stati avviati e qualcosa realizzato nell'ambito della prima digitalizzazione degli uffici giudiziari

[145] Fino al 1993 l'organico del Ministero, allora denominato di grazia e giustizia, prevedeva oltre 56.000 unità di personale nell'Amministrazione giudiziaria.

[146] Fra i giudicanti: i Giudici di pace, i componenti onorari di Tribunali, Corti di appello e Corte di cassazione, più i componenti "esperti" presso i Tribunali e le Sezioni di Corte di appello per i minorenni e gli "esperti" componenti dei Tribunali di sorveglianza. Fra i magistrati requirenti, si trovano i Vice Procuratori onorari.

e del processo civile di primo grado, in specie con il p.c.t. il processo civile telematico, anche sotto la spinta determinata dalle esigenze restrittive date dalla pandemia.

In Italia, il processo civile telematico è una realtà da tempo funzionante nel merito, nei Tribunali e parzialmente applicato nelle Corti di appello, in sede distrettuale. Uffici giudicanti che possono enumerare oltre 80 milioni di atti "nativi" digitali depositati a partire dal 2014 all'attualità. Certamente un progresso, lento, ma incoraggiante. Mentre, da ultimo, mediante il d.l.19 maggio 2020, n.34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77, nonché il d.l. 28 ottobre 2020, n.137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n.176), ha iniziato ad essere applicato, in alcune modalità funzionali, anche nei giudizi civili-commerciali presentati alla Corte di Cassazione, sia pure sotto forma di deposito telematico aggiuntivo e parziale negli allegati.

Ancora più recente è la sperimentazione del processo penale telematico, avviata con le attività relative alle intercettazioni, coordinate presso gli uffici di Procura della Repubblica e dei giudici preliminari, è cresciuta per far fronte ai problemi causati dalla pandemia e in attesa di essere messa compiutamente a regime. A dirsi, comunque, degli importanti finanziamenti economici che sono stati stanziati per il completamento di questo progetto.

Nell'ambito del P.n.r.r. occorre attuare un "Piano straordinario per la giustizia".

Infatti, per quanto riguarda la complessiva strategia di settore per assicurare un futuro di compatibilità e di efficienza si devono realizzare i seguenti elementi essenziali:

- idonei livelli di numero e organizzazione del personale assegnato agli Uffici giudiziari giudicanti e requirenti e la Corte di Cassazione; insieme ad interventi processuali di riforma-semplificazione, a loro volta uniti alla valorizzazione delle risorse disponibili ed alle <best-practices> riconosciute (retribuite) ai dipendenti.

Il Ministero della giustizia dichiara di voler affrontare i problemi più urgenti, con l'obiettivo essenziale di rispondere alle sempre più pressanti domande relative alla tempestività delle decisioni giudiziarie, in particolare in materia civile, istanze che provengono da cittadini, imprese, investitori e osservatori internazionali. Tuttavia, per poter raggiungere questi obiettivi, in tempi definiti, è indispensabile procedere con il Piano in esame ad una vasta opera riformatrice che non si deve fondare unicamente su interventi di carattere processuale, normativo, ma aggredisca anche gli strategici nodi organizzativi irrisolti, da decenni, per abbattere l'enorme mole di arretrato che, formatasi in decenni, pesa sul presente come incide, ipotecandolo, sul futuro degli uffici giudiziari. Allo stesso tempo, sono da individuare misure di possibile adozione immediata per arrestare il "trend" in crescita della domanda inevasa di giustizia e avviare, in concreto, il percorso riformatore

da completare nei tempi assegnati dal Piano in esame al fine di soddisfare in tema le pluri-citate raccomandazioni fatteci dalla Commissione della U.E. sulla giustizia civile italiana per il 2019 e il 2020. Le misure sono finalizzate anche a stabilizzare alcune delle positive esperienze giudiziarie maturate nel corso della fase emergenziale pandemica che sono legate all'esigenza di realizzare, in tempi brevi, una maggiore digitalizzazione delle attività per riuscire nella velocizzazione dei processi.

Il collegato **"Piano straordinario per la giustizia**" inserito nel **"progetto nazionale"**, secondo la presentazione del P.n.r.r. è stato "costruito" redigendolo secondo i criteri propri di un innovativo approccio organico che intende coniugare gli interventi normativi riformatori con riferimento concreto e puntuale agli investimenti economici adeguati a sostenerli nel tempo. E così, la strategia prescelta si è basata sulla stretta correlazione tra le misure messe in campo, volte a migliorare in tempi rapidi la risposta di giustizia, insieme alle altre necessarie ad avviare un reale processo di innovazione organizzativa destinato a stabilizzarsi in futuro, nella successiva continuità. Nel Piano in esame si ritiene che l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che "giusta", attuato ex artt.3, 24 e seg. 27 e 111 della Costituzione della Repubblica, non possa essere raggiunto unicamente attraverso interventi di riforma fatti sul procedimento civile o su quelli dei diversi riti processuali codificati nelle varie giurisdizioni, ovvero, agendo sulla "testa" del problema. Invece, occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici che sono tra loro inscindibili e complementari, mezzi, organizzazione e personale:

I) operando sul piano organizzativo, sia nella dimensione extraprocessuale che in quella endo-processuale, in aspetti che sono complementari fra loro come "Ufficio per il processo" e l'assunzione a tempo determinato dei Funzionari "assistenti".

Al riguardo, già da tempo è in corso la raccolta di contributi da numerosi stakeholders (ricercatori per le innovazioni migliorative) inoltre si è proceduto ad un accurato, analitico, esame degli esiti delle audizioni espletate in materia in sede parlamentare. In aggiunta, presso il Ministero della giustizia, in effetti risultano costituite delle apposite Commissioni consultive composte di esperti incaricate di lavorare in modo specifico per formulare proposte in ciascuno degli ambiti di riforma individuati dal Piano e dal "Progetto giustizia" allo scopo di elaborare proposte di articoli e/o emendamenti da presentare all'esame del Parlamento nel corso dei lavori.

Per quanto riguarda lo strumento normativo più rapido ed incisivo al quale il Governo intende ricorrere è quello della "delega legislativa" che coinvolge le Camere parlamentari dalla fase elaborazione degli interventi normativi, secondo la seguente scansione

procedimentale:

1) definizione del perimetro delle riforme (l'oggetto), indicazione dei suoi orientamenti di fondo (principi e criteri direttivi), come dei tempi di attuazione (tempistica riformatrice) attraverso il contributo di Commissioni tecniche dedicate, istituite presso il Ministero ed il confronto fatto con il Parlamento;

II) Con l'approvazione dei disegni di <legge delega> e la successiva attuazione delle deleghe normative attraverso l'emanazione dei corrispettivi decreti delegati.

In materia, i progetti presentati nell'ambito del P.n.r.r. devono poter consentire, nei fatti, di compiutamente declinare, sotto i diversi aspetti fin qui trattati, l'azione ri-organizzativa della complessa macchina giudiziaria e amministrativa, con il fine principale di:

- portare a piena attuazione l'Ufficio del processo a supporto dei magistrati giudicanti;

• sviluppare la capacità amministrativa del sistema, valorizzando le risorse umane, rinforzando gli uffici delle Cancellerie e Segreterie giudiziarie, garantendo l'apporto di professionalità tecniche, diverse da quelle di stretta natura giuridica.

Innovazioni essenziali per attuare e insieme monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze.

III) Insieme ad esse, aumentare il grado di "digitalizzazione della giustizia" mediante l'utilizzo di strumenti evoluti di conoscenza (utili, anzi indispensabili, sia per un esercizio migliorato e velocizzato della giurisdizione che per adottare delle scelte consapevoli), assicurando il recupero del patrimonio documentale. Operare tramite il potenziamento dei relativi software e delle connesse dotazioni tecnologiche, procedendo all'ulteriore potenziamento del processo telematico (civile ed avviare quello penale). Occorre poi garantire al <sistema giustizia> delle strutture edilizie efficienti e moderne (v. il grave caso, ancora irrisolto, degli uffici giudiziari di Bari e numerose altre situazioni simili).

Infine, per citazione testuale dal Piano: "*a porre le giuste premesse per una reale lotta alla recidiva che ponga al centro la rieducazione e l'inserimento sociale diversificato dei soggetti attualmente inseriti nel circuito penitenziario".*

Sulla base di quanto si è sopra descritto, e dei tanti altri profili esistenti che occorre meglio approfondire, la <riforma della giustizia> in Italia si deve sviluppare in alcuni ambiti di intervento prioritari.

Interventi sull'organizzazione e "mezzi alternativi" al contenzioso giudiziario.

Ufficio del processo e potenziamento dell'amministrazione giudiziaria che attualmente prevede oltre 600 uffici giudicanti (dei quali 398 del Giudice di pace) e 172 requirenti (Procure della Repubblica), insieme alla riforma del processo civile con attivazione di

sistemi concreti ed efficaci di mediazione, più funzionali rispetto a quelli vigenti, denominati secondo il glossario europeo: **"Alternative dispute resolution" (A.d.r.).**

Sono poi necessarie, sia:

- **la riforma del Fisco (o meglio, sistema fiscale) che quella della giustizia tributaria**, considerati i miliardi di €uro coinvolti nelle controversie di quella giurisdizione fra persone ed imprese con gli uffici del fisco statale, regionale e comunale o di altri enti pubblici ed i grandi effetti positivi che possono essere raggiunti attraverso una revisione-riduzione di sanzioni e interessi di mora, sia con l'attivazione di effettivi "mezzi giustiziali" che in ultimo di rateizzazioni sostenibili dalla parte.

Necessitano, con estrema urgenza, anche la riforma di parti del processo penale e, su di un piano più generale, occorre fare quella dell'Ordinamento giudiziario, il cui "Testo unico" è vigente come normativa (in forma di r.D.), seppure molto modificato negli oltre ottanta anni trascorsi, dal 30 gennaio del 1941. Si tratta di un essenziale corpo normativo dello Stato che doveva essere riformulato a termini della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione nei primi cinque anni successivi (1948 - 1953) alla vigenza della Carta, ove è menzionato, fra testo e Disposizioni transitorie e finali, per ben altre sei volte. Quindi, è una disposizione normativa costituzionalmente strategica.

Per quanto riguarda gli interventi sull'organizzazione:

- si parte dall'istituzione dell'Ufficio del processo e correlato potenziamento di mezzi, sedi, sistemi, uffici e personale amministrativo-giudiziario.

Intanto, si tratta della temporanea (trenta mesi) assunzione di Funzionari - Assistenti dell'Ufficio per il processo - addetti presso gli Uffici giudiziari - in specie giudicanti - a funzioni qualificate di collaborazione con i magistrati e a fare da "cerniera" rispetto ai compiti attribuiti agli addetti alle Cancellerie.

I progetti specifici relativi alla giustizia presentati nell'ambito del "Recovery plan".

Sono tali da consentire di declinare sotto diversi aspetti tutti definibili come co-essenziali, l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa ed il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema complessivo, facendo in modo che:

a) valorizzi le risorse umane disponibili;

b) integri il personale delle Cancellerie ricoprendo i posti previsti dall'organico ad oggi carente di ben 12.000 unità (sulle 44.000 complessive previste nei ruoli giudiziari); e,

c) sopperisca alla carenza di professionalità tecniche di nuova formazione, diverse da quelle di natura esclusivamente giuridica, da ritenersi essenziali per attuare e monitorare i risultati delle innovazioni organizzative (in primo luogo, le applicazioni telematiche);

d) il potenziamento delle infrastrutture digitali, con la diffusione di nuovi sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione degli atti e provvedimenti e la completa revisione di quelli in uso.

L'innovazione fondamentale che si vuole realizzare sul piano organizzativo-giudiziario è quella consistente delle strutture denominate "Ufficio del processo".

Una struttura che diventerà operativa nel corso del mese di febbraio c.a. con l'arrivo dei Funzionari addetti, introdotta nel sistema con il d.l. 24 giugno 2014, n.90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n.114, in via sperimentale, con durata temporanea degli incarichi. Per contribuire a risolvere le tante carenze e criticità presenti presso gli organi giudiziari, in specie giudicanti, l'ufficio per il processo mira ad affiancare al giudice un <team> di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie alla funzione di giudizio, con il controllo degli atti e documenti del fascicolo, il compimento di ricerche e in tutto ciò che può velocizzare la redazione di provvedimenti.

Gli obiettivi specifici attesi dall'Ufficio del processo".

Viene dichiarato in atti che l'obiettivo principale di questo intervento è offrire un concreto ausilio alle attività proprie della funzione giurisdizionale così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli Uffici giudiziari per poter sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato riducendo drasticamente la durata dei procedimenti sia civili che penali. Per quanto riguarda le modalità di attuazione, l'obiettivo dovrà essere realizzato, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con quelle professionalità in grado di collaborare utilmente in tutte le attività preliminari alla funzione del giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti).

I Funzionari - "Assistenti dell'Ufficio per il processo" sono delle risorse umane reclutate "a tempo determinato" per trenta mesi con i fondi resi disponibili dal P.n.r.r. per essere impiegate dai Capi degli Uffici giudiziari secondo un mirato "Programma di gestione" che, presso ciascun Organo giudicante, dovrà essere idoneo a misurare ed a controllare gli esiti effettivi raggiunti rispetto agli obiettivi di smaltimento individuati per quell'ufficio.

Per la Corte di Cassazione sono in arrivo 200 funzionari "Assistenti del processo".

Nel settore penale, le attività che potrebbero essere affidate agli "addetti all'Ufficio del processo" presso le Sezioni penali della Corte di cassazione sono quelle che saranno di seguito enumerate. Al riguardo, il gruppo di lavoro dei Direttori di settore incaricato dalla

Dirigenza, dopo essersi riunito e confrontato in diverse occasioni successive, esaminata la documentazione disponibile, compresi I contenuti normativi del bando selettivo e le valutazioni preliminari fatte, in tema, dalla Primo Presidenza, dalla Dirigenza come dalla dottrina (contributo De Florio in "Quaderni giustizia"), rispetto alle esigenze funzionali concretamente emergenti dalle strutture amministrative, ritiene di poter, allo stato, fornire le seguenti indicazioni. Le innovative "figure professionali" di supporto saranno presenti, dal marzo 2022, in servizio temporaneo negli uffici giudiziari giudicanti, compresa la Cassazione, all'esito di due distinte tornate selettive, con contingenti diversi, ciascuno previsto per la durata di trenta mesi di attività. Si tratta, quindi, di un periodo temporale coincidente con la preventivata attuazione delle necessarie riforme che sono collegate ai finanziamenti concessi dall' Unione Europea relativi ai progetti riformatori, ritenuti essenziali e attualmente in corso di esame nei lavori del Parlamento, per la modifica dei riti processuali civili e penali.

Quanto sopra, in relazione alle esigenze individuate negli anni di attuazione previsti dal **"Piano nazionale di ripresa e resilienza"** in termini proposto dal nostro Paese alla Commissione dell'Unione Europea. Rispetto a quello che si è brevemente premesso ed ai profili innovativi di queste professionalità temporanee da utilizzare, al meglio, presso gli uffici delle Cancellerie del settore penale della Corte di legittimità, ciò dovrà avvenire nella maniera più proficua e coordinata rispetto alle concordanti esigenze dei magistrati e del personale dipendente "di ruolo" in servizio nelle Sezioni, si ritiene di proporre, schematicamente, quanto segue.

Gli "Assistenti" addetti all'ufficio per il processo" quale personale dell' U.p.p (All. II al d.L.80/2021).

In primo luogo, essi devono inserirsi organicamente nella struttura processuale degli uffici giudiziari giudicanti, ove potrebbero essere addetti ai compiti di seguito elencati, tutti strettamente connessi alle attività giurisdizionali giudicanti "proprie" dei magistrati della Corte di cassazione. Attività riconducibili a quanto specificato nella declaratoria del profilo professionale: a partire dallo studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle "schede riassuntive" dei motivi svolti dai ricorrenti per ciascun procedimento) per supportare il Consigliere nel compimento dell'attività pratico/materiale delegabile in sede preliminare. Con, in primo luogo, la basilare verifica relativa alla completezza dei dati del fascicolo ricorsuale inviato alla Corte trasmesso alle Sezioni dalla struttura del Registro generale penale. Successivamente, nell'ordine interno delle attività, essi potrebbero collaborare alle diverse <**attività di spoglio>** in affiancamento al magistrato incaricato

dell'esame preliminare degli atti ricorsuali - secondo la turnazione di attività degli stessi - in Sezione ed operare l'inserimento dei relativi dati sul Sistema informatico **- Sic** - sede ove in particolare potrebbero procedere ai seguenti adempimenti:

a) compilazione della "scheda riassuntiva del ricorso", mediante la verifica ed il controllo dei dati personali, inseriti in fase di iscrizione della impugnativa medesima;

b) segnalazione/esecuzione di eventuali richieste istruttorie di integrazione dei contenuti del fascicolo emerse a seguito al riscontro;

c) l partecipazione ad altre attività preliminari richieste dal magistrato di riferimento;

d) verifica della corrispondenza dei dati presenti sul Sic e SIT-MP relativamente alla situazione dei beni confiscati;

e) l'indicazione della Procura della Repubblica competente in *executivis*;

f) la segnalazione della presenza di eventuali adempimenti da farsi ex art. 70 del decreto lgs.vo n.165/2001;

g) segnalazione per oscuramento dei dati a tutela della "riservatezza dei dati personali";

h) segnalazione, in fase di spoglio, della prevedibile rilevanza mediatica, oggettiva e soggettiva, del procedimento relativo al ricorso;

i) compilazione schede delle proposte di inammissibilità per i ricorsi da fissare in Settima sezione penale (ed inserimento dei relativi dati al Sic, ivi compresa l'elencazione dei ricorsi nella formazione del ruolo di udienza).

Attività di supporto al relatore e al collegio giudicante.

Attività di controllo delle "minute" dei provvedimenti decisori prima del deposito.

Nel caso, fornendo supporto al magistrato sia nella stesura di provvedimenti "semplici" che per la consegna in Cancelleria della "minuta di sentenza". In particolare, il supporto ai magistrati in relazione alla fase precedente al deposito formale, per la pubblicazione, con particolare riguardo alla verifica dei dati inseriti nell'epigrafe, sia di quelli numerici che i relativi anagrafici - in relazione al Sic penale con la verifica della corrispondenza rispetto ai dati inseriti nel dispositivo.

In altre fasi di attività sezionale, potrebbero prestare una collaborazione complessiva in relazione ai seguenti aspetti: sistemazione dei fascicoli, organizzazione delle udienze e del ruolo, con segnalazione dei ricorsi che presentino carattere di priorità di trattazione.

Attività di supporto al Presidente titolare:

Suddivisione dei fascicoli ai fini della fissazione del ruolo d'udienza secondo le evidenti priorità ed urgenze: quali la scadenza termini di prescrizione e dei termini di custodia cautelare, verificati e segnalati dal magistrato competente; per l'esatta individuazione

della materia trattata; il rilievo di eventuali situazioni di incompatibilità in relazione ad un procedimento. Inoltre, procedere all'annotazione dei ricorsi destinati ai magistrati relatori con la segnalazione di quelli aventi particolare rilevanza, intendendosi tali gli atti d'impugnazione con valore ponderale da 5 a 10.

Attività di supporto relativa ai processi di digitalizzazione e possibile innovazione organizzativa dell'Ufficio per le attività magistratuali e monitoraggio statistico dei relativi risultati.

Possibile verifica di istanze pervenute e condivisione dei dati relativi sui canali e- Teams; verifica della completezza di altri atti sugli stessi canali, suddivisi per udienza, fino allo svolgimento di questa.

Inoltre, si prevede la successiva creazione di apposite figure professionali con specifiche mansioni e i compiti di <addetti all'ufficio del processo> operatori dei "data entry" ed altre professionalità tecniche "di base".

Nel lungo periodo, al fine di non disperdere lo sforzo insieme ai risultati conseguiti attraverso il reclutamento temporaneo di personale in parola e laddove sia possibile, si intende verificare le condizioni per rendere operativa <in via permanente> la struttura organizzativa che sta per essere costituita per mantenere inalterata, nei risultati conseguiti, una volta verificati positivamente, la sua composizione e funzione.

Ai collaboratori reclutati con <contratto a tempo determinato> nell'ambito del "Recovery plan" a tal fine verranno, al termine del servizio prestato, riconosciuti titoli preferenziali ed una riserva di quota nei concorsi pubblici che verranno effettuati successivamente dal Ministero della giustizia e dalle altre pubbliche amministrazioni.

Allo scopo, si prevede il possibile il rilascio di un'attestazione di lodevole servizio da parte del Dirigente dell'Ufficio giudiziario al termine del periodo di 30 mesi previsto dal rapporto di lavoro a tempo determinato, qualora la prestazione lavorativa sia stata svolta per l'intera durata contrattuale, sempre presso la sede di prima assegnazione. Inoltre, che tale attestazione costituisca un titolo di preferenza, ricorrente a parità di merito, in esito ai concorsi indetti dal Ministero della giustizia e altre amministrazioni dello Stato **e titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario**.

Si deve poi aggiungere che, sempre al fine di rafforzare le linee di progetto evidenziate, si intende procedere, con norme selettive semplificate, in specie per la valutazione telematica dei titoli, alle assunzioni degli addetti all'ufficio del processo. In particolare, per poter garantire la necessaria rapidità del reclutamento, l'Amministrazione procede

alle assunzioni mediante concorsi pubblici per soli titoli, da svolgere su basi distrettuali anche per la destinazione operativa. **Per quanto riguarda i tempi di attuazione si può prevedere di completare le procedure relative alle prime 8.000 assunzioni entro i primi tre mesi del 2022**. In effetti, dal marzo del corrente anno, l'Ufficio del processo diventa pienamente operativo presso gli Uffici giudiziari, secondo la distribuzione di risorse prevista, che tiene conto del carico di lavoro (arretrato patologico e pendenza corrente) e insieme della dotazione organica dei magistrati togati.

Per la Cassazione agli oltre 400 magistrati addetti, con questa prima assegnazione di personale, saranno affiancati 200 neo "Assistenti dell'ufficio per il processo".

La riforma in atto del processo civile.

Occorre ora fare alcuni ulteriori approfondimenti sulla riforma del processo civile che viene articolata secondo tre grandi dorsali, complementari fra loro:

1) da un lato, si intende accentuare il ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, A.d.r. (*Alternative dispute resolution*);

2) dall'altro, occorre apportare le necessarie semplificazioni agli snodi del processo civile, in considerazione del fatto che solo a fronte di un processo efficace, svolto e definito in tempi ragionevoli (nella "media europea") davanti agli organi dell'Autorità giudiziaria, senza possibilità di tattiche di parte unicamente dilatorie, le misure alternative possono essere in grado di funzionare proficuamente; infine,

c) occorre intervenire sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali.

Alternative dispute resolution (A.d.r.).

Uno degli elementi ritenuti essenziali per garantire una maggiore efficienza della giustizia civile-commerciale-lavoro è quello legato alla definizione di efficaci strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie che, nella realtà, sono stati individuati e previsti con il disegno di legge a.S.1662.

Occorre tuttavia incrementarne l'utilizzo e, in particolare, garantire un maggior ricorso all'arbitrato, alla negoziazione assistita ed alla mediazione.

Nella loro combinazione applicativa, tali strumenti consentono l'esercizio di una giustizia preventiva e consensuale, necessaria per il contenimento di una possibile ri-esplosione del contenzioso arretrato presso gli uffici giudiziari giudicanti. Uno scenario innovativo, un cambio prospettico della visione, nel quale obiettivo principale della riforma che viene delineata è di sostenere una più ampia diffusione degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie.

Con specifica norma si deve provvedere a rafforzare le garanzie di imparzialità dei decidenti nei procedimenti di Arbitrato e inoltre ad estendere l'ambito applicativo della negoziazione (mediazione).

Provvedimenti in parte avviati od in attuazione e, comunque, il progetto di riforme organizzative e normative inserite nel Piano dev'essere inquadrato nell'ambito di un processo di rinnovamento in essere che occorre rafforzare decisivamente. Sempre a livello propositivo, negli anni più recenti ci si è concentrati sul rafforzamento delle dotazioni di personale di magistratura e ad iniziare lo sviluppo della digitalizzazione processuale in un ambito che vede, in alcuni settori, l'Italia tra le esperienze di avanguardia in Europa. Un incremento del numero dei magistrati e degli operatori del settore giustizia (presenti solo 32.000, con un'età media <in aumento> di 56 anni, contro i 44.000 posti di organico previsti dai diversi ruoli[147]) costituisce un fattore indispensabile, e tuttavia non sufficiente, per il conseguimento degli obiettivi. Come sappiamo, era stato deliberato e finanziato, con risorse trovate all'interno del bilancio statale[148], un "piano di assunzioni di personale amministrativo-giudiziario" per circa 17.000 unità e in attuazione di tale piano, sono state assunte 7.000 persone, in gran parte "a tempo determinato". Un numero che ricomprende anche gli "Assistenti dell'ufficio del processo" e sulla stessa linea emergenziale si è mosso l'incremento della dotazione organica dei magistrati, pari a 600 unità. Anche in questo caso, si è trattato di un intervento necessario, ma non ancora sufficiente, per portare il numero di magistrati in Italia in linea con la media dei Paesi europei e deve dirsi che grazie alla rimodulazione delle procedure effettuata con il d.l. n.44 del 2021 verranno espletate, con modalità compatibili con la situazione nel rispetto dei protocolli di sicurezza, le prove del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria bandito nel 2019 e più volte rinviato per l'emergenza covid perdurante, cui seguiranno tempestivamente gli altri concorsi già indetti. Inoltre, per risolvere il problema dell'arretrato giudicante è stata prevista e istituita sulla base di una "pianta organica flessibile" una "task force" consistente in un contingente distrettuale di magistrati[149] destinato ad ovviare alle diverse situazioni di "criticità di rendimento" rilevate negli uffici giudiziari rientranti nel distretto di C.A. Questi sono stati individuati sulla base di indicatori quantitativi come l'accumulo delle pendenze e le assenze provvisorie determinate da

[147] In Corte di Cassazione a fronte di un organico previsto di 744 unità, il personale presente in servizio, compreso quello a titolo temporaneo, supera di poco le 500 persone.

[148] Quindi, senza che occorrano delle dotazioni economiche aggiuntive.

[149] Pari a 276 unità.

aspettative per i diversi motivi consentiti dalla legge, ma anche qualitativi. Sotto un altro profilo, dei notevoli sviluppi sono già stati realizzati nell'ambito della digitalizzazione degli uffici giudiziari e dei riti processuali, sotto la spinta determinata dalle esigenze della pandemia che hanno costretto a limitare gli accessi agli Uffici giudiziari. In Italia, il processo civile telematico (p.c.t.) è una realtà da tempo funzionante sia pure ancora con varie problematiche applicative, in specie nei Tribunali e nelle Corti di Appello in 170 organi giudiziari che annovera oltre ottanta milioni di atti "nativi" con sistemi digitali depositati dall'iniziale sperimentazione del 2014 fino all'attualità[150].

Una parte del sistema, limitato al deposito telematico degli atti ricorsuali per l'iscrizione a ruolo generale ha iniziato ad essere applicato anche nei giudizi civili, commerciali e per l'immigrazione presentati alla Corte di cassazione.

Invece, è più recente è la sperimentazione del "processo penale telematico" avviata con le attività relative alle intercettazioni e poi cresciuta per far fronte ai problemi relazionali di presenza diretta negli uffici giudiziari causati dalla pandemia e in attesa di essere messa compiutamente a regime. Importanti finanziamenti sono già stati stanziati per il completamento di questo progetto che nella strategia per il futuro a medio-breve periodo prevede: organizzazione, interventi processuali, valorizzazione delle best-practices.

Il Ministero della giustizia dichiara di voler affrontare i problemi più urgenti, con l'obiettivo di rispondere alle sempre più pressanti domande di riduzione dei tempi occorrenti per giungere fino alla definitività delle decisioni giudiziarie, in particolare, di quelle assunte in materia civile, commerciale, industriale e nelle cause di lavoro. Raccogliendo, in tema, le pressanti istanze che provengono da cittadini, imprese, investitori e anche d'interesse di osservatori internazionali. Per raggiungere questi obiettivi nei tempi definiti secondo gli intenti del Piano si ritiene indispensabile procedere ad un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale, ma affronti anche i nodi organizzativi pluridecennali irrisolti al fine di abbattere l'enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari. Sono state individuate misure di possibile adozione immediata per arrestare la crescita della "domanda di giustizia" e avviare il percorso riformatore da completare nei tempi segnati dal Piano al fine di soddisfare le raccomandazioni della Commissione UE sulla giustizia civile italiana riferite agli anni 2019/2020. Nella specie, le misure sono finalizzate anche a stabilizzare alcune delle positive esperienze maturate

[150] da ultimo, mediante il d.l. 19 maggio 2020, n.34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n.77, nonché il d.l. 28 ottobre 2020, n.137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.

nel corso della fase emergenziale pandemica e sono legate all'esigenza di una maggiore digitalizzazione e velocizzazione dei processi, mediante l'utilizzo ampliato della <p.e.c.> per gli avvisi ed i successivi adempimenti di rito fino all'emissione della sentenza[151].

Il "Piano straordinario per la giustizia" costruito e redatto secondo un metodo che dev'essere organico e intende collegare gli interventi normativi agli investimenti materiali adeguati a poter sostenere nel tempo gli interventi di riforma.

In particolare, la strategia prescelta si basa sulla stretta correlazione tra le misure messe in campo volte a migliorare la risposta di giustizia avviando un reale processo di innovazione organizzativa-tecnologica che deve stabilizzarsi nel futuro a medio termine. Si ritiene, infatti, che l'obiettivo di una giustizia effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, non possa essere raggiunto limitandosi solo a interventi riformatori sul rito processuale dei diversi procedimenti. Invece, occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tutte tra loro inscindibili e complementari:

a) sul piano organizzativo; b) nella dimensione extraprocessuale e c) nella dimensione endo-processuale,

in aspetti che risultano essere complementari fra di loro. Già da tempo è in corso la raccolta di contributi da numerosi operatori della materia mentre, intanto, si è proceduto all'accurato esame degli esiti delle audizioni di settore espletate nelle competenti sedi parlamentari di giustizia. Presso il Ministero operano, da diverso tempo, Commissioni di esperti incaricate dal Ministro[152] di lavorare specificamente per dettagliare ciascuno degli ambiti di riforma, allo scopo di elaborare proposte di articoli e/o emendamenti da presentare in Parlamento. Il principale strumento normativo al quale si ricorrerà è la <delega legislativa> che coinvolge il Parlamento, come dovuto, nella fase di elaborazione degli interventi normativi secondo la seguente scansione procedimentale: definizione del perimetro delle riforme (l'oggetto) e dei suoi orientamenti di fondo (con i principi e criteri direttivi) attraverso il contributo di Commissioni tecniche dedicate, istituite presso il Ministero nel confronto con il Parlamento • approvazione dei disegni di legge delega • attuazione delle deleghe attraverso i decreti delegati. Riforme per le quali è essenziale il "fattore temporale". I progetti presentati nell'ambito del P.n.r.r consentono di declinare sotto diversi aspetti l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa con il fine principale di riuscire intanto a portare ad una piena attuazione l'Ufficio del processo. Sviluppare la capacità amministrativa del sistema, valorizzando le

[151] Per la Cassazione si veda, ad esempio, il testo dell'articolo 688 del Codice processuale civile.

[152] Attualmente la carica è rivestita dalla prof. M. Cartabia.

risorse umane attualmente presenti, rinforzando gli uffici di Cancelleria, aggiungendovi l'apporto di diverse innovative professionalità tecniche, oltre quelle di natura giuridica. Con queste che saranno innovative, quanto essenziali per attuare e monitorare i risultati della modernizzazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze. Inoltre, al fine di implementare il grado di digitalizzazione della giustizia mediante l'utilizzo di strumenti evoluti di conoscenza quando utili sia per l'esercizio della giurisdizione che, in termini assoluti, per adottare delle scelte migliorative "di sistema"). Per attuare il recupero dell'esistente patrimonio documentale, procedere all'essenziale potenziamento dei software amministrativi e giuridici e delle necessarie dotazioni tecnologiche, compiere l'ulteriore progresso applicativo del processo telematico sia in campo civile che penale. **Si tratta di una serie collegata di azioni indispensabili per garantire al complessivo sistema della giustizia anche delle strutture edilizie efficienti e moderne**. Occorre porre anche delle diverse basi normative per una serie di riforme in tema di esecuzione delle pene e di applicazione di misure alternative che metta al centro dell'intervento riformatore la rieducazione e l'inserimento sociale dei soggetti coinvolti rispetto al circuito penitenziario.

Sulla base di quanto sopra descritto, la *"Riforma della giustizia*" si deve snodare in alcuni ambiti di intervento ritenuti prioritari quali i progetti presentati nell'ambito del <Recovery plan> consentono di prevedere diversi aspetti migliorativi dell'azione organizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa realizzabili con i finanziamenti che saranno resi disponibili allo scopo. Nel suo complesso, il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema giudiziario sotto gli aspetti amministrativo-tecnici che riesca a valorizzare le risorse umane, i risultati dell'innovazione organizzativa con il potenziamento delle infrastrutture digitali e la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali, come di quelli necessari per la trasmissione di atti e provvedimenti giudiziari.

In particolare: la riforma del processo civile-commerciale.

Come si era scritto in precedenza, la riforma del processo civile si deve articolare lungo le tre priorità complementari fra loro che abbiamo illustrate in altra parte del presente. Dove, l'obiettivo principale della riforma è sostenere una più ampia diffusione degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione pre-giudiziaria delle controversie civilistiche. In particolare, per rafforzare le garanzie di imparzialità nel giudizio arbitrale, oltre che ad estendere l'ambito di applicazione della "negoziazione assistita" garantendo una più estesa e migliore applicabilità dell'istituto di mediazione "ante causam" rispetto

alle vigenti possibilità. Quali modalità di attuazione, per quanto riguarda il giudizio arbitrale, il rafforzamento delle garanzie di imparzialità dell'attività degli arbitri viene attuato attraverso la previsione di uno specifico dovere di <disclosure> nonché attraverso la possibilità di attribuire agli arbitri il potere di emanare dei provvedimenti di natura cautelare. Tanto consentirà di portare a compimento la natura di <equivalente giurisdizionale> che viene oramai attribuita all'istituto e garantire un maggior grado di effettività della tutela realizzabile in sede arbitrale, in linea con gli altri ordinamenti giuridici a noi più vicini. In tema di negoziazione assistita vengono colmate alcune evidenti lacune come quella che, in materia di situazioni di famiglia, consente il ricorso all'istituto esclusivamente nell'ambito degli attuali procedimenti di separazione personale dei coniugi e divorzio, ma non per la regolamentazione di altre crisi della famiglia, non di origine matrimoniale. Questo produce un'illegittima disparità di trattamento rispetto ai figli nati fuori dal matrimonio, malgrado la chiara portata precettiva dell'art.315 del Codice civile norma che attribuisce a tutti i figli il medesimo stato giuridico, indipendentemente dalle vicende relative alla nascita. Infine, una particolare attenzione è dedicata all'area della mediazione civilistica attraverso interventi che si collocano su più piani strutturali.

Si prevede l'introduzione di incentivi economici e fiscali, oltre a misure di favore per le parti, per ridurre oneri e spese connessi all'attivazione dell'istituto della mediazione.

Si tende ad ampliare l'ambito applicativo della mediazione, verificandone, in particolare, se sia possibile estenderne la portata in ulteriori settori che non erano precedentemente ricompresi nell'ambito di operatività dell'istituto attuale. In proposito, occorre rafforzare il rapporto funzionale tra la fase di mediazione ed il successivo giudizio. Ad esempio, per valorizzare una compiuta interrelazione negli uffici giudicanti di atti, attività e documenti esaminabili grazie a uno sviluppo della mediazione come attività delegata dal Giudice (in sede endo-processuale). Mentre, per quanto riguarda i tempi di attuazione della riforma in parola, si stima, dopo il 2021, che le "leggi delega" in materia possano essere adottate entro la fine del primo trimestre del corrente anno e i decreti attuativi vengano emanati entro la fine del medesimo anno 2022. Inoltre, entro la fine dell'anno 2023, possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi in forma di decreti ministeriali e/o regolamenti.

Ancora sugli interventi previsti nel processo civile.

Un processo civile lento diviene in se' disfunzionale tanto che difficilmente può affiancarsi attualmente a sistemi alternativi che riescano ad essere validi ed efficaci, poiché questo

cambiamento se immediato, creerebbe ulteriori distorsioni ed effetti negativi. Si dimostra necessaria una riforma del processo che riesca a contrastare le più evidenti disfunzioni registrate da anni nella prassi applicativa.

Il Piano in esame, pur escludendo una modifica radicale dell'impianto del processo civile, dato che provocherebbe, soprattutto nei primi anni, delle ulteriori conseguenze negative dovute al necessario tempo di adattamento al nuovo da parte degli operatori di settore. Il Piano segue invece un metodo di intervento "selettivo" volto ad introdurre specifiche disposizioni per ovviare nelle aree/istituti più disfunzionali e per estendere modelli già sperimentati con profitto e già valutati dalle agenzie internazionali di monitoraggio (es. CEPEJ). Gli obiettivi pratici perseguiti sono i seguenti:

- concentrare maggiormente, per quanto risulti possibile, le attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva;
- sopprimere le udienze potenzialmente superflue e attuare la riduzione dei casi nei quali il Tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale;
- ridefinire meglio la fase decisoria-provvedimentale, con riferimento a tutti i gradi di giudizio, compresa la Cassazione.

Tempi e modi di attuazione delle riforme processuali:

- in primo luogo, gli interventi previsti sono rivolti ad una più efficace gestione della fase istruttoria attraverso un rispettoso utilizzo del calendario del processo e, ad esempio, mediante l'assunzione di testimoni fuori dalla circoscrizione del Giudice adito realizzato attraverso forme di collegamento telematico. Invece, sotto un punto di vista più generale, andando nel concreto delle azioni semplificatorie, si devono rendere effettivi il "principio di sinteticità" degli atti ed il *"principio di leale collaborazione tra il giudice e le parti*" (ed i loro rappresentanti, i difensori) mediante strumenti premiali del comportamento nel rito e l'individuazione di apposite sanzioni per l'ipotesi di non osservanza delle prescrizioni. Una particolare attenzione viene riservata alla <**digitalizzazione del processo civile**> e tra gli interventi innovativi della legislazione emergenziale fra quelli che meglio si sono consolidati e stabilizzati ed in specie, i modelli dell'udienza telematica <da remoto> e l'<udienza svolta mediante trattazione scritta>.

Infine, degli ulteriori interventi riguardano il sistema delle impugnazioni in Appello e gli altri casi che, insieme a questi, rappresentano attualmente i settori in affanno per il numero eccessivo di cause pendenti. Quindi, con specifico riferimento al procedimento di appello, il Piano potenzia il "filtro di ammissibilità" per una più efficace selezione delle impugnazioni manifestamente infondate (v. gli artt.348-bis e seguenti del C.p.c.) e

provvede a semplificare sia la fase di trattazione che l'istruttoria del procedimento, verificando la possibilità di delegare la gestione delle udienze e l'eventuale assunzione di nuove prove all'attività di un solo magistrato, un Consigliere che sarà relatore della causa, pur nella confermata collegialità decisionale.

Il giudizio di legittimità in Corte di cassazione.

Per quanto attiene ai procedimenti ordinari che si svolgono dinanzi al Giudice nel grado di legittimità dell'Ordinamento giudiziario, in terza istanza giudicante, il Piano valorizza i **<principi di sinteticità e auto-sufficienza dell'atto d'impugnazione>.** Aspetti che devono necessariamente contraddistinguere il contenuto degli atti presentati in tale sede giudicante posta al vertice del nostro sistema giurisdizionale. Inoltre, il Piano prevede di uniformare le concrete modalità di svolgimento del procedimento in sede civile e semplifica la definizione mediante l'adozione maggioritaria della pronuncia in camera di consiglio, sia partecipata che non mantenendo alcune importanti prescrizioni del periodo covid2019.

Un'importante innovazione prevista è quella del rinvio pregiudiziale dal merito in Corte di Cassazione.

Questa modifica del rito prevede il potere del giudice di merito di rivolgersi direttamente alla Corte di Cassazione durante la propria fase di istruttoria giudicante per sottoporle la risoluzione di una questione nuova (non ancora affrontata dalla Corte), di puro diritto e di particolare importanza giuridica che presenti: a) gravi difficoltà interpretative e, b) sia suscettibile di riproporsi in numerose controversie (casi seriali che costituiscono un filone giudicante). In questo modo si trova favorito e anticipato il raccordo ed il dialogo tra gli organi di merito e la Cassazione organo di vertice giurisdizionale che vede valorizzato il proprio fondamentale ruolo nomofilattico. Circa i tempi di attuazione, saltato il 2021, si stima che le leggi delega possano essere adottate entro la fine del primo semestre del c.a. e che i decreti attuativi possano essere pubblicati entro la fine del 2022 ed ancora si può stimare che entro fine 2023 possano essere adottati eventuali e ulteriori strumenti normativi attuativi che siano ritenuti necessari (decreti ministeriali e/o regolamenti).

IL VALORE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA.

In Italia, più in generale, sono oltre 200 i miliardi annualmente prodotti dal "*settore della giustizia*" dei quali circa il 10% si perde per grave inefficienza organizzativo strutturale, tempi lunghi e talvolta anche grave contraddittorietà delle risoluzioni giudiziarie infine adottate. Mentre, in Cassazione, si accumulano quasi 50 miliardi di controvalore (relativi a 45.000 ricorsi) delle cause arretrate nel (solo) "settore tributario di legittimità"[153] oltre le altre, ovvero, a poter realmente affermare che: *"c'è una finanziaria nascosta tra le carte della Corte".*

In ogni caso, e siamo alle azioni politico amministrative di un precedente Esecutivo, dopo l'emanazione del Decreto adottato in materia e denominato della "pace fiscale" il n.119 del 23 ottobre 2018[154] si era tentato di emendarne "utilmente" il testo normativo introducendovi delle norme correttive, ma senza riuscire a ottenere alcun esito positivo. Infatti, insieme a diversi altri qualificati proponenti, era stata segnalata a quel Governo, così come al Legislatore parlamentare, durante l'iter di conversione in legge di quella decretazione, una possibile, quanto mai auspicabile, integrazione delle fonti normative allora poste in esame per l'approvazione parlamentare, inviando una bozza di proposta di legge in materia, recante*:*

"Interventi urgenti per assicurare la funzionalità del settore civile-tributario della Corte di cassazione".

Si trattava della proposta, allora emendativa, che ora è organicamente inserita in altro testo[155] all'epoca indicata quale possibile modifica ed integrazione del testo di quel Decreto fiscale in conversione dinanzi al Parlamento nell'ottobre 2018. Data la sua perdurante attualità consisteva, e consiste, ove lo si voglia riprendere in esame, in un elaborato di proposta avente applicazione con oneri minimi di spesa che era, e resta, funzionale agli obiettivi perseguiti da quella decretazione divenuta poi legge in materia. In specie, dall'articolo 16 del testo dedicato alla implementazione rapida dei sistemi di automazione del processo tributario nei gradi di merito, rispetto a quella tuttora mancante del settore ordinario della giurisdizione (leggi Cassazione, con la Sezione tributaria, in

[153] Cifra calcolata solo in relazione alle oltre 45.000 controversie tributarie arretrate.

[154] Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale S. o. n.147 del 2018 con vigenza dal 24 ottobre 2018.

[155] Esattamente nel cap.98 del testo intitolato: "Diritto, economia e giurisdizione" ove trova sviluppo nelle pagine 410 e seguenti

entrambe le sue componenti operative). Una integrazione, di natura omogenea rispetto a materia e testo normativo che ben si rendeva possibile durante la fase di esame - conversione del decreto alle Camere[156]. Purtroppo, così non è stato malgrado il nostro personale impegno, ma l'emergenza restava, e resta, sia pure su cifre ridottesi.

Permane, per la struttura giudicante tributaria della Corte il vero problema di attività che è amministrativo relativo all'organizzazione efficiente dei servizi e non di natura giurisdizionale.

Tuttavia, resta il fatto che quella proposta con gli opportuni aggiornamenti già effettuati ed i sempre possibili, da apportare, mantiene una sua piena attualità, insieme all'urgenza dell'invocato intervento legislativo. Questo è essenziale per il settore della giurisdizione civile - tributaria ed in specie per il ruolo svolto dalla Corte di Cassazione: giunta nel 2020 a raggiungere gli oltre 121.000 ricorsi civili arretrati[157]. Nel frattempo, molte parole sono state pronunciate, intervenuti tanti, insieme a contributi scritti, svolti convegni, incontri, numerosi dibattiti, comprese audizioni parlamentari; oltre ancora, alla costituzione di Commissioni di studio e di gruppi di lavoro. Tuttavia, così facendo, si continua a non centrare la soluzione del "reale problema" che in specie costituisce l'ostacolo maggiore della giurisdizione nazionale, costituito dalle carenze del processo civile ed in particolare, i mezzi e l'organizzazione dedicata all' efficiente svolgimento del contenzioso tributario nel grado di Cassazione.

Un problema di struttura che, come in precedenza detto, è prettamente di carattere "amministrativo - organizzativo" dovendosi implementare i "mezzi" e le strutture operative necessarie, locali compresi, rispetto agli obiettivi realisticamente raggiungibili ampliando gli organici dedicati e non di altra natura.

Comunque, su altro e diverso piano, qualcosa si è mosso.

Il ruolo dell'accademia.

Infatti, al contrario di tanti altri ed in specie delle primarie istituzioni statali si è mossa l'**Università** e fra le prime la **"Guglielmo MARCONI" di Roma** che ha fatto codificare una nuova materia di studio[158] l'Economia giudiziaria, inserendola nel Corso di Laurea

[156] Un testo poi convertito in legge il 13 dicembre 2018 ed il 18 pubblicato in G.U. senza contenere le modifiche proposte.

[157] Esattamente al numero di 117.065 alla data del 31 dicembre 2019.

[158] Al III anno del Corso di Laurea triennale citato nel testo ed accanto a JUS/10, Contabilità di Stato e degli enti pubblici (6 CFU), è stata introdotta la nuova materia di *"Economia degli uffici*

triennale in Scienze giuridiche, classe L-14, Facoltà di Giurisprudenza. Ove ha inoltre previsto una specificazione degli studi che, con decorrenza dall'anno accademico 2019/2020, vede configurato un "*Orientamento sull'organizzazione giudiziaria"* in un nuovo ambito della didattica, nel quale la materia di *"Economia degli uffici giudiziari*" è stata affidata all'autore del presente elaborato. Con quello che, con alcuni opportuni adattamenti, viene a costituirne il testo accademico di riferimento per quegli studi. Inoltre, nello stesso ambito didattico, lo scrivente è stato incaricato delle complessive funzioni di orientamento ed in particolare di quelle indirizzate agli iscritti provenienti dal Settore pubblico specificamente rivolte a soggetti interessati appartenenti all'organizzazione giudiziaria[159].Comunque, anche in questo caso, in specie per chi scrive, nel perdurante disinteresse alle problematiche del Ministero della giustizia, si deve confermare valido quel detto bi-millenario romanistico che recita: *"nemo profeta in patria".*

La proposta legislativa che venne articolata per la Sezione tributaria.

Durante la fase di conversione in legge si era proposta la seguente modifica:
"dopo l'articolo 16 del Decreto legge n.119 del 23 ottobre 2018 inserire l'art.16 bis, nel testo seguente (ovvero, da trasfondere in altro strumento normativo)***.***
Art.1. Istituzione della Sezione tributaria presso la Corte di cassazione.
E' istituita la Sezione tributaria presso la Corte di cassazione, avente competenza esclusiva per il contenzioso erariale, con gli organici di magistratura, la dirigenza ed il personale amministrativo indicati nella tabella allegata. Nell'ambito della Sezione ordinaria potrà essere organizzata una struttura interna dedicata, mediante appositi collegi giudicanti, all'eliminazione dell'arretrato esistente, come previsto nelle linee guida che saranno appositamente determinate con programma dal Primo Presidente della Corte.
Art.2. Limite di età per la permanenza in servizio nelle magistrature.

giudiziari" docenza affidata a Stefano PALUMBO, con la codifica SECS-P/07 e per la validità di 6 crediti formativi universitari.

[159] Il Corso di Laurea triennale in Scienze giuridiche, classe L-14 (Giurisprudenza) dell'Università degli Studi "Guglielmo MARCONI"- Orientamento di organizzazione giudiziaria - è stato rimodulato, in parte significativa, a partire dal corrente Anno accademico 2019/20, per gli allievi interessati che sono in servizio nella Pubblica amministrazione ed in specie per quelli appartenenti ai ruoli giudiziari del Dicastero della Giustizia.

Il limite di età, per il collocamento in quiescenza, dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari è fissato al compimento di anni settantadue.

Art.3. Modifiche al Codice di procedura civile.

3.1.Il testo dell'articolo 369, primo comma, è modificato come segue:

"Il ricorso deve essere depositato nell'ufficio di Cancelleria o di Segreteria dell'Autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento impugnato, a pena di improcedibilità, nel termine di giorni venti dall'ultima notificazione alle parti contro le quali è proposto ed inviato quando siano trascorsi i termini relativi a controricorso ed incidentale di cui agli artt.370 e 371, senza ritardo, alla Cancelleria della Corte di cassazione che provvede alla relativa iscrizione".

3.2. Al testo dell'art.370, terzo comma, del Codice del rito civile è apportata la seguente modifica:

"Il controricorso, insieme con gli atti e i documenti e con la procura speciale se conferita con atto separato, depositato nelle forme e termini previsti dall'art.369, deve essere inviato alla Cancelleria della Corte di cassazione, unitamente al fascicolo d'ufficio, non appena spirati i termini processuali".

3.3. Il testo dell'art.378 del Codice processuale civile rubricato al: *"Deposito di memorie di parte"* è modificato, rispetto alla formulazione attuale, sostituendo il termine *"presentare*" con quello di: "*inviare, per posta elettronica certificata";* divenendo:

"*Le parti possono inviare, per posta elettronica certificata, le loro memorie in cancelleria non oltre cinque giorni prima dell'udienza*".

In conseguenza, è abrogato l'art.140 delle Disposizioni di attuazione del Codice processuale civile.

3.4. Al testo attuale dell'art.388 del Codice processuale civile recante la disciplina della *"Trasmissione di copia del dispositivo al giudice di merito"* si apportano le modifiche testuali seguenti:

a) soppressione del termine *"può";*

b) modifica del verbo *"avvenire*" in "avviene"; e,

c) soppressione del termine *"anche"* attualmente inserito nell'ultima frase dell'articolo.

Il testo, in conseguenza modificato, reca:

" La trasmissione avviene in via telematica".

Art.4. Magistrati addetti all'Ufficio del Massimario presso la Corte di cassazione.

Al fine di concorrere all'eliminazione dell'arretrato esistente nel settore civile – tributario e della protezione internazionale delle persone, presso la Corte, è previsto il passaggio,

a domanda, nel limite complessivo di 25 unità, in posizione soprannumeraria ad esaurimento, nel ruolo organico della Corte, di magistrati assegnati all'Ufficio del Massimario che siano in possesso della quarta valutazione di professionalità, previa valutazione d'idoneità, da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. Con provvedimento del Primo Presidente della Corte verrà disposta l'assegnazione alle funzioni giudicanti dei suddetti magistrati presso le Sezioni civili di destinazione.

Allegato

Tabella di composizione degli organici di magistratura, dirigenza amministrativa e di personale della Sezione tributaria della Corte di cassazione.

Alla Sezione tributaria, istituita ai sensi dell'art.1 della presente, sono assegnati, nei limiti della dotazione organica complessiva di magistratura prevista per la Corte di cassazione:

- **1 Presidente titolare,**
- **7 presidenti di Sezione,**
- **42 magistrati con funzioni effettive di Consigliere,**
- **20 magistrati del Massimario nominati ex art.4 della presente legge,**
- **50 magistrati Ausiliari.**

L'organico del personale dirigenziale e amministrativo della struttura, nell'ambito della dotazione organica complessiva della Corte , è previsto come segue:

- **1 Dirigente amministrativo,**
- **4 Funzionari giudiziari,**
- **1 Funzionario informatico,**
- **1 Funzionario statistico,**
- **6 Cancellieri,**
- **12 Assistenti giudiziari,**
- **4 Operatori amministrativi,**
- **4 Ausiliari.**

Il Ministero della Giustizia dovrà provvedere mediante specifica procedura d'interpello, entro 60 giorni dalla data di approvazione della presente. In sede di prima applicazione è inquadrato, a domanda, nelle funzioni di Dirigente amministrativo, di II fascia economico retributiva, il funzionario direttivo che per un periodo di almeno cinque anni, anche non continuativi, abbia lodevolmente diretto l'Ufficio di Cancelleria della previgente Sezione tributaria entrata in funzione presso la Corte dal mese di luglio del

1999. Il Ministero della Giustizia dovrà attivare relativa procedura di inquadramento, a domanda degli interessati, entro il termine di 60 giorni dalla data di pubblicazione della presente legge. Con previsione che al personale in servizio nelle due componenti costitutive della Sezione tributaria della Corte spetti il trattamento retributivo accessorio erogato ai dipendenti dei corrispondenti livelli e qualifiche professionali che prestano servizio presso le Commissioni tributarie di merito.

Norma di copertura finanziaria.

L'impegno di spesa da individuare è limitato in tutti gli oggetti, alla gestione corrente, ordinariamente in atto, potendosi provvedere nell'ambito di quanto previsto in bilancio per retribuire il personale di magistratura dei vari ordinamenti. Per il resto del necessario, alla copertura, nei limiti dei relativi stanziamenti di bilancio in atto e nei termini previsti per gli anni 2020 e seguenti. Quindi, attraverso la prevalente imputazione dei risparmi di spesa che si avranno disponibili nella gestione contabile ordinaria sopravvenienti dalle riduzioni di oneri determinati dai pensionamenti[160] che si verificheranno nel periodo interessato per quanto attiene al dirigente ed al personale appartenente alle aree e qualifiche funzionali in servizio nell'Amministrazione giudiziaria del Ministero della Giustizia nel "Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e dei servizi[161]".

Tornando al Piano in esame.

Gli interventi previsti sul processo civile esecutivo e sui procedimenti speciali.

Il settore dell'esecuzione forzata dei provvedimenti merita un'attenzione particolare in ragione della centralità del problema della realizzazione coattiva del credito ai fini della competitività del "sistema Paese". In tema, le linee di intervento che si propongono con il Piano hanno lo scopo di rendere più celere il rito e spediti i procedimenti esecutivi, intervenendo sotto diversi profili di criticità storicizzate da dover superare: si abrogano le disposizioni del Codice di procedura civile e di altre leggi che si riferiscono alla formula esecutiva ed alla c.d. "spedizione in forma esecutiva" per rendere più semplice l'avvio della fase di esecuzione (realizzazione in concreto del credito giudiziario) mediante una semplice copia attestata conforme all'originale.

Anche nel settore dell'esecuzione immobiliare, con le modifiche si viene a prevedere una

[160] Che sono assolutamente prevalenti nel numero rispetto alle poche assunzioni di nuovo personale. Entro il 2024, a situazione invariata, l'organico dei ruoli giudiziari del Ministero della giustizia, ove sono presenti 32.000 dipendenti sui 44.000 previsti, scenderà a meno di 20.000 complessivi, così impedendo l'operatività minimale degli Uffici giudiziari.

[161] Ove essi erano meglio dettagliati nel corpo dell'art.26 del D.l. in conversione.

generale riduzione dei termini dati per il deposito della certificazione ipocatastale, per guadagnare nella fase introduttiva almeno 60 giorni;

Sempre con riferimento alle esecuzioni immobiliari, viene potenziato lo strumento della "delega" esteso anche a quei settori finora rimasti esterni alla competenza del giudice dell'esecuzione (ad es. la fase distributiva). Comunque, si prevede un rigido meccanismo di controllo sul delegato, con precise scadenze temporali, onde velocizzare la fase liquidatoria. Si propongono alcuni interventi in punto di custodia dei beni esecutati che prevedono che il Giudice dell'esecuzione provveda alla sostituzione del debitore nella custodia, nominando il custode giudiziario entro quindici giorni dall'avvenuto deposito della documentazione ipocatastale). Per quanto attiene alla materiale liberazione dell'immobile (rilascio) si prevede che gli obbligati lo rendano subito, libero, ove non sia abitato all'esecutato e dal suo nucleo familiare; ovvero, che questo sia occupato da soggetto privo di titolo opponibile alla procedura ed al più tardi nel momento in cui pronuncia l'ordinanza con cui è autorizzata la vendita o sono delegate le relative operazioni. Si introduce il meccanismo della cosiddetta <**vente-privée**> (vendita diretta del bene pignorato da parte del debitore) che, con i necessari accorgimenti, può favorire una liquidazione "virtuosa" e più rapida attraverso la collaborazione "interessata" del medesimo debitore[162].

Inoltre, si introducono semplificazioni procedurali nell'espropriazione "presso terzi" e si interviene sulle misure di coercizione indiretta (c.d. **astreinte**), attribuendo tra l'altro anche al "Giudice dell'esecuzione" il potere di imporre l'astreinte, misura particolarmente utile ove vengano in rilievo titoli esecutivi diversi da un provvedimento di condanna o nel caso in cui la misura di coercizione indiretta non sia stata richiesta prima al Giudice della fase di cognizione.

Gli obiettivi specifici.

L'obiettivo principale della riforma è quello di definire una serie di interventi che possano garantire la semplificazione delle forme ed in conseguenza diretta dei tempi di durata del processo esecutivo. Con le modalità di attuazione, il Piano rafforza la tutela del creditore o dell'avente diritto munito di un titolo esecutivo, mediante un alleggerimento delle forme, la semplificazione dei modelli processuali, l'accelerazione dei tempi (l'eliminazione di termini superflui e la più sollecita cadenza temporale delle fasi della vendita) verso la maggiore effettività procedurale considerando che si tratta di attuare un giudicato. Infine,

[162] Migliore sarà il prezzo di aggiudicazione, maggiore sarà il residuo eventuale dal ricavato.

si propongono ulteriori interventi nel settore del contenzioso della famiglia. Così, il Piano intende sciogliere alcuni problemi legati alla compresenza di organi giudiziari diversi e individuare un rito unitario per i procedimenti di separazione, divorzio e per quelli relativi all'affidamento e al mantenimento dei figli nati al di fuori del matrimonio. Circa i tempi di attuazione, si stima, saltato il 2021, che le leggi delega possano essere adottate la fine del primo semestre dell'anno in corso e che i decreti attuativi possano essere adottati entro la fine del 2022 e stimare inoltre che entro fine 2023, possano essere adottati gli eventuali, ulteriori, strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti). Sempre in tema di effetti economici distorsivi causati da normative, per quanto riguarda la delicata ed incidente materia del diritto fallimentare, il Ministro della giustizia ha istituito una Commissione finalizzata a proporre emendamenti ad un corpus normativo denominato **"Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza**" nel testo che entrerà in vigore entro il quarto trimestre del 2022

La riforma della giustizia tributaria e le funzioni della Corte di Cassazione.

Il contenzioso di genere, settore cruciale per l'impatto che attualmente ha in negativo, e può avere, incidendo sulla fiducia degli operatori economici, deve essere visto anche nella prospettiva di dare certezza giuridica per la stabilità degli investimenti esteri. Purtroppo, nel settore processuale, per gli assurdi tempi giudicanti, in specie presso la Cassazione (ci sono ancora quasi 1.000 ricorsi relativi agli anni 2010, 11 e 12 da decidere), ove risente fortemente delle criticità legate ai tempi dell'amministrazione della giustizia di una "giurisdizione specializzata" che il legislatore incauto ha fatto divenire "mista" nel giudizio di legittimità. In particolare: sotto il profilo quantitativo, il contenzioso tributario costituisce una componente molto importante dell'arretrato civilistico che si è accumulato, negli ultimi venti anni, dinanzi alla Corte di Cassazione (attualmente sono 112.000 i ricorsi arretrati, dei quali oltre 45.000 in materia di contenzioso erariale[163]). Presso la quale, nella generica previsione dell'art.62 del c.d. "codice processuale tributario" con decreto del Primo Presidente del 19-21 giugno del 1999, venne istituita una Sezione tributaria organo giudicante che, nella cronologia istituzionale della Corte, assumeva la denominazione di V civile. Inoltre, nel dicembre del 2017, d'intesa con il Comando generale del corpo il Primo Presidente ha istituito, con proprio decreto, un Nucleo della Guardia di finanza presso la Corte.

Il nucleo della Guardia di finanza.

Secondo le stime più recenti, nonostante i grandi sforzi profusi sia dai magistrati della Sezione specializzata che dal personale ausiliario, alla fine del 2020, vi erano pendenti "arretrati" quasi 50.000 ricorsi del contenzioso erariale di legittimità, relativi ad un controvalore documentale di causa pari ad quasi altrettanti miliardi di euro. Tuttavia, dev'essere aggiunta la considerazione che vi è stata una rilevante contrazione statistica nei numeri del contenzioso iscritto in appello dinanzi alle Commissioni tributarie regionali (da 47.015 appelli nel 2019 si è scesi a 42.701 nel 2020). Anche il biennio <covid2019> ha inciso sulla notevole diminuzione numerica che insieme ad una contrazione ancora più marcata delle controversie pendenti in primo grado davanti alle Commissioni tributarie provinciali (da 142.522 ricorsi nel 2019 ai 108.699 nel 2020) ha fermato una tendenza in aumento che sembrava (ai primi di marzo del 2020 in Corte erano già stati depositati più di 7.300 ricorsi tributari) inarrestabile. Sono elementi decisivi che fanno

[163] Mentre, altri 15.000 circa sono relativi a ricorsi in materia d'immigrazione.

credere, insieme alla perdurante diminuzione dei ricorsi diretti alla Corte di legittimità che il flusso, in questa sede, possa ridursi in grado sempre più significativo nei prossimi dieci anni. Se poi si procedesse ad una complessiva riforma, ragionevolmente semplificata, del sistema fiscale nella quale siano resi di attivazione indispensabile gli istituti sostitutivi del contenzioso, rappresentati dall'autotutela e dai "mezzi giustiziali", i risultati sarebbero di certo migliori. Infatti, deve dirsi che, sotto il profilo qualitativo, le decisioni adottate con i provvedimenti della Corte di Cassazione comportano spesso l'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle Commissioni tributarie regionali: si è passati dal 52 per cento verificatosi nel 2016, al 47 per cento nel 2020, con variazioni non particolarmente significative negli ultimi cinque anni. Sotto il profilo temporale, i tempi di giacenza dei ricorsi da definire in Cassazione sono in alcuni casi troppo lunghi (fino ad oltre otto anni) in ciò aggiungendosi alla durata dei giudizi svolti nei due precedenti gradi di giudizio. In conseguenza, negli obiettivi da raggiungere, gli interventi sono prioritariamente rivolti a ridurre in assoluto il numero di ricorsi rivolti alla Cassazione oltre che, con interventi organizzativo-strutturali presso l'organo superiore, a farli decidere più speditamente, nel modo più adeguato.

Modalità di attuazione:

Il Piano progettuale nazionale, insieme a quello specifico, deve assicurare un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche, l'interconnessione dei sistemi ed assicurare la loro piena accessibilità da parte del pubblico. Nel caso, si tratta di un ambito sul quale il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria ha prospettato interventi concreti mediante un "Progetto" da realizzarsi nell'arco di un triennio. Allo stesso scopo, con particolare interesse per la giurisdizione tributaria, il Piano ipotizza di introdurre l'istituto processuale del "**rinvio pregiudiziale**" per risolvere, subito, i dubbi interpretativi sollevati e per tale via prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati proprio della Corte di Cassazione. Per quanto riguarda il problema pluriennale insoluto dello smaltimento dell'ingente arretrato accumulatosi presso la Corte ordinaria di legittimità, il Piano agisce mediante strumenti già analizzati, come il rafforzamento della dotazione di personale e un intervento, mediante adeguati incentivi economici, segnatamente per il personale ausiliario. Sul punto, inoltre, sarebbe in fase di elaborazione una proposta volta ad ampliare l'organico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione[164].

[164] Se si tratta di una proposta legislativa, prima deve essere istituita la Sezione stessa in quanto prevista con provvedimento amministrativo.

La "giustizia tributaria" ed i mezzi di "auto tutela".

Infine, per quanto concerne l'attività dei giudici di merito sia per la giustizia civile-commerciale che quella "specializzata" tributaria, un altro utile contributo può derivare dalla revisione dell'istituto della mediazione "rafforzato" nelle possibilità date per poter contribuire concretamente alla riduzione del contenzioso negli anni successivi. Istituto che, in ambito erariale, è rappresentato dai "mezzi giustiziali" sostitutivi di quelli giudiziari: ovvero, l'auto-tutela. Proprio per questo, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha costituito una specifica Commissione di studio chiamata a elaborare proposte di interventi organizzativi, strutturali e normativi per deflazionarne in assoluto il numero (peraltro ridottosi a seguito di condoni e definizioni agevolate, oltre alla situazione del covid2019) e, intanto, attuati per ridurre i tempi medi di definizione del contenzioso tributario. La Commissione si è avvalsa del contributo di qualificati esperti, provenienti dalle diverse categorie professionali, quali: studiosi della materia, giudici tributari del merito e della Corte di cassazione, come dei componenti dell'Organo di autogoverno della magistratura tributaria (in specie, il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria) di rappresentanti dell'Amministrazione finanziaria e dell'Agenzia delle entrate-riscossione. Alla Commissione ministeriale era stato richiesto di presentare, entro il 30 giugno 2021, una compiuta Relazione contenente proposte e interventi di settore che potessero essere formalizzati in atti normativi del Governo, o del Parlamento, aventi ad oggetto nuove regole a disciplina sia della struttura organizzativa della giustizia tributaria che del suo funzionamento. In materia, le "leggi delega" possano essere adottate entro la fine dell'anno in corso, 2022, mentre i decreti attuativi potranno essere adottati entro la fine del primo semestre successivo. Così, si può stimare che, entro la fine dell'anno 2023, potranno essere adottati quegli eventuali ulteriori strumenti attuativi (decreti ministeriali e/o regolamenti) necessari per la compiuta applicabilità delle previste modificazioni normative.

I diversi progetti che sono realizzabili in Corte di Cassazione.

Ovviamente, a parte l'attuazione del progetto più importante, come tale di probabile durata decennale, relativo alla necessaria normalizzazione di attività della giurisdizione tributaria di legittimità, settore ove l'arretrato in Corte (erano tendenti ai 60.000 gli "erariali" rispetto agli oltre 121.000 ricorsi civili rimasti da definire, iscritti dall'anno 2012 in poi) rappresenta un "controvalore" dichiarato, dalle rispettive parti, pari ad oltre 50

miliardi di euro[165], per il quale necessita l'adozione di un incarico di studio e progetto da parte del Ministero della Giustizia, si possono rapidamente far partire diverse altre utili attività.

Per entrare subito nello specifico, i *"progetti di efficienza*", insieme a quelli connessi per il "*recupero dei diversi cespiti erariali giudiziari"* attribuibili all'impegno <aggiuntivo e retribuito> del personale in servizio presso la Corte e la Procura generale di Cassazione, possono essere quelli sotto indicati:

a) per il Settore civile,

almeno i tre che si sono appena esaminati, relativi alla:

1) fase d'iscrizione dei ricorsi (allegazione e controllo delle ricevute da allegare);

2) misura dei relativi contributi, da versare nella misura dovuta (controlli a verifica degli importi: sul valore della causa principale ed incidentale);

3) richiesta di altri oneri processuali successivi, integrazioni dei versamenti, diritti e "contributo aggiuntivo" (legato alla verifica degli esiti giudicanti).

b) per il Settore penale,

4) nel capitolo seguente, verrà esposto nei dettagli un progetto penalistico.

Il principale è relativo alla riforma della fase attuale di recupero delle sanzioni processuali economiche destinate alla "Cassa ammende" che sono irrogate dai collegi giudicanti della Corte, in conseguenza dell'adozione della dichiarazione di non ammissibilità del ricorso, come previsto a termini dell'art.616 del Codice di procedura penale[166]. Sanzione ove le relative somme sono destinate, in base alle disposizioni di legge, alla devoluzione in favore di quella istituzione statale ultracentenaria costituita presso il DAP-Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria[167]. Inoltre, un altro aspetto innovativo che potrebbe

[165] Il calcolo, pur riferito al solo contenzioso tributario di legittimità, equivale al valore complessivo del contenzioso tributario di merito dell'anno 2017.

[166] Altre fattispecie sostanzialmente analoghe sono contenute in altre norme processuali, così come in quelle di attuazione.

[167] Sull'argomento, si veda più ampiamente, il testo di Stefano Palumbo: *"Il giudizio di ammissibilità del ricorso penale*" "Quaderno speciale", pubblicato a cura della Camera penale "O. MELPIGNANO" del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati presso il Tribunale di Brindisi, edito, a cura di, nel giugno del 2015.

essere preso in seria considerazione, avendo in diverse occasioni avuto dei precedenti, è quello seguente.

Il "Palazzo di giustizia di Roma" come una possibile area museale parziale.

Per la Corte altre utilità innovative sono possibili unitamente a un progetto giuridico culturale per l'istituzione di una sua parte ad "area museale" visitabile da un pubblico selezionato, prenotato, controllato e pagante, con itinerario all'interno dello storico "Palazzo di Giustizia".

Comunque, sono realizzabili altre misure gestionali positive, inoltre ricercando forme ulteriori di risparmio, ma anche qualche iniziativa innovativa:

- ad esempio, un possibile utilizzo con visita "prenotata" di un parte dello storico "Palazzo di Giustizia" attraverso un itinerario ben delimitato ed osservando delle rigorose norme di prudenza e sicurezza, in veste di "area museale" visitabile. Iniziativa a pagamento, con tante richieste quotidiane, utilizzabile da gruppi opportunamente selezionati[168] con una tempistica di prenotazione congrua ai fini dell'effettuazione dei controlli preventivi sui richiedenti visitatori. Nel caso, i relativi proventi, necessariamente da regolamentare, potrebbero andare parzialmente a finanziare qualcuna delle attività svolte dalla speciale "*Commissione per la conservazione ed il restauro del Palazzo di giustizia".*

I possibili risparmi di gestione.

Infine, un capitolo a parte viene dedicato a quei cospicui "risparmi di spesa corrente" che si rendono possibili sui costi della "gestione ordinaria" della Corte: pari ad oltre 5/600 mila euro all'anno, in relazione ai soli due cespiti che, qui di seguito, saranno considerati.

Le sanzioni processuali penali adottate dalla Corte.

Tornando alle attività collegate ai riti processuali, in effetti, presso la Corte di legittimità, con riferimento all'altro settore giudicante, il penale, si dovrebbe seriamente affrontare il problema che da ultimo abbiamo esposto. In particolare, organizzare il relativo sistema di esazione - recupero delle sanzioni economiche destinate alla Cassa ammende[169] così

[168] Con possibile apertura il sabato, dalle ore 10 - 18, prenotazione elettronica nominativa "a numero programmato" con un anticipo temporale che consenta la compiuta identificazione di sicurezza per ciascun visitatore.

[168] Con possibile apertura il sabato, dalle ore 10 - 18, prenotazione elettronica nominativa "a numero programmato" con un anticipo temporale che consenta la compiuta identificazione di sicurezza per ciascun visitatore.

[169] Si tratta di una istituzione statale importante, centenaria, eppure poco conosciuta, operante nel Dipartimento penitenziario.

attuando finalmente un sistema più efficace della riscossione. Oppure, in alternativa contraria, che deve essere letta in senso propositivo in considerazione realistica rispetto alla tanto deficitaria situazione attuale, rinunciando, come Ministero della giustizia, ad ogni aspetto di "richiesta-riscossione" dei cespiti dovuti quale pagamento per le sanzioni applicate nel rito penale[170]. Quindi, magari richiedendo al legislatore di abrogarle e così semplificando, di molto, il lavoro (dimostratosi in buona parte inutile) in proposito svolto, dapprima, dai dipendenti dell'Amministrazione giudiziaria e poi da altri addetti. Si tratta di problema divenuto storicamente cronicizzato, quanto sconosciuto ai più almeno negli esiti pratici[171] dato dal tanto marginale recupero di quelle (ingenti) somme relative alle condanne a pena pecuniaria stabilite dai collegi poste a carico delle diverse parti processuali ricorrenti in Cassazione[172]. In particolare, sono irrogate quando, a seguito dell'esito negativo deciso per l'atto di ricorso proposto, le parti "private" restino obbligate, ai termini economici specificamente stabiliti nel dispositivo reso dal collegio giudicante, al pagamento delle relative sanzioni processuali, in quel caso dichiarate applicabili[173]. Si tratta di statuizioni economiche aventi contenuto afflittivo che, per le parti ricorrenti, vengono disposte con la definizione del giudizio[174] in Corte nei termini di inammissibilità ed il cui pagamento è dovuto in favore della citata istituzione statale "Cassa delle ammende". Sono delle sanzioni pecuniarie inflitte principalmente a termini dell'art.616, come in base a diverse altre norme[175] del Codice di procedura penale, oppure ai sensi delle correlate Disposizioni di attuazione del C.p.p. ai ricorrenti. Ovvero, negli altri casi,

[170] Tali specifiche sanzioni processuali penali assumono, in realtà, natura di imposta statale seguendo un regime di prescrizione decennale.

[171] Deve lamentarsi come non vi siano delle statistiche nazionali e neppure distrettuali attendibili in materia di recupero erariale delle sanzioni processuali penali.

[172] Imputato, anche ricorrente in proprio, agli effetti del previgente art.607 ed in relazione all'art. 613 ed altri del Codice di procedura penale, con impugnative avverso applicazioni concordate della pena ed altro, nei casi che, a seguito della modifica processuale vigente dal 3 agosto 2017, non sono più consentite. Sono sanzionabili, inoltre, le impugnative proposte dal Responsabile civile, civilmente responsabile per l'ammenda e la parte civile.

[173] In realtà, nel vigente Codice di procedura penale, come nelle correlate disposizioni di attuazione, i casi normativi di possibile applicazione giudicante di tali sanzioni a soggetti del rito sono una decina.

[174] Ovvero, in altre situazioni ed istituti per sanzionare degli specifici comportamenti soggettivi anche di operatori ed ausiliari giudiziari vietati nel processo.

[175] Sono almeno otto le diverse fattispecie sanzionabili disciplinate dal Codice di procedura penale.

diversamente applicabili ad altri eventuali soggetti processuali: quali testimoni, ausiliari, custodi giudiziari, consulenti e periti, per sanzionare comportamenti loro non consentiti nel rito.

Comunque, in via principale, irrogata quando l'impugnazione per Cassazione presentata nel loro interesse venga dichiarata inammissibile da parte dei collegi giudicanti della Corte[176].

Gli esiti di inammissibilità dei ricorsi sono quelli prevalenti.

Le somme relative alle sanzioni inflitte, nell'anno giudiziario 2016, hanno raggiunto una entità di circa 60 milioni di euro attraverso un valore economico corrispondente alle disposizioni sanzionatorie irrogate in relazione ad oltre il 60% dei casi rispetto ai 58.015 provvedimenti decisori emessi. Ovvero, le sentenze pubblicate, una somma confermata "in aumento" nella successiva annualità 2017 e si trattava di cifra economica costituente un primato superato nel 2018[177] con un dato letteralmente stracciato poi nell'anno appena decorso. Infatti, il 64% del totale dei provvedimenti decisori penali emessi sono risultati, in base ai dispositivi di esito adottati, dichiarativi dell'inammissibilità del ricorso rivolto al Giudice di legittimità: una conclusione processuale "negativa" che viene sanzionata nella misura media individuale di euro 3.000[178] una somma posta a carico di ciascuna parte impugnante[179] Che, inoltre, può essere aumentata nell'importo fino ad €uro 4.000 nella considerazione "motivata" in sentenza (ordinanza) della particolare colpa rilevata nella presentazione dell'atto di ricorso. Nello specifico, l'applicazione sanzionatoria in argomento ha comportato, si ripete, il raggiungimento di una cifra annuale di competenza molto elevata superiore ai 60 milioni di euro sia per il 2016 che per il successivo anno giudiziario 2017[180] una entità poi aumentata notevolmente nel 2018 con le oltre 56.000 pubblicazioni effettuate, grazie ad una eccezionale produttività, nonostante una concomitante riduzione numerica dei ricorsi presentati alla Corte (52.000). Cifra complessiva che sale molto ancora, ammontando a ben oltre 200 milioni

[176] In realtà, la norma del Codice di procedura penale prevede l'adozione di una tale possibilità sanzionatoria anche al caso di rigetto del ricorso.

[177] Dato che erano già oltre 54.000 le pubblicazioni decisorie fatte alla data del 30 novembre 2017.

[178] Cifra che può salire fino a 4.000 euro nel caso dei così detti "de plano".

[179] Ovvero, se in un ricorso dichiarato inammissibile sono presenti più parti impugnanti, anche con graduazione della sanzione, ciascuna di esse sarà tenuta al pagamento.

[180] Dal 3 Agosto di quell'anno, ai sensi della legge n.168, è vigente l'aumento medio ad euro 3.000 di ciascuna sanzione, con l'importo di essa che può giungere fino a quattromila e più euro.

di euro, in relazione all'ultimo quadriennio di attività giurisdizionale della Corte nel settore penale e andando ben oltre quota 100 solo negli ultimi due anni (in entrambe le annualità, andando oltre quota 30.000 e per una media di euro 3.000 per ciascun ricorrente sanzionato). Cifra destinata a salire ancora molto, alla luce del 72% d'inammissibilità.

Con un recupero delle sanzioni che si dimostra molto problematico negli esiti concreti. Tuttavia, come altrettanto noto agli operatori del settore, l'esazione pratica delle somme è dimostrata essere molto carente negli esiti[181] e così il "ministeriale" non volersi occupare del problema, attraverso un'omissione di attività nei fatti invariata da diversi decenni, non aiuta neppure ad impostare i termini di un'eventuale soluzione del problema posto dalle caratteristiche proprie di quella specifica riscossione giudiziaria. Così al riguardo, si formula una proposta pratica.

Attivare la richiesta di pagamento direttamente dalla Corte di Cassazione: in sede di pubblicazione.

Allora, come qui si propone, non sarebbe meglio affidare alla struttura di Cancelleria della Corte giudicante, principale organo giudiziario "*irrogatore*", insieme alla Procura generale in sede, l'ideazione/attuazione di un *"Progetto per il pagamento delle sanzioni processuali*". Oppure, esatto contrario, invece dell'attuale pluridecennale stasi operativa, riflettere sulla possibile abolizione normativa delle misure sanzionatorie processuali in esame: una volta considerato che si sono costantemente dimostrate, almeno nei sette decenni applicativi trascorsi dal dopoguerra,[182] mezzi dissuasivi al ricorso del tutto inutili, se considerate ai ricercati fini deflattivi del relativo contenzioso? Nella realtà, le sanzioni, dopo lo svolgimento in Corte di un importante convegno nazionale tematico, sono state a quanto appare finora dalle risultanze verificate, ancora più inutilmente, oggetto di un sostanziale raddoppio nelle misure applicative: dato che a seguito degli aggiornamenti processuali, vigenti dall'Agosto del 2017, l'importo della sanzione normalmente disposta, in esito alla dichiarazione di inammissibilità adottata dalla Corte, è stato elevato

[181] Anche la trasmissione televisiva "REPORT" che all'epoca condotta, sulla RAI, dalla nota giornalista Milena GABANELLI si è occupata o meglio ha cercato di farlo, nel corso del 2016, del problema del mancato, e in ogni caso carente, recupero delle sanzioni processuali che si è appena posto nel testo, con un servizio inchiesta. Senza tuttavia riuscire a poter fornire informazioni e dati attendibili, poiché quelli resigli disponibili, di fonte ministeriale, non erano congruenti rispetto alla effettiva entità delle somme recuperate, oppure erronei, relativamente a quelle "di competenza" neppure esse ben quantificate.

[182] Anche se la riforma del processo penale, ivi compreso il testo dell'attuale art.616, risale alla Legge delega del 1988 con la normativa delegata vigente dal 24 Ottobre del 1989.

nell'importo fino ai 3.000 euro ed oltre[183] della misura irrogabile a carico di ciascun ricorrente. Occorre poi considerare l'iscrizione di oltre 55.000 ricorsi penali sia nel 2016 che nel 2017 e di 52.000 nel 2018 (però, con il risultato di oltre 56.000 sentenze pubblicate = più 4.000 di saldo positivo). Una capacità decisoria della Corte penale che, con numeri sostanzialmente analoghi, si verifica ormai da più di un decennio e, di questi, nell'anno decorso, oltre 36.000 sono stati dichiarati inammissibili: pari ad oltre il 60% dei casi. Anche per il 2019 i ricorsi penali rivolti alla Corte sono stati oltre cinquantamila ed anche le sanzioni erogate saranno almeno equivalenti all'entità elevata del decorso anno. Infine, resta da sottolineare al lettore un fatto grave in un'epoca telematica: ossia quello che non esistono, e quindi non sono disponibili, fonti statistiche attendibilmente consultabili in materia. Nel biennio covid2019 il numero delle impugnative è sceso, mentre le dichiarazioni sanzionatorie sono salite (7 su 10) ed il loro importo pure: basta moltiplicare oltre 30.000 per 3.000 per sfiorare quota 100 milioni di €uro e di questi oltre 70 sono irrogati dalle ordinanze d'inammissibilità emesse dalla VII Sezione penale.

Nel seguito, occorre parlare, anche per farla conoscere alla platea dei lettori, di una specifica istituzione: la "*Cassa delle ammende*" un organismo costituente un particolare ente pubblico statale inserito nel settore penitenziario del Ministero della giustizia, nel DAP. Un organismo centenario, benefico per l'attività istituzionale svolta, che diverse norme processuali penali (una decina) prevedono economicamente di alimentare mediante quegli introiti economici <da sanzione>. In specie, di quelli legati agli esiti negativi decisi (inammissibilità del ricorso proposto) nel giudizio svolto dinanzi all'organo giudicante di vertice del sistema: la Corte di Cassazione.

La "Cassa delle ammende" (art.616 del Codice di procedura penale).

In effetti, in base alla norma specifica del Codice del rito penale, l'esito relativo alla dichiarata inammissibilità del ricorso per Cassazione viene sanzionato in tutti quei casi ove ricorre una situazione di "colpa" da dover valutare nella presentazione del mezzo[184]. Situazione statuita dai collegi giudicanti della Corte con obbligo di pagamento di una misura economica variabile. Tuttavia, di rilevante entità e della cui esazione successiva (quasi) niente è dato pubblicamente di poter sapere da statistiche consultabili malgrado l'importanza delle cifre relative: infatti, siamo oltre i 100 milioni annuali "di competenza"

[183] In realtà, in caso di "grave colpa processuale" considerata ricorrente nei cd ricorsi definibili "de plano" la cifra base di €uro 3.000 per ciascuno dei ricorrenti e può anche aumentare nell'importo e raggiungere gli euro 4.000.

[184] Come imposto, con graduazione della sanzione, da una decisione della Corte costituzionale.

che sommati solo nell'ultimo quadriennio portano ad oltre 320 milioni di €uro e quasi tutti restati non riscossi.

I Ministeri della giustizia e dell'economia uniti nell'inefficienza.

Eppure, nell'inefficacia che concorre con l'indifferenza ministeriale, tanto continua ad avvenire, da diversi decenni, pur essendo quelle notevoli risorse annualmente di entità multimilionaria destinate, per norma di legge vigente, spettare ad una istituzione storica, quanto benemerita, per gli "*scopi di aiuto sociale*" attribuitigli come oggetto di attività dalla normativa. Questo ente, in particolare, provvede alle proprie funzioni istituzionali attraverso i contributi economici statutariamente previsti ed erogati in favore delle attività mediante aiuti economici erogabili alle diverse categorie disagiate presenti nell'ambito penitenziario. Attraverso le altre misure estendibili al contesto familiare collegato agli arrestati, detenuti, agli internati e alle loro famiglie bisognose o restate prive di risorse, in specie a quelle necessarie per la cura di figli minori[185].

Questa, nella previsione normativa, è la missione istituzionale prevista per l'Ente dal suo così peculiare oggetto di attività.

Stiamo parlando della **"Cassa delle ammende**" che, nel sistema processuale penale, costituisce una istituzione benefica storica, quasi centenaria, la cui disciplina di legge risalente agli "anni Trenta" del secolo scorso volle costituire in un ente pubblico statale avente attribuita un'ampia autonomia contabile nella gestione delle risorse attribuite. In particolare, si tratta di una struttura, prevista in forma di ente pubblico statale nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in sigla D. a. p. del quale costituisce una importante componente[186] inserita nella dimensione organizzativa di quell'omonimo Dipartimento del Ministero della giustizia[187].

In proposito, si avanza in questa sede una semplice proposta di soluzione, come sempre

[185] Anche con progetti educativi e di sostegno scolastico per i figli minori di essi.

[186] Nella quale è ricompresa la componente della "Polizia penitenziaria", con oltre 40.000 unità in organico ed una dell'amministrazione civile composta da diverse altre migliaia di dipendenti dei vari ruoli specializzati nel trattamento infra-murario quanto esterno agli istituti esistenti.

[187] Quella revisione del testo nasce dalla corretta applicazione della Carta fondamentale della Repubblica che eliminando la previgente, storica, dizione "di Grazia e Giustizia" è avvenuta proprio a riconoscimento dell'attribuzione costituzionale conferita dalla Carta, in materia, al Presidente della Repubblica, venendo attuata dopo la complessiva riforma della struttura di Governo del 1999. Si tratta di quella intervenuta con la legge 300 di quell'anno che ha portato alla ridenominazione ed all'accorpamento di molti dei dicasteri fino ad allora esistenti.

immediatamente operativa, per tentare la utile riscossione delle sanzioni che è quella di seguito illustrata.

Una semplice proposta.

Infatti, per le somme di spettanza della <Cassa delle Ammende> come per le similari situazioni civilistiche (contributo raddoppiato in caso di inammissibilità/improcedibilità del ricorso), si potrebbe partire subito la relativa procedura amministrativa "sperimentale":

a) con la richiesta di pagamento (ex "avviso bonario") che poi, in caso di esito negativo di questa, sarà seguita da quella "esecutiva":

b) di attivare subito la fase di recupero delle sanzioni, direttamente ad opera degli uffici di Cancelleria della Corte, in specie della VII Sezione penale[188].

Ovviamente, con personale volontario e retribuito.

Il ruolo strategico della Settima sezione penale.

Considerato che tale struttura, nel sistema giudicante penale del Giudice di legittimità, costituisce l'organismo amministrativo - giurisdizionale incaricato del maggior numero di definizioni/pubblicazioni di provvedimenti decisori penali: arrivati ad essere più di 30.000 Ordinanze in un anno: è proprio questa la prima ragione funzionale per localizzarvi l'ambito progettuale in esame. Ovviamente, deve potersi trattare di attività "retribuita" volontariamente svolta insieme agli altri adempimenti esecutivi, su persone e cose, legata agli esiti del processo di legittimità penale. Contestualmente aggiungendovi quelle attività relative alla richiesta di pagamento per il conseguente recupero degli importi. Quindi, delineando una possibile procedura "esecutiva" erariale con l'invio degli atti relativi verso gli <Uffici distrettuali di recupero> da individuare nelle competenti Corti di appello[189] che costituiscono le sedi di provenienza dei ricorsi, applicando delle modalità operative sostanzialmente analoghe a quelle utilizzate in sede di pubblicazione dei provvedimenti decisori emessi nel settore civile (il "foglio notizie", ancora cartaceo, per procedere al recupero dei contributi processuali mancanti o parziali).

I particolari del "progetto sperimentale".

In altri termini, mediante la redazione automatizzata, effettuata in sede di scarico degli altri dati previsti nel sistema Sic[190] del verbale di udienza, documento cartaceo dove

[188] Al riguardo si veda il testo degli art.li 610, 611, 660 e 664 del Codice di procedura penale, 169 bis, 179, e seguenti, e 184 delle Disposizioni per l'attuazione del rito penalistico.

[189] Oppure, alle Commissioni tributarie regionali, organi di appello per il contenzioso erariale.

[190] Di quanto proposto nel testo sussiste la possibilità tecnica (funzionalità attivabile) in quel sistema.

sono trascritti gli esiti decisori di questa da redigere unitamente al "foglio notizie" in forma telematica da inoltrare in un sistema dedicato al recupero delle somme penalistiche. Quest'ultimo, il F.e.r. (foglio elettronico per il recupero) costituisce un documento contabile di natura "erariale" nel quale sono specificati ai fini di richiesta "alle parti sanzionate" che assumono la figura dei "debitori erariali" gli importi attestati e dichiarati dovuti dalla Cancelleria della Corte. Più esattamente, quei cespiti economici che gli Uffici giudiziari "destinatari della restituzione degli atti"[191] devono procedere attualmente a recuperare in favore dell'Erario statale.[192] In specie, si tratta delle Corti di appello, quali organi normalmente "emittenti" della sentenza che è stata impugnata dinanzi al Giudice nazionale, con gli <uffici per il recupero dei crediti giudiziari> ivi costituiti e inoltre, quella descritta, costituisce una attività seriale tale che si può agevolmente compiere in forma telematica.

Una sintesi sul valore dei progetti.

In sostanza, considerando il complesso delle attività amministrative di Cancelleria svolte in Corte, si può operare un calcolo del valore delle connesse entrate erariali, con questo che si ottiene sommando le cifre del settore civile a quelle omologhe contate nel campo penale: fra quelle direttamente versate dagli interessati per i servizi giudiziari resi e nel conto relativo siamo ragionevolmente sui 10 milioni di euro annuali.

Alcuni possibili risparmi gestionali.

Inoltre, in aggiunta alle maggiori entrate raggiungibili è possibile conseguire, come pure dimostreremo, in diversi altri ambiti gestionali che si manifestano carenti presso l'Ufficio giudiziario nazionale, alcuni consistenti risparmi economici di spesa corrente[193].

In effetti, **fra le attività rivedibili o superate**, quando non inutili e direttamente dannose, resta l'utilizzo eccessivo ed improprio di altre risorse, ovvero solo fra l'eccesso della posta raccomandata, assicurata e peggio di quell'ordinaria che ancora massicciamente

[191] Si tratta delle Autorità giudiziarie "emittenti" il provvedimento impugnato" in Corte.

[192] Documento contenente la certificazione di Cancelleria del diritto statale al recupero delle somme ivi indicate, da parte del Funzionario redattore.

[193] Evitare sprechi e risparmiare sui costi, ad esempio, installando luci a led, sensori crepuscolari ed altri di movimento in gran parte degli ambienti serviti dall'impianto d'illuminazione della Corte.

viene utilizzata, pur essendo in gran parte da eliminare,[194] oppure per i costi eccessivi dell'illuminazione (in talune situazioni inutile, sostituibile in alcuni ambienti con luci temporizzate, in altri con sensori crepuscolari) del "Palazzo di giustizia".

Si possono risparmiare concretamente oltre 500.000 euro l'anno.

A dirsi che**,** di sicuro, approfondendo la relativa analisi e insieme allargando la gamma degli oggetti di spesa verificati l'entità potrebbe risultare molto più consistente. Inoltre, se poi si pensasse, al Ministero, di estenderne la ricerca mirata almeno alle sedi esistenti negli ambiti circondariali e di procura, a quelli distrettuali con i corrispettivi uffici requirenti (e nel caso si tratta di oltre 400 sedi giudiziarie) le cifre da prendere in considerazione salirebbero e di molti zeri. Quindi, non sembri inutile sottolineare, anche in questo caso, quali siano i riflessi economici positivi, sia per cespiti di spesa annuale a carico di vari enti che per le specifiche poste ordinarie del bilancio del Ministero della giustizia[195]. Si tratta di uno dei tanti aspetti di risparmio che si rendono possibili nella gestione di quello superiore, e degli altri uffici giudiziari territoriali, ove il primo è una struttura nazionale configurante una macchina complessa e costosa che eroga infine pochi servizi utili.

Un quadro descrittivo ove quelli appena descritti costituiscono alcuni dei tanti aspetti critici, dei quali meglio scriveremo oltre dandone diversi ulteriori dettagli, soprattutto degli sprechi verificabili nel campo degli adempimenti processuali e amministrativi legati allo svolgimento del rito nel grado di legittimità: e nel caso si tratta quasi di una denuncia contabile.

Tuttavia, giunti a questo punto dell'analisi occorre passare all'esame parlamentare risolutivo di un grave problema di giustizia che non è più solo di <ambito nazionale> per il nostro Paese, una anomalia presente, ormai da oltre un ventennio, nel settore della giurisdizione tributaria ed in specie nel grado di legittimità di quella giurisdizione "mista" che viene ad essere svolto dalla Corte nazionale, l'organo di vertice dell'Ordinamento giudiziario italiano.

[194]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.

[195] Un altro argomento a favore, infatti a seguito dell'intervenuta conversione in legge, il 13.12.2018, del c.d. "Decreto fiscale" il Ministero della giustizia ha subito un taglio di bilancio ulteriore pari ad 11 milioni di euro.

Sulla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale.

Anche i tempi di definizione dei giudizi penali sono, da tempo, oggetto attento delle preoccupazioni delle istituzioni europee le quali hanno più volte osservato che le statistiche giudiziarie evidenziano una durata del procedimento penale in Italia di molto superiore alla media europea (cfr. sul punto il Rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia - CEPEJ - istituita presso il Consiglio di Europa).

Una eccessiva durata del processo reca pregiudizio sia alle garanzie delle persone coinvolte nel rito, dall'indagato, imputato, a vittima/persona offesa - parte civile che, generale, all'interesse dell'ordinamento giuridico all'accertamento ed alla persecuzione dei reati. Occorre procedere con puntuali interventi di riforma volti ad offrire ulteriori, necessari contributi per razionalizzare e accelerare il procedimento penale. Obiettivi. L'obiettivo generale è quello di rendere più efficiente il processo penale ed accelerarne i tempi di definizione. Tenuto conto di quanto contenuto nei disegni di legge che sono stati già presentati all'esame del Parlamento, il Governo punta a:

• semplificare e razionalizzare il sistema degli atti processuali e delle notificazioni; elaborare interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare finalizzati ad assicurare scansioni temporali più certe e stringenti, con riferimento in particolare alla raccolta degli elementi di prova ed alle conseguenti determinazioni concernenti l'azione penale, ove attualmente si può arrivare a due anni. Si deve poi ampliare la possibilità del ricorso ai riti alternativi con l'incentivazione dei benefici connessi alla scelta semplificatoria con interventi che riguardano in particolare il patteggiamento, il giudizio abbreviato e il procedimento per decreto penale di condanna. Risulta necessario predisporre dei regimi processuali rivolti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, tanto in primo grado quanto in fase di gravame. Garantire al dibattimento di primo grado una maggiore scorrevolezza. Migliorare l'accesso, snellire le forme e ridurre la durata complessiva del giudizio di appello, che rappresenta una fase particolarmente critica, in specie per la possibile prescrizione del reato. Comunque, definire i termini di durata dei processi, con previsione degli opportuni meccanismi di adattamento alle eventuali specificità dei singoli uffici giudiziari.

Modalità di attuazione: la proposta del Governo prevede un ampio ventaglio di strumenti, misure e interventi volti a realizzare gli obiettivi previsti ed enumerati. I) In primo luogo, si prevede l'adozione e diffusione dello strumento telematico per effettuare il deposito di atti e documenti, nonché per talune comunicazioni e notificazioni, oltre quanto disposto

durante l'emergenza indotta dall'epidemia di sars-covid/2019. Inoltre, vengono adottate alcune specifiche cautele per assicurare l'effettiva conoscenza dell'atto introduttivo da parte dell'imputato. Al riguardo, si deve stabilire che la prima notificazione avvenga necessariamente tramite contatto personale o ravvicinato con l'accusato, mentre tutte le notificazioni successive alla prima si potranno eseguire presso il difensore, di fiducia o d'ufficio e con uso di modalità telematiche. In relazione agli interventi sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare, il Piano prevede la rimodulazione dei termini di durata e della scansione degli attuali termini, il controllo giurisdizionale sulla data di iscrizione della notizia di reato insieme all'adozione di misure per promuovere organizzazione, trasparenza e responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nell'attività di indagine. Inoltre, per riuscire garantire al dibattimento, in primo grado, una maggiore scorrevolezza, vengono messe in campo diverse misure, anche organizzative tra le quali: la previsione di adempimenti concernenti la precisa calendarizzazione delle udienze dedicate all'istruzione dibattimentale e di quelle dedicate alla discussione finale, con la reintroduzione della relazione illustrativa delle parti sulla richiesta di prove. Insieme alla definizione di un termine congruo, precedente all'udienza, per il deposito degli elaborati redatti dai periti e dai consulenti tecnici.

Inoltre, procedere alla semplificazione di alcune delle regole disciplinanti l'istruzione dibattimentale, l'assunzione probatoria e in particolare delle norme in tema di rinuncia alla prova. Infine, per assicurare tempi certi oltre ad un accesso ragionevolmente selettivo alla sede giudicante di appello, si intende agire attraverso la previsione di verifica dell'ammissibilità dell'impugnazione[196] da consentire unicamente se il difensore dell'assente è munito di uno specifico mandato ad impugnare. Una previsione limitativa che sarà codificata insieme allo snellimento complessivo delle forme di svolgimento del giudizio di appello. Inoltre, verranno definiti interventi tesi a garantire una più accentuata riduzione dei procedimenti, in particolare intervenendo: sull'attuale procedibilità officiale di diversi reati; nonché, sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie onerose, con misure a tutela concreta delle vittime.

Infine, sull'ampliamento dell'applicazione dell'istituto della" particolare tenuità del fatto".

In tale direzione, vengono prese in considerazione eventuali iniziative concernenti la prescrizione del reato, inserite in una cornice razionalizzata e resa più efficiente, ove l'evento prescrizionale non rappresenti più l'unico rimedio (o "valvola di sfogo") del quale

[196] Istituto introdotto nel processo civile con l'art.348-bis C.p.c. che può essere rafforzato.

si può munire l'ordinamento giudiziario insieme a quello sostanziale-processuale nel caso in cui i tempi del processo si protraggano irragionevolmente. Mentre, sui tempi di attuazione previsti per questa riforma del rito esaminata, con il D.m. giustizia del 18 marzo 2021, il Ministero, ha istituito un'apposita Commissione per l'elaborazione di proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché, specificamente, in materia di ricorrenze normative sulla prescrizione del reato. La Ministra ha disposto con il medesimo decreto che i lavori della Commissione dovevano essere ultimati il 23 aprile 2021, una data prorogata poi all'8 maggio del decorso anno e comunque non rispettata. Nel mentre, per quanto riguarda la Commissione relativa alle modifiche al processo penale ed al sistema sanzionatorio, i lavori sono stati organizzati attraverso la costituzione di sotto-Commissioni ciascuna dotata di specifiche aree di competenza, distinte come di seguito:

a) Prima sottocommissione:

- per atti; notificazioni; termini di durata del processo; impugnazioni; criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343, con riferimento al processo in assenza;

b) Seconda sottocommissione:

- è dedicata alle proposte sulla fase delle indagini preliminari e svolgimento della relativa udienza; ai procedimenti speciali; alla fase di giudizio, con i criteri per la più compiuta attuazione della Direttiva UE 2016/343 in ordine al rafforzamento di alcuni aspetti della "presunzione di innocenza" dell'imputato che, per noi, in base alla Costituzione, è più ragionevolmente una "presunzione di non colpevolezza"[197];

c**) Terza Sottocommissione**:

- deve occuparsi di modificazioni al sistema sanzionatorio; condizioni di procedibilità; prescrizione del reato; valutazione di ulteriori strumenti deflattivi; eventuale ampliamento degli istituti di cui agli articoli 131-bis e 162-ter del Codice penale, con valorizzazione di percorsi di effettiva giustizia riparativa.

Si stimava che le <leggi delega> potessero essere approvate entro la fine dell'anno 2021 e i relativi decreti attuativi adottati entro il 2022: ora speriamo nella seconda scadenza. Inoltre, si stima che, entro la fine del 2023, possano essere adottati gli eventuali ulteriori strumenti normativi attuativi (decreti ministeriali e/o norme regolamentari). Vedremo cosa accadrà.

[197] Fino "alla definitiva condanna" in base al testo dell'art.27, ultimo comma, della Costituzione.

La riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Occorre sottolineare come il Piano nazionale di r.e.r. nell'ambito dell'intervento integrato rivolto a consentire un essenziale recupero di efficienza dell'intero comparto della giustizia, in specie di quella ordinaria, assumono un importante rilievo, accanto ed oltre le modificazioni di istituti processuali, gli interventi di riforma dell'Ordinamento giudiziario previsti. Per questo motivo, è stato approntato un <disegno di legge governativo> di organica riforma di molte delle norme ordinamentali vigenti che si trova all'esame della competente Commissione parlamentare[198]. Negli intenti riformatori enunciati, si tratta di un intervento normativo che non è diretto a esplicare i suoi effetti unicamente sul profilo ordinamentale dell'organizzazione della magistratura, ma volto a produrre conseguenze dirette che si vogliono positive sull'efficienza dell'amministrazione della giustizia.

Gli obiettivi specifici.

In effetti, l'articolato sopra citato si pone gli ambiziosi obiettivi di ottenere un generale miglioramento di efficienza e nella complessiva gestione di mazzi, sedi, servizi e delle risorse umane disponibili negli uffici e da assumere attraverso una serie di innovazioni per ammodernare l'organizzazione complessiva dell'attività giudiziaria. Tuttavia, occorre garantire un esercizio di "governo autonomo" della magistratura "ordinaria" libero sia da condizionamenti politici esterni che dall'influenza di logiche improntate al solo interesse "efficientistico" del profilo di buon andamento nell'amministrazione della giustizia. Quindi, attraverso le previste modalità di attuazione con riferimento al tema dell'organizzazione dell'attività degli uffici e con una voluta diretta incidenza sulla gestione efficiente del comparto giustizia, gli interventi di riforma prevedono:

- a) l'estensione, anche al settore penale, dei programmi di gestione volti a ridurre la durata dei procedimenti e definire degli obiettivi di rendimento dell'ufficio (standards);
- b) l'attribuzione al magistrato Dirigente dell'ufficio giudiziario del compito di verificare che la distribuzione dei ruoli e dei carichi di lavoro garantisca obiettivi di funzionalità e di efficienza di quell'organo e assicuri costantemente l'equità del carico di lavoro tra tutti i magistrati assegnati all'ufficio, le Sezioni ed i collegi giudicanti. Fra questi, deve essere ricompreso il compito per il Dirigente di monitorare costantemente le pendenze ed il sopravvenire di ritardi da parte di uno o più magistrati dell'ufficio, allo scopo di accertarne tempestivamente le cause ed eliminarne gli effetti, anche attraverso piani mirati di

[198] Ivi registrato come atto Camera n.2681 dell'anno 2021.

smaltimento di eventuali arretrati.

Per le attività requirenti, la complessiva riorganizzazione delle Procure della Repubblica, con obbligo per tutti gli Uffici di dotarsi di un modulo organizzativo improntato anche a obiettivi criteri di efficienza e di valorizzazione delle competenze dei singoli addetti (aree tematiche inquirenti).

In relazione alle norme di ordinamento giudiziario che possono produrre effetti di efficienza nella complessiva gestione delle risorse umane, si devono segnalare quali ulteriori traguardi:

- la riduzione dei tempi di accesso alla carriera dei magistrati per favorire una più giovane età dei vincitori di concorso; insieme all'estensione ai magistrati che ricoprono "funzioni apicali" dell'obbligo di permanenza negli uffici di nomina per un periodo di almeno quattro anni: considerato quale orizzonte temporale minimo necessario a poter consentire l'adeguata programmazione e organizzazione dell'ufficio diretto.

I Consigli giudiziari.

Inoltre, la preclusione alla partecipazione al concorso per la copertura di tutti i posti apicali (diversi da quelli di Primo presidente e di Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione) ai magistrati che, in ragione dell'età, non possano garantire la copertura dell'incarico direttivo richiesto per almeno quattro anni. Si dispone anche la riduzione dei casi possibili di passaggio di funzioni dagli incarichi giudicanti a quelli requirenti e introdotta semplificazione dell'attività devoluta ai Consigli giudiziari, ove, per le deliberazioni, gli avvocati e i professori di diritto sono chiamati a integrarne più significativamente la composizione rispetto all'attuale.

In relazione poi agli interventi diretti a garantire un esercizio dell'autogoverno della magistratura effettivamente libero da condizionamenti esterni e, quindi, improntato a scelte fondate unicamente sulla ricorrenza del "buon andamento dell'amministrazione giudiziaria" si prevede una riforma del procedimento sia di selezione che di conferma, dei magistrati "Dirigenti degli uffici giudiziari" (direttivi) e delle Sezioni (semi-direttivi). Tanto, deve realizzarsi unitamente ad incisive modifiche del procedimento di selezione specifico dei magistrati addetti alle funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione.

Il Consiglio superiore della magistratura.

Come confermato dal Ministro della giustizia[199] il 21 gennaio u.s. in occasione della solenne cerimonia dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario in Corte di Cassazione, un obiettivo ripreso con l'esame di una proposta di riforma normativa nel Consiglio dei ministri dell'11 febbraio occorre, al più presto, riformare il meccanismo di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, insieme ad una rimodulazione dell'organizzazione interna di quell'organo di rilevanza costituzionale, allo scopo di garantire un autogoverno improntato ai soli valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della giurisdizione. Sui tempi di attuazione: con il citato D.m. 26 marzo 2021, la Ministra aveva istituito una Commissione di studio per le specifiche iniziative di riforma del sistema elettorale e del funzionamento strutturale del Consiglio superiore della magistratura, insieme ad alcuni altri profili sensibili dell'ordinamento giudiziario. A partire dal disegno di legge di legge di iniziativa governativa (a.C.n.2681) nel testo attualmente sottoposto all'esame della competente Commissione parlamentare. Ove, il 15 maggio era indicato come data possibile di fine lavori della Commissione sede nella quale, come si è scritto in precedenza, sono stati articolati in sotto Commissioni[200].
Inoltre, occorre profondamente rivedere il giudizio disciplinare con il funzionamento e la composizione della Sezione specializzata dotata per legge di poteri giurisdizionali[201] come delle Commissioni disciplinari. Tuttavia, allo stato, non risulta prefissato il termine di presentazione degli emendamenti all'a.C.2681. In particolare, sui temi della riforma normativa del Consiglio superiore della magistratura e dell'ordinamento giudiziario normative che, entrambe, rappresentano nel sistema ordinamentale delle fonti legislative

[199] Si tratta della prof. Marta Cartabia.
[200] La prima ha per oggetto la riforma dei criteri delle valutazioni di professionalità dei magistrati, il funzionamento dei Consigli giudiziari, la rinnovata selezione per gli incarichi direttivi e semidirettivi e per l'accesso alle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, inoltre, la disciplina generale di accesso alla magistratura e quella sostanziale e processuale degli illeciti disciplinari. La seconda sotto Commissione, per competenza interna, si dovrà concentrare sul tema della ottimale organizzazione degli uffici giudicanti e requirenti, dell'organizzazione degli uffici del Massimario anche in Corte di Cassazione e sulla disciplina dei rapporti tra magistrati ed attività politica. Mentre, la terza sotto Commissione si occupa della riscrittura delle norme in tema di autonomia, costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.
[201] Le sentenze disciplinari emesse sono ricorribili in Cassazione davanti alle Sezioni unite civili con applicazione del Codice di procedura civile.

“rafforzate” in base alla Costituzione, in specie, l’art.104. Comunque, la Commissione a breve si appresta a individuare un “testo base” rispetto al quale proseguire l’esame, nell’alternativa tra il menzionato disegno di legge governativo e alcune proposte di emendamento di iniziativa politico-parlamentare aventi oggetto normativo in tutto od in parte coincidente. Per i tre progetti di riforma dapprima menzionati, il Governo aveva richiesto la trattazione parlamentare in <sede prioritaria> che ne poteva comportare la calendarizzazione per l’esame in Aula entro la fine del 2021, un traguardo saltato. Ora vedremo che succederà nel primo trimestre del corrente anno.

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA NELLE "RIFORME ABILITANTI" agli "investimenti strategici" del <next generation Italia> per "semplificazione" e la "concorrenza".

La semplificazione e la razionalizzazione della legislazione.

L'eccesso del numero di leggi insieme alla loro formulazione spesso carente, anche o soprattutto nella chiarezza espositiva, ostacolano non solo la vita dei cittadini ma frenano gli operatori d'impresa insieme alle iniziative economiche. Nella situazione italiana, la semplificazione della legislazione costituisce l'altro intervento riformatore essenziale per favorire la ripresa in crescita del Paese e supportare trasversalmente tutte e sei le principali missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Negli ultimi decenni, in Italia, sono state sperimentate politiche di semplificazione normativa, che hanno avuto effetti molto parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri, per due ordini di ragioni: a) il progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della P.a. e l'adozione di misure di semplificazione legislativa non accompagnate dai necessari interventi strutturali di carattere organizzativo. Ora, il P.n.r.r. offre l'opportunità di superare i limiti che finora sono stati incontrati e resi non superabili nell'azione di tentata semplificazione normativa, agendo contestualmente sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della P.a. con il necessario sforzo di investimento. Le riforme per la semplificazione e razionalizzazione della legislazione previste dal P.n.r.r. potranno contribuire alla realizzazione degli investimenti e delle riforme, entro i tempi e con le modalità previsti dal Piano da velocizzare in questo 2022 e, ancora meglio, a innovare l'ordinamento a regime. Nel quadro, gli interventi di semplificazione più urgenti, a partire da quelli strumentali alla realizzazione dei progetti finanziati nell'ambito del P.n.r.r. saranno adottati attraverso un decreto-legge che sarà approvato dal Consiglio dei ministri, entro maggio, per essere convertito in legge auspicabilmente entro il prossimo luglio. Gli altri interventi necessari saranno realizzati attraverso leggi ordinarie, di delegazione legislativa e con i relativi decreti delegati, tutti strumenti da approvare entro il corrente 2022. Per quanto riguarda il rafforzamento delle strutture previste ad attuare la semplificazione amministrativa e normativa, l'obiettivo essenziale che viene delineato è quello rappresentato di seguito.

Infatti, la "semplificazione amministrativa" che discende da quella "normativa" richiede un impegno sistematico tale da oltrepassare tempi e contenuti del P.n.r.r. Occorre ricordare in materia che, nel passato, si sono avviate semplificazioni sporadiche,

in quanto sempre legate a esigenze unicamente contingenti od emergenziali. Nelle priorità che ora vengono indicate nel Piano in esame, invece, è necessario dedicare strategica attenzione all'obiettivo primario della "semplificazione normativa" potenziando le strutture del Dipartimento della funzione pubblica dedicato, attraverso il reclutamento di tutte le professionalità da ritenersi necessarie. Per le modalità ed i tempi di attuazione, necessari al potenziamento delle strutture coinvolte si procederà tramite l'adozione dei provvedimenti attuativi della riforma complessiva della nostra pubblica Amministrazione. Occorre agire per il miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, al fine di migliorare assumono rilievo prioritario le misure relative:

- alla programmazione delle iniziative normative del Governo fatte al fine di consentire un'adeguata istruttoria degli interventi anche mediante ricorso ad altre procedure di consultazione.

Così, come all'analisi e la verifica dell'impatto della regolazione, prestando un particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti determinabili sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e di sistemi di intelligenza artificiale;

- ad assicurarne una maggiore chiarezza testuale, comprensibilità e accessibilità della normazione;
- alla riduzione del c.d. "gold plating".

In via strutturale, si deve ricorrere al monitoraggio come alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a <regimi normativi speciali> temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi attualmente ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. "regulatory sandbox"), nonché all'applicazione del principio "digital by default" nelle proposte normative. Inoltre, ad applicare, in via sperimentale e progressiva nel tempo, i risultati provenienti dalle scienze cognitive e dagli approdi dell'economia comportamentale applicata alla regolazione normativa.

La legislazione delegata all'Esecutivo.

I "decreti legislativi delegati" per l'emanazione dei quali per quanto previsto si deve dapprima procedere al monitoraggio costante dei processi di adozione da parte del Governo. Come sappiamo questi sono provvedimenti attuativi, specificativi delle disposizioni normative primarie delegabili all'Esecutivo in base agli articoli 76 e 77 della Carta costituzionale per i quali si vuole adottare la sperimentazione di nuovi indicatori di valutazione degli adempimenti normativi relativi dell'azione "programmata" di Governo. Un risultato teorico-pratico meglio raggiungibile con l'implementazione della specifica

piattaforma <Monitor> e l'ottimale utilizzo dell' applicativo web attivato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nell'ambito dell'attività di coordinamento normativo svolta dal DAGL[202] verrà istituita, in tale concreta prospettiva, un'apposita "Unità operativa" formata con reclutamento delle professionalità necessarie.

I tempi di attuazione.

Al potenziamento delle strutture coinvolte, quelle in precedenza elencate, si procederà mediante l'adozione dei provvedimenti attuativi della complessiva riforma della pubblica Amministrazione.

Occorre una semplificazione in materia di contratti ad evidenza pubblica. Obiettivo: la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e per il rilascio di concessioni amministrative rappresenta una condizione essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture, così come per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi, rappresentano degli aspetti decisivi per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19 che da un biennio ci danneggia.

Nella specie, tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione. Per quanto riguarda le modalità di attuazione delle misure urgenti: in via di priorità, viene ad essere introdotta una normativa speciale di raccordo sui contratti pubblici che rafforzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n.76/2020 e intanto ne proroghi l'efficacia fino a fine 2023, con particolare riguardo alle seguenti misure:

a) verifiche antimafia e protocolli di legalità; b) Conferenza di servizi più veloce; c) limitazione della <responsabilità per danno erariale> a quei casi nei quali la produzione dell'evento dannoso pubblico viene accertato sia stata dolosamente voluta dal soggetto che ha agito ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia; d) istituzione del <**Collegio consultivo tecnico**> organismo che ha funzioni di assistenza e di risoluzione preventiva delle controversie con la finalità di definire celermente le controversie in via stragiudiziale e ridurre il contenzioso aperto davanti ad un giudice[203]; e) l'individuazione di un termine temporale massimo per l'aggiudicazione dei contratti, da raggiungere mediante una consistente riduzione dei tempi occorrenti tra pubblicazione del bando e aggiudicazione; f) l'individuazione di misure per il contenimento dei tempi di esecuzione

[202] Il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri per gli affari giuridici e legislativi.

[203] Quasi ogni procedura di appalto/gara pubblica viene ad essere poi impugnata negli esiti da partecipanti non aggiudicatari.

del contratto, in relazione alle diverse tipologie contrattuali.

Invece, non richiedono un provvedimento legislativo le seguenti misure urgenti: 1) l'avvio dei lavori della istituita <**Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica"** una struttura già esistente presso la Presidenza del Consiglio in attuazione dell'articolo 212 del "**Codice dei contratti pubblici**"; 2) la riduzione del numero e della qualificazione delle "Stazioni appaltanti" esistenti; 3) il potenziamento del "**data-base**" **dei contratti pubblici** (tutti quelli stipulati) tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC[204] (atti organizzativi dell'Autorità); 4) la semplificazione e digitalizzazione delle procedure utilizzabili dai "Centri di committenza pubblica" attuando l'interoperabilità dei relativi dati.

Si tratta di misure previste a regime, data la complessità del vigente "Codice dei contratti pubblici" che negli anni trascorsi ha causato tante diverse difficoltà attuative. Pertanto, in primo luogo, la riforma prevista si concreta nel recepire in legge le norme delle tre Direttive adottate in materia contrattuale pubblica dall'Unione Europea (UE 2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano possibile "self-executing" (auto-esecutive) e ordinandole in una nuova disciplina più semplice, rispetto a quella nazionale vigente, per ridurre al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con le normative adottate in altri Stati membri dell'Unione europea. Comunque, sempre in questo tema, sono da tenere in particolare considerazione per la loro rilevanza sul piano della semplificazione le discipline adottate sia in Germania che nel Regno Unito. In particolare, si interverrà con normativa di delegazione, il cui disegno di legge sarà sottoposto al Parlamento entro la fine del 2021, mentre i correlati decreti legislativi di attuazione saranno adottati nei nove mesi successivi all'approvazione della legge delega.

Questi i più importanti principi e criteri direttivi contenuti nella delega legislativa:

a) la riduzione e insieme la razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni;

b) il recepimento delle Direttive europee in materia, integrate in particolare laddove siano non immediatamente esecutive nella loro disciplina;

c) la previsione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle vigenti soglie di rilevanza comunitaria, nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza;

[204] Presso l'Autorità n.a.c. è costituito un importante Nucleo della Guardia di finanza.

- d) la piena apertura e contendibilità dei mercati;

Occorre la previsione di specifiche tecniche relative alle gare pubbliche da espletare, soprattutto in relazione a beni e strumenti informatici da estendere alle altre componenti tecnologiche per garantire parità di accesso agli operatori e non costituire ostacolo alla piena attuazione del <principio di concorrenza>;

- e) la riduzione degli oneri documentali ed economici posti a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica;

- f) l'individuazione espressa dei casi nei quali è possibile ricorrere alla "procedura negoziata" senza precedente pubblicazione di un bando di gara;

- g) la precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segretati o che esigono l'adozione di particolari misure di sicurezza interna e specificazione delle relative modalità attuative; esatta individuazione dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione dei decreti legislativi e delle discipline specifiche per particolari tipologie di contratti pubblici in ragione della peculiarità del loro contenuto. In più, la previsione di misure volte a garantire la sostenibilità energetica e ambientale e la tutela della salute e del lavoro nell'affidamento dei contratti;

h) la regolazione espressa dei casi in cui le "stazioni appaltanti" possano ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta;

- i) realizzazione di una e-platform ai fini della valutazione della "procurement capacity";

- l) la revisione della disciplina dell'appalto integrato, con riduzione di alcuni dei divieti esistenti e la modificazione della disciplina del subappalto;

Infine, il tendenziale divieto imposto alle P.a. di adottare clausole di proroga e/o di rinnovo automatico applicabili nei contratti di concessione, insieme al rafforzamento delle strutture pubbliche per il controllo sulle opere stradali e ferroviarie commissionate. Fermi restando gli obblighi di controllo, da effettuare tramite strutture indipendenti, e quello di manutenzione a carico del soggetto in concessione pubblica, con le relative conseguenti sanzioni applicabili in caso di inadempimento.

Il rafforzamento degli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alle azioni dinanzi al giudice.

Per i tempi di attuazione, le misure urgenti sono state adottate con decreto-legge, originariamente da approvare entro il maggio 2021, mentre le misure a regime saranno varate, in attuazione, utilizzando lo strumento della "legge delega". Il relativo disegno di delegazione legislativa che era da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021,

nel quale si prevede che i decreti legislativi "delegati" vengano adottati entro nove mesi dall'entrata in vigore della medesima legge "delega".

Semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale.

Obiettivo: è necessario pervenire a una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale **("Via").** In proposito, le norme vigenti prevedono procedure di durata eccessiva che ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi necessari sul territorio. Questa disfunzione temporale si viene a sommare alla sussistente complicazione normativa e procedurale in materia di contratti di appalto pubblico. Resta confermata la necessità che la Via e le valutazioni ambientali restino strumenti indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche che per gli altri investimenti privati ed a partire dagli impianti per le energie rinnovabili, più celermente rilasciabili. Tanto perché l''analisi della durata media delle procedure relative ai progetti di competenza del MIMS, elaborata in base ai dati disponibili per gli anni 2019, 2020 e 2021, consente di riscontrare tempi medi per la conclusione dei procedimenti di V.i.a. di oltre due anni, con punte di quasi sei anni, mentre per la verifica di assoggettabilità alla suddetta valutazione risultano necessari circa 11 mesi[205]. In specie, si tratta di un dato temporale medio sostanzialmente omologo a quello del 2017 riportato nella "Relazione illustrativa del decreto legislativo n.104/2017" per il recepimento della Direttiva in materia di Via n. 2014/52/UE.

Alcuni dati inaccettabili sulle necessità energetiche del Paese (il PNIEC).

Secondo alcune attendibili stime, considerando l'attuale tasso e tempistica di rilascio dei titoli autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti per la produzione di energie rinnovabili, sarebbero necessari 24 anni per raggiungere i target Paese - con riferimento alla produzione di energia da fonte eolica - e ben 100 anni per il raggiungimento dei target del fotovoltaico.

Le recentissime, gravi, situazioni sui costi dell'approvvigionamento energetico da crisi politico militare Russia - Ucraina, rendono in Italia il problema di urgentissima soluzione. Purtroppo, data la nostra situazione di debolezza strutturale, i rimedi sono realizzabili a tempi medio-lunghi, mentre, per le modalità di attuazione delle misure più urgenti si prevede di sottoporre le opere previste dal Pnrr a una speciale <**via statale**> che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando ad

[205] In particolare, da un minimo di 84 giorni fino ad un massimo di 634.

un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il **"Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC 2030)**.

Inoltre, quanto al rapporto esistente tra la "Via" e gli altri strumenti autorizzatori ambientali deve essere ulteriormente ampliata l'operatività del "**Provvedimento unico in materia ambientale ("Pua").** Uno strumento che venendo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale. Allora, proprio in questa prospettiva, viene altresì previsto che tale "provvedimento unico" possa sempre assorbire anche gli atti autorizzatori necessari per l'approvazione dei progetti di bonifica (come già previsto a livello regionale). Il Piano in esame intende, inoltre, rafforzare la capacità operativa del nuovo "**Ministero della transizione ecologica**" anche consentendo allo stesso di razionalizzare il ricorso all'apporto di "società in house", Enti pubblici di ricerca e altri Enti pubblici effettivamente operanti nel settore della transizione ecologica, per ottenere le seguenti misure a regime. Andando in sequenza, l'attribuzione delle competenze in materia di energia in capo al Ministero della transizione ecologica ("Mite") realizzando un'azione che dovrà condurre ad una più netta integrazione tra i molti strumenti, già esistenti, di programmazione e pianificazione in materia ambientale e gli omonimi di tipo generale operanti nel settore energetico (a partire dal Pniec). In prospettiva, occorre naturalmente considerare anche l'impatto dei piani da adottare in attuazione del <**European climate law>** comunitario di prossima approvazione. Il passaggio al **Mi.t.e** delle prevalenti competenze tecnico - amministrative in materia di energia consentirà una disciplina unitaria dei relativi procedimenti autorizzatori. Una simile integrazione deve essere, non solo organizzativa ma anche funzionale, saldata tra le competenze necessarie in materia di ambiente e quelle richieste nel campo dell'energia, e apparire idonea ad assicurare una significativa semplificazione dell'ordinamento. Inoltre, che sia sufficiente ad assicurare una crescita sostenibile del Paese in armonia con la realizzazione della fase di transizione ecologica. Per quanto riguarda i tempi di attuazione, qui le misure urgenti sono da adottare con decreto-legge da approvare subito, al massimo entro il prossimo maggio e le misure a regime saranno varate utilizzando lo strumento della <legge delega>. Il disegno di legge delega era da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 prevedendosi poi che i decreti legislativi vengano poi adottati entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega, termine intanto non rispettato. Il coordinamento tra il P.n.r.r. ed i Piani nazionali precedenti di settore in materia di energia e contrasto al cambiamento climatico potrà

essere assicurato dal neo istituito "**Comitato interministeriale per la transizione ecologica**" un organismo previsto dal decreto legge n.22/2021 con le attribuzioni appena esaminate ai lavori del quale partecipano, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri della transizione ecologica, dell'economia e finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, [206]del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Le semplificazioni previste in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana delle città.

In questo caso, l'obiettivo principale è quello di realizzare l'intervento, considerato che l'attuazione del <superbonus> ha incontrato molti ostacoli connessi alla necessità di attestare la conformità edilizia particolarmente complessa per gli edifici risalenti allo scorso secolo ed oltre come segnalato dall'ANCI, dalla rete delle professioni tecniche e dalle associazioni imprenditoriali (con attese fino a sei mesi per l'accesso materiale alle carte dei relativi progetti negli Archivi edilizi). In conseguenza, l'obiettivo delle misure previste è quello di accelerare l'efficientamento energetico e la c.d. <rigenerazione urbana> rimuovendo gli ostacoli burocratici rispetto all'utilizzo in concreto della misura beneficiata. Per le modalità di attuazione, le misure necessarie saranno adottate con un provvedimento d'urgenza ed i tempi di attuazione sono quelli seguenti: il decreto-legge che conterrà l'articolazione degli interventi sarà approvato entro il mese di maggio del 2022.

Semplificazione normativa in materia di investimenti ed interventi nel Mezzogiorno d'Italia.

L'obiettivo dato, con la revisione delle norme sugli investimenti e gli interventi economici nei territori del Mezzogiorno, è indispensabile per poter adeguatamente supportare la ripresa e la crescita del Paese per contribuire, in maniera significativa, alla realizzazione della coesione sociale e territoriale.

Sono previste le seguenti modalità di attuazione, la razionalizzazione delle norme e delle procedure sul credito d'imposta e altre agevolazioni erogabili alle imprese per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive o di beni immobili situati nelle **Zone economiche speciali (Zes)** ubicate nel Mezzogiorno d'Italia è già prevista da un progetto del P.n.r.r. con apposito investimento, alla cui lettura si deve rinviare. Più in

[206] In sigla, il M.i.m.s.

generale, rispetto alle norme di incentivazione alle imprese localizzate nel Mezzogiorno, attualmente assai minuziose quanto ai requisiti ed ai presupposti, vanno semplificate anche tenuto conto del negoziato in corso sulla **"Carta degli aiuti a finalità regionale**" e devono limitarsi alle previsioni generali rinviando a decreti assunti dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale per la definizione degli aspetti di dettaglio.

Nel quadro sopra-delineato, la semplificazione e la conseguente velocizzazione delle procedure di agevolazione di certo potrà assicurare vantaggi notevoli, soprattutto alle piccole e medie imprese insediate nelle aree meno sviluppate o in quelle depresse. Un intervento riformatore che dev'essere collegato con la riforma per il riordino normativo delle altre incentivazioni erogabili alle imprese richiedendo un apposito provvedimento legislativo. Mentre, i tempi di attuazione progettuale dipendono dalle risultanze dei lavori avviati da una specifica Commissione interministeriale incaricata della predisposizione di uno "**schema di disegno di legge" in materia di incentivazione alle imprese**,

con particolare riferimento alle attività economiche ubicate nei territori del Mezzogiorno d'Italia, insediata presso la Presidenza del Consiglio il 30 giugno del 2021: dato che la presentazione del disegno di legge alle Camere per l'approvazione era stata prevista entro il successivo 30 settembre 2021.

Altro essenziale obiettivo è quello dell'abrogazione e/o la revisione di normative complesse che possano alimentare i ricorrenti fenomeni corruttivi.

In effetti, la corruzione come sappiamo può trovare, e di fatto trova, alimento nell'eccesso e nella complicazione interpretativa delle leggi e molteplici fonti normative da noi vigenti. Ragione per la quale la semplificazione normativa è, in via generale, un rimedio molto efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi e vi sono, in particolare, alcune norme di legge che nella loro complessità interpretativa possono favorire più di altre la devianza corruttiva. Pertanto, si rende necessario individuare prioritariamente alcune di queste norme e procedere alla loro abrogazione o almeno profonda revisione. Ad esempio, vanno riviste e razionalizzate le norme sui controlli pubblici delle attività private, come le ispezioni, con queste che nate come antidoti alla corruzione sono poi divenute, in sé, la principale occasione di corruzione. Ancora, è necessario eliminare sia le duplicazioni che le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni oggi praticate.

Occorre semplificare le norme della legge n.190 del 2012 sulla prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi e l'illegalità nelle pubbliche Amministrazioni.

Unitamente alle disposizioni del decreto legislativo n.39/2013 sulla non conferibilità ed incompatibilità soggettiva dal rivestire incarichi presso le pubbliche Amministrazioni e gli

enti privati sotto controllo pubblico. Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme, nate per contrastare la corruzione, in realtà impongano alle amministrazioni pubbliche ed ai soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. Tali da portare a risultati di blocco attività, è questo il caso delle “disposizioni sulla trasparenza” che prevedono, tra l’altro, gli obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obbligazioni non sempre giustificate da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto quando a carico degli enti minori. Ricorre pure il caso delle norme che contemplano tre tipi diversi di accesso ai documenti ed alle correlate informazioni amministrative.

La “piattaforma informativa unica” per la P.a.”

Una <piattaforma unica per la trasparenza amministrativa> alleggerirà gli obblighi di pubblicazione gravanti sulle varie Amministrazioni, in precedenza ciascuna dedicata alla propria piattaforma. Infatti, un unico accesso alle informazioni pubbliche è pienamente idoneo ad avere evidenti effetti generali di semplificazione.

Per la realizzazione pratica del progetto si prevedono le seguenti modalità di attuazione, intanto occorre unificare le “semplificazioni” contenute nella legge n.190/2012 con quelle del decreto legislativo n.39 del 2013, nonché in tema di disciplina degli obblighi di pubblicazione e per l’accesso alle informazioni pubbliche, rimuovere gli aspetti ostativi che richiedono un intervento legislativo. La <piattaforma unica per la trasparenza> può essere realizzata in via amministrativa dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, mentre per i tempi di attuazione la situazione è questa: un disegno di legge delega era presentato al Parlamento nel giugno 2021 ed il testo contiene la previsione di un termine di nove mesi dall’approvazione per l’adozione dei decreti delegati. In precedenza, delle utili proposte di riforma rispondenti agli obiettivi sopra delineati erano già state elaborate ad opera di una Commissione ministeriale istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica. Più in particolare, la riforma denominata "**Recovery procurement platform**" è prevista per attuare la complessiva digitalizzazione di organi, servizi e uffici insieme al necessario rafforzamento della capacità amministrativa delle P.a. <aggiudicatrici>. Si sottolinea che le azioni riformatrici mirano alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno alle politiche di sviluppo e più in particolare, consiste nello sviluppare tre diverse strategie.

I) in primo luogo: a) si definiscono azioni di formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto, in modalità digitale e l'utilizzo di strumenti

avanzati di acquisto e negoziazione.

In particolare, le attività previste sono, fra le altre, le seguenti:

b) l'effettuazione di sessioni di formazione a diversi livelli (base, intermedio e avanzato) sia su temi trasversali (es. l'utilizzo del **modulo gare digitalizzate** o del **Sistema dinamico di acquisto**) che su temi specifici per area di prodotto (es. uso di **Accordi quadro per l'acquisizione di servizi di sviluppo applicativo**) od individuate per area funzionale (es. **l'uso di formule standard di aggiudicazione**);

c) ricorrere ad adeguate forme di tutoraggio specializzato per accompagnare le P.a. nell'opera necessaria di acquisizione delle competenze tecnico/funzionali necessarie all'utilizzo della **Piattaforma di e-Procurement** ed alla digitalizzazione delle procedure di acquisto;

d) la produzione di guide operative, video dimostrativi e altri materiali di supporto sulle principali attività da svolgere sulla piattaforma.

II) la seconda linea di azione riguarda la definizione di strumenti di acquisto avanzati: mettendo a disposizione delle Amministrazioni specifiche tipologie contrattuali (es. contratti-quadro/accordi quadro, contratti ad hoc) funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti, uniti a servizi di formazione e supporto necessari per il loro ottimale utilizzo. A riguardo, la **Consip** utilizzerà le proprie competenze tecniche per svolgere tutte le attività necessarie alla realizzazione, gestione e supporto nell'utilizzo dei contratti, tra cui la valutazione dei bisogni, la pianificazione delle procedure, la preparazione della documentazione di gara e la successiva gestione dei contratti.

III) infine, si procederà all'evoluzione del sistema nazionale di eProcurement, attraverso la **digitalizzazione c.d. <end to end>** dei processi di approvvigionamento pubblico. Quest'ultima fase deve ricomprendere diversi progetti a partire dall'evoluzione del **<Sistema nazionale di eProcurement>** tra i quali, procedere all'attivazione dello **"Smart procurement**" con la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto, dalla valutazione delle esigenze di far fino all'esecuzione del contratto. L'interoperabilità del Sistema e-proc con i sistemi gestionali delle diverse P.a. di operatori economici e altri soggetti coinvolti nei processi di approvvigionamento pubblico (organismi di controllo e monitoraggio di settore, aggregatori di appalti e CPB regionali ed altri). Abilitazione digitale delle O.e. con digitalizzazione dei processi di dichiarazione e verifica dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici e delle sessioni d'asta" digitali e ottimizzazione dell'incontro tra domanda di P.a. e offerta di O.e. con particolare riferimento a Micro e PMI. Con il CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement, knowledge

management, e-learning e social collaboration per i servizi di informazione, formazione e supporto agli utenti (P.a. e O.e.). Intelligenza artificiale <machine learning> per l'osservazione e l'analisi delle tendenze nell'uso degli strumenti di acquisto, delle dinamiche di mercato e di spesa ed i comportamenti di P.a. e O.e. Misure che, insieme a "status chain" per le attività di verifica e audit dei processi di e-Procurement attraverso l'uso della tecnologia blockchain. Occorre rafforzare le misure di revisione e valutazione della spesa pubblica erogabile in ogni “livello di governo” istituzionalmente operativo.

Per quanto riguarda le modalità ed i tempi di attuazione preventivati, la riforma in proposta dovrà essere completata entro il II quadrimestre del 2026.

UNA SINTESI DEGLI ALTRI CONTENUTI RIFORMATORI COMPRESI NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Altra missione è quella data in ambito di revisione e valutazione della spesa pubblica, qui, si prevede di rafforzare ulteriormente quanto già previsto dalla legislazione nazionale all'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n.196, norma che dispone un processo integrato organicamente nella programmazione economico-finanziaria e nel processo di predisposizione del bilancio sia annuale che pluriennale dello Stato. Questo prevede il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle Amministrazioni pubbliche la cui spesa è oggetto di analisi, in una logica di tipo "topdown", in cui gli obiettivi di spesa indicati per ogni soggetto sono definiti sotto il vincolo delle compatibilità macro-economiche e in coerenza con le priorità strategiche indicate nel **D.e.f**. il "**Documento di economia e finanza**" approvato dal Parlamento, insieme con il Bilancio nella "Manovra economica annuale".

Il ruolo crescente del Ministero dell'economia.

Nell'ambito sopradescritto, si prevede un ulteriore rafforzamento del ruolo centrale del Ministero dell'economia e finanze[207] anche attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e l'implementazione di nuove articolazioni appositamente dedicate, nelle varie fasi di questo processo evolutivo: (i) nella valutazione ex-ante delle proposte; (ii) nel monitoraggio della loro effettiva implementazione; (iii) nella valutazione ex-post dei risultati che siano stati effettivamente conseguiti. Tutto con l'obiettivo di riuscire a rendere maggiormente effettive le proposte di revisione/riprogrammazione della spesa nella direzione di conseguire una maggiore efficienza della spesa ed efficacia delle politiche pubbliche, anche al fine trovare spazi fiscali che consentano di rendere maggiormente sostenibili le dinamiche necessitate della finanza pubblica e di destinare maggiori risorse al finanziamento di riforme riduttive sia della tassazione che della spesa pubblica. Si tratta inoltre di implementare il "bilancio di genere" e potenziare ulteriormente il "green budgeting" così da poter avere un più ampio, quanto significativo, set informativo relativo alle dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni. Risultato da ottenere, anche nella riduzione dei tempi di pagamento necessari da parte di organi e uffici della pubblica

[207] Dicastero che, come sappiamo, è l'erede della struttura dei tre Ministeri economici previgenti alla riforma introdotta dalla legge 300 del 1999: Bilancio e programmazione economica, Finanze e Tesoro.

Amministrazione, evidenziando, in proposito, che la normativa nazionale vigente già stabilisce i termini di 30 o 60 giorni previsti dalla Direttiva 2011/7/UE a cui le diverse P.a. si devono attenere. Si deve ricordare che, negli ultimi anni, l'Italia ha posto in essere numerosi interventi, a carattere normativo, amministrativo e strutturale (concessioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi, misure di garanzia del rispetto dei tempi di pagamento e creazione di sistemi informativi di monitoraggio), volti a favorire la riduzione dei tempi eccessivi di pagamento dei debiti commerciali. Per effetto di tali interventi, si è registrata una continua e sistematica riduzione dei tempi medi di ritardo, per i diversi comparti delle P.a. pure avvenuti con dinamiche e livelli significativamente differenziati tra di loro. Comunque, al fine di migliorare ulteriormente realizzandoli pienamente gli obiettivi di riduzione dei tempi di pagamento, si procederà ad implementare le attività di monitoraggio in corso, attraverso la definizione di appositi indicatori desunti dalla base dati contenuta nel sistema informativo della **"Piattaforma per i crediti commerciali" (Pcc**) gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tale attività di implementazione degli indicatori di monitoraggio doveva essere realizzata entro il quarto trimestre 2021.

"Missione salute".

La sesta missione prevista dal P.n.r.r. in esame stanzia la somma di 18,5 miliardi (dei quali 15,6 miliardi sono resi disponibili dal Dispositivo europeo del RRF e 2,9 dal Fondo di recovery) per il rafforzamento dei servizi socio-sanitari e di previdenza sul territorio, per rendere moderno e digitale il sistema sanitario "di base" con l'obiettivo comune di meglio garantire equità nell'accesso dei cittadini alle cure. Il Piano investe nell'assistenza di prossimità, con l'attivazione di 1.288 "Case di comunità" e 381 "Ospedali di comunità". Inoltre, il Piano in esame è finalizzato a migliorare: a) l'assistenza domiciliare, con il fine di raggiungere con le cure più adatte il 10 per cento della popolazione con più di 65 anni; b) la telemedicina; c) l'assistenza sanitaria da remoto; e,

d) l'attivazione di 602 "Centrali operative territoriali": i C.o.t.

Inoltre, la missione per la sanità pubblica prevede l'aggiornamento del parco tecnologico e delle attrezzatture per diagnosi e cura, e l'acquisto di 3.133 nuove grandi attrezzature, oltre ad investimenti nelle infrastrutture ospedaliere.

Infine, il Piano contiene misure per rafforzare l'infrastruttura tecnologica relativa ai dati sanitari e la diffusione del **"fascicolo sanitario elettronico**" (f.s.e.).

UNA SINTESI FINALE SUL PIANO DI RIFORME CONTENUTO NEL PNRR.

Nel suo Piano nazionale il Governo ha previsto alcune <riforme paradigmatiche> per contribuire alla modernizzazione del Paese e ricreare condizioni favorevoli all'attrazione degli investimenti esteri.

I) la riforma della pubblica Amministrazione.

E' finalizzata ad affrontare il problema di efficienza determinando la modernità digitale, come dello scarso investimento finora fatto nel capitale umano all'interno della P.a. ed a favorire l'assunzione di giovani nelle attività lavorative pubbliche, oltre che allargare le private. In primo luogo, come abbiamo visto, la riforma prevede dei cospicui investimenti volti a migliorare la digitalizzazione dei servizi resi dalla pubblica Amministrazione.

II) la riforma della giustizia.

Un intervento complesso che mira a risolvere, in primo luogo, il problema dell'eccessiva durata dei processi, prevedendo numerose assunzioni temporanee per ridurre l'arretrato giudiziario. Inoltre, sono state previsti interventi per la revisione e semplificazione di diverse procedure giudiziarie, aumentando i possibili casi di ricorso preventivo alla mediazione delle controversie civili e commerciali, oltre ad interventi di semplificazione. Infine, Il Piano nazionale prevede interventi di semplificazione normativa per la concessione di permessi e autorizzazioni con interventi sul "Codice degli appalti pubblici" e l'attuazione di riforme a tutela della concorrenza.

II) la riforma del "sistema fiscale".

Note sulle attività attuative del Piano.

I Ministeri, insieme alle altre pubbliche Amministrazioni, saranno i diretti responsabili dell'attuazione operativa del P.n.r.r. e quindi della concreta e corretta realizzazione degli investimenti per gli obiettivi delle riforme.

La <governance del Piano> è disegnata dalle norme del decreto-legge n.77/2021 (decreto "Semplificazione"), articoli da 1 a 16, recante la previsione di una "Cabina di Regia" con attribuiti i compiti di indirizzo.

Si tratta di una struttura incardinata presso gli uffici della Presidenza del Consiglio accompagnata da un "**Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale".**

Inoltre, è stato costituito un organismo con la denominazione di "**Servizio centrale per il Piano**" presso il MEF.

Un organo qualificato come "**punto unico di contatto" con la Commissione** 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 specifica struttura di coordinamento che opererà in collegamento con il Servizio centrale presso il M.e.f.
Infine, seguono, nei presenti limiti le ultime notazioni, considerato che il "Piano nazionale di ripresa e resilienza" si compone di 269 pagine (v. allegato ufficiale), quelle relative a professionisti e lavoratori autonomi

In effetti, dall'attuazione del Piano quali opportunità possono derivare per le Casse e i professionisti.

Le opportunità che nel prossimo futuro sono legate all'implementazione delle risorse per altri interventi del P.n.r.r. per i professionisti possono derivare:

1. dagli investimenti da fare per rafforzare ricerca e sviluppo;
2. dagli 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 e ad un'importante intervento a vantaggio del settore turistico;
4. dai fondi resi disponibili per le due transizioni verde e digitale;
5. dalla revisione e semplificazione della normativa sugli appalti pubblici;
6. dalla riforma della concorrenza;
7. da una generale azione di semplificazione amministrativa prevista dal piano nel poter avviare, creare, impresa, con innovative professionalità e nuovi posti di lavoro, soprattutto per i giovani e le donne);
8. dalle nuove formule di collaborazione pubblico-privato previste dal Piano.

V) I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI.

L'Italia è uno "Stato regionale" composto da venti realtà territoriali distinte (cinque delle quali aventi uno "Statuto speciale di autonomia differenziata")[208] che, in base alle norme della Carta costituzionale, prevede diversi altri "livelli di governo" della popolazione. A partire da quello centrale statale, con organi aventi attribuita una competenza nazionale, per passare ai governi regionali ed agli altri ambiti locali, con le residuali funzioni ancora rimaste alle oltre cento Provincie, le dodici Città metropolitane in avvio funzionale, giungendo alle essenziali competenze attribuite ai quasi ottomila Comuni, oltre quelle che normative "speciali" hanno previste per Roma, "Capitale della Repubblica". Infine, vi sono le attribuzioni di altri enti pubblici ancora istituiti sui territori, quali le Comunità isolane e montane o le Unioni di Comuni (frutto di accorpamenti dell'ente di base). **Come vedremo, in estrema sintesi, si tratta di un insieme istituzionale molto complesso nella "gestione amministrativa" dato che si trascina numerosi problemi strutturali, alcuni, forse dall'epoca dell'unificazione dello Stato italiano avvenuta negli anni fra il 1861 e il 1870**.

In materia, il principio fondamentale che deve informare tutte le istituzioni, organi, servizi ed uffici pubblici della Repubblica è quello di garantire l'eguaglianza fra i cittadini. Una situazione di essenziale importanza declinata nell'articolo 3, primo comma, in "senso formale" (attraverso le norme di legge) e invece, nel secondo paragrafo, imposto come valore da raggiungere in "termini sostanziali" (con atti concreti). Mentre, lo strumento applicativo principale delle azioni gestionali pubbliche risiede nalla corretta e tempestiva adozione delle norme della "Legge generale sul procedimento amministrativo" del 1990 che deve essere resa "digitale" e "trasparente" per i cittadini e le imprese, gli "utenti" della P.a.

La responsabilità funzionale ed economica dei dipendenti pubblici".

Una norma, quella contenuta nell'articolo 28 che deve essere vista in collegamento sistematico e funzionale con gli artt.3, 52-54, 81, 97, 98, 117-119 e seguenti della Carta costituzionale delinea un "sistema pubblico delle responsabilità" per gli organi amministrativi dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. Così come di ogni altro ente

[208] Il riferimento è agli articoli 114, 115 ed 116 della Costituzione della Repubblica.

pubblico che abbia per legge attribuzione gestionale di un "livello di governo" centrale, regionale e territoriale, principio prescrittivo letteralmente delineato nei seguenti termini: ***"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili[209], secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici".***

La normativa esaminata viene completata dalle altre che sono state sopra menzionate: a) quella contenuta nell'art.97 in quanto tale applicabile a coloro che prestano la loro attività nei diversi "livelli di governo" che sono costituiti nell'ambito della Repubblica italiana; e che risulta essere, b) strettamente collegata alla norma successiva.Ossia, a quella racchiusa nelle prescrizioni integrative dell'art.98 norma che assume un carattere impegnativo, applicabile sia a tutti i "pubblici dipendenti" che agli "incaricati di un pubblico servizio" in Italia. Poiché. in effetti, secondo il testo dell'articolo citato:

"i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"[210].

Come tali devono restare imparziali, quanto efficienti, nell'assolvere i compiti d'istituto per gli organi, uffici, istituzioni e servizi delle pubbliche Amministrazioni assegnatarie, fornendo ai cittadini intanto i servizi essenziali, quelli necessari e insieme gli utili per assicurare, in pratica, il benessere sociale degli individui e della comunità nel swuo complesso. Si aggiunga che a termini dell'art.54, primo comma, della Carta norma in evidente collegamento sistematico rispetto a quella di precedente formulazione, viene prescritto l'onere del personale pubblico di osservanza di un obbligo anzitutto morale, in base al quale: ***"Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi".***

Inoltre, in base alla prescrizione contenuta nel testo del secondo comma della medesima norma, quando e solo a seguito del superamento di specifici concorsi, i candidati vincitori delle procedure vengono chiamati a rivestire le particolari funzioni loro spettanti per ruolo e qualifica funzionale negli uffici pubblici di assegnazione. Ove, comunque, devono:

"I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge".

[209] Vedi l'articolo 27, primo comma, della Carta.

[210] Inoltre: **"Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità. Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero".**

La pubblica Amministrazione nella Costituzione.

Secondo le uniche due norme al riguardo contenute nella "Legge primaria della Repubblica italiana" collegate dagli articoli 3, 5 e 81 della Carta al principio fondamentale dell'eguaglianza formale e sostanziale, al valore di principio strutturale delle istituzioni del decentramento, ma anche alle esigenze di bilancio, dopo la discutibile riforma costituzionale del 2012.

In effetti, la prima norma è rubricata.

Art.97 "Gli obblighi di bilancio, buon andamento ed imparzialità della P.a."

"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico[211]*. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge[212]*".*

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"[213].

[211] Il primo comma nell'attuale sua formulazione è stato aggiunto dall'articolo 2 della Legge costituzionale del 20 aprile 2012, n.1.

[212] Comunque svolti in forma di "pubblica selezione".

[213] Rappresentano le categorie specifiche di pubblici impiegati che, insieme agli appartenenti alla carriera prefettizia, sono stati normativamente esclusi dalla "privatizzazione" del rapporto di lavoro determinata dal Decreto legislativo n.29 del 1993.

VI) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE STATO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI.

In effetti, soltanto nell'agosto 1990, con la legge n.241, l'Italia si è dotata di una normativa generale sul procedimento amministrativo adottando, sul modello dello Stato francese, una tipologia procedurale "standard" da applicare nelle attività devolute ad ogni ente pubblico e presso tutti i "livelli di governo" istituiti dal centrale al locale, nell'interesse dei cittadini, associazioni, enti ed imprese. Tuttavia, il nostro Paese si trova molto indietro con l'applicazione tecnologica in generale ed in una fase di forzata trasformazione di settori specifici secondo novità normative e tecnologiche, come di seguito vedremo.

La c.d. "transizione digitale" nella pubblica Amministrazione. In particolare, le disposizioni normative degli articoli 97, 98, 28, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione viste nel futuro della pubblica Amministrazione.

Il presente elaborato segue le linee guida del rapporto redatto dal Servizio studi della Camera dei deputati [214] ove si ricostruisce analiticamente lo stato attuale della situazione di c.d. "transizione digitale". Nella specie, costituisce l'obiettivo che dovranno attuare nei prossimi dieci anni gli uffici pubblici formati dagli incaricati di attività e servizi da svolgere nell'interesse collettivo di ogni livello di governo costituito: dal centrale al locale.

Il Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Allora, seguendo la ricostruzione operata nello studio dell'organo parlamentare, si deve partire dal dato politico-esecutivo, innovativo rispetto al passato. Infatti, nella formazione del Governo Draghi, nel febbraio 2021, è stato nominato il Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale[215] con attribuzione della delega ad esercitare le funzioni, di norma, spettanti in materia al Presidente del Consiglio.

In effetti, tra i primi atti del Governo in carica, si segnala l'adozione del decreto-legge 1° marzo 2021, n.22, testo il quale, oltre a riordinare le attribuzioni di alcuni altri Ministeri, interviene, anche, sulle funzioni del Governo in materia di innovazione tecnologica e per transizione digitale. In particolare, prevedendo che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi e coordini l'azione del Governo in diverse materie. Tra le quali spicca la strategia italiana per l'adozione della "**banda ultra larga**"; per la digitalizzazione dei servizi dalle pubbliche Amministrazioni a cittadini ed imprese, con la realizzazione delle infrastrutture

[214] Il Rapporto parlamentare è datato 31 marzo 2021.

[215] Il ministro nominato è stato Vittorio COLAO, già manager di importanti imprese di interesse pubblico.

digitali essenziali sia materiali che immateriali.

Viene istituito il **"Comitato interministeriale per la transizione digitale**" presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua vece, proprio dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

In ogni caso, la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni aveva assunto un ruolo centrale nella redazione del testo provvisorio (bozza) di **Piano nazionale di ripresa e resilienza** trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021 per essere poi inoltrato, nella versione definitiva, alla Commissione Europea il 30 aprile 2021. Quindi, nel quadro della situazione attuale, la digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pubblica Amministrazione è una delle tre componenti della **"Missione n.1"** del Piano ufficializzato, quella denominata "**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura**". Il 18 marzo 2021 è stato sentito dalle Commissioni parlamentari competenti il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale che ha riferito sulle misure fin lì intraprese in merito al Pnrr. Si deve rammentare come già con la "Legge di bilancio 2020" e prima con il decreto-legge n.162 del 2019, recante proroga di alcuni termini ed altre disposizioni, erano state previste diverse misure volte a promuovere e valorizzare l'informatizzazione delle attività e dei servizi della pubblica Amministrazione.

Nella specie, l'opera di diffusione dell'amministrazione digitale era proseguita, dopo il 2019, con il decreto-legge n. 76/2020 nel testo recante le: **"misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".**

Nella sede parlamentare, è in corso di esame presso la I Commissione della Camera dei deputati una proposta di legge volta a potenziare l'utilizzo della **<carta di identità elettronica> (Cie)** prevista come strumento di accertamento dell'identità del cittadino e di accesso del medesimo a tutti i servizi pubblici statali disponibili in rete.

La digitalizzazione delle attività nella pubblica Amministrazione.

In seguito, nel Consiglio dei ministri del 25 marzo 2021, il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ha svolto la relazione di aggiornamento sulle priorità della digitalizzazione nella pubblica Amministrazione. In quella sede, il titolare del Dicastero ha illustrato al Consiglio gli obiettivi e le priorità determinate per l'azione complessiva, in corso, per la digitalizzazione della pubblica Amministrazione, in coerenza con le ambizioni del Programma-obiettivo europeo "**EU Digital Compass 2030"**. Qui, tra le principali iniziative che vi sono previste:

a) la banda ultra-larga;

b) il cloud della P.a.;

c) l'identità ed il domicilio digitale;
d) l'interoperabilità dei dati per i servizi on line ai cittadini;
e) le piattaforme di notifica digitali; e,
f) la cybersecurity.

In precedenza, il 18 marzo 2021, si era svolta alla Camera dei deputati l'audizione del Ministro, nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Il Ministro aveva elencato i punti principali del suo programma che guideranno la strategia di c.d. "transizione digitale":

1) ammodernamento delle infrastrutture su tutto il territorio nazionale; 2) il migliore sfruttamento del cloud computing nell'utilizzo dei dati della pubblica amministrazione; 3) l'avanzamento degli stati della cyber-sicurezza in un quadro di maggiore centralità delle persone e delle loro competenze.

Durante il suo intervento il Ministro ha illustrato nei dettagli previsti alcune delle misure di settore contenute nel Pnrr, quali gli: investimenti per la banda ultra-larga; il piano per la complessiva digitalizzazione della P.a.; l'interoperabilità dei dati e la digitalizzazione delle applicazioni disponibili per i cittadini; il rafforzamento del sistema di cybersecurity; la cittadinanza digitale. A seguire, il Decreto-legge n.22/2021 del 1° marzo 2021 recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, testo normativo che interviene anche sulle funzioni del Governo in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale (all'art.8) prevedendo che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi e coordini l'azione operativa del Governo nelle seguenti materie: a) innovazione tecnologica; b) attuazione dell'Agenda digitale italiana nell'ambito di quella europea; c) la strategia italiana per la banda ultra larga; d) digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni e delle imprese; e) trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato; f) accesso dei servizi in rete; g) connettività; infrastrutture digitali materiali e immateriali; h) strategia nazionale dei dati pubblici.

Per quanto fin qui delineato, la sede di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione di tutte le iniziative per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale delle pubbliche Amministrazioni viene ad essere individuata nel nuovo <Comitato interministeriale per la transizione digitale>.

Il neo costituito Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, ove sia stato nominato nell'Esecutivo nazionale il titolare di quel dicastero ed è composto dai

seguenti: il Ministro per la pubblica amministrazione[216] ove sia stato nominato; il Ministro dell'economia e finanze; il Ministro della giustizia; il Ministro dello sviluppo economico; il Ministro della salute[217].

Inoltre, ai lavori del Comitato partecipano altresì gli altri Ministri od i loro delegati aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche ivi poste all'ordine del giorno. Il Comitato ha il compito di coordinare l'azione del Governo principalmente nelle seguenti iniziative:

a) strategia nazionale italiana per la "banda ultralarga"; b) reti di comunicazione elettronica satellitari, terrestri mobili e fisse; c) fascicolo sanitario elettronico e piattaforma dati sanitari; d) iniziative per lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie emergenti dell'intelligenza artificiale; e) dell'internet delle cose (IoT); f) della blockchain. Così, ferme l'applicazione tecnologica e la transizione digitale operando presso ciascuna Amministrazione anche per valorizzarli e metterli in connessione tra loro in modo da realizzare efficaci azioni sinergiche nelle modalità esecutive più idonee ai fini realizzativi. Inoltre, deve monitorare le azioni e le risultanze dei progetti in corso, per verificare lo stato di attuazione delle attività, individuare eventuali disfunzioni o criticità, elaborare possibili soluzioni e iniziative. Proprio per questo è stata istituita una Segreteria tecnico-amministrativa del Comitato, con ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e compiti di supporto e collaborazione, per la preparazione e lo svolgimento dei lavori e per il compimento delle attività di attuazione delle deliberazioni del Comitato. Ai lavori svolti nell'ambito della Segreteria tecnico-amministrativa possono essere chiamati a partecipare, a titolo gratuito, dei rappresentanti di quelle pubbliche Amministrazioni che partecipino al Comitato. Per la dotazione di collaboratori, in via ordinaria, la Segreteria tecnico-amministrativa deve trarre il proprio personale all'interno del contingente previsto dal comma 9. Quest'ultima normativa prevede che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e più precisamente, presso la struttura di questa che è competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, operi un contingente composto da esperti in possesso di specifica ed elevata competenza nello studio, supporto, sviluppo e gestione di processi di trasformazione tecnologica e digitale. Sede ove, i collaboratori chiamati possono essere anche estranei alla pubblica Amministrazione e sono nominati per speciali esigenze secondo i criteri ed i limiti fissati con disposizione del Presidente del Consiglio. Si può trattare di unità di personale non dirigenziale, collocato in posizione

[216] Altro dicastero - Dipartimento della P.C.M.

[217] Questi quattro sono Ministeri "con portafoglio" cioè con "struttura permanente".

di fuori ruolo o comando (o altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti contrattuali pubblici di appartenenza), proveniente dalle pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo vigente in materia di personale pubblico, il n.165 del 2001, con esclusione del personale docente, educativo, amministrativo e tecnico ausiliario delle istituzioni scolastiche, nonché del personale delle Forze di polizia. In tal caso, le Amministrazioni di appartenenza sono tenute all'adozione del provvedimento di messa in fuori ruolo o di comando, assumendolo entro quindici giorni dalla richiesta.

IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.

I) Il contenuto di settore nel "Piano nazionale di ripresa e resilienza": il P.n.r.r.

Nella bozza, come si trova poi nel testo definitivo, del <Piano nazionale di ripresa e resilienza> trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021, ampio spazio è dedicato alla digitalizzazione sia della P.a. che di parti strutturali di collegamento del sistema produttivo nazionale complessivo del Paese.

Infatti, la "mission one" del Piano, quella denominata "**Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"** prevede come obiettivo generale del nostro Stato proprio quello della **"innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale**" investendo ampi settori di intervento, quali i seguenti:

a) digitalizzazione e modernizzazione, in generale, della pubblica Amministrazione; b) riforma della giustizia; c) innovazione del sistema produttivo; d) realizzazione della banda larga (5g); e) investimento sul patrimonio turistico e culturale.

Più in particolare, le linee fondanti di intervento della missione si sviluppano attorno a tre componenti progettuali: 1) digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.a.; 2) digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; 3) turismo e cultura 4.0. Mentre, **le risorse complessivamente destinate alla "missione 1" sono 46,3 miliardi di euro**, pari al 20,7 per cento delle disponibilità urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri[218] nelle risorse totali del Piano.

Risorse per cultura ed istruzione.

Nel quadro generale, la digitalizzazione rappresenta uno dei temi trasversali del Piano che ricorrono anche nelle altre missioni coinvolgendo diversi settori: come la scuola nei suoi programmi didattici, nelle competenze di docenti e di studenti, nelle sue funzioni amministrative, nella gestione dei suoi edifici (missioni 2 e 4); la sanità nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale (missioni 5 e 6); l'aggiornamento tecnologico nell'agricoltura, nei processi industriali e nel settore terziario (missioni 2 e 3).

[218] Si rinvia alla lettura di https: //temi.camera.it/dossier/OCD18-14763/disposizioni-urgenti-materia-riordino-attribuzioni-ministeri3.html.

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

1) digitalizzazione della P.a.;

2) la modernizzazione della P.a.;

3) l'innovazione organizzativa della giustizia.

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

In particolare, agli interventi in materia di digitalizzazione dei servizi della P.a. è destinata la maggior parte delle risorse, pari a circa 8 miliardi di euro, che sono distribuiti in tre principali gruppi di investimenti: investimenti in infrastrutture digitali e cyber security, con uno stanziamento totale di circa 1,25 miliardi di euro, di cui circa 50 milioni stanziati per la realizzazione di un <data center> del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; investimenti in dotazione infrastrutturali per garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazione tra le P.a. con uno stanziamento totale di circa 1,1 miliardi che include i vari interventi di finanziamento delle Amministrazioni centrali che hanno avviato processi di digitalizzazione degli archivi e del patrimonio complessivo dei dati, nonché percorsi di digitalizzazione dei processi operativi; investimenti per lo sviluppo di servizi digitali in favore dei cittadini e delle imprese: nel caso, lo stanziamento totale per questo investimento è di 5,57 miliardi di euro, di cui circa 4,77 miliardi già stanziati per il "**Progetto Italia Cashless"**, messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento.

Le risorse specificamente destinate agli obiettivi di modernizzazione della P.a. sono pari a 1,5 miliardi di euro, così distribuiti: 210 milioni per investimenti volti a migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico: come specificato, si tratta di risorse aggiuntive rispetto a quelle 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 per interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale e non della Pubblica Amministrazione; 480 milioni destinati a progetti di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di digitalizzazione dei processi; 100 milioni per la progettazione e la realizzazione di poli tecnologici territoriali delle P.a.

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

Il Consiglio dell'Unione Europea, attraverso le “Raccomandazioni annuali sul Piano nazionale di riforma dell'Italia, ha costantemente invitato il nostro Paese, in generale, a "**migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali**".

In particolare, si veda la Raccomandazione del Consiglio della U.E. del 9 luglio 2019 sul PNR 2019 dell'Italia ed in particolare i termini della Raccomandazione n.3). La Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. **Country Report 2020**) del 26 febbraio 2020 ha preso atto che si sono verificati alcuni progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. In effetti, per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione della sopra-citata Raccomandazione del 2019, la Commissione ha registrato alcuni progressi nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della pubblica amministrazione nel nostro Paese. In particolare, investendo nelle competenze, accelerando la digitalizzazione e aumentando in qualche misura l'efficienza dei servizi pubblici erogati dagli enti locali e territoriali. Il Report invita a proseguire la digitalizzazione dei servizi pubblici per favorirne rapidamente l'accesso per cittadini e imprese e a dotarsi di una strategia integrata per rafforzare la capacità amministrativa, in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento con il migliore utilizzo dei fondi della U.E. Occorre pure ricordare che nelle Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia del 20 maggio 2020, il Consiglio dell'Unione Europea aveva nuovamente invitato l'Italia ad adottare in tema degli idonei provvedimenti, nel 2020 e nel 2021, volti a realizzare "un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali" (Raccomandazione n. 3) e a "migliorare […] il funzionamento della pubblica amministrazione" (Raccomandazione n. 4). Tutto nella considerazione che un'Amministrazione pubblica efficace è un fattore positivo cruciale per poter garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione". Inoltre, la necessità di migliorare decisamente l'efficienza del funzionamento complessivo della pubblica Amministrazione veniva ribadito nella Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020, successiva all'adozione del P.n.r. 2020.

III) Gli indirizzi parlamentari dati al Governo.

Nel P.N.R. dell’anno 2020, trasmesso alle Camere parlamentari l'8 luglio 2020, si sottolineava, in primo luogo, che il <Piano di rilancio> si sarebbe basato su un

incremento della spesa, tra cui quella per l'innovazione e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Nei termini usati, si intende la modernizzazione del Paese intesa come disponibilità di organi, servizi ed uffici di una pubblica amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente dedita al servizio del cittadino. Obiettivo che costituisce una delle tre linee strategiche attorno ai quali era costruito quel "Piano di rilancio", assieme a transizione ecologica, inclusione sociale e territoriale e parità di genere. In definitiva, le politiche strutturali attraverso le quali Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione della P.a. sono state finalizzate a superare la frammentazione degli interventi e le duplicazioni delle attività, insieme alla scarsa interoperabilità. Un obiettivo centrale previsto in quest'ambito è indicato nella "semplificazione amministrativa e normativa", attraverso lo snellimento delle procedure autorizzative e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l'eccessivo carico di oneri normativi ed in conseguenza burocratici. In occasione della discussione parlamentare su quel PNR, nella seduta del 29 luglio 2020, l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione, la n.6-00124 che impegna il Governo ad un significativo incremento della spesa per l'innovazione e la digitalizzazione, e alla predisposizione di una riforma della pubblica amministrazione. Inoltre, la Risoluzione rivolta al NADEF approvata dalla Camera dei deputati il 14 ottobre 2020 ha sottolineato l'importanza della transizione digitale impegnando il Governo, in coerenza con i delineati obiettivi di finanza pubblica, ad utilizzare appieno le risorse messe a disposizione dal <**Recovery Plan Europeo**>. Nel contempo, la Risoluzione auspica l'incremento delle risorse destinate all'istruzione e alla gestione dei beni e delle attività culturali, investendo nella digitalizzazione dei servizi e della didattica, nella realizzazione e riqualificazione delle infrastrutture sociali, anche al fine di ridurre le disparità sussistenti tra le diverse aree del Paese in termini di opportunità formative e di accesso all'istruzione, nonché nella promozione dell'industria culturale e del turismo e nella tutela del patrimonio artistico e naturale. La proposta di Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentata il 15 settembre 2020 alle Camere conferma gli obiettivi già indicati dal precedente PNR. In particolare, la digitalizzazione della pubblica Amministrazione, nonché dell'istruzione pubblica, della sanità e del fisco, è compresa tra gli obiettivi della digitalizzazione ed innovazione, la prima delle sei missioni del PNRR. Nella Relazione redatta in tema dalla V Commissione Bilancio della Camera dei deputati sull'individuazione delle priorità operative nell'utilizzo del Recovery Fund (doc. XVI, n.4), per quanto riguarda la

componente in esame, cioè la **"Digitalizzazione della P.a."** rilevano i seguenti indirizzi: nel processo di rinnovamento e modernizzazione della pubblica amministrazione, cogliendo, in positivo, le occasioni fornite dalla crisi, per far fare un passo avanti nella digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni. A tal fine, si proponeva l'istituzione di un'Agenzia nazionale per il cloud computing volta a semplificare lo sviluppo e la fruizione di servizi resi dalla pubblica Amministrazione o destinati a essa; coniugare il processo di innovazione tecnologica della P.a. con una complessiva azione di semplificazione del contesto normativo e procedurale, al fine di ridurre gli oneri burocratici; realizzare appieno il principio c.d. di "once only" in base al quale, come peraltro già prescritto da precedenti fonti normative, il cittadino o l'impresa non possono essere chiamati a fornire certificazioni, attestazioni, dichiarazioni o altri atti o documenti di cui la pubblica Amministrazione nel suo complesso già dispone; implementare il processo di semplificazione a tutti i livelli di governo; digitalizzare il comparto della pubblica sicurezza, con un focus sulla sicurezza ambientale, oltre che la formazione specifica del personale degli appartenenti alle Forze di polizia, e della pubblica Amministrazione nel suo complesso, chiamato ad interagire con le donne vittime di violenza.

Osservazioni analoghe sono contenute nella Relazione delle Commissioni V Quinta e XIV Quattordicesima riunite del Senato. Particolare rilievo viene dato ai seguenti punti: la diffusione ed il rafforzamento delle competenze digitali applicabili come sistema, in specie prevedendo adeguate risorse per la formazione e l'aggiornamento del personale in servizio delle P.a. in particolar modo per il per il reclutamento di nuove professionalità. Ottenere una standardizzazione dei procedimenti mediante realizzazione di una piattaforma informatica unica che permetta ai cittadini ed agli imprenditori di dialogare con gli uffici della Pubblica amministrazione, in modo rapido e trasparente.

Sul tema della digitalizzazione e dell'innovazione innovazione nel campo della Difesa, si ricorda che nella medesima Relazione della V Commissione Bilancio, si era sottolineata la necessità di "valorizzare il contributo della Difesa allo sviluppo del c.d.. **«internet delle cose» (internet of things**) e al rafforzamento della difesa cibernetica, nonché dare piena attuazione ai programmi di specifico interesse volti a sostenere l'ammodernamento e il rinnovamento dello strumento militare.

IV) Altri contenuti del Piano.

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

Infrastrutture digitali e cyber security (finanziati con1,25 miliardi di euro) finalizzato alla

razionalizzazione ed il consolidamento delle infrastrutture digitali esistenti in un nuovo modello di cloud per la P.a. secondo quanto previsto nella "**strategia Cloud First**" del **"Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione**". L'investimento è volto inoltre alla creazione ed al rafforzamento delle infrastrutture legate alla protezione cibernetica del Paese previste dal perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC d.l. 105/2019), dalla Direttiva NIS (D. lgs. vo 65/2018) e dalle iniziative previste dalla strategia Europea di cybersecurity del 16 dicembre 2020, incluso l'applicazione del <**Cybersecurity Act**> (Regolamento della U.E. 2019/881). Dell'investimento fanno parte circa 50 milioni già stanziati per la realizzazione di un <data center> del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il riferimento è ai dati d'interoperabilità (per 1,13 miliardi) con l'obiettivo di garantire l'interconnessione con la condivisione di informazione tra le diverse P.a.. secondo il principio dell'once only, in linea con la **EU Data Strategy**. Tra le proposte avanzate nella Relazione della V Commissione "Bilancio e programmazione economica" è stata prevista espressamente la piena realizzazione del <**principio once only**>. Cittadinanza digitale, servizi e piattaforme (con 5,57 miliardi) per lo sviluppo di servizi digitali in favore dei cittadini e delle imprese, quali identità digitale (SPID e CIE), firma elettronica, strumenti di pagamento digitale applicabili nei settori pubblico e privato (PagoPA, Italia Cashless community), la <piattaforma notifiche>, l'ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente), AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero), AppIO. Sono ricompresi nello stanziamento i 4,77 miliardi previsti per il <progetto Italia Cashless> messo a punto dal Governo per incentivare l'uso di carte di credito, debito e app di pagamento. Inoltre, si deve ricordare che alcune delle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale sono state anticipate nel decreto-legge del 16 luglio 2020, n.76 recante le: "Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e l'innovazione digitale".

Sempre nella Relazione approvata dalla V Commissione della Camera il 30 marzo 2021 in ordine alla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza[219] sono riportate le indicazioni specifiche relative a ciascuna delle 16 componenti progettuali nelle quali si

[219] Il riferimento è rivolto al documento Parlamentare XXVII, n. 18-A.

articolano le 6 missioni fondamentali del PNRR, elaborate sulla base dei pareri resi dalle Commissioni parlamentari competenti in sede consultiva. In quelle sedi, con riferimento alla missione1, relativa alla Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, sono state formulate diverse indicazioni tra cui le seguenti:

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

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

Il decreto-legge 34/2020 (c.d. "**decreto Rilancio**") ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze un "Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione" con una dotazione di 50 milioni per il 2020 (v.art.239). Tali risorse sono trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del consiglio dei ministri, per poter essere operativamente ri-assegnate al Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, che provvede alla loro gestione. Il Fondo è destinato alla copertura delle spese per interventi, acquisti e misure di sostegno in favore di: una "strategia di condivisione e utilizzo del patrimonio informativo pubblico" a fini istituzionali; la diffusione dell'identità digitale, del domicilio digitale e delle firme elettroniche; la realizzazione ed erogazione di servizi pubblici in rete, dell'accesso ai servizi in rete tramite le piattaforme Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). La proposta del Governo del 12 gennaio

2021[220] abilitanti previste da disposizioni del **"Codice dell'amministrazione digitale**" (decreto legislativo n.82 del 2005), recate dai seguenti articoli: 5 (sistema di pagamento elettronico, attraverso un sistema pubblico di connettività che assicuri una <piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche Amministrazioni> e i prestatori di servizi di pagamento abilitati), 62 (Anagrafe nazionale della popolazione residente), 64 (sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni), e **64-bis (accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione**), nonché per i servizi e le attività di assistenza tecnico-amministrativa necessarie. In questo quadro, si pone il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale del 30 giugno 2021 (pubblicato nella G.U. 10 agosto 2021, n.190) che ha provveduto al primo riparto delle risorse del Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, resi disponibili per l'anno 2021, come segue.[221] La legge di bilancio 2021 (L.n.178/2020, art.1, commi 620 e 621), con le sue norme, ha previsto, rispettivamente: la trasferibilità alle varie Amministrazioni pubbliche delle risorse del Fondo per l'innovazione tecnologica e digitale; l'attribuzione alla struttura della Presidenza del Consiglio competente per le misure dell'innovazione tecnologica e l'innovazione delle attività tese a far funzionare la piattaforma per il tracciamento dei contatti e l'allerta Covid-19.

VI) Sintesi dei contenuti del decreto-legge n.76/2020 recante le: "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

Nell'ambito delle misure di semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, recate dall'articolo 12, un gruppo di disposizioni sono volte a favorire e rafforzare l'uso della telematica negli applicativi del procedimento amministrativo (comma 1, lett. b), c) e d). In particolare, la normativa introduce il principio generale per il quale le

[220]V.https://temi.camera.it/dossier/OCD18-14585/piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-pnrr-proposta-delgoverno-del-12-gennaio-2021.htm.

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

Amministrazioni pubbliche, per metodo, agiscono mediante strumenti informatici e telematici ed inoltre si prevede l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati al procedimento il domicilio digitale del responsabile pubblico del medesimo. Nel testo, gli interventi in materia di innovazione digitale delle pubbliche Amministrazioni sono contenuti principalmente nel Titolo III ove si trovano le "Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale" che introduce disposizioni volte alla semplificazione e accelerazione della trasformazione digitale del Paese e, più in particolare, finalizzate a favorire la diffusione di servizi in rete, agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, assicurare ai cittadini l'effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali, rafforzare l'utilizzo dei dati e di strumenti digitali, quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da sarsCovid-19 ancora in corso (nel novembre 2021, come nel febbraio 2022).

La cittadinanza digitale, i codici personali e l'accesso ai servizi digitali della pubblica Amministrazione (artt. 24-30). Il "domicilio digitale".

Un primo gruppo di misure riguarda il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini al fine di semplificare l'accesso ai servizi digitali delle p.a. e tra i principali interventi si ricordano: l'estensione della possibilità per i cittadini di fruire dei servizi attraverso la propria identità digitale, ampliandola a quelli erogati dai concessionari di pubblici servizi e dalle società a controllo pubblico, precisando che l'accesso al domicilio digitale avvenga tramite dispositivi mobili anche attraverso l'applicazione AppIO; il domicilio digitale per i professionisti, anche se non iscritti ad albi, collegi, ordini e registri; la semplificazione e il rafforzamento del domicilio digitale per i cittadini; l'obbligo per le P.a. dal 28 febbraio 2021, di utilizzare esclusivamente il "**Sistema pubblico di identità digitale**"- in sigla SPID e la "**Carta di identità elettronica**" - in sigla CIE per l'accesso dei cittadini ai propri servizi on line; Si ricorda in proposito che la legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020, art. 1, comma 622 ha disposto la corresponsione ai gestori del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID) di una indennità di architettura e di gestione operativa del sistema nel limite massimo di spesa di 1 milione di euro per l'anno 2021). Inoltre, la previsione che la verifica dell'identità digitale abbia un livello di sicurezza "almeno significativo" equivalente alla esibizione diretta del documento di identità per l'accesso ai servizi o l'utilizzo nelle transazioni elettroniche; la presentazione di autocertificazioni, istanze e dichiarazioni direttamente fatte da telefonia mobile tramite AppIO; la piena operatività della piattaforma PagoPA; la semplificazione

delle modalità di rilascio della CIE; la semplificazione della disciplina per la conservazione garantita dei documenti informatici; l'adesione dei gestori dell'identità digitale al sistema **SCIPAFI (Sistema centralizzato informatico di prevenzione amministrativa del furto di identità**).

Atti amministrativi e giudiziari (v. in precedenza).

VII) Una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della P.a. e via P.e.c. per quelle degli atti giudiziari.

Fra le azioni principali da realizzare vi sono la semplificazione del rilascio della firma elettronica avanzata anche ai fini dell'accesso ai servizi bancari; il sostegno per l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici; la semplificazione della disciplina anagrafica.

VIII) 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 dell' innovazione digitale. In particolare, con il primo, l'articolo 31, si prevede, tra l'altro che: - diverse disposizioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, tra le quali quelle innovative date in materia di lavoro svolto a distanza (**smart working**) nella pubblica Amministrazione, siano volte anche a garantire la sicurezza delle informazioni e dei dati trattati (comma 1, lett.a). Così, il trasferimento della funzione di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale dall'AGID, **Agenzia per l'Italia digitale**, alla Presidenza del Consiglio, cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica (comma 1, lett.b); l'eliminazione, della possibilità per l'AGID di definire, di propria iniziativa, i criteri e le modalità per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti delle P.a. e l'abolizione della disposizione che prevedeva il traferimento all'AGID di ogni funzione in precedenza attribuita al <Dipartimento per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione" della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1, lett. c); la previsione che il mancato avvio da parte del "Difensore civico digitale" delle attività necessarie a porre rimedio alle violazioni riscontrate del "Codice dell'amministrazione digitale" rilevi ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporti responsabilità dirigenziale e disciplinare (comma 1, lett. d); la semplificazione di alcune procedure relative alla sicurezza cibernetica (comma 2); l'istituzione presso il "Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie" del Ministero dell'interno

di una <Direzione centrale per l'innovazione tecnologica> con il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del medesimo Ministero e delle Prefetture[222] (commi 3 e 4); l'attribuzione a Sogei del ruolo di <innovation procurement broker> e la sua dall'obbligo di avvalersi di CONSIP per l'acquisizione dei beni e dei servizi funzionali alla realizzazione di progetti ad alto contenuto innovativo (comma 5). L'art.32 prevede un "Codice di condotta tecnologica" volto a coordinare l'elaborazione, lo sviluppo e l'attuazione dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni. Strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali (artt. 33-35). Mentre, un terzo gruppo di disposizioni reca interventi in materia di patrimonio informativo pubblico, riconducendolo ad una "piattaforma unica nazionale", incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per poter garantire alle pubbliche Amministrazioni di consultare e accedere ai dati detenuti da altre amministrazioni ed evitare quindi di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto (secondo la logica di cd. once only). In proposito si prevede: una sanzione per i dirigenti responsabili dell'inadempimento all'obbligo di rendere disponibili i dati e l'obbligo in capo al concessionario di servizi di rendere disponibili all'amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti (art.33); una nuova disciplina della "Piattaforma digitale nazionale dei dati", prevedendo, tra l'altro l'adozione con DPCM di una <Strategia nazionale dati> per identificare le modalità di messa a disposizione dei dati (art.34); l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata (cloud nazionale) ad alta affidabilità nella quale sono destinati a migrare i contenuti degli attuali C.e.d. delle Amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con Regolamento dall'AgID. In alternativa, le P.a. possono "migrare" i servizi digitali verso soluzioni cloud che rispettono i requisiti fissati dall'AgID (art. 35).

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

Infine, un ultimo gruppo di disposizioni introduce misure per l'innovazione, volte a semplificare e favorire le proposizioni di iniziative innovative e, in particolare misura, le sperimentazioni possibili mediante l'impiego delle tecnologie emergenti. Per questo motivo, **l'articolo 36 definisce un <procedimento autorizzatorio semplificato> accentrato presso la Presidenza del Consiglio**, con il coinvolgimento del Ministero per lo sviluppo economico, **per le attività di sperimentazione condotte da imprese,**

[222] Attualmente denominate "Uffici territoriali di governo".

Università ed Enti di ricerca, relative alla trasformazione digitale e alla innovazione tecnologica.

Si prevede che tali attività possano derogare temporaneamente, previa espressa autorizzazione normativa, a norme vigenti dello Stato che attualmente ne impediscono la sperimentazione. Il successivo articolo 37 prevede che le imprese costituite in forma societaria devono comunicare il proprio domicilio digitale costituito dall'indirizzo P.e.c. al "Registro delle imprese" presso la competente Camera di commercio, industria ed artigianato[223] ove non sia stato comunicato in precedenza.

Ulteriori disposizioni riguardano la procedura di iscrizione del domicilio digitale da parte di imprese di nuova costituzione o già iscritte nel registro, l'indicazione di un nuovo domicilio digitale in caso di domicilio inattivo. Così come è disciplinata la procedura di iscrizione del domicilio digitale dei professionisti iscritti in Albi ed elenchi.

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

Con la Comunicazione COM (2021) 118 final - dal titolo "**2030 Digital Compass: the European way for the digital decade**" del 9 marzo 2021, la Commissione europea ha presentato una visione con le prospettive attese per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.[224] La Comunicazione si sviluppa su quattro settori che costituiscono il riferimento digitale dell'Europa: quindi, le competenze digitali; le infrastrutture digitali sicure e sostenibili; la trasformazione digitale delle imprese; la digitalizzazione dei servizi pubblici.

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

Nel documento si indicano, in sintesi, gli obiettivi previsti da raggiungere entro il 2030

[223] Una comunicazione che era stata prevista da fare entro il 1° ottobre 2020.

[224] Sul punto trattato nel testo si veda https://temi.camera.it/dossier/OCD18-13883/misure-urgenti-semplificazione-e-l-innovazione-digitale-1.html

nei servizi pubblici fondamentali: 100% online per Sanità: cartelle cliniche disponibili on line al 100%. Identità digitale: 80% dei cittadini che utilizzano l'Id digitale

La Commissione Europea avvierà un ampio processo di discussione e consultazione, anche con i cittadini, sulla visione dell'Unione e sui principi digitali proponendo un **"Programma di politica digitale**" che renda operativa la bussola digitale entro la fine dell'estate, nonché per progredire verso una dichiarazione interistituzionale sui principi digitali entro la fine del 2021. Vediamo, di seguito, la digitalizzazione della P.a. contenuta nel precedente "Piano nazionale di riforma" il P.n.r. del 2020 (luglio 2020).

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

Il Piano venne presentato dal Governo alle Camere nel luglio 2020 e includeva nell'Area prioritaria n.4 l'innovazione, tramite digitalizzazione, della pubblica Amministrazione, individuando alcune delle misure necessarie per rispondere alle Raccomandazioni in materia trasmesse dal Consiglio europeo e attuare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Ricordiamo che nelle <Raccomandazioni del 2019> il Consiglio dell'Unione Europea, cioè il massimo consesso politico-direttivo dell'Unione, sottolineava la stringente necessità, per l'Italia, di "migliorare l'efficienza della sua pubblica Amministrazione. In particolare, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali" (Raccomandazione n.3). In effetti, la Commissione Europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (cd. Country Report) del febbraio 2020, ha riconosciuto poi che si sono verificati alcuni progressi nell'aumentare l'efficienza e la digitalizzazione della pubblica Amministrazione. Mentre, per quanto riguarda in modo specifico l'attuazione dell'appena citata Raccomandazione unionista n.3 del 2019, la Commissione, pur registrando alcuni progressi nel miglioramento del livello di efficacia e digitalizzazione della nostra pubblica Amministrazione, elementi tratti dai contenuti normativi del "Decreto concretezza", del disegno di legge sull'occupazione nel settore pubblico, la creazione del Ministero dell'innovazione e della digitalizzazione[225] e l'avvio dell'applicazione IO, ecc.). Il Report in attuale esame si sofferma, in modo particolare, sulla necessaria digitalizzazione dei servizi pubblici nostrani, riconoscendo che l'Italia *"sta lentamente migliorando la sua performance nell'offerta di servizi pubblici digitali per*

[225] Sia pure senza portafoglio.

i cittadini e le imprese.[226] Nel 2019, tuttavia, il grado di interazione online tra Autorità pubbliche ed i cittadini era ancora limitato: in Italia, solo il 32,3 % degli utenti di internet ha optato per moduli e procedure online rispetto alla media dei 27 Paesi della UE. del 67,3 %. Secondo le parole del Report l'istituzione di un Ministro senza portafoglio per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione: *"potrebbe sostenere la digitalizzazione, assicurando un migliore coordinamento della trasformazione digitale della pubblica amministrazione, in particolare a livello locale*. Inoltre, sempre nel corso del 2020, il Governo lanciava la app per smartphone "**IO.it"** che si prevede consentirà di rendere facilmente accessibili alcuni servizi pubblici, sia a livello nazionale di competenza che locale, tramite dispositivi mobili, aumentandone l'arco complessivo di utilizzo. Per essere efficace, dovrà essere rapidamente estesa ad altri servizi, in modo da fungere da vero e proprio punto di ordinario accesso. Infine, vi era stata l'adozione, intervenuta nel marzo 2019, del nuovo "**Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione anni 2019-2021"** a rappresentare un altro importante sviluppo.

Nelle "Raccomandazioni specifiche all'Italia" il Consiglio europeo con la deliberazione del 20 maggio 2020, invitava il nostro Stato ad adottare idonei provvedimenti sia durante il 2020 che il 2021 volti a realizzare, in primo luogo: a) *"un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali*" (Raccomandazione n.3) e b) "*migliorare* […] *il funzionamento della pubblica amministrazione*" in termini la Raccomandazione n.4. Tali raccomandazioni trovano fondamento espressivo nella primaria considerazione che: *"un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione*." Il Consiglio ritiene troppo basso il livello di digitalizzazione e scarsa la capacità amministrativa generale del nostro Paese, sottolineando al riguardo che:

"*Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione online tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali*" (così il punto

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

24 dei – considerando - premessi alle Raccomandazioni). Per tali ragioni, il Governo nel P.n.r. 2020 sottolineava, in primo luogo, che il Piano di rilancio e, al suo interno, il <**Recovery Plan>** si baseranno su un incremento della spesa, tra cui spicca quella per l'innovazione e la digitalizzazione. In questa ottica, la modernizzazione del Paese deve intendersi, come disponibilità di affidamento su di una **pubblica Amministrazione efficiente, digitalizzata, ben organizzata e sburocratizzata, veramente al servizio del cittadino** e ciò costituisce una delle tre linee strategiche attorno a cui è costruito il Piano di rilancio assieme a Transizione ecologica ed inclusione sociale e territoriale, parità di genere. Le politiche strutturali con le quali il Governo si impegna ad agire su innovazione e digitalizzazione della P.a. sono finalizzate a superare la storica inefficacia data dalla frammentazione degli interventi, le duplicazioni e la scarsa interoperabilità. Qui, il volano previsto per la creazione di una P.a. connessa nell'interazione con cittadini e imprese è costituito dal <**Piano Italia 2025**>.

Una strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese, era indicata nel testo presentato, nel dicembre 2019, dall'allora Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Nel Piano in esame, la strategia di innovazione è articolata in tre "sfide" principali, mutuate dagli **"Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite**: ovvero consistenti nella digitalizzazione della società; l'innovazione del Paese; lo sviluppo sostenibile e etico della società nel suo complesso. Il Piano prevede poi la realizzazione delle tre sfide attraverso **20 "azioni chiave**" per trasformare il Paese, che vanno dalla identità digitale, all'open innovation nella Pubblica Amministrazione, al procurement per l'innovazione, all'intelligenza artificiale al servizio dello Stato, anche nella gestione di beni demaniali obiettivi per approfondire i quali si può vedere la scheda n.12 del "Piano Italia 2025" in appendice al PNR. Il Governo, successivamente, ha modificato la governance della digitalizzazione delle P.a. con una decisone ove le competenze del ***"Team per la trasformazione digitale"*** della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state trasferite direttamente al Presidente del Consiglio[227] che, a sua volta, ha delegato il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione. Al fine di rilanciare la semplificazione mediante il rafforzamento dell'utilizzo delle tecnologie digitali per l'accesso ai servizi resi disponibili delle Pubbliche amministrazioni, il Governo intende potenziare l'offerta di servizi in rete tramite il sistema di identità digitale, anche attraverso la promozione dell'uso delle medesime ai fini dell'identificazione degli utenti,

[227] Alla figura del massimo responsabile politico dell'Esecutivo.

consentendo l'accesso ai - servizi on line - previa identificazione attraverso il sistema SPID e la Carta di identità elettronica (CIE).

Un altro profilo di azione particolarmente innovativo riguarda la creazione che cambierà radicalmente il modello di interazione finora realizzato concerne la realizzazione del "**Progetto io".** Infatti, per poter implementare l'interazione positiva e la semplificazione dei rapporti tra cittadino "utente" ed organi e uffici della pubblica Amministrazione, il Governo ha lanciato l'applicazione **'io.italia.it' (Progetto io)** che consente al cittadino di ricevere messaggi, documenti e notifiche delle scadenze, chiedere informazioni ed il rilascio di certificati, impostare le proprie preferenze e pagare con mezzi elettronici la Pubblica amministrazione. Parimenti, la **"piattaforma unica nazionale**" prevista in capo alla Presidenza del Consiglio, servirà a garantire a tutte le P.a. di poter accedere ai dati posseduti da altre Amministrazioni ed evitare quindi di dover richiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato personale già richiesto e detenuto (secondo la **logica cd. once only**). Allo stesso tempo, si intende affidare al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con l'AgID e la "Conferenza unificata", il compito di adottare delle **<Linee guida di condotta tecnologica>** per le pubbliche Amministrazioni, al fine di garantire il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati e dei servizi digitali resi dall'Amministrazione statale, regionale e locale sui territori.

Nel quadro che si è appena delineato, alcune delle misure indicate dal Governo in quel precedente P.n.r. hanno trovato una loro prima traduzione normativa con il **decreto-legge sulle semplificazioni** (d.l.76/2020), un testo recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Inoltre, va detto che, nel 2019, l'Italia è salita dal 19° al 18° posto nella classifica delle dimensioni dei servizi pubblici digitali dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital Economy and Society Index - Desi).Ora, tornando alle disposizioni in materia di informatizzazione delle attività della P.a. nella "Legge di bilancio 2020" e quelle inserite nel d.l. n.162 del 2019 occorre sottolineare quanto segue. Nella legge di bilancio 2020 (Legge n.160/2019) sono state previste diverse misure volte a promuovere e valorizzare l'informatizzazione strutturale della pubblica Amministrazione. In primo luogo, la legge di bilancio ha attribuito nuove competenze alla persona, intesa come organo, del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro da lui delegato, consistenti nell'individuazione, promozione e gestione diretta di <**progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale di rilevanza strategica e di interesse nazionale**> mediante la competente struttura per

l'innovazione della Presidenza del Consiglio (prevista ex Legge 160/2019, art.1, comma 401). Altre risorse aggiuntive sono state destinate ai processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del **"Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio e per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana"** obiettivo che si deve realizzare attraverso l'incremento dello stanziamento economico relativo[228]. Inoltre, la legge di bilancio per l'anno 2020 ha autorizzato la spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, in favore dell'AgID - Agenzia per l'Italia digitale - per l'avvio delle azioni, iniziative e progetti connessi e strumentali all'attuazione dell'Agenda digitale italiana, aspetti questi che sono adottati in coerenza con gli obiettivi dell'**Agenda digitale europea**, nonché per quelli di innovazione e connesse attività di comunicazione (Legge 160/2019, art.1, comma 400). Alla Presidenza del Consiglio è stato affidato lo sviluppo della <**Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni>** attraverso la società per azioni, interamente partecipata dallo Stato, **PagoPa**, cui compete la gestione della piattaforma e sono state a tal fine stanziate delle specifiche risorse finanziarie (v. Legge 160/2019, art.1, commi 402-403). In più, è stato disposto che le Amministrazioni pubbliche così come le società inserite nel conto economico consolidato della P.a. con esclusione degli enti territoriali e delle società da questi partecipate - assicurino, per il triennio 2020-2022, un risparmio di spesa annuale pari al 10 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del settore informatico sostenuta nel biennio 2016-2017. Inoltre, nel provvedimento citato viene richiamato, come modalità di perseguimento di tale risparmio di spesa, il riutilizzo eventuale di sistemi e strumenti di **ict (Information and communications technology**). Nel riordino sistematico devono essere inoltre assicurate misure per la gestione delle infrastrutture informatiche di "Data Center" (ex Legge n.160/2019, art.1, commi 588, 610-613). Nella medesima ottica dei risparmi di spesa, si prevede che la Presidenza del Consiglio dei ministri (od il Ministro delegato) emani un atto di indirizzo e coordinamento a fini di razionalizzazione dei C.e.d (Centri per l'elaborazione delle informazioni) della pubblica Amministrazione centrale. Tale atto, oltre a fornire fonti di risparmi di spesa, deve perseguire obiettivi di maggior qualità, sicurezza, efficienza energetica, continuità

[228] Per una somma di 6 milioni annui disposto dal d.l. 135/2018; l'incremento è pari a 6 mln per il 2020, 8 per il 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

operativa dei C.e.d. (L.160/2019, art.1, commi 407-409).

I sistemi per il voto elettronico.

È stato inoltre istituito il **"Fondo per il voto elettronico**"[229] per l'introduzione, in via sperimentale, del voto espresso - con modalità digitale - nelle Elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, quelle politiche generali per il rinnovo delle Camere, i Referendum per gli italiani all'estero e per quelli temporaneamente fuori dal Comune di residenza per motivi di lavoro, di studio o per cure mediche (Legge 160/2019, articolo 1, commi 627-628). Il decreto-legge n.162 del 2019, recante proroga di termini e altre disposizioni, introduce, a sua volta, diverse altre misure in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, era stato oggetto di proroga (fino al 30 giugno 2020) il termine di decorrenza dell'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati, di avvalersi esclusivamente della apposita piattaforma per i pagamenti verso le pubbliche Amministrazioni (comma 8 dell'art.1). Inoltre, la norma citata dispone che entro quel medesimo termine del 30 giugno 2020 i soggetti pubblici siano tenuti a integrare i loro sistemi di incasso in alternativa o con la piattaforma digitale per i pagamenti con modalità informatiche (di cui all'articolo 5 del "Codice dell'amministrazione digitale") o con altri soggetti pubblici o fornitori di servizi di incasso dei pagamenti che siano stati abilitati ad operare sulla piattaforma. I soggetti pubblici considerati dalla normativa in esame sono quelli indicati dall'art. 2, secondo comma, del Codice dell'amministrazione digitale, ossia: tutte le Amministrazioni pubbliche (ivi comprese le "Autorità di sistema portuale", nonché le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione); i gestori di servizi pubblici (ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse svolti); le società a controllo pubblico (come definite nel decreto legislativo n.175 del 2016), escluse le società a partecipazione pubblica (che non rientrino tra i gestori di servizi pubblici) emettenti azioni o strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. Il mancato adempimento dell'obbligo di integrazione dei sistemi per introitare è previsto rilevare ai fini della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare. Nella specie, quella oggetto della previsione sanzionatoria degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo n.165 del 2001. Le disposizioni dell'articolo 42 incrementano la dotazone di esperti di cui

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

la Presidenza del Consiglio può avvalersi per lo svolgimento delle funzioni in materia di trasformazione digitale del Paese e dispone in merito all'esclusività dell'esercizio di alcune di queste funzioni per il tramite della società PagoPa.

XII) Le disposizioni in materia di Carta di identità elettronica (Cie).

Il potenziamento della C.i.e. ha trovato riferimento nella la proposta di legge a.C. 432[230] una normativa volta a potenziare l'utilizzo della carta di identità elettronica (Cie) come strumento di ordinario accertamento dell'identità del cittadino e di accesso del medesimo ai servizi in rete. In particolare, nel testo si definisce la Cie strumento che assicura, al massimo livello di sicurezza, il riconoscimento dell'identità fisica e digitale del cittadino e si prescrive di dotare organi e uffici delle autorità di pubblica sicurezza con gli strumenti informatici necessari per garantire l'immediato riconoscimento della persona (ex articolo 1). Inoltre, si prevede che la Cie diventi lo strumento preferenziale di identificazione di una serie di soggetti, quali: gli esercenti attività finanziaria (articolo 2); i professionisti ed i revisori contabili (articolo 3); i soggetti addetti al recupero crediti, alla custodia e al trasporto di valori, gli addetti alla mediazione mobiliare (articolo 4) e gli operatori delle comunicazioni (articolo 5). La proposta di legge prevede poi che l'accesso a siti sensibili, quali porti, aeroporti e stazioni ferroviarie possa avvenire tramite la Cie (articolo 6), come l'accesso al luogo di lavoro dei dipendenti pubblici, in sostituzione della timbratura, sia pure elettronica. In quest'ultimo caso, la Cie può essere dal Datore pubblico anche ai fini della verifica della effettiva presenza in servizio del lavoratore (articolo 7). **Si ricorda**, in proposito, **che la legge 56/2019 (art.2)**, recante interventi per la concretezza delle azioni pubbliche amministrative e la prevenzione dell'assenteismo negli uffici pubblici, **prevede l'introduzione di sistemi di verifica con i dati biometrici dell'identità e di videosorveglianza degli accessi** (in sostituzione di quelli di rilevazione automatica attualmente in uso) **per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche** (con esclusione del personale in regime di diritto pubblico e dei dipendenti titolari di un rapporto agile), **ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro**. Infine, si stabilisce che i servizi in rete erogati da soggetti pubblici o privati debbano essere compatibili con i sistemi di sicurezza realizzati tramite la Cie (articolo 8).

XIII) La "carta d'identità elettronica": le convenzioni per il rilascio della Cie nella Legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019.

In effetti, l''articolo 1, comma 811, della "Legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) integrava

[230] Una proposta legislativa presentata dall'on. Fragomeni ed altri.

la precedente disposizione di cui all'art.7-vicies ter, comma 2-bis del d.l. 43/2005 (il C.a.d.), al fine di consentire al Ministero dell'interno di stipulare convenzioni tese alla riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione delle modalità di richiesta, gestione e rilascio della carta d'identità elettronica[231] Il citato comma 2-bis dell'art. 7-vicies ter, del d.l. 43/2005 dispone che l'emissione della <**carta d'identità elettronica**> è riservata al Ministero dell'interno che vi provvede nel rispetto delle norme di sicurezza in materia di carte valori, di documenti di sicurezza della Repubblica e degli standard internazionali di sicurezza. Inoltre, affida all'emanazione di un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città-autonomie locali, la definizione delle caratteristiche tecniche, le modalità di produzione, emissione, rilascio della carta d'identità elettronica, nonché di tenuta del relativo archivio informatizzato e tale disposizione è stata adottata con il decreto del Ministero dell'interno del 23 dicembre 2015. In base al citato D.m. le funzioni per lo svolgimento delle attività di produzione, distribuzione, gestione e supporto all'utilizzo della Cie vengono svolte dal Ministero dell'interno, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dai Comuni, dai Consolati e dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, l'IPZ. La disposizione normativa in esame introduce lo strumento convenzionale con la finalità di ridurre gli oneri amministrativi e semplificare le modalità di richiesta, gestione e rilascio della carta d'identità elettronica. Inoltre, le relative Convenzioni possono essere stipulate con soggetti che abbiano i seguenti requisiti: siano dotati di una rete di sportelli diffusa su tutto il territorio nazionale; siano **Identity provider**; abbiano la qualifica di **Certification Authority** accreditata dall'Agenzia per l'Italia digitale.

Nell'ambito del Sistema pubblico di identità digitale (Spid), gli Identity provider sono soggetti privati accreditati dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) che, nel rispetto delle regole emesse dall'Agenzia, forniscono le identità digitali SPID per l'accesso ai servizi delle pubbliche Amministrazioni e gestiscono l'autenticazione individuale degli utenti. **L'elenco degli Identity provider accreditati è pubblicato sul sito dell'AgID**. In particolare sono otto importanti operatori privati:

Aruba, Infocert, Namirial, Poste Italiane, Register.it, Sielte, TIM, Intesa. Ai sensi del D.m.

[231] Nel limite di spesa di 750 mila euro a decorrere dal 2019.

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

Si deve sottolineare come la definizione soggettiva di "incaricati di pubblico servizio" implichi il riconoscimento della <natura pubblicistica delle attività assegnate> ai soggetti convenzionati e determina l'applicabilità delle forme di tutela e di responsabilità penale previste nel nostro ordinamento per tali soggetti, nonché delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio[232]. Si deve ricordare, in proposito, che la nozione di <incaricato di pubblico servizio> è contenuta nell'art.358 del Codice penale, norma in base alla quale, agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio ed ufficio. Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito in proposito che "al fine di individuare se l'attività svolta da un soggetto possa essere qualificata come pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt.357 e 358 c.p. ha rilievo esclusivo la natura delle funzioni esercitate, che devono essere inquadrabili tra quelle della P.a. Non rilevano, invece, la forma giuridica dell'ente e la sua costituzione secondo le norme di diritto pubblico, né lo svolgimento della sua attività in regime di monopolio, né tanto meno il rapporto di lavoro subordinato con l'organismo datore di lavoro" (Cass. n. 17109/2011). Gli stessi sono inoltre autorizzati per legge a procedere all'identificazione degli interessati nel compiuto rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento vigenti. Per quanto riguarda gli importi da corrispondere da parte del

[232] Vedi gli articoli 3, 28, 81, 97, 98 e 117 e seguenti della Costituzione.

richiedente la carta di identità elettronica si rinvia ai corrispettivi previsti nel decreto predisposto ai sensi dell'articolo 7-vicies quater, comma 1, del d.l. n.7/2005. I soggetti convenzionati riversano i corrispettivi delle carte d'identità elettroniche rilasciate, comprensivi dell'I.v.a. e possono trattenere i diritti fissi e di segreteria. Il comma 812 apporta alcune modifiche 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 non con d.P.C.M come previsto dall'art.66, comma 1, del D.lgs.vo n.82/2005, ma ai sensi del citato comma 2-bis dell'art.7-vicies ter del D.l. n. 7/2005, che viene integrato dal precedente comma 472. La disposizione richiamata rinvia, dopo le modifiche introdotte, all'adozione di uno specifico decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ed il Ministro dell'economia e delle finanze[233] per la definizione delle caratteristiche tecniche, delle modalità di produzione, di emissione, di rilascio della carta d'identità elettronica, nonché per garantirne la tenuta in sicurezza del relativo archivio informatizzato[234]. Con la norma, a decorrere dal 1° gennaio 2020, sono state trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni attribuite al precedente <*Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale*> ex d.l.. 135/2018, c.d. "Decreto semplificazioni", art.8). In specie, si tratta delle funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici ed equiparati, anche svolte in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie informatiche della comunicazione rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, con i connessi poteri di impulso e di coordinamento nei confronti dell'insieme delle pubbliche Amministrazioni. A ciascuna competono tali adempimenti, ivi inclusa **l'Agenzia per l'Italia digitale**, e l'attivazione del potere sostitutivo in caso di rilevate inadempienze gestionali o amministrative[235]. Inoltre, come sappiamo, sempre la "Legge di bilancio dello Stato per il 2020" aveva attribuito nuove competenze monocratiche al Presidente del Consiglio dei ministri, o al Ministro delegato, esattamente consistenti nell'individuazione, promozione e gestione di progetti di innovazione tecnologica e di trasformazione digitale

[233] Nel procedimento de quo dev'essere sentita l'Agenzia per l'Italia digitale, il Garante per la protezione dei dati personali e la Conferenza Stato-Città autonomie locali, il tutto per la definizione delle caratteristiche tecniche, delle modalità di produzione, di emissione, di rilascio e gestione in sicurezza.

[234] Focus: vedi il Dossier sulla governance della pubblica amministrazione digitale.

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

di rilevanza strategica e di interesse nazionale, svolte mediante la competente struttura per l'innovazione della Presidenza del Consiglio (L. n.160/2019, art.1, comma 401).

XIV) La nomina della figura del "Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana".

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

Un organo con funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria, operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell' Agenda digitale italiana, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea[236]. 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). Sempre il citato d.l. n.135/2018 aveva prolungato il mandato del Commissario straordinario per l'attivazione dell'Agenda digitale al 31 dicembre 2019. Ed è ancora il d.l. 135/2018 a prescrivere che la Presidenza del Consiglio si avvalga, per le nuove funzioni acquisite, di un contingente di esperti da porre a disposizione della propria struttura, in possesso di specifica ed elevata competenza e di significativa esperienza in materia tecnologica e di gestione di processi complessi. Ivi compreso lo sviluppo di programmi e piattaforme digitali con potenza di diffusione a larga scala e questi esperti sono all'origine della Carta di identità elettronica[237] In proposito, si rimanda per approfondimento alla lettura delle "*Disposizioni concernenti la carta d'identità elettronica e la sua utilizzazione per l'accertamento dell'identità personale*"[238] secondo la disciplina di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n.303/1999 imposta per il conferimento degli incarichi alla Presidenza del Consiglio. Il regime giuridico ed economico di tale contingente è disciplinato dal d.l. 162/2019 (art.42)

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

[237] V. https://temi.camera.it/leg18/post/la-carta-di-identit-elettronica.html.

[238]Vedi in https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11868. Testo recante le disposizioni relative alla carta di identità elettronica e la sua utilizzazione.

che prevede altresì la possibilità per la Presidenza del Consiglio di avvalersi, per lo svolgimento di funzioni nella materia di innovazione tecnologica di un contingente di personale non dirigenziale composto da 7 unità, poste in collocamento fuori ruolo da altre P.a. Inoltre, a seguito dell'approvazione del d.l. 135/2018, il Governo ha proceduto alla istituzione del **"Dipartimento per la trasformazione digitale"** quale struttura di supporto diretto al Presidente del Consiglio per la promozione ed il coordinamento di tutte le azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie digitali. Il provvedimento dà attuazione alle direttive adottate dal Presidente in materia ed assicura il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale (d.P.C.M 19 giugno 2019).

Mentre, con il decreto 24 luglio 2019 il Dipartimento si è dato una propria organizzazione interna. Successivamente, con il D.m. 24 luglio 2020 che ha ridefinito l'organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica, le funzioni in materia di digitalizzazione sono state scorporate dall'Ufficio per l'innovazione amministrativa presso il Dipartimento medesimo. La legge di bilancio per l'anno 2020 ha incrementato lo stanziamento[239]che in precedenza era stato disposto dal d.l.135/2018 al fine del rafforzamento strutturale dei processi di innovazione tecnologica e di digitalizzazione di competenza del Dipartimento per la trasformazione digitale.[240] Con la formazione del <II Governo Conte> avvenuta nel settembre 2019 è stato nominato anche il Ministro, senza portafoglio, per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione[241]. Organo con la delega ad esercitare le funzioni spettanti al Presidente del Consiglio in materia di innovazione tecnologica, attuazione dell'Agenda digitale italiana e della complessiva trasformazione digitale del Paese. Incarico con particolare riferimento alla creazione delle infrastrutture digitali materiali e immateriali, alle tecnologie e servizi di rete, allo sviluppo ed alla diffusione dell'uso delle tecnologie d'interconnessione tra cittadini, imprese e pubbliche Amministrazioni, alla diffusione dell'educazione e la cultura digitale, anche attraverso il necessario raccordo e coordinamento con le organizzazioni internazionali ed europee operanti nel settore. È altresì delegato ad esercitare le funzioni inerenti alla trasformazione digitale delle pubbliche Amministrazioni, ai termini del d. P.C.M. emanato il 26 settembre 2019.

[239] Pari a 6 milioni annui.

[240] L'incremento è pari a 6 mln per il 2020, 8 per il 20021 e 10 a decorrere dal 2022 (L. 160/2019, art. 1, comma 399).

[241] Nella persona di Paola Pisano.

Il medesimo articolo 8 del sopra-citato D.l. 135/2018 aveva trasferito dall'Agenzia per l'Italia Digitale alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i compiti relativi ad attivazione-gestione di <pago PA> la piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche Amministrazioni ed i prestatori dei servizi di pagamento. Tale piattaforma è dedicata all'effettuazione di pagamenti con utilizzo di specifiche modalità informatiche che devono essere **obbligatoriamente accettati** dalle pubbliche Amministrazioni, dai gestori di servizi pubblici dalle società, a controllo pubblico. A tale fine si prevede la costituzione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, di una società per azioni interamente partecipata dallo Stato per lo svolgimento delle suddette attività. Inoltre, al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuite le funzioni di indirizzo, coordinamento e supporto tecnico delle pubbliche Amministrazioni per assicurare la massima diffusione delle forme di pagamento con strumenti elettronico. In attuazione di tale disposizione con il d.P.C.M del 19 giugno 2019 è stata istituita una società per azioni partecipata interamente dallo Stato, denominata "**pago P.a. S.p.a."** sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il compito di gestire la piattaforma tecnologica.

Ed ancora la "Legge di bilancio dello Stato anno 2020" aveva affidato alla Presidenza del Consiglio lo sviluppo tecnico-amministrativo della "Piattaforma digitale per le notifiche delle pubbliche amministrazioni" da realizzare attraverso "Pago Pa" S.p.a. cui compete la gestione della medesima piattaforma[242]. Inoltre, il decreto-legge n.162/2019 (art.42) prevedeva che la Presidenza del Consiglio eserciti funzioni d'indirizzo, coordinamento e supporto tecnico delle pubbliche Amministrazioni in alcuni ambiti della trasformazione digitale esclusivamente tramite la Pago PA s.p.a. Tali ambiti riguardano la diffusione del sistema di pagamento elettronico attraverso la piattaforma tecnologica; lo sviluppo del punto di accesso telematico; lo sviluppo della piattaforma digitale nazionale dati. Completa il quadro della nuova "govenance digitale" l'Agenzia per l'Italia digitale (AgId), l'organismo tecnico del Governo che ha il compito di garantire, sulla base degli indirizzi del Presidente del Consiglio, la realizzazione gli obiettivi dell'Agenda digitale Italiana. Più in generale, l'AgId promuove l'innovazione digitale del sistema Paese attraverso la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni anche nel "nuovo" rapporto con cittadini e imprese. In relazione alle risorse dell'AgId, la legge di bilancio per l'anno 2019 ha

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

autorizzato, tra le altre, assunzioni a tempo indeterminato per il personale dirigenziale di livello non generale e per quello non dirigenziale dell'Agenzia[243].

Ancora, 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 connessi e strumentali all'attuazione dell'Agenda digitale italiana da attuare in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, nonché per quelli di innovazione e connesse attività di comunicazione (Legge 160/2019, art.1, comma 400).

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

In materia di organizzazine dell'amministrazine digitale: il d.l. 76/2020 prevede l'istituzione da parte della Presidenza del Consiglio di una infrastruttura digitale centralizzata **(cloud nazionale**) ad alta affidabilità nella quale sono destinati a migrare i dati dei C.e.d. delle varie Amministrazioni centrali e locali privi dei requisiti di sicurezza fissati con regolamento dall'AgId. In alternativa, le P.a. possono migrare i servizi digitali verso soluzioni cloud che devono rispettare i requisiti fissati dall'AGID (art.35). Resta da segnalare l'istituzione, da parte del medesimo d.l. 76/2020, presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse finanziarie del Ministero dell'interno, della specifica Direzione centrale per l'innovazione tecnologica con il compito di assicurare l'innovazione tecnologica del Dicastero e delle Prefetture-Uffici territoriali di governo (art.31, commi terzo e quarto).

[243] Questa possibilità di assunzioni deve avvenire nel limite di spesa di euro 1.695.529 per il 2019 e 2.260.705 annui dal 2020 (L. 45/2018, art. 1, commi 301-302).

XVI) Una strategia nazionale per le competenze digitali.

Con il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del 21 luglio 2020 è stata approvata nei dettagli la **Strategia nazionale per le competenze digitali**. Nella specie, si tratta dello sviluppo strategico elaborato nell'ambito dell'iniziativa denominata **Repubblica digitale** che si articola su quattro assi di intervento:

Istruzione e formazione superiore - per lo sviluppo delle competenze digitali all'interno dei cicli d'istruzione per i giovani, con il coordinamento del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della ricerca. Forza lavoro attiva - per garantire competenze digitali adeguate sia nel settore privato che nel settore pubblico, incluse le competenze per l'e-leadership, con il coordinamento del Ministero dello sviluppo economico e del Ministro per la Pubblica amministrazione.

Competenze specialistiche ICT per potenziare la capacità del Paese di sviluppare competenze operative per nuovi mercati e innovative possibilità di occupazione, in gran parte legate alle tecnologie emergenti ed al possesso delle competenze indispensabili per i lavori del futuro, con il coordinamento del Ministero dell'Università e Ricerca e del Ministero dello sviluppo economico, il Mi.s.e.

XVII) Misure generali per i cittadini.

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

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

La normativa in esame ha introdotto, tra le altre, misure per assicurare lo sviluppo del processo di digitalizzazione nell'interesse generale, consentendo l'accesso ai servizi della P.a. in forma semplificata, ottimizzandone la fruizione e conseguendo maggiore efficienza, tempestività e uniformità di erogazione di servizi su tutto il territorio nazionale.

I commi da 9-bis a 9-octies, dell'articolo 29, inseriti in sede referente, prevedono che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri siano individuate le aree di servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni a cui è possibile accedere anche tramite strutture e piattaforme tecnologiche del fornitore del **<servizio universale postale>**

ossia Poste italiane S.p.A. Tale intervento è previsto al fine di assicurare azioni della P.a. in forma semplificata, ottimizzarne la fruizione e conseguire una maggiore efficienza, tempestività e uniformità di erogazione sul territorio nazionale (ex comma 9-bis). Con i medesimi decreti devono essere stabilite le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati, livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni da parte di Poste italiane - S.p.a. con l'entità massima del contributo economico riconosciuto in favore di Poste a valere sul fondo istituito ai sensi del successivo comma 9-quater. I rapporti tra l'amministrazione statale titolare del servizio digitale e il fornitore del servizio sono definiti mediante la sottoscrizione di apposita “Convenzione di attività”. Con tali decreti, vengono individuate le modalità di remunerazione dell'attività prestata e come rimediare laddove lo stanziamento a valere sul citato fondo non si dimostri sufficiente a remunerare il servizio effettivamente prestato (commi 9-bis e 9-ter). Viene riconosciuta, anche in capo alle pubbliche amministrazioni non statali, la facoltà di consentire l'accesso alle aree dei servizi digitali di propria titolarità attraverso le strutture e piattaforme tecnologiche di Poste italiane, secondo criteri che dovranno essere stabiliti nei decreti di cui sopra (comma 9-quinquies). **Al personale di Poste italiane è affidata l'identificazione, in qualità di incaricati di pubblico servizio, dei soggetti che richiedono i servizi digitali** (comma 9-sexies). Gli eventuali servizi aggiuntivi, ovvero quelli in mobilità a domicilio offerti da Poste rispetto a quelli standard previsti nel d.P.C.M, sono posti a carico dell'utente con costi resi noti sul sito di Poste italiane (comma 9-septies). La durata del servizio di interesse generale assicurata dal <**Gestore del servizio universale**> viene prevista nella stessa durata del <**servizio universale postale**> (comma 9-octies). La copertura finanziaria degli oneri relativi ai commi da 9-bis a 9-octies viene posta a carico di una quota delle entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili d'esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, entro il limite massimo di 15 milioni di euro annui (comma 9-quater). Il comma 9-novies pone in capo all'ENIT-Agenzia nazionale del turismo il compito di promuovere i servizi turistici e culturali e favorire la commercializzazione di prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, anche attraverso un <portale dedicato> già esistente e l'affidamento la realizzazione e la gestione di apposita “carta”, realizzata su supporto cartaceo o digitale, la quale consente, tra l'altro, di acquistare beni e servizi per la fruizione di servizi pubblici di trasporto, dei luoghi della cultura, dei parchi divertimento e degli spettacoli viaggianti, nonché di disporre di agevolazioni per l'acquisto di servizi e prodotti enogastronomici a seguito di apposite convenzioni stipulate

a livello locale con soggetti pubblici e privati. La norma poi elenca i requisiti dei quali i soggetti ai quali il servizio è affidato devono risultare in possesso. Più nel dettaglio, il comma 9-bis stabilisce che con uno o più d.P.C.M. siano individuate le aree di servizi digitali delle pubbliche Amministrazioni a cui è possibile accedere anche tramite strutture e piattaforme tecnologiche del fornitore del servizio universale postale, ossia di Poste italiane S.p.A). Con i relativi decreti adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il MEF, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale (AgId) e previa intesa in sede di Conferenza unificata. Oltre ai servizi digitali accessibili mediante Poste italiane, i d.P.C.M. devono indicare ulteriori aspetti, nel rispetto della disciplina europea in materia di gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG). In proposito, si ricorda che per servizi di interesse generale la normativa europea intende i servizi che le Autorità pubbliche degli Stati membri della U.E. classificano come di interesse generale e che pertanto sono soggetti a obblighi specifici di pubblico servizio: ove essi possono essere forniti sia dallo Stato che dal settore privato. All'interno di tale categoria, i servizi di interesse economico generale (SIEG) sono attività economiche che le medesime identificano come particolarmente importanti se non essenziali per i cittadini e che non sarebbero fornite (o sarebbero fornite a condizioni diverse) se non fosse attivato un intervento pubblico: questo, in particolare, è il caso dei servizi di trasporto, di energia, di comunicazione e dei servizi postali. Tali servizi sono soggetti alle norme in materia di concorrenza e mercato interno europeo e tuttavia, sono possibili deroghe a tali norme qualora sia necessario per garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base.

Nell'ambito dell'Unione europea è stato sviluppato anche il concetto di "servizio universale" per definire un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile, **anche nel caso il mercato non lo fornisca**. Si tratta, in particolare, di specificare nei decreti: le categorie di utenti ammessi alla fruizione dei servizi individuati; il livello e le modalità di effettuazione delle prestazioni da parte degli uffici di Poste italiane. Inoltre, l'entità massima del contributo economico riconosciuto in favore di Poste a valere sul fondo istituito ai sensi del successivo comma 9-quater, nonché le modalità di remunerazione dell'attività prestata <in via integrativa> nel caso si verifichi un'insufficiente copertura finanziaria dello stanziamento del citato fondo che non risulti sufficiente a remunerare il servizio effettivamente prestato. La medesima disposizione rinvia, infine, ad apposita "Convenzione" per la definizione dei rapporti tra l'amministrazione statale titolare del

servizio digitale ed il citato fornitore del servizio universale (comma 9-ter). Il comma 9 - quater pone a copertura finanziaria degli oneri relativi ai commi da 9-bis a 9-octies una quota delle entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili d'esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, entro il limite massimo di 15 milioni di euro annui, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Le entrate autorizzate a tale titolo possono essere riassegnate, anche in deroga ai limiti previsti per le riassegnazioni, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ad un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Viene inoltre ridotta dal 15 al 10 per cento la percentuale minima dell'ammontare delle medesime entrate dello Stato derivanti dalla distribuzione di utili d'esercizio o di riserve sotto forma di dividendi delle società partecipate dal MEF che la legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 216, della legge n.145/2018) ha destinato ad investimenti in <Fondi di venture capital>. La norma, infine, aveva spostato la decorrenza delle disposizioni del citato comma 216 alla data del 1° luglio 2019. Il comma 9-quinquies della normativa riconosce, anche in relazione alle pubbliche Amministrazioni non statali la facoltà di consentire l'accesso alle aree dei servizi digitali di propria titolarità attraverso strutture e piattaforme tecnologiche di Poste italiane, secondo criteri che dovranno essere stabiliti nei decreti di cui sopra.

Ciascuna Amministrazione provvede a coprire i relativi oneri nei limiti delle risorse iscritte in appositi capitoli di bilancio, con esclusione di nuovi o maggiori carichi onerosi per la finanza pubblica. Il comma 9-sexies prevede che qualora l'accesso ai servizi digitali necessiti dell'identificazione degli aventi diritto, il personale del gestore del servizio universale (Poste italiane) proceda all'identificazione dell'utente in base alle norme vigenti e in questa funzione di sicurezza assuma la qualità di incaricato di un pubblico servizio.

Si ripete che la definizione di "incaricati di pubblico servizio" che implica il riconoscimento della natura pubblicistica delle attività assegnate ai soggetti convenzionati, determina l'applicabilità delle forme di tutela e insieme di responsabilità penale previste nel nostro ordinamento per le attività di tali soggetti, nonché l'estensione delle altre disposizioni relative all'attività amministrativa riconducibili allo svolgimento di un pubblico servizio[244].

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

Per quanto riguarda le attività da svolgere, il comma 9-septies della norma stabilisce che sia la prestazione di servizi in mobilità a domicilio che di servizi aggiuntivi rispetto a quelli che verranno individuati con i d.P.C.M., restino a carico esclusivo dell'utente. A tal fine, Poste italiane dovrà pubblicare, anche sul proprio sito internet, l'esistenza e la fruibilità di tali servizi con indicazione della loro natura e dei relativi costi a carico dell'utente. Il comma 9-octies prevede che il servizio di interesse economico generale di cui al comma 9-bis debba, e sia, garantito dal fornitore del servizio universale di cui sopra, per una durata pari a quella dell'affidamento del servizio universale, e proprio a tale riguardo, vengono in rilievo le modalità di selezione delle imprese incaricate dei servizi di interesse economico generale.

Dossier: il Piano triennale per l'informatica nella P.a. nella Strategia per il 2025.

Il citato "Piano triennale per sviluppare l'uso sistematico dell'informatica nella pubblica Amministrazione" fissa gli obiettivi e individua i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle P.a. (art.14-bis del C.a.d.).

Il Piano relativo è redatto dall'AgId soggetto istituzionale che ne cura anche la verifica progressiva nell'attuazione per venire approvato dal Presidente del Consiglio, oppure dal Ministro delegato per l'informatizzazione.

XVII) Misure urgenti per favorire la crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi[245].

Nel luglio del 2020 è stato varato il **Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione 2020-2022** che prosegue e integra le linee di azione del Piano 2019-2021 come dell'ancora precedente Piano per gli anni 2017-2019. Quel "nuovo" Piano si concentrava sulla continuità nella realizzazione delle azioni previste da quelli precedenti ed è rivolto, in particolare, a favorire lo sviluppo di una **"società digitale"**. Laddove, i servizi per la collettività mettono al centro della sfera degli interessi i cittadini e le imprese, **attraverso la digitalizzazione della pubblica amministrazione che deve costituire costituisce il nuovo <motore di sviluppo> per tutto il Paese**. In tale ottica, occorre promuovere lo sviluppo sostenibile, etico ed inclusivo, attraverso l'innovazione e la digitalizzazione con soluzioni pratiche poste al servizio delle persone, singole od associate, di comunità e dei territori. Questa storica iniziativa strategica dovrà avvenire nel rispetto della sostenibilità ambientale, per contribuire alla diffusione delle nuove tecnologie digitali nel tessuto produttivo italiano, incentivando la standardizzazione,

[245]Vedi:https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12302/misure-urgenti-crescita-economica-e-risoluzione-specifichesituazioni-crisi-3.html

l'innovazione e la sperimentazione nell'ambito dei servizi pubblici. Nell'arco del triennio d'interesse sono state definite circa 200 azioni: a carico di AgId e Dipartimento per la trasformazione digitale, altre a carico di P.a. centrali e locali. Si ricorda poi che, nel dicembre del 2019, il neo Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione ha presentato il **"Progetto 2025".**

1) Una strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese.

La strategia normativa per l'innovazione è stata articolata in tre "sfide" principali: **a) la digitalizzazione della società; b) l'innovazione del Paese e, c) lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso**.

Il Piano descrive un processo di progressiva trasformazione strutturale del Paese, dalle infrastrutture digitali, ai servizi della pubblica Amministrazione, teso alla collaborazione sistematica tra pubblico e privato nel generare innovazione dei sistemi telematici, mentre l'attuazione del Piano risulta costantemente monitorata sul sito del "Dipartimento per la trasformazione digitale".

Le modifiche al <Codice dell'amministrazione digitale>.

In attuazione di una specifica delega, già contenuta nella "Legge di riforma della pubblica amministrazione" prevista dalla Legge n.124 del 2015[246], è stato riformato il testo del "Codice dell'amministrazione digitale" il "C.a.d." introdotto con il decreto legislativo n.179/2016 che modificava il decreto lgs.vo di origine 82/2005) con l'obiettivo di creare una "**Carta della cittadinanza digitale**". Ovvero, un sistema che permetta l'accesso, in modalità digitale, di associazioni, cittadini, enti e imprese ai dati ed all'erogazione di servizi di tutte le pubbliche Amministrazioni. Su questa linea di azione, il nuovo CAD ha introdotto una serie di misure volte a garantire un livello minimo dell'erogazione dei <servizi on line> forniti dalle Amministrazioni pubbliche, la piena applicazione del principio del <digital first> (in base al quale il digitale è il canale principale per tutte le attività delle P.a.), la partecipazione "con modalità telematiche" ai processi decisionali pubblici, l'utilizzo del **c.d. <Pin unico>** unitamente alla promozione dell'elezione del **domicilio digitale**, l'adeguamento alle norme europee in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche; la diffusione dei pagamenti digitali. Mentre, in ordine alla partecipazione elettronica democratica, il nuovo C.a.d. ha aggiunto rispetto alla disciplina previgente la finalità di migliorare la qualità degli atti amministrativi anche con forme di consultazione preventiva che possono avvenire per

[246] La c.d. "Madia" dal cognome della proponente.

via telematica. In attuazione di tale disposizione il Governo ha adottato le Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia (Direttiva della U.E. n.2/2017). Inoltre, le modifiche al C.a.d. hanno coinvolto anche i meccanismi e le strutture di governance del settore, prevedendo tra l'altro, la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche, il rafforzamento del ruolo di impulso conferito al Presidente del Consiglio attraverso la <**Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica**> insieme alla ridefinizione delle competenze attribuite 4 funzioni di coordinamento in materia digitale, Inoltre, la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del medesimo decreto legislativo, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale Italia. Successivamente sono state adottate ulteriori disposizioni integrative al C.a.d. come previsto dalla norma di delega (D.lgs.vo n.217/2017). Il provvedimento integra e modifica alcune disposizioni del Codice al fine di accelerare l'attuazione dell'**Agenda digitale europea**. In sintesi, sono state queste le linee del nuovo intervento legislativo: proseguire nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale e di deregolamentazione già avviata con il precedente intervento; rafforzare la natura di "**carta di cittadinanza digitale**" della prima parte del Codice, concentrando in essa le disposizioni che attribuiscono a cittadini ed imprese il <diritto ad una identità e a un domicilio digitale> quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera più semplice e mobile-oriented, quello a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e quello a effettuare pagamenti online; promuovere integrazione e interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse Amministrazioni centrali e locali; garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali; rafforzare l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e accrescere il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari effettuabili in digitale. Infine, occorre promuovere un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e garantire un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di "data analysis"[247].

[247] Nella rielaborazione parte del capitolo è tratto dal focus della Commissione di inchiesta della Camera dei deputati sulla digitalizzazione delle pubbliche Amministrazioni istituita nella XVII legislatura.

Il "CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE".

Il Decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, ha introdotto ed ormai da quasi 17 anni un primo fondamentale strumento normativo per realizzare un progresso tecnologico elettronico - telematico - nelle attività rese ai cittadini ed alle imprese dagli uffici della pubblica Amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici abbattendo tempi ed inutili passaggi burocratici. Si tratta di un testo attuativo dei principi di efficienza espressi nella "Legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio" n.400/1988 concetti essenziali ripresi dalla "**Legge di semplificazione dei servizi pubblici per l'anno 2001**" rispetto alla "delega" legislativamente conferita all'Esecutivo centrale per la "digitalizzazione" dei servizi pubblici. Operazione strategica affidata alle strutture centrali dello Sato delle quali abbiamo scritto in precedenza, ma in proposito sarà utile, per avere una schematica visione d'insieme, riportare al lettore,

Il C. a. d. nell'indice sommario di quella normativa.

Capo I. Principi generali (art. 1-19);
Capo II. Documento informatico, firme elettroniche, servizi fiduciari e trasferimenti di fondi (art. 20 - 39);
Capo III. Gestione, conservazione e accessibilità dei documenti e fascicoli informatici (art. 40 - 44 bis);
Capo IV. Trasmissione informatica dei documenti (art. 45 - 49);
Capo V. Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi on-line (art. 50 - 66);
Capo VI. Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni (art. 67 - 70);
Capo VII. Regole tecniche (art. 71);
Capo VIII. Sistema pubblico di connettività (art. 72 - 87);
Capo IX. Disposizioni transitorie finali e abrogazioni (art. 88 - 92).

Schematica sintesi finale sul "Codice dell'amministrazione digitale" e l'identità personale elettronica.

Per concludere la presente trattazione, in una estrema sintesi finale, il C.a.d., "**Codice dell'Amministrazione digitale"** per la tecnica legislativa utilizzata costituisce un "Testo unico" sostanziale adottato per riunire e coordinare diverse norme, allo scopo teorico-

pratico di riuscire a riorganizzare, nel suo complesso, la strategica materia delle informazioni e dei documenti creati, detenuti e trasmessi dalla P.a. nel "formato digitale".

Nel testo che abbiamo in precedenza riportato e preso in esame, fra le norme più significative contenutevi si trovano le disposizioni date in materia di:

a) il "**documento informatico**";

b) la **"firma elettronica**"; e,

c) la **"firma digitale**".

Il "Codice dell'Amministrazione digitale": il C.a.d. costituisce il provvedimento normativo "delegato" per riunire e coordinare tutte le diverse norme riguardanti l'informatizzazione dell'amministrazione pubblica, in Italia, nei rapporti con i cittadini, le associazioni e le imprese. Istituito, in origine, con il decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, è stato successivamente aggiornato, modificato e integrato da diverse altre disposizioni (v. note). Principalmente, dapprima, attraverso le norme del decreto legislativo 22 agosto 2016 n.179 e successivamente con quelle recate dal d. legislativo 13 dicembre 2017, n.217, quest'ultimo introdotto per promuovere e rendere effettivi ai cittadini i c.d.<**diritti di cittadinanza digitale**>.

Più di recente, attraverso le modifiche apportate con l'ultimo intervento normativo citato, il C.a.d. è stato ulteriormente razionalizzato nei contenuti, procedendosi ad un'azione di deregolamentazione. Da un lato, semplificando in linea generale il linguaggio usato e, dall'altro, sostituendo le precedenti regole tecniche con "**Linee guida**". Queste emesse a cura di **AgID-Agenzia per l'Italia digitale**[248] la cui adozione risulterà più rapida e reattiva rispetto ai continui e rapidi progressi propri dell'evoluzione tecnologica. Inoltre, come viene evidenziato dalla relativa Relazione illustrativa redatta in sede di adozione del decreto legislativo n.217 del dicembre 2017, si è proceduto come segue:

a) è stata sottolineata, con maggior forza normativa, la natura di <**carta di cittadinanza digitale>** dichiarata nella prima parte del C.a.d. con le disposizioni che attribuiscono a cittadini e imprese i diritti all'identità e al domicilio digitale, alla fruizione di numerosi, ed in costante aumento rispetto ai bisogni, servizi pubblici online **e-mobile oriented.** In tali modalità incentivandoli sia a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica che ad effettuare i pagamenti online (con il cash back);

b) è stata promossa l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse Pubbliche amministrazioni in modo tale da poter garantire a cittadini ed imprese

[248] Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

il diritto a fruirne in maniera semplice semplificando le azioni necessarie nel "rapporto di utenza";

c) è stata garantita una maggiore certezza giuridica rispetto alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, con la previsione che non solo quelli sottoscritti digitalmente - o con altra firma elettronica qualificata - ma anche quelli effettuati con firme elettroniche diverse possano, a certe condizioni, produrre gli stessi effetti giuridici e disporre della stessa efficacia probatoria, senza prevedere l'intervento necessario di un giudice, officiato caso per caso;

d) è stata rafforzata l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale; e, insieme, promosso l'innalzamento del livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale, sia:

1) **istituendo, presso l'AgID, l'Ufficio del "Difensore civico per il digitale";** che,

2) **aumentando la misura delle sanzioni irrogabili**, qualora i fornitori di servizi fiduciari abbiano a violare le norme;

e) **è stato promosso un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico** riconducendolo tra le finalità istituzionali di ciascuna Amministrazione.

Il sistema pubblico di identità digitale: lo <spid>.

In sintesi, il "Sistema pubblico di identità digitale" (Spid) rappresenta la moderna **<chiave di accesso>** semplice, veloce e sicura di una persona fisica o giuridica a tutti i servizi digitali svolti dalle diverse pubbliche Amministrazioni sia locali che centrali. In sostanza, si tratta di un'unica credenziale ***(username e password***) che rappresenta l'identità digitale e personale di ciascun cittadino/ente "attivante" il sistema elettronico di relazioni, attraverso la quale il <titolare" con credenziali telematiche> viene individualmente riconosciuto dai nuovi sistemi elettronici degli uffici della Pubblica amministrazione per utilizzare in maniera personalizzata, immediata (in "tempo reale") quanto sicura, i servizi digitali erogabili.

Inoltre si rende possibile attivare collegamenti oltre l'ambito nazionale**.** Infatti.

Utilizzo del sistema in ambito europeo.

Lo <**Spid**> è in grado di consentire anche l'accesso ai servizi pubblici offerti dagli Stati membri dell'Unione Europea e di imprese o soggetti commerciali che l'hanno scelto come <**strumento elettronico di identificazione**>.

Con il sistema di accesso su cui si basa lo Spid, la P.a. con i suoi uffici "virtuali" diventa sicuramente più raggiungibile dai cittadini e riesce a garantire "a tutti" una possibilità di accesso ai servizi online con modalità uguale e intuitiva. Spid facilita la fruizione dei

servizi online ed in tal modo riesce a semplificare il rapporto dei cittadini con gli uffici pubblici e senza qui dimenticare l'utilità dimostrata nel periodo di pandemia da - Sars covid19 - purtroppo ancora in corso (fine febbraio 2022).

Infine, deve dirsi che il settore privato dell'imprenditoria può trarre dal complesso delle innovazioni pubbliche in esame dei notevoli vantaggi attraverso il sistema dell'identità digitale, migliorando l'esperienza "utente" insieme alla gestione dei dati personali dei propri clienti.

CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA.

Rappresenta una imperdibile occasione storica per migliorare decisivamente le sorti del nostro Paese.

Dalle analisi che abbiamo cercato di compiere nei capitoli del presente elaborato, in particolare attraverso lo studio delle azioni politico-istituzionali conseguenti agli obiettivi di Piani e programmi "anticrisi" adottati dagli organi dell'Esecutivo europeo le cui azioni sono state rivolte a quelli nazionali, a dirsi con obiettiva preferenza per il nostro, si deve confermare, con forza, che, mai nulla del genere sia negli intenti che per la portata quantitativa degli interventi "beneficiati", era stato messo in opera dall' Unione Europea. Una storica circostanza quella presente che costituisce, come è stato più volte ribadito nell'esposizione del modesto contributo precedente, occasione unica per il nostro Paese. Intanto tornato ad occupare un suo più confacente ruolo di protagonista in un processo dell'integrazione europea che viene decisivamente rafforzato nel proprio percorso incompiuto, un'occasione irripetibile che si dimostra realmente storica, anche sotto il profilo della misura stessa del "beneficio" nazionale accordatoci.

Si tratta di un'opportunità che non può essere persa e neppure parzialmente vanificata, negli esiti positivi raggiungibili, dalle tante inefficienze pubbliche, da noi ancora presenti, e che, spesso, ci hanno precluso il pieno utilizzo degli altri fondi strutturali europei stanziati per lo sviluppo regionale e sociale.

In particolare, le risorse finanziarie aggiuntive che perverranno nei prossimi anni a beneficio concreto della nostra economia devono poter essere utilizzate da Governo e Parlamento, fino all'ultimo centesimo disponibile, per intervenire, sembra finalmente in forme organiche, verso scenari temporali più attendibili. Si tratta di incidere con il "Piano nazionale di r.e r." sui difetti congeniti della nostra struttura istituzionale, economica e sociale, avviando a soluzione una catena di pluridecennali ritardi: dalla pubblica Amministrazione, a giustizia, sistema sanitario, fisco ed applicazioni generalizzate della tecnologia digitale ai servizi pubblici.

Siamo già in ritardo sulle prime scadenze, ma sono disponibili altri cinque anni per salvare il nostro Paese, entro fine 2026, dobbiamo farcela per garantire il futuro di tutti e dei nostri figli senza perdere altro tempo prezioso dimostrando concrete capacità progettuali[249].

[249] A partire dal Ministero della giustizia con l'organizzazione giudiziaria.

BIBLIOGRAFIA E APPROFONDIMENTI.

1. Testo ufficiale del Piano nazionale di ripresa e resilienza, P.n.r.r. in origine presentato al Parlamento il 21 gennaio 2021;
2. Governo italiano - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Comunicato stampa;
3. MEF - Ministero dell'economia e finanze - Focus sul PNRR;
4. Camera dei Deputati - approfondimento PNRR.
5. Inserire il link alle slide del Seminario breve del 7 luglio 2021 accessibile anche sul sito di AdEPP.
6. Legge 29 dicembre 2021, n. 233, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (21A00257) (in Gazzetta ufficiale della Repubblica, suppl. ordinario n. 48).
7. Testo coordinato del decreto-legge del 6 novembre 2021, n.152, (in Gazzetta ufficiale - serie generale - n. 265 del 6 novembre 2021), coordinato con la legge di conversione 29 dicembre 2021, n.233 (nel medesimo supplemento ordinario), recante: «disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.». (21A07784) (in Suppl. ordinario n.48).
8. Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, del 23/12/2021.
9. La finanza territoriale 2021 - Regioni e territori, dall'emergenza sanitaria al Pnrr del 17/12/2021.
10. Next generation Eu: la Commissione europea lancia il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza - 15/12/2021.
11. "Futura", la scuola per l'Italia di domani - il Piano nazionale di ripresa e resilienza, per il settore dell'istruzione mette a disposizione, in tutto, 17,59 miliardi per riforme e piani di investimento. 29/11/2021.
12. Avviso per la presentazione di progetti per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie a valere sul Pnrr - 23/11/2021.
13. Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri emanato il 12 ottobre 2021, organizzazione interna dell'unità di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione.

14. Decreto-legge 6 novembre 2021, n.152, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose. (21G00166) (Gazzetta Ufficiale - serie generale - n.265 del 6.11.2021).
15. Decreto 4 ottobre 2021 organizzazione della “Unità di missione relativa agli interventi del Pnrr assegnati alla responsabilità del Ministro per la pubblica amministrazione. (21A06283) (G.U. serie generale n.256 del 26-10-2021).
16. Il Pnrr: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impieghi - Dossier del Senato della Repubblica del 3 novembre 2021.
17. Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti del Pnrr - 11/10/2021.
18. Una nuova guida del M.e.f a “Italia domani” del 15/10/2021.
19. Il monitoraggio e lo stato di attuazione delle misure previste dal Pnrr nel 2021 del 23 settembre 2021.
20. “Italia domani”, il Piano nazionale di ripresa e resilienza - contributo del 3 agosto 2021.
21. Recovery plan, nasce il portale “Italia domani” - 3/08/2021.
22. Governance del Pnrr e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.
    Testo coordinato del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77.
23. L’Italia riparte - il Pnrr in sintesi – “Linea amica FORMEZ P.a. del 15/07/2021.
24. Pnrr, via libera dell’Ecofin al Piano nazionale di ripresa e resilienza dell’Italia - 13/07/2021.
25. **nextgenerationeu**: la Commissione europea approva il piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia da 191,5 miliardi di euro - 22/06/2021.
26. “Bentornati al sud ”: un video per rilanciare il mezzogiorno - 28/05/2021.
27. Il Pnrr trasmesso dal Governo italiano alla Commissione europea - 30.04.-05/05/2021.
28. Pnrr: come saranno investiti gli 82 miliardi di euro destinati al capitolo sud - del 04/05/2021.
29. Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Comunicato stampa;
30. MEF- Focus sul Pnrr;
31. Camera dei Deputati - approfondimento Pnrr.
32. Inserire il link alle slide del Seminario breve del 7 luglio 2021 anche sul sito di AdEPP.
33. Precedente covid e scelte politiche. il paper della Commissione europea;
34. Consiglio Ecofin: approvati 12 piani tra i quali il Pnrr italiano;

35. Paola Venanzi: articoli dell'autrice correlati con altri;
36. Dossier tematici;
37. Employment and social developments quarterly review - december 2021
38. Dossier tematici. Youth in Europe: effects of covid-19 on their economic and social situation;
39. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_it.htm;
40. Scheda "la cittadinanza dell'Unione europea.

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: DOMANDE E RISPOSTE.

D: l'Unione Europea costituisce uno Stato, una Confederazione, una Federazione, un'organizzazione internazionale?

R: è un'organizzazione internazionale dotata di ampi poteri che configurano cessioni di sovranità a suo favore da parte degli Stati membri e si pensi, ad esempio, alla rinuncia alla moneta nazionale in favore di quella comune: l'€uro.

D: quali sono le Istituzioni fondamentale della UE ente sovranazionale?

R: Il Consiglio europeo, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di Giustizia della UE, il Tribunale, la Corte dei Conti europea, gli organi dell'Unione economica e monetaria (Sistema europeo delle Banche centrali, con al vertice operativo la BCE, Banca Centrale Europea), la BEI, Banca europea per gli Investimenti. Inoltre, esistono poi specifici organi consultivi, quale il Comitato economico e sociale, C.e.s. ed il Comitato delle Regioni, nonché Comitati consultivi in varie materie (trasporti, occupazione, mercato, etc.). Infine, alcune Agenzie europee.

D: qual è la differenza fra il Consiglio europeo ed il Consiglio dell'Unione?

R: il "Consiglio europeo" ha il compito di dare gli impulsi politici necessari allo sviluppo del processo d'integrazione europeo con particolare attenzione alla politica estera ed agli aspetti della sicurezza comune. L'organismo è formato, in occasione delle riunioni, secondo gli ordinamenti giuridici "interni" dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, nonché dal Presidente della Commissione. Partecipa ai lavori anche l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri. Il Presidente viene eletto per un periodo di metà mandato (2 anni e mezzo) rinnovabile per una sola volta.
Invece, il "Consiglio dell'Unione" è l'organo decisionale "di vertice" dell' UE. composto da un rappresentante per ciascuno degli Stati membri a livello ministeriale. L'organismo si riunisce in formazioni diversificate a seconda gli oggetti degli argomenti in discussione (agricoltura, trasporti, economia e finanza (ECOFIN), etc.) e la Presidenza è stabilita, a rotazione fra gli Stati membri, per un periodo di 6 mesi. Vi è poi il Consiglio per gli affari generali che assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio. Il Consiglio affari esteri individua l'azione esterna dell'UE. Il Consiglio viene assistito nei suoi lavori dal Co.re.per. il Comitato dei rappresentanti permanenti, in genere dei

diplomatici di carriera con il rango di Ambasciatori “residenti” in sede in quanto nominati dai rispettivi governi nazionali presso le Istituzioni europee, costituendo un organo che collabora efficacemente portando assistenza continuativa ai lavori del Consiglio.

D: la Commissione europea è il governo dell’UE?

R: È un organo totalmente indipendente dagli Stati componenti dell’Unione Europea con il compito di promuovere l’interesse generale comunitario, adottando le iniziative di politica esecutiva necessarie alla gestione più appropriata. Svolge il compito di iniziativa legislativa, di controllo sull’applicazione dei Trattati e del diritto dell’Unione, di gestione di programmi comunitari, di rappresentare l’U.E. presso Paesi terzi. La C.E.è stata composta da 27 membri fino al 2014 poi il numero dei componenti è stato ridotto, la guida il Presidente che è designato attraverso una procedura complessa che vede il Consiglio europeo consultare il Parlamento europeo antecedentemente all’indicazione del nominativo che verrà proposto. Tale indicazione sarà fatta nel rispetto della diversità geografica e demografica dell’UE e dei suoi membri nazionali. In particolare, una volta che il Consiglio europeo propone il nominativo al Parlamento europeo sarà quest’ultimo ad eleggerlo alla Presidenza con voto espresso a maggioranza dei suoi membri. Nel caso che tale maggioranza non venga raggiunta, il Consiglio europeo dovrà, con voto a maggioranza qualificata, proporre un nuovo nominativo per quell’incarico di vertice. Quanto agli altri membri della Commissione, questi vengono designati in consultazione decisoria tra il Presidente della Commissione eletto e il Consiglio europeo, tenendo conto della loro competenza e del loro grado d’indipendenza, dato che pur essendoci un Commissario espresso da ognuno degli Stati membri, il Commissario non è certo il rappresentante del Governo di designazione, agendo, invece, in autonomia ed a titolo individuale. Toccherà al Parlamento europeo approvare il nominativo proposto, oppure respingere la designazione nominativa, obbligando quindi il Consiglio europeo a proporre un nuovo nominativo.

La Commissione è un organo collegiale, nel senso che tutto ciò che decide è riferibile nel suo insieme alla Commissione stessa e nei suoi lavori è assistita da un Segretario generale e da una struttura di funzionari e di esperti consulenti.

D: il Parlamento europeo, il P.E. è l’organo elettivo - rappresentativo dell’Unione che esercita la funzione legislativa?

R: sì, non da solo, poiché opera congiuntamente al Consiglio dell’Unione. In specie, attraverso un complesso procedimento istituzionale seguendo le scansioni del quale, un

provvedimento normativo dell'Unione Europea per essere approvato, necessita del consenso espresso in termini definitivi sia del Parlamento europeo, organo elettivo e democraticamente rappresentativo della volontà popolare, sia del Consiglio dell'Unione, organo che rappresenta la volontà "politica" dei governi membri. Alcuni parlano, qui, di "deficit democratico" nella misura in cui mentre nell'ambito degli Stati membri il potere di fare le leggi spetta agli organi di rappresentanza popolare del relativo potere, nella struttura istituzionale dell'UE, come si è visto, il Parlamento europeo non può da solo approvare una normativa. Però può bloccarla se non condivide la proposta legislativa in termini presentata dalla Commissione. Inoltre. il Parlamento europeo, a sua volta, a maggioranza dei propri membri, può proporre alla Commissione proposte legislative che reputa necessarie per l'elaborazione di un atto dell'Unione al fine dell'attuazione delle norme dei Trattati: la Commissione se non intende rispettare la richiesta deve motivarne le specifiche ragioni.

Il Parlamento europeo concorre all'approvazione del bilancio comunitario[250]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[251] . 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[252] ai 6 di Estonia, Cipro, Lussemburgo, Malta; per l'Italia il numero attuale è di 73.

Il Parlamento designa il suo Presidente.

La sua sede è a Strasburgo per le sessioni ordinarie, mentre a Bruxelles si tengono quelle straordinarie e i lavori delle commissioni; il Segretariato e i servizi generali sono invece in Lussemburgo.

D: chi può adire la Corte di Giustizia e il Tribunale?

R: alla Corte di giustizia, organo collegiale giudicante sul "diritto europeo" composta da 27 membri, uno per ciascun Stato membro, possono adire gli Stati, le istituzioni e le persone fisiche e giuridiche per controversie che derivano dall'applicazione o meno del

[250]Si può vedere in proposito la scheda "Il bilancio dell'Unione europea".

[251] Vedi scheda su: "la cittadinanza dell'Unione europea.

[252] Il più popoloso con circa ottanta milioni di abitanti.

diritto della UE (Trattati e diritto derivato). Alla Corte possono rivolgersi i giudici nazionali per conoscere l'esatta interpretazione, preventiva, della norma UE che devono tenere in considerazione nell'ambito di un giudizio con il procedimento di **rinvio pregiudiziale**. In questo modo la Corte consente un'interpretazione comune e uniforme in tutti i Paesi dell'Unione del diritto UE.

Il Tribunale è composto da 27 membri ed è competente a conoscere <in primo grado> tutti i ricorsi proposti da singoli, persone fisiche e giuridiche, e dagli Stati, ad eccezione di quelli riservati alla Corte. Ad esempio al Tribunale sono indirizzati i ricorsi in merito a violazioni di norme sulla libertà di concorrenza.

Corte e Tribunale hanno sede a Lussemburgo.

In epoca successiva, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'UE è stato istituito il "Tribunale della funzione pubblica" competente in materia di contenzioso tra l'UE ed i suoi funzionari.

Per gli organi dell'Unione economica e monetaria, la Banca europea per gli Investimenti, per la Corte dei Conti, oltre alla prima parte del presente testo, si possono vedere le apposite schede informative.

D: Qual è la funzione degli organi consultivi?

R: è quella di fornire pareri, al fine di predisporre atti o iniziative comunitarie nei settori di loro competenza. Ad esempio, il C.e.s. - Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentanti la società civile, in particolare nei settori socio-economico, civico, professionale, culturale.

Il Comitato delle Regioni è composto da rappresentanti che, nell'ambito giuridico dei singoli Stati, sono titolari di un mandato elettorale ottenuto nell'ambito di una collettività regionale, o di altro ente locale, ambito dove sono politicamente responsabili davanti ad un'assemblea democraticamente elettiva.

Entrambi i Comitati (Economico e sociale e delle Regioni) possono essere composti ciascuno da non più di 350 rappresentanti nazionali.

D: Esistono anche organi consultivi?

R: sì. Si tratta di vari Comitati che si occupano di settori specifici, quali, ad esempio, i trasporti, l'occupazione, l'economia e la finanza (il Comitato economico e finanziario che dal 1999 ha sostituito il Comitato monetario).

D: e le Agenzie europee che compiti hanno?

R: svolgono compiti specifici di natura amministrativa, tecnica, scientifica, affidati loro dalla Commissione. Sono organismi di "diritto pubblico europeo" dotati di personalità giuridica distinta dalle istituzioni UE[253]. Da ricordare che, in Italia, hanno sede due di tali Agenzie comunitarie e precisamente a Torino, la Fondazione europea per la Formazione (ETF) ed a Parma, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

Da tenere in evidenza.

Attualmente, la conoscenza delle molteplici istituzioni attive nella struttura dell'Unione Europea costituisce, ormai, un fattore importante, almeno quanto la conoscenza delle istituzioni del proprio Stato. In effetti, la portata delle azioni delle istituzioni comunitarie produce infatti riflessi diretti sulla vita dei cittadini, associazioni, enti ed imprese nazionali, cioè, di tutti coloro che vivono ed operano sul territorio dei 27 Stati membri della U.E. Inoltre, la buona conoscenza del sistema istituzionale dell'Europa unita permette sia di comprendere che poter partecipare al dibattito sul c.d. <deficit democratico> nonché avere conoscenza del ruolo attribuito a ciascuna istituzione comune e, in generale, il modello complessivo di "governance" dell'Unione stessa.

[253] Per l'elenco completo: http://europa.eu/agencies/index_it.htm

INDICE ANALITICO

SOMMARIO

UNA BREVE INTRODUZIONE: LA SITUAZIONE DI PANDEMIA CON GLI EFFETTI ECONOMICI SUGLI STATI E IL RUOLO NELLA CRISI DELLE **ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA**.....8

L'EUROPA E IL PNRR- IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. 8

INFORMATIVA SULLA TUTELA DELLA PRIVACY. 11

GLOSSARIO.....12

L'EUROPA UNITA 16

I) LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA......30

.....30

Gli altri organismi interistituzionali dell'Unione Europea. 70

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

Gli interventi di sostegno fatti alle economie interne degli Stati e il ruolo strategico svolto dalla BCE negli ultimi dieci anni attraverso il "quantitative easing". 72

Il Quantitative easing (sigla, Q.e.). 73

III) IL BILANCIO EUROPEO DEGLI ANNI 2021/2026 E L'ADOZIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE U.E. DEL PROGRAMMA DI INTERVENTI STRAORDINARI PER IL SOSTEGNO ECONOMICO - FINANZIARIO AGLI **STATI PREVISTI DAL "NEW GENERATION ACT E.U." (N.G.E.U.) E NEL COLLEGATO "RECOVERY PLAN" ESECUTIVO. 75**

- **Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme strutturali; 76**
- **Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato; 76**
- **Trarre insegnamento dalla crisi. 76**

LINK UTILI 87

IV) CENNI SUI PRINCIPALI PROBLEMI STRUTTURALI, CARENZA E RITARDO FUNZIONALE DEL NOSTRO PAESE: ISTRUZIONE, SANITÀ, GIUSTIZIA, INNOVAZIONE TECNOLOGICA DIGITALE E UTILIZZO DI SISTEMI EVOLUTI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. **89**

V) IL "PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA" PRESENTATO ALL'UNIONE EUROPEA DAL GOVERNO ITALIANO, IL 30 APRILE 2021, NEGLI "OBIETTIVI STRATEGICI" INDICATI NEL CRONO-PROGRAMMA IMPEGNATIVO DI RIFORME NECESSARIE PER POTER USUFRUIRE DEGLI AIUTI EUROPEI. **93**

VI) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA: L'ATTUALE STATO

APPLICATIVO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI

EROGATI. **98**

I) Il contenuto di settore nel "Piano nazionale di ripresa e resilienza". 108

II) Le indicazioni europee in materia di pubblica Amministrazione italiana. 110

IV) Gli altri contenuti del Piano. 113

V) Il dossier "Misure per la diffusione dell'amministrazione digitale" previste nei decreti-legge 34 e 76 del 2020. 115

VI) Il contenuto del decreto-legge n.76/2020 un testo recante delle: "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale". 117

Cittadinanza digitale e accesso degli interessati ai servizi digitali della pubblica amministrazione (artt. 24-30). In particolare, il "domicilio digitale", lo "spid" e la "c.i.e.". 117

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI. 119

VII) Realizzazione di una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della P.a. ed invio generalizzato via P.e.c. degli atti giudiziari e processuali. 119

VIII) Norme generali per lo sviluppo dei sistemi informativi nelle Amministrazioni pubbliche con l'utilizzo della tecnologia digitale nell'azione procedimentale degli uffici (negli artt. 31 e 32). 119

X) Dossier "Decennio digitale europeo": gli obiettivi per il 2030. 121

XI) I contenuti specifici del "Piano nazionale di riforma 2020". 122

I sistemi per il voto elettronico. **127**

XII) Le disposizioni in materia di Carta di identità elettronica (C.i.e.). 128

XIII) La "carta d'identità elettronica": le convenzioni per il rilascio della C.i.e. nella Legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019. 129

XIV) 132

La figura istituzionale del "Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale". 132

XVI) Una strategia nazionale per sviluppare le competenze digitali. 136

XVII) L'innovazione digitale nelle misure generali per i cittadini. 137

"Decreto crescita". 137

Dossier: il "Piano triennale per l'informatica nella P.a." nella "strategia" per il 2025. 141

XVII) Misure urgenti di crescita economica e la risoluzione di specifiche situazioni di crisi. 141

XVIII) Le modifiche al <Codice dell'amministrazione digitale>. 142

Il Codice dell'amministrazione digitale 144

SCHEMA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA 146

Una premessa sul "next generation Italia". 146

il Piano nazionale di ripresa e resilienza. 146

Gli obiettivi generali e la struttura del Piano denominato "Next generation EU: risorse, obiettivi e portata strategica. L'Europa verso il 2050. 150

La fase della "transizione digitale". 153

IMPOSTAZIONE E OBIETTIVI GENERALI DEL PIANO ITALIANO. 156

I lavori preparatori del Piano nazionale. 156

Assi strategici e priorità trasversali. 156

Gli aspetti critici del nostro sistema sanitario nazionale (S.s.n.). 160

Il Programma denominato React - E.U. 162

LE RIFORME. 167

LE RIFORME ORIZZONTALI: P.A. E GIUSTIZIA. 169

La riforma della P.a. e del suo personale rappresenta una condizione essenziale per il futuro dell'Italia. 170

Modalità attuative dei progetti di riforma della pubblica Amministrazione. 177

IL PUBBLICO IMPIEGO 180

Le risorse per la riforma della Pubblica amministrazione stanziate del P.n.r.r. ed i fondi economici della "Programmazione europea 2021/2027". 182

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA. 185

Giustizia: gli obiettivi essenziali della riforma. 186

Interventi sull'organizzazione e "mezzi alternativi" al contenzioso giudiziario. 192

Per la Corte di Cassazione sono in arrivo 200 funzionari "Assistenti del processo". 194

Gli "Assistenti" addetti all'ufficio per il processo" quale personale dell' U.p.p (All. II al d.L.80/2021). 195

Alternative dispute resolution (A.d.r.). 198

Il giudizio di legittimità in Corte di cassazione. 205

IL VALORE DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA. 206

La proposta legislativa che venne articolata per la Sezione tributaria. 208

La riforma della giustizia tributaria e le funzioni della Corte di Cassazione..... 214

Il nucleo della Guardia di finanza. 214

I diversi progetti che sono realizzabili in Corte di Cassazione. 216

Il "Palazzo di giustizia di Roma" come una possibile area museale parziale..... 218

Le sanzioni processuali penali adottate dalla Corte. 218

La "Cassa delle ammende" (art.616 del Codice di procedura penale). 222

Sulla riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale. 227

La riforma dell'Ordinamento giudiziario. 230

Il Consiglio superiore della magistratura. 232

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza nelle "riforme abilitanti" agli "investimenti strategici" del <Next generation Italia> per "semplificazione" e la "concorrenza". La semplificazione e la razionalizzazione della legislazione. 234

Il ruolo crescente del Ministero dell'economia. 246

"Missione salute". 247

UNA SINTESI FINALE SUL PIANO DI RIFORME CONTENUTO NEL PNRR. 248

5) I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. IL GOVERNO, LE REGIONI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI. 250

La pubblica Amministrazione nella Costituzione. 252

6) IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO IN ITALIA E L'ATTUALE STATO DELLA TECNOLOGIA DIGITALE NEI SERVIZI PUBBLICI. 253

La c.d. "transizione digitale" nella pubblica Amministrazione. In particolare, le disposizioni normative degli articoli 97, 98, 28, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione viste nel futuro della pubblica Amministrazione. 253

IL DOSSIER PARLAMENTARE SULLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A. 258

Atti amministrativi e giudiziari (v. in precedenza). 267

CONCLUSIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. 295

Rappresenta una imperdibile occasione storica per migliorare decisivamente le sorti del nostro Paese. 295

BIBLIOGRAFIA E APPROFONDIMENTI. 296

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: DOMANDE E RISPOSTE.... 299

INDICE ANALITICO..... **304**

ALLEGATO: IL TESTO UFFICIALE DEL PNRR..... **310**

ALLEGATO: IL TESTO UFFICIALE DEL PNRR.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

L'IMPATTO DEL SARS-COV-2 SUL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

di Pierpaolo Arganelli, Dottorando di ricerca in "diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo", Università degli Studi di Napoli Parthenope.

SOMMARIO: 1. Dallo studio e diritto alla salute, un bilanciamento necessario. - 2. Diritto all'istruzione, allo studio e diritto alla salute nella Costituzione e nelle Carte europee dei diritti. -3. La funzione formativa della scuola secondaria di secondo grado. - 4. Covid-19, *digital divide* e istruzione. - 5. Considerazioni conclusive.

1. *Diritto allo studio e diritto alla salute, un bilanciamento necessario.*

La pandemia provocata dal virus SARS-CoV-2 (di seguito Covid-19) ha spinto molti Stati ad interrogarsi sul come adattare il sistema produttivo, il mondo del lavoro e il sistema scolastico per contrastare e limitare l'impatto della pandemia sul proprio prodotto interno lordo (P.I.L.) e contemporaneamente assicurare alle persone più fragili o più a rischio il diritto alla salute[1]. Molti di questi Stati hanno deciso di investire sullo sviluppo tecnologico e sulla digitalizzazione in ambito lavorativo, introducendo o rafforzando lo *smart working* in modo tale da limitare la circolazione all'interno del proprio territorio.

Com'è noto, in Italia Si sono avute varie "fasi" della pandemia. Una prima fase di *lockdown* che potremmo definire totale e generalizzato, con una limitazione dei diritti e delle libertà dei cittadini motivata dall'emergenza sanitaria. Una seconda fase di *lockdown* parziale e geo-localizzato, caratterizzata dall'alternarsi di ampliamento e limitazione dei diritti e delle libertà dei cittadini in base all'andamento dell'indice di

[1] Per un'analisi del diritto alla salute quale diritto sociale si rinvia ad autorevole dottrina A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?,* in *Federalismi.it*, 2018. Diritto alla salute che è da ritenersi come "diritto soggettivo e interesse della collettività" vedi sul punto A. MORRONE, *Bilanciamento*, *Enc. dir.*, Milano 2008, vol. II, pp. 185-204.

contagio[2] all'interno del territorio di ciascuna regione. Una terza fase di "resistenza e resilienza", caratterizzata dalla scoperta del vaccino e dalla conseguente "corsa alla vaccinazione" collettiva. Una quarta fase di crescente scetticismo e di un conseguente rallentamento nella "corsa" vaccinale caratterizzata dall'introduzione di un "green pass" per potersi muovere all'interno e all'esterno del proprio territorio, per partecipare a eventi ludico- sportivi ecc. legando indissolubilmente il possesso di tale documento all'ampliamento o alla limitazione dei diritti individuali.

Per quanto attiene il più specifico ambito scolastico è stata introdotta, in un primo momento, la Didattica a Distanza[3] (in seguito D.A.D.) e, successivamente, con l'inizio dell'anno scolastico 2020/2021, la Didattica Digitale Integrata[4] (in seguito D.D.I.) di cui sarà successivamente analizzato l'impatto sociale ed educativo.

Appare dunque evidente che, anche in tale specifico settore, il legislatore abbia dovuto bilanciare[5] due diritti garantiti dalla nostra Costituzione: il diritto alla salute e il diritto allo studio[6].

Come è noto il bilanciamento fra diritti può riguardare più livelli di conflitto tra norme costituzionali. Nel caso in oggetto si può affermare che il legislatore abbia operato un doppio bilanciamento. Da una parte tra diritti ed interessi gerarchicamente omogenei ma ascrivibili a valori costituzionali eterogenei c.d. "conflitto inter-valoriale"[7], tra il diritto allo

[2] C.d. indice Rt. "Il numero di riproduzione di una malattia infettiva (R0) è il numero medio di infezioni trasmesse da ogni individuo infetto ad inizio epidemia, in una fase in cui normalmente non sono effettuati specifici interventi (farmacologici e no) per il controllo del fenomeno infettivo. R0 rappresenta quindi il potenziale di trasmissione, o trasmissibilità, di una malattia infettiva non controllata. Tale valore R0 è funzione della probabilità di trasmissione per singolo contatto tra una persona infetta ed una suscettibile, del numero dei contatti della persona infetta e della durata dell'infettività. La definizione del numero di riproduzione netto (Rt) è equivalente a quella di R0, con la differenza che Rt viene calcolato nel corso del tempo. Rt permette ad esempio di monitorare l'efficacia degli interventi nel corso di un'epidemia". Per approfondire si consulti il link: https://www.iss.it/primo-piano/-/asset_publisher/o4oGR9qmvUz9/content/faq-sul-calcolo-del-rt.

[3] 3 Il D.P.C.M. 4 marzo 2020, attuativo del Decreto-legge del 23 febbraio 2020 n. 6, prevedeva all'articolo 1 lettera g) quanto segue: "i dirigenti scolastici attivano, per tutta la durata della sospensione delle attività didattiche nelle scuole, modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità". Tale decreto-legge venne poi abrogato dal decreto-legge 25 marzo 2020 n° 19. Tuttavia, il D.P.C.M. dell'8 marzo 2020 prevedeva comunque l'obbligo della DAD da parte dell'istituzione scolastica, come contemplato dall'articolo 2 lettera m. Quest'ultimo D.P.C.M. verrà a sua volta prorogato nella sua valenza da quello successivo del 1° aprile. Il decreto-legge 25 marzo n° 19 non parlava di DAD obbligatoria. Così come neanche i decreti-legge precedenti. Si faceva esclusivamente riferimento alla semplice "possibilità del loro svolgimento di attività in modalità a distanza".

[4] Introdotta inizialmente dal decreto del ministro dell'istruzione del 26 giugno 2020 n. 39. Quest'ultimo ha fornito un quadro di riferimento entro cui progettare la ripresa delle attività scolastiche nel mese di settembre affiancando la didattica a distanza a quella in presenza, alla necessità per le scuole di dotarsi di un Piano scolastico per la didattica digitale integrata. A seguito di tale decreto, il 07 agosto 2020 viene emanata la Nota MIUR 11600 indicante le Linee Guida che forniscono indicazioni per la progettazione del Piano scolastico per la didattica digitale integrata (DDI) da adottare, nelle scuole secondarie di II grado, in modalità complementare alla didattica in presenza, nonché da parte di tutte le istituzioni scolastiche di qualsiasi grado, qualora emergessero necessità di contenimento del contagio.

[5] In merito alla nozione di bilanciamento ed alle sue formule si rimanda ad autorevole dottrina, fra i molti: A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., pp. 185-204.

[6] Per il bilanciamento fra diritti uguali vedi autorevole dottrina: L. PALADIN, Ragionevolezza (principio di), in Enc. Dir., Aggiornamento, I, pp. 899 ss.; R. BIN, Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale, Milano, 1992. Per un mutamento di prospettiva teso a individuare nei tre tipi di giudizio momenti del controllo intorno alla discrezionalità del legislatore, cfr. E. CHELI, Il giudice delle leggi, Bologna, 1996, p. 71 ss.; A. CERRI, Ragionevolezza delle leggi, in Enc. Giur., XXV, 1994, ad vocem.

[7] Sulla definizione di conflitto inter-valori si veda A. MORRONE, Bilanciamento, cit., pp. 185-204: "i conflitti

studio e il valore della tutela della salute pubblica. Il diritto allo studio nel contesto pandemico è stato declinato in contrasto con la tutela del diritto alla salute[8]. Dall'altra parte un secondo bilanciamento è avvenuto tra diritto individuale e interesse generale: il diritto individuale degli studenti a studiare e ad avere una didattica in presenza e il diritto alla salute, soprattutto dei soggetti più fragili, come interesse della collettività. Il legislatore si è trovato, quindi, nella difficile posizione di dover chiedere sacrifici ai soggetti tendenzialmente più forti dal punto di vista della salute e/o meno colpiti dal virus come i minori ed i giovani con un'età tra i 10 ed i 24 anni al fine di proteggere i soggetti più fragili o più a rischio di complicanze dal punto di vista della salute, oltre in via più generale gli anziani[9]. Si deve notare come in entrambi i casi, ma specialmente nel secondo, il decisore politico abbia fatto ricorso, unitamente al principio di proporzionalità, al principio di solidarietà inter-generazionale[10] ricavabile dall'art. 2 della Costituzione.

È bene ricordare che la Carta costituzionale colloca il diritto all'istruzione e il diritto alla salute nel Titolo II, concernente i rapporti etico-sociali e già questo può essere considerato una prima indicazione dei Padri costituenti sul come interpretare gli articoli 30, 32, 33 e 34 Cost.[11][11]. L'art. 30 Cost. prevede che "è dovere e diritto dei genitori […] istruire ed educare i figli […]": è un dovere perché collegato strettamente al principio di sviluppo e tutela della personalità dell'individuo sancito nell'art. 2 Cost. e alla normativa statale che prevede l'obbligo scolastico fino ai 16 anni d'età; è altresì un diritto dal momento che i genitori hanno la libertà di scegliere quello che reputano essere il miglior percorso educativo e formativo dei loro figli, sempre tenendo in considerazione le loro inclinazioni. Si potrebbe quindi giungere ad un terzo bilanciamento

inter-valori presuppongono diritti o interessi ascrivibili al contenuto di valori costituzionali eterogenei. Molteplici le ipotesi concrete. Innanzitutto, conflitti tra situazioni giuridiche soggettive eterogenee".

[8] Si veda al riguardo il conflitto tra le Istituzioni (MIUR e Governo) in cui all'aumentare dei contagi si è accusato il sistema scolastico e universitario di giocare un ruolo determinante e si è proceduto immediatamente alla sospensione della didattica in presenza della scuola secondaria di II grado a favore della Didattica digitale integrata e dal lato dell'Università alla medesima cosa con l'eccezione degli studenti del I anno. C'è stata quindi da parte delle Istituzioni un'associazione diretta tra diritto alla salute e diritto allo studio.

[9] Per un approfondimento statistico che avvalori tale affermazione si vedano i dati riportati dall'Istituto Superiore di Sanità al seguente link: *www.epicentro.iss.it* Report sulle caratteristiche dei pazienti deceduti positivi all'infezione da SARS-CoV-2 in Italia,16 Dic. 2020.

[10] In questa sede si vuole intendere non la nozione ricavabile dall'art. 2 Cost. di responsabilità inter-generazionale, infra, ma piuttosto una specificazione del principio costituzionale di solidarietà sociale. Solidarietà inter-generazionale che è da intendersi letteralmente "fra generazioni diverse", fra giovani e anziani. Solidarietà sociale fra generazioni di una medesima comunità, che nella coscienza di comuni interessi e finalità, consente il "sacrificio" di quelli che sono, prevalentemente, diritti costituzionali maggiormente rivolti agli uni piuttosto che agli altri. Ad esempio, seppur il diritto all'istruzione e allo studio siano garantiti in generale, nella quotidianità essi sono maggiormente prerogativa di un minore piuttosto che di un anziano.

[11] Per un approfondimento sul punto si veda La Costituzione della Repubblica Italiana, Illustrata con i lavori preparatori da Valerio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino, con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1948, https://archivio.quirinale.it. Dagli atti dell'Assemblea costituente emerge la scelta di porre all'interno di questo unico titolo tutti questi articoli, conformemente al criterio di "socialità progressiva" (p. 12), di conseguenza i diritti ivi contenuti presentano un carattere unitario. È pacifico dedurre che il diritto a un'istruzione scolastica e universitaria e il diritto alla salute siano diritti e doveri che i singoli esercitano in rapporto con la comunità.

operato dal legislatore tra il principio di solidarietà inter-generazionale ed il principio di tutela della personalità dell'individuo. Il legislatore ha dovuto operare un bilanciamento, che potremmo definire dinamico[12], tra il diritto alla salute e il diritto all'istruzione e allo studio.

2. *Diritto all'istruzione, allo studio e diritto alla salute nella Costituzione e nelle Carte europee dei diritti.*

Ai fini della presente analisi, si ritiene opportuno, preliminarmente, ricordare i tratti essenziali dei diritti e delle libertà in esame, oggetto di bilanciamento, sia dal punto di vista costituzionale che delle Carte europee.

L'istruzione consente all'individuo di costruire il proprio futuro ed è quindi uno dei valori più rilevanti e tutelati dalla Carta. La parola "istruzione", infatti, deriva dal sostantivo latino *instructio* e dal verbo *instruĕre*, che significa appunto "costruire".

Nella normativa costituzionale il diritto allo studio si fa risalire all'art. 34[13] commi 2 e 3, i quali sanciscono che lo Stato debba impegnarsi a

[12] 12 Bilanciamento operato di volta in volta in base all'evoluzione della pandemia e che è fortemente influenzato dal fattore temporale. In ordine alla "temporaneità" del bilanciamento dei diritti costituzionali la dottrina non è univoca. Il Giudice delle leggi ha più volte ribadito l'importanza del carattere della temporaneità, da considerarsi unitamente a quello della ragionevolezza e della proporzionalità per il corretto bilanciamento dei diritti costituzionali. Tuttavia, ci sono state decisioni che consideravano "giustificate" misure restrittive aventi una durata pluriennale, altre che invece sottolineavano l'importanza della breve durata di tali restrizioni. In dottrina, per alcuni la temporaneità è strettamente legata all'esistenza dello stato d'emergenza e finché esso perdurerà alcuni diritti verranno "sacrificati" per il diritto alla salute e una tutela sistemica sarà impossibile. Per altri invece, il carattere della temporaneità è legato non allo stato di emergenza in sé ma alla durata dello stesso. Se la situazione emergenziale, in cui lo Stato si trova, perdura e lo stato di emergenza diventa di lungo periodo, si ritiene che la netta dicotomia tra tutela sistemica e tutela contestuale cessi di esistere. Tale visione pensa che nel breve periodo la tutela debba essere contestuale per poi evolversi nel lungo periodo in sistemica, tornando quindi ad un equilibrio molto simile a quello che si avrebbe in una situazione ordinaria. Sul tema della temporaneità del bilanciamento si rimanda senza pretesa di completezza a: M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC, n. 2/2020; F. CERQUOZZI, Stato d'emergenza e Costituzione, 2020, in iusinitinere.it; A. VENANZONI, L'innominabile attuale. L'emergenza Covid- 19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione, in Forum di Quaderni costituzionali, n. 1/2020, p. 490-503; F. CERQUOZZI, Stato d'emergenza ed economia: tra vecchie e nuove disuguaglianze, in iusinitinere.it, 2021. In ambito dell'emergenza dovuta alla crisi economica e al suo prolungarsi, di fronte alle nuove regole della governance economica della Unione Europea e all'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, la Consulta ha giustificato misure riduttive dei diritti per un arco temporale più lungo di quello considerato ragionevole, in passato anche in relazione alla durata pluriennale dei cicli di bilancio. Cfr. P. MASALA, Crisi della democrazia parlamentare, in Rivista AIC, n. 4/2016, pp. 17–18.

[13] Per ulteriore approfondimento si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, a: V. CRISAFULLI, La scuola nella Costituzione, in Riv. trim. dir. pubbl., 1956, p. 275; U. POTOTSCHNIG, Istruzione, in Enc. dir., Milano, 1973, p. 98; S. CASSESE, La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali, in Giur. cost., 1974, p. 3614 ss.; S. CASSESE-A. MURA, sub art. 33-34 Cost., in G. BRANCA (a cura di), Commentario alla Costituzione, Bologna-Roma, 1976, p. 201 ss.; A. POGGI, Art. 34, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di) Commentario alla Costituzione, vol. I, Torino, 2006, p. 699 ss.; L. CORRADINI, La Costituzione nella scuola, Trento, 2014; F. PIZZOLATO, La dimensione pedagogica della Costituzione, in Iustitia, 2014, p. 409 ss.; M. BENVENUTI, Articolo 34, in F. CLEMENTI (a cura di), La Costituzione italiana, Bologna, 2018, vol. I, p. 226 ss.; F. CORTESE, La costituzione scolastica, in Riv. trim. dir. pubbl., 2018, p. 45 ss. In tema di ordinamento scolastico si rinvia senza pretesa di completezza a: N. DANIELE, L'ordinamento scolastico italiano, Padova, 1988; M. SALAZAR, Pubblica istruzione (diritto alla), in Digesto disc. pubbl., Torino, 1997; N. DANIELE, La pubblica istruzione, Milano, 2001; A. SANDULLI, Il Sistema nazionale di istruzione, Bologna, 2003; A. SANDULLI, Istruzione, voce in Dizionario di diritto pubblico, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006, p. 3311 ss.; M. DI BENEDETTO, Istruzione, in Enc. giur. Treccani, 2008; C. SALAZAR, Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), Atti del convegno di Roma del 23 e 24 gennaio 2014, Napoli, 2014, p. 31 ss.; F. CORTESE, L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale, in Munus-Rivista giuridica dei servizi pubblici, n. 3/2015.

garantire ai “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi” tramite “borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze attribuite per concorso”. Al fine di completare il quadro costituzionale, ai principi appena esposti si ritiene opportuno aggiungere quanto previsto dall’art. 33 Cost.. In particolare, il primo comma dell’art. 33 Cost. sancisce la tutela della libertà d’insegnamento[14], mentre il secondo comma prevede l’obbligo per la Repubblica di stabilire norme generali in materia di istruzione e di istituire scuole statali di ogni ordine e grado. Questo secondo comma deve inoltre essere letto in combinato disposto con l’art. 117 c. 2 lett. n: “norme generali sull’istruzione” e con l’art. 117 c. 2 lett. m “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, entrambe competenze esclusive dello Stato, e con l’art.117 c. 3 il quale, a seguito della riforma costituzionale del 2001, attribuisce una competenza concorrente Stato-Regioni in materia di “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e formazione professionale”[15].

A fondamento di tale costruzione costituzionale sull’istruzione si pone il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall’art. 3 Cost. c.2 che si propone il migliore sviluppo della personalità di un individuo a prescindere dal suo stato sociale ed economico[16]. È opinione condivisa[17] che ci sia un forte legame tra la scuola e lo sviluppo della personalità di un individuo al fine di evitarne la “segregazione”, la solitudine o l’isolamento. In particolare, si ritiene che l’insieme delle norme costituzionali appena esposte formi la c.d. “Costituzione scolastica”[18].

Anche a livello internazionale, il diritto all’istruzione è presente nella

[14] In merito alla libertà d’insegnamento si veda infra.

[15] Per un approfondimento sull’impatto della riforma del titolo V sulla normativa scolastica si veda: C. CACIAGLI, La materia dell’istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni, Corte costituzionale, consultabile al link: https://www.regione.emilia- romagna.it/affari_ist/rivista_6_2006/caciagli.pdf

[16] Si veda sul ruolo del diritto all’istruzione ed allo studio per il rispetto dell’art.3 Cost. autorevole dottrina: S. CASSESE, La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali, in Giur. Cost., 6, 1974, pp. 3639-3646, il quale ricorda gli sforzi compiuti in seno alla Costituente per collegare l’istruzione al tema dell’eguaglianza sostanziale: p. 3649 ss.; A. MATTIONI, Scuola privata e pubblica, cit., 644 e, nel senso del diritto, con ulteriori indicazioni bibliografiche, A.M. POGGI, Istruzione, formazione professionale e titolo quinto: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, in Regioni, 2002, p. 777.

[17] In merito si rinvia senza pretesa di esaustività a: A. PAPA, Ricerca scientifica e enti di ricerca, in E. DE MARCO (a cura di), La pubblica istruzione, in Trattato di diritto amministrativo, Padova, 2007; V. CERULLI IRELLI, Lineamenti del diritto amministrativo, Torino, 2017; A. BALDASSARRE, Diritti sociali, in Enc. Giur., XI, Roma, 1989; M. LUCIANI, Sui diritti sociali, in R.ROMBOLI (a cura di), La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali, Torino, 1994; S. PENASA, La persona e la funzione promozionale della scuola, F. CORTESE (a cura di), Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano, in Editoriale Scientifica, 2014. E. CARACCIOLO LA GROTTERIA, Diritto all’istruzione e tutela giurisdizionale, in Federalismi.it, n. 6/2020: “La scuola costituisce la più importante formazione sociale dopo la famiglia e deve accogliere il minore, con il fine di trasmettere contenuti didattici ed educativi, in un ambiente che tenga in considerazione la delicatezza della personalità dell’individuo in formazione e soddisfi l’esigenza di costruire delle realtà comunitarie, nelle quali il minore possa apprendere le corrette modalità di comportamento”.

[18] Si veda: C. ACOCELLA, La scuola nella costituzione italiana: diritti, funzioni e servizi, riflessioni a partire da un recente volume di Roberta Calvano, in AIC Osservatorio costituzionale, n. 2/2020;
F. CORTESE, La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 01/2018, pp.45 ss.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, all'art. 26[19], nella Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, all'art. 2[20], nella Convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'Unesco, all'art. 3[21], e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 14[22]. Il diritto alla libertà di scelta educativa, così come quello all'istruzione, è stato anch'esso in parte limitato dalla situazione emergenziale[23].

Per ciò che concerne invece il diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost.[24], esso rappresenta il fulcro dello stato d'emergenza proclamato in conseguenza della pandemia. In accordo con il principio del *primum vivere*[25], la tutela della salute pubblica ha comportato una restrizione degli altri diritti fondamentali, compreso quello all'istruzione. Nella nostra Carta il diritto alla salute[26] ha storicamente una connotazione privilegiata[27]

[19] L'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo recita: "1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli." Come si può notare l'art.26 stabilisce anch'esso nel c.1 il diritto all'istruzione, ponendo un obbligo per tutti gli stati firmatari di prevedere l'obbligo per tutti i loro cittadini di completare almeno il ciclo di istruzione elementare o della scuola primaria. Il c.2 invece lega indissolubilmente il diritto all'istruzione e allo studio con lo sviluppo della personalità dell'individuo, come teorizzato successivamente nell'articolo, allo scopo di creare una società di individui equilibrati e volti al raggiungimento e mantenimento della pace. Il c.3 è quello che nella discussione in atto ci interessa maggiormente ponendo anch'esso la libertà di scelta educativa in capo ai genitori per i loro figli.

[20] L'art. 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo recita: "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche." Tale articolo pone in capo allo Stato il dovere di consentire a tutti l'accesso all'istruzione, lasciando liberi gli Stati di optare per le scelte che meglio credano per raggiungere l'obiettivo, e contemporaneamente ponendo l'obbligo di lasciare che i genitori possano provvedere autonomamente in base a quelle che sono i loro orientamenti religiosi e filosofici, c.d. libertà di scelta educativa.

[21] L'art. 3 della Convenzione contro la discriminazione nell'educazione dell'Unesco recita: "Al fine di eliminare e di prevenire ogni forma di discriminazione ai sensi della presente Convenzione, gli Stati che vi partecipano si impegnano a: a) Abolire ogni disposizione legislativa e amministrativa e a far cessare ogni pratica amministrativa che comporterebbe una discriminazione nel campo dell'insegnamento; b) Prendere le misure necessarie, eventualmente per via legislativa, perché non venga praticata alcuna discriminazione nell'ammissione degli allievi negli istituti d'insegnamento; c) In quel che riguarda le spese scolari, l'attribuzione di borse di studio, e le facilitazioni e autorizzazioni che possono essere necessarie per proseguire gli studi all'estero, non ammettere alcuna differenza di trattamento tra nazionali da parte dei poteri pubblici, tranne quelle basate sul merito e sul bisogno; d) Nell'aiuto eventualmente fornito, sotto qualunque forma ciò avvenga, da parte delle autorità pubbliche alle istituzioni d'insegnamento, non ammettere alcuna preferenza né restrizione fondata esclusivamente sul fatto che gli allievi appartengano a un gruppo determinato; e) Accordare agli stranieri residenti sul loro territorio lo stesso accesso all'insegnamento che ai propri nazionali".

[22] L'articolo 14 del Titolo Secondo – Le libertà sancisce il diritto all'istruzione come segue: "1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria." Ed al comma n.3 sancisce invece la libertà di scelta educativa recitando come segue: "la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

[23] Si pensi ad esempio a chi avesse optato per un'educazione parentale facendo venire gli specialisti presso la propria abitazione, con la limitazione della libertà di movimento durante il lockdown totale non è stato più possibile farlo.

[24] Articolo 32 Cost.: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

[25] Per un approfondimento sul collegamento tra tale principio e diritto alla tutela della salute si veda autorevole dottrina: M. LUCIANI, Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC n. 2/2020.

[26] Per un'analisi completa dell'Art. 32 Cost. in riferimento alla tutela dei diritti sociali fondamentali e al diritto

da qui la qualifica di diritto fondamentale[28]. La scelta dei padri costituenti di attribuire tale carattere alla tutela del diritto alla salute mostra la volontà degli stessi di legare il benessere individuale con quello dell'intero corpo sociale e quindi sottolineare come il tutelare il diritto alla salute individuale implichi tutelare quello della società nel suo insieme e viceversa[29].

---

alla salute come "prisma" costituzionale si veda autorevole dottrina: M. BENVENUTI, I diritti sociali, in Dig. disc. pubbl., Aggiornamento V, Torino, 2012; A. PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, in Federalismi.it, n. 4/2018; P. BILANCIA, La dimensione europea dei diritti sociali, in Federalismi.it, n. 4/2018; P. BILANCIA-E. DE MARCO, La tutela multilivello dei diritti sociali, Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione, Milano, 2004. V. DURANTE, La salute come diritto della persona, in S. CANESTRARI-G. FERRANDO-C.M. MAZZONI-S. RODOTÀ-P. ZATTO (a cura di), Il governo del corpo, Milano, 2011; V. BALDINI, Che cosa è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-economico-positivi, in Diritti fondamentali, n. 1/2016. Per un approfondimento sulla tutela della salute come diritto inviolabile si vedano, senza pretesa di completezza: S. LESSONA, La tutela della salute pubblica, in P. CALAMANDREI-A. LEVI, Commentario sistematico alla Costituzione italiana, Firenze, 1950, pp. 336 ss.; C. MORTATI, La tutela della salute nella Costituzione italiana, in Riv. infortuni e malattie professionali, 1961, I, ora in Raccolta di scritti, Milano, 1972, pp. 433 ss.; M. BESSONE-E. ROPPO, Diritto soggettivo alla salute, applicabilità diretta dell'art. 32 Cost. ed evoluzione della giurisprudenza, in Politica del diritto, 1974; M. BESSONE-S.P. PANUNZIO, Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione, in Diritto e società, 1979; M. LUCIANI, Il diritto costituzionale alla salute, in Diritto e società, 1980, p. 769 ss.; G. CORSO, I diritti sociali nella costituzione italiana, in Riv. trim. dir. pubb., 1981, pp. 768 ss.; B. PEZZINI, Il diritto alla salute: profili costituzionali, in Diritto e società, 1983, I, 21 ss.; B. CARAVITA, La disciplina costituzionale della salute, in Diritto e società, 1984; A. BALDASSARRE, Diritti inviolabili, in Enc. giur. Treccani, 1989, XI, pp. 38 ss.; C. BOTTARI, Principi costituzionali e assistenza sanitaria, Milano, 1991; G. ZAGREBELSKY, Il diritto mite, Torino, 1992; F. MODUGNO, I "nuovi diritti" nella Giurisprudenza Costituzionale, Torino,1995, pp. 40 ss. A. GIORGIS, La costituzionalizzazione dei diritti all'eguaglianza sociale, Napoli, 1999; D. MORANA, La salute nella Costituzione italiana, Milano, 2002; R. BALDUZZI-G. DIGASPARE, Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V, Milano, 2002; L. CHIEFFI (a cura di), Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico, in Atti del Convegno, San Leucio, 2001; A. CATELANI, La sanità pubblica, in Trattato di diritto amministrativo, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 2010; E. CATELANI-G. CERRINA FERONI-M.C. GRISOLIA (a cura di), Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione, Torino, 2011; F. ROVERSI MONACO-C. BOTTARI, La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio, Rimini, 2012.

[27] La Costituzione Italiana infatti è una delle prime nel XX secolo a inserire esplicitamente tale diritto nel novero dei diritti inviolabili. Su questi aspetti senza pretesa di completezza cfr. S. LESSONA, La tutela della salute pubblica, op. ult. cit., pp. 336 ss.; C. MORTATI, La tutela della salute nella Costituzione italiana, in Riv. infortuni e malattie professionali, 1961, I, ora in Raccolta di scritti, Milano, 1972, pp. 433 ss.; M. BESSONE-E. ROPPO, Diritto soggettivo alla salute, applicabilità diretta dell'art. 32 Cost. ed evoluzione della giurisprudenza, in Politica del diritto, 1974; B. CARAVITA, La disciplina costituzionale della salute, in Diritto e società, 1984; A. BALDASSARRE, Diritti inviolabili, op. ult. cit., pp. 38 ss.; C. BOTTARI, Principi costituzionali e assistenza sanitaria, Milano, 1991; G. ZAGREBELSKY, Il diritto mite, Torino, 1992; F. ROVERSI MONACO-C. BOTTARI, La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio, Rimini, 2012.

[28] Si rimanda agli atti e agli emendamenti contenuti in: La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1970, p. 1215.

[29] Cfr sul punto A. PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, Federalismi.it, n. 4/2018 p.84 : "La nozione di salute, […], si presenta quindi prismatica, in quanto, pur valorizzando la prospettiva soggettiva della sua tutela (in una dimensione di "libertà di"), affianca ad essa altre situazioni giuridiche soggettive che la qualificano in senso democratico, richiamando i principi di uguaglianza e solidarietà". Ad ultimo, al fine di completare l'inquadramento del diritto alla salute, pertinente per il presente lavoro, è bene richiamare le sentenze della Corte Costituzionale n. 85/2013 e n. 58/2018 in cui la Corte osservando che il diritto alla salute è l'unico definito come "fondamentale" nell'ambito del dettato costituzionale chiarisce che esso non può soggiacere completamente ad altri diritti costituzionali. Cfr. senza pretesa di completezza, ad autorevole dottrina: A.PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, Federalismi.it, n. 4/2018; P. BILANCIA, La dimensione europea dei diritti sociali, Federalismi.it, n. 4/2018; P. BILANCIA-E. DE MARCO, La tutela multilivello dei diritti sociali, Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione, Milano, 2004; V. BALDINI, Che cosa è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-economico-positivi, in Diritti fondamentali, n.1/2016. Si parla infatti nella sentenza Corte Cost. n. 58/2018 di "diritto tiranno": "il bilanciamento deve essere condotto senza consentire "l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona" (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati". Tuttavia, tale giurisprudenza si pronunciava su una contrapposizione tra "le ragioni dell'economia e le ragioni del diritto, o meglio ancora, dei diritti della persona", Cfr. G. AMENDOLA, Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?, in

A livello sovranazionale l'attenzione per i diritti sociali, incluso il diritto alla salute, ha una "dimensione sostanzialmente statale nella sua tutela"[30]. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 non prevedeva alcuna specifica disposizione normativa, tant'è che la Corte di Strasburgo ha dovuto nel tempo definire più volte i caratteri di questo diritto e il suo bilanciamento con altri diritti[31]. Nella Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. il diritto alla salute è collocato, non casualmente, nel titolo IV "Solidarietà" all'art.35[32]. Tale scelta del legislatore europeo sembra richiamare quanto previsto dai Padri costituenti nella nostra Carta. Tuttavia, seppur i principi in esso enunciati sono il risultato di quelli previsti dall'art.168[33] del TFUE, nonché degli artt. 11 e 13 della Carta sociale europea[34] e delle decisioni prese dalla Corte di Strasburgo suddette, ad oggi non si può parlare di un sistema sanitario unitario a livello europeo.

La mancanza di un sistema sanitario unico ed economicamente collegato, seppur coordinato, ha creato distorsioni. Seppur un individuo è libero di scegliere dove curarsi in Europa (e quindi dove vaccinarsi?), l'onere economico grava *de facto* su di lui. Le cure, infatti, sono considerate rimborsabili dal sistema sanitario di residenza in forma indiretta e solo nella misura massima del costo che quest'ultimo avrebbe sostenuto se si fosse curato sul territorio nazionale.

Alla luce di quanto *supra*, appare evidente come nelle situazioni di

questionegiustizia.it, 2018. In questo caso invece il diritto alla salute è "contrapposto" ad altri diritti della persona, diritti che tutelano la formazione dell'identità della persona.

[30] Cfr. A.PAPA, La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?, in Federalismi.it, n. 04/2018, p. 88.

[31] Spesso collegando quest'ultimo agli articoli 2, 3 e 8 della CEDU. Si rimanda senza pretesa di completezza ai casi Airey c. Irlanda, sent. del 9 ottobre 1979, § 26; N. c. Regno Unito (GC), 27 maggio 2008, § 3; D. c. Regno Unito, 2 maggio 1997. Per un commento in merito alla tutela del diritto alla salute nella misura in cui assume connotato di "libertà negativa" si rimanda a G. ROMEO, Civil Rights v. Social Rights nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: c'è un giudice a Strasburgo per i diritti sociali?, in L. MEZZETTI-A. MORRONE (a cura di), Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo, Torino, 2011, p. 499 ss.

[32] Art. 35 della Carta che recita: "Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

[33] L'art. 168 del TFUE prevede: "1. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana. L'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, […]. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. L'Unione completa l'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso di stupefacenti, comprese l'informazione e la prevenzione. 2. L'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri nei settori di cui al presente articolo e, ove necessario, appoggia la loro azione. In particolare, incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri per migliorare la complementarità dei loro servizi sanitari nelle regioni di frontiera. Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche ed i rispettivi programmi nei settori di cui al paragrafo 1. La Commissione può prendere, in stretto contatto con gli Stati membri, ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, in particolare iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi delle migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici. Il Parlamento europeo è pienamente informato. 3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica […]".

[34] L'art. 11 della Carta sociale europea recita: "Ogni persona ha diritto di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile". L'art. 13 recita: "Ogni persona sprovvista di risorse sufficienti ha diritto all'assistenza sociale e medica". Quest'ultima Carta europea fu ratificata dall'Italia nel 1966 con l.n. 30 del 09 Feb. 1999 (Ratifica di esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 03 Mag.1996).

emergenza e, in particolare in un contesto pandemico, sia importante un bilanciamento tra il diritto alla salute ed il diritto all'istruzione.

È altresì importante, al fine di un corretto bilanciamento, seguire i principi di proporzionalità e ragionevolezza. In questo caso, il decisore politico ha utilizzato l'art. 2 della nostra Costituzione, che stabilisce il principio di solidarietà e il conseguente patto intergenerazionale, per motivare questo bilanciamento. Il dubbio che potrebbe sorgere spontaneo è se sia stato ragionevole. Infatti, in assenza di politiche idonee di supporto alle famiglie e alla realizzazione o al miglioramento delle infrastrutture digitali necessarie, risulta complesso comprendere la *ratio* della norma che prevedeva che i minori in età dell'obbligo e non, rimanessero a casa e seguire in D.A.D. le lezioni sia nella fase acuta e a maggior ragione nella seconda fase della pandemia, sacrificandone il diritto allo studio e alla formazione della propria personalità, quando forse il problema non era legato al sistema d'istruzione, bensì a quello dei trasporti.

3. *La funzione formativa della scuola secondaria di secondo grado.*

Al fine di poter valutare al meglio l'impatto delle decisioni del legislatore sugli studenti e in particolare su quelli delle scuole superiori è importante riepilogare brevemente il ruolo formativo della scuola secondaria di secondo grado.

La scuola può essere definita come "l'istituzione a carattere sociale che, attraverso un'attività didattica organizzata e strutturata, tende a dare un'educazione, una formazione umana e culturale, una preparazione specifica in una determinata disciplina, arte, tecnica, professione, ecc."[35] o meglio come afferma Maria Montessori la scuola è: "la realizzazione di un ambiente preparato scientificamente per permettere lo sviluppo delle abilità cognitive, sociali e morali di ogni essere umano"[36].

La dimensione scolastica rappresenta la sintesi di elementi diversi (didattica, ricerca, educazione, anche alle emozioni) che la rendono un unicum nell'esperienza formativa di un individuo.

Il Percorso curricolare della scuola secondaria di secondo grado viene elaborato, dalle singole istituzioni scolastiche, attraverso gli Organi collegiali, ogni tre anni con il Piano Triennale dell'offerta Formativa (di seguito PTOF), piano che viene aggiornato annualmente[37]. In tale piano

[35] Cfr. Vocabolario Treccani al link: https://www.treccani.it/vocabolario/scuola/
[36] Cfr. R.REGNI, Infanzia e società in Maria Montessori. Il bambino padre dell'uomo, Armando Editore, 2007.
[37] Il PTOF viene elaborato dal Collegio dei docenti in seguito all'atto di indirizzo emanato dal Dirigente scolastico e progetta, in coerenza con gli obiettivi di miglioramento individuati nel R.A.V. (Rapporto annuale di valutazione), le attività, le strategie, le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi generali previsti dalle Indicazioni Nazionali allegate agli Ordinamenti Nazionali dei Licei di cui al DPR 89/2010 e degli obiettivi

viene inserito anche il piano scolastico per la D.A.D. e per la D.D.I..

Privare o obbligare uno studente delle superiori a non svolgere un percorso formativo completo significa privarlo di una parte del suo sviluppo potenziale e della sua formazione. I risultati della D.A.D. attuata tra marzo e maggio 2020 e quelli della D.D.I. in vigore dal 3 novembre 2020 al marzo 2021 dimostrano che nell'attuale periodo storico non è possibile sostituire il ruolo formativo della scuola con la tecnologia, non tanto per la trasmissione dei saperi, quanto da una parte per la formazione dell'individuo che richiede il vivere in una comunità educante a contatto con i suoi colleghi, i suoi docenti e tutto il personale scolastico e dall'altra in quanto come ci mostrano i dati la D.A.D. ha causato l'aumento della disuguaglianza digitale[38]. Si deve notare come si sono potuti analizzare partendo dalla definizione di scuola, i caratteri di "istituzione [...] organizzata e strutturata", tuttavia la scuola è composta anche di un terzo carattere quello della socialità.

Tale carattere è totalmente assente nella "scuola virtuale", locuzione con la quale si indica quella modalità di didattica *blended learning*[39] che prevede l'uso della tecnologia come supporto dell'attività didattica svolta in presenza, al fine di favorire un incremento della qualità della didattica stessa e una maggiore comprensione da parte dello studente di nozioni complesse, ma piuttosto, una "scuola virtuale" dove l'uso della tecnologia sovrasta la didattica in presenza. Una modalità di erogazione della didattica interamente a distanza che non consente al discente un'interazione reale con conseguenze sia sul piano socio- emotivo che su quello della salute psico-fisica.

4. *Covid -19, digital divide e istruzione.*

prioritari fissati dalla Legge n. 107/2015. Per un approfondimento normativo si veda: D.P.R. 15 marzo 2010 n.89, Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'art. 64 comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 06 agosto 2008 n.133 (10G0111), link: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/06/15/010G0111/sg). Legge 13 luglio 2015 n.107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, c.d. "Buona Scuola", (15G00122), link: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sgg

[38] Per un approfondimento sui dati vedi studi ISTAT, INVALSI e CENSIS: https://www.istat.it/it/files/2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf e https://www.invalsiopen.it/ostacoli-dad-dirigenti-scolastici/ dove viene analizzato come circa il 33% delle famiglie non ha un computer o un tablet e che 850 mila minori tra i 6 ed i 16 anni non abbia accesso ad un device (fonte studio Istat pubblicato il 6 Aprile 2020). Inoltre, secondo tali studi: "di circa 8,5 milioni di studenti che frequentano la scuola italiana più di 3 milioni di minori sono a rischio povertà o esclusione sociale e 1,6 milioni vivono invece in condizioni di povertà assoluta. Concordi anche gli ultimi risultati dell'indagine OCSE PISA del 2018 che sottolineano la grande disparità, in termini di esiti di apprendimento, tra gli studenti con un diverso status della famiglia di origine. Se si considera la porzione di studenti che si trova nel quartile più basso dell'indicatore ESCS si nota come il 42% di questi non raggiunga le competenze minime in Lettura, contro il 13,8% dei coetanei che vivono invece in famiglie benestanti che conseguono questo traguardo".

[39] Sincrona o asincrona. Sincrona utilizzando la tecnologia durante la lezione tramite, ad esempio, la proiezione di video o l'uso di un software. Asincrona utilizzando la tecnologia per svolgere i compiti a casa sul libro digitale o per caricare slides/altro materiale didattico aggiuntivo di supporto al libro ed alla spiegazione.

Nel periodo del Covid-19 il sistema scolastico italiano ha scoperto che il suo processo di digitalizzazione non era stato sufficientemente sostenuto. Il Covid- 19 ha fatto emergere l'inadeguatezza delle strutture di telecomunicazione, delle strutture scolastiche e del personale docente a reagire all'emergenza. Organizzare lo *smart working* per i docenti e la D.A.D. per i discenti senza una rete internet capace di sopportare un tale traffico di dati in vaste zone d'Italia è stato estremamente difficile se non impossibile in alcuni casi. Molti problemi infatti legati alla D.A.D. sono scaturiti dal fatto che o i docenti o i discenti non avessero una connessione stabile o sufficientemente potente da consentire loro di svolgere una video-lezione o una video conferenza in modalità sincrona[40]. La carenza di apparecchiature e il *deficit* nelle strutture scolastiche, statali in particolare, era già evidente prima del Covid-19, successivamente è stata lampante e percepita da tutti gli *stakeholders*.

Dopo un primo periodo di assestamento la comunità scolastica si è saputa adattare alle nuove modalità di erogazione del servizio.

Le video lezioni hanno mostrato come il *gap* digitale in Italia esista e come lo Stato non abbia pensato a come colmarlo. Molti studenti avevano solo uno *smartphone* per seguire le lezioni ed alcuni neanche quello.

Per docenti e dirigenti scolastici, se il registro elettronico[41] era già stato adottato da tempo ed ormai diffuso sul tutto territorio nazionale, il discorso è stato ben diverso per l'utilizzo per la D.A.D delle c.d. "piattaforme di condivisione" (ad esempio *Google Meet, Zoom, Microsoft Teams*). Il processo di digitalizzazione, infatti, era cominciato da tempo, la riforma della l.n.107/2015[42], c.d. "Buona scuola", aveva fornito un ulteriore impulso sbloccando dei fondi *ad hoc* per la digitalizzazione scolastica[43]. Tuttavia, il fatto di avere un personale docente tra i più anziani in Europa[44], la mancanza di una formazione specifica e continua nel tempo sull'uso dei *device* e delle piattaforme hanno fatto sì che l'introduzione della D.A.D. in alcune scuole nella fase di l*ockdown* totale

[40] A supporto di quanto appena affermato si rinvia ad un'analisi dei dati EUROSTAT disponibili al seguente link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Internet_access_of_households,_2014_and_2019_(%25_of_all_households).png.
In particolare, nell'analisi si suggerisce di confrontare i dati in merito all'accesso ad internet dei privati con quello della disponibilità degli stessi della banda larga o ultra-larga. Si noterà che sebbene un 85%, circa, dei privati cittadini italiani ha accesso a internet, solo il 75% di essi ha una connessione a banda larga. Inoltre, come da dati ISTAT pubblicati ad aprile 2020, disponibili al link: https://www.istat.it/it/archivio/240949, "il 33,8% delle famiglie non ha computer o tablet in casa, la quota scende al 14,3% tra le famiglie con almeno un minore. Solo per il 22,2% delle famiglie ogni componente ha a disposizione un pc o tablet". Questi dati confermano che i più penalizzati dalla D.A.D. sono le famiglie a reddito meno elevato e quelle con più figli in età scolare.
[41] Il registro elettronico nella scuola è previsto all'art. 7 comma 31 decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertita nella L. n.135 del 2012.
[42] Cfr. Supra
[43] Ci si riferisce in particolare al "Piano Nazionale Scuola Digitale" introdotto con la riforma c.d. "Buona Scuola" e consultabile al link: https://www.miur.gov.it/scuola-digitale
[44] Si vedano i dati EUROSTAT ai link: https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat- news/-/edn-20191004-1 e https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/edn- 20201005-1.

subisse un forte rallentamento e si è reso di conseguenza necessario un ripensamento della didattica che ha evidenziato criticità nella formazione del personale docente. In poco tempo la scuola ha dovuto creare *ex novo* piattaforme che consentissero non solo di caricare documenti e/o file ma di svolgere video-lezioni in modalità sincrona nel rispetto dei diritti alla *privacy* e alla riservatezza di docenti e discenti. Non solo, in pochi giorni[45] le scuole italiane statali, paritarie e private, si sono dovute tutte adeguare ad un'ordinanza ministeriale che imponeva la D.A.D. senza però specificare nulla riguardo alle modalità di erogazione del servizio né quale iter seguire. Inoltre, una serie di decreti ha via via prolungato l'utilizzo della D.A.D. fino al termine dell'anno scolastico.

Le scuole sono state lasciate ad affrontare qualcosa per cui non erano preparate e senza particolari indicazioni, con pressioni da parte dei genitori, dei ragazzi e del personale docente e del Ministero stesso al fine di svolgere il programma. Questo ha portato a dover formare i docenti a distanza al fine di utilizzare correttamente gli strumenti forniti dalla scuola e svolgere il proprio lavoro al meglio. Tuttavia, se per i dirigenti scolastici l'art. 1 c. 1 lett. g l.n. 13 del 5 marzo 2020 imponeva l'attivazione: "[…] modalità di didattica a distanza avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità", per gli insegnanti non è valso lo stesso. Il personale docente, infatti, non era obbligato in termini contrattuali previsti dal CCNL, ad alcuna attività didattica eccetto quelle programmate e sicuramente la D.A.D. non rientrava nelle attività programmate[46].

Durante la prima estate post-diffusione del Covid-19, il Ministero dell'Istruzione ha adottato diverse misure[47] per preparare gli istituti alla riapertura. Tuttavia, dopo alcune settimane di didattica in presenza[48] si è reso necessario il ritorno alla D.A.D., seppur in maniera diversificata in base al "colore"[49] delle regioni. Tale misura non è stata determinata in via

[45] 45 La norma che ha previsto la sospensione dell'attività didattica è entrata in vigore il 05/03/2020. Infatti, se è vero che il decreto è del 23/02/2020 esso stabiliva solo la "sospensione delle visite d'istruzione sul territorio nazional ed internazionale", solo con la conversione in legge con modificazioni all'art. 1 c. 2 lett. d ha portato alla "sospensione dell'attività didattica su tutto il territorio nazionale" l. n. 13 del 05 Marzo 2020 "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19".

[46] In una fase iniziale, si sono confrontate due tesi diverse. Da un lato, alcuni teorizzavano la volontarietà del docente all'utilizzo della D.A.D richiamando l'art. 25 del D.Lgs. n. 165/2001, la normativa prevista dalla "Buona scuola" in tema di libertà di insegnamento, l'art.7 del Testo Unico della Scuola (D.Lgs. n. 297 del 1994) e il CCNL. Dall'altro lato, altri la qualificavano da subito come obbligatoria richiamando sì l'art. 33 della Cost. ma anche le ordinanze ministeriali. In conclusione, l'art. 2 c. 3 del D.L. n. 22, 8 Aprile 2020 "Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato." (20G00042), ha sancito l'obbligatorietà dell'uso della D.A.D.

[47] Il M.I.U.R. ha anche stanziato fondi per l'acquisto di nuovi banchi e dei dispositivi di protezione individuali per studenti e docenti.

[48] Durante la didattica in presenza si è potuto riscontrare come gli studenti della primaria e della secondaria di I grado non fossero quasi più abituati a stare in classe e le conoscenze trasmesse nel periodo di chiusura fossero state quasi completamente dimenticate. Gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado invece sono tornati in classe con gravi lacune formative ma probabilmente vista l'età l'impatto sulla scolarizzazione è stato minore.

[49] Si consulti il D.P.C.M. 03 novembre 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n.

principale dal verificarsi di un numero elevato di contagi all'interno dei singoli istituti, quanto piuttosto dalle difficoltà riscontrate a livello locale e regionale di organizzare in modo sistemico le attività di trasporto garantendo la mobilità in sicurezza degli studenti. Nella seconda estate del Covid-19, il legislatore dopo aver aperto la possibilità di vaccinazione anche ai minori infra-quattordicenni non ha introdotto alcuna ulteriore misura di potenziamento della situazione precedente riguardo i trasporti né si è espresso nuovamente sulla gestione dei contagi da parte dei vari operatori scolastici.

Appare evidente che gli studenti hanno subìto queste limitazioni non tanto a causa delle criticità organizzative delle scuole, che durante l'estate avevano fortemente organizzato le attività in sicurezza quanto da elementi esterni al sistema scolastico primo fra tutti, come ricordato, il sistema dei trasporti.

Sarebbe stato utile se il Ministero dell'Istruzione si fosse premunito di concordare con il Ministero dei Trasporti una soluzione per l'arrivo e il ritorno degli studenti presso le sedi scolastiche e questo probabilmente non avrebbe reso inevitabile la nuova sospensione delle attività didattiche che ha riguardato il mese di novembre 2020. Questa volta le scuole hanno avuto più tempo per prepararsi e per formare i propri docenti e discenti sull'utilizzo delle piattaforme digitali. Tuttavia, anche in questo caso si deve notare come l'incremento del contagio abbia portato il Ministero ad emanare in dieci giorni due norme diverse: la prima che stabiliva la didattica digitale integrata solo per il 75%[50] degli studenti della scuola secondaria di secondo grado e dopo 5 giorni è arrivata al 100%[51]. Ovviamente, questo ha creato molta confusione ed incertezza nel personale della scuola, nelle famiglie e negli studenti. Ultima, in ordine cronologico, la nota del 09 novembre 2020 n. 1990 che facendo seguito al D.P.C.M. del 03 novembre 2020, poneva l'obbligo di indossare la mascherina in classe a tutti gli studenti in didattica in presenza e al personale della scuola. Nuove sospensioni della didattica[52] in presenza si

19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto- legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19" (20A06109).

[50] Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 2020

[51] Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 03 novembre 2020

[52] Si consulti Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 2021 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19". (21A01331). Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 gennaio 2021 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da

sono poi verificate durante il resto dell'anno scolastico in base all'andamento dei contagi all'interno del territorio sia regionale che provinciale e locale. Tuttavia, gli esami di Stato, sia per il primo che per il secondo ciclo di istruzione, si sono svolti in presenza come nell'a.s.2019/2020 con un protocollo anti-Covid *ad hoc* elaborato da ciascuna scuola.

Al termine del secondo anno scolastico fortemente influenzato dalla situazione pandemica, si è cercato di trovare un modo per consentire al comparto scuola di tornare ad un'apparente normalità. Il metodo scelto dal legislatore è stato quello di rendere obbligatorio per tutto il personale scolastico: dirigenti, docenti e ATA l'obbligo di green pass[53] per l'accesso in struttura con relative sanzioni nel caso in cui il green pass non fosse risultato valido al controllo d'accesso. L'obbligo di green pass è stato esteso nelle stesse modalità anche a chi, come un genitore o un tutore legale, volesse accedere alla struttura scolastica. Tuttavia, è importante notare come tale obbligo di green pass non sia stato previsto per i maggiori fruitori del servizio pubblico in questione ovvero gli studenti[54]. La conseguenza di tale scelta è che nelle classi della scuola secondaria sia di primo, ma in particolare di secondo grado, si potrebbe verificare una situazione per la quale solo il docente sia in possesso di green pass e tutti gli studenti con cui trascorre l'ora o le ore di lezione, in uno spazio prevalentemente chiuso, almeno d'inverno, siano tutti sprovvisti di green pass. Il legislatore ha quindi scelto di intervenire tramite una norma a tutela della salute invece che con una sui trasporti.

5. Considerazioni conclusive.

In costante attesa dell'evolversi della situazione è lecito sperare che si possa imparare dal passato e fornire certezze per il futuro. Il dubbio sorto nei paragrafi precedenti in merito alla ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore si potrebbe ritenere rafforzato dalle

COVID-19", e del decreto-legge 14 gennaio 2021 n. 2, recante "Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021". (21A00221) e relativi allegati.

[53] Per approfondimento in merito all'introduzione e al funzionamento del green pass in Italia si rimanda all'art.9 del DECRETO-LEGGE 22 aprile 2021, n. 52, Misure urgenti per la graduale ripresa delle attivita' economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19. (21G00064), Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 giugno 2021, n. 87, in G.U. 21/06/2021, n. 146 e successive modifiche. Se si vuole approfondire invece la questione del green pass nelle scuole italiane si invita a consultare: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2021 Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021, recante "Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19"". (21A05414) (GU Serie Generale n.217 del 10-09-2021). Il parere del Garante Privacy sulla questione dell'esibizione del green pass a scuola e privacy Parere sullo schema di decreto "Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 giugno 2021, recante "Disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19"" [9707431].

[54] La questione si pone esclusivamente per gli allievi delle scuole secondarie di primo grado in via marginale e di secondo grado in particolare vista l'età degli studenti.

misure di prevenzione introdotte sino dall'a.s.2019/2020, dove vennero discriminati *de facto* gli studenti delle superiori rispetto a quelli della secondaria di I grado e del primo ciclo di istruzione, in aperto contrasto con la normativa costituzionale che impone l'obbligo all'istruzione fino al compimento dei 16 anni[55].

Appare, altresì, evidente come il legislatore sia chiamato ad intervenire nuovamente sulla questione del bilanciamento tra diritto allo studio e diritto alla salute, ponendo in campo iniziative capaci di tutelare i diritti costituzionali di quelli che presto saranno chiamati a un ricambio generazionale e la cui istruzione è stata ed è pesantemente influenzata dalla pandemia. A tal fine, si auspica che il legislatore introduca nel sistema scolastico una normativa capace di rivitalizzare la funzione formativa della scuola al fine di evitare un "medioevo scolastico", contrastando l'aumento dei N.E.E.T.[56] e dando una maggiore rilevanza al carattere della scuola maggiormente colpito dalla pandemia quello della socialità, carattere attraverso il quale la scuola non solo adempie ai suoi compiti di formazione ma garantisce il rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione in termini di corretto sviluppo della personalità dell'individuo e principio di uguaglianza sostanziale.

Emerge, in ogni caso, l'esigenza di pensare a una riforma della scuola che garantisca fondi e strutture adeguate alle istituzioni scolastiche appartenenti al settore pubblico (scuole statali e paritarie) in modo tale da consentire una nuova formazione del personale docente e una dotazione tecnologica all'avanguardia al fine di colmare il *digital divide* e il *gap* relativo all'educazione digitale. Una riforma che garantisca la libertà di scelta educativa e che supporti le famiglie con maggiori difficoltà economiche e più numerose in modo tale da colmare le disuguaglianze sociali emerse in questa fase attraverso l'introduzione di incentivi economici *ad hoc* simili al "bonus docenti" o al "bonus cultura", che potrebbe idealmente essere chiamato "bonus +"[57] oppure attraverso

[55] Si veda quanto previsto dal MIUR al link: https://www.miur.gov.it/obbligo-scolastico. Oltre all'art. 34 Cost. la normativa sul punto è la seguente: l.n. 296, articolo 1, comma 622: "L'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età". D.M. 22 agosto 2007, n. 139, art. 1: "L'istruzione obbligatoria è impartita per almeno 10 anni e si realizza secondo le disposizioni indicate all'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296" e la Circolare Ministeriale 30/12/2010, n. 101, che, all'art. 1 dispone che "nell'attuale ordinamento l'obbligo di istruzione riguarda la fascia di età compresa tra i 6 e i 16 anni".

[56] Not in Education, Employment or Training. Per una definizione si rimanda a: https://www.treccani.it/enciclopedia/neet_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/. Se si vuole approfondire il fenomeno dal punto di vista statistico nel contesto nazionale si rimanda a: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_NEET1, i dati ISTAT mostrano un aumento dei NEET in Italia durante e in seguito alla situazione pandemica.

[57] Il nome di pura fantasia potrebbe simboleggiare la rinascita del sistema scolastico: "Più studio, più istruzione, più diritti, più vita". In modo da dare ai minori la speranza nel futuro e contemporaneamente far capire alle future generazioni che la solidarietà e i sacrifici effettuati per la tutela dei soggetti più a rischio vengono ripagati con azioni che tutelino il loro diritto allo studio e al ricevere un'istruzione colmando la disuguaglianza sociale emersa, favorendo l'inclusione e contrastando l'abbandono scolastico. A tal ultimo proposito si vedano i dati

detrazioni fiscali totali per le famiglie con un maggior numero di figli o con un ISEE più basso[58].

Da ultimo, sarebbe auspicabile che al fine di garantire a pieno la fruibilità di un servizio pubblico essenziale qual è la scuola, il legislatore introducesse all'interno di ciascun'istituzione scolastica un presidio medico e uno sportello psicologico organizzato e composto da professionisti specializzati. Non può escludersi che il risultato della permanenza a casa da parte degli studenti delle scuole superiori abbia avuto un impatto[59] sulla normale formazione della loro personalità e si ritiene quindi importante la tutela degli stessi ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost.

Queste possibili riforme e investimenti potrebbero trovare linfa vitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)[60] riportando al centro un settore che si è dovuto adattare e ri-organizzare a causa della mancanza di politiche efficaci nel migliorare il contesto, un comparto scuola su cui sono gravati gli oneri e le criticità maggiori.

Nella prima e nella seconda fase di questa pandemia si è scelto di lasciare gli adolescenti a casa in D.A.D. per evitare un aumento dei contagi e garantire il benessere della collettività, spiegando loro l'importanza della solidarietà sociale. Nella terza e quarta fase si sta cercando di spingere i giovani a fare un ulteriore sforzo vaccinarsi per cercare di limitare la diffusione del virus o quanto meno la mortalità dello stesso, nuove varianti permettendo, senza però porre in essere soluzione valide anche per chi in quanto soggetto fragile non può vaccinarsi. Probabilmente, il vero metodo di contrasto al Covid-19 non deriva tanto dalla salubrità e dal comportamento degli studenti sia all'interno dell'istituzione scolastica in sé o dalla scelta di vaccinarsi quanto, piuttosto, dal modo in cui gli stessi giungono a Scuola. I mezzi del trasporto pubblico, infatti, sono risultati

---

MIUR ed EUROSTAT.

[58] A tal proposito occorrerebbe richiamare l'iniziativa della Santa Sede la quale attraverso la CEI ha erogato molte borse di studio agli studenti italiani in difficoltà permettendogli di comprare devices per la D.A.D. e coprire la retta della scuola paritaria frequentata. Gli esempi in ambito europeo di supporto all'istruzione e alla libertà di scelta educativo sono molteplici per un approfondimento sul sistema spagnolo e francese si consenta il rinvio a: P. ARGANELLI, La scuola pubblica italiana ai tempi del Covid-19. Un'opportunità da non perdere, in De Iustitia, 2020.

[59] Per un approfondimento sull'impatto del Covid-19 sui minori si veda: Indagine sull'impatto Psicologico del lockdown nei minori, Comunicato n. 192 del 16 Giugno 2020 che dichiarava: "Per quanto riguarda i bambini sotto i 6 anni, i disturbi più frequenti registrati sono stati l'aumento dell'irritabilità, i disturbi del sonno […] e i disturbi d'ansia […]. Mentre nei bambini e ragazzi dai 6 ai 18 anni è prevalsa una sensazione di mancanza d'aria e una significativa alterazione del ritmo del sonno […], oltre che un'aumentata instabilità emotiva con irritabilità e cambiamenti del tono dell'umore", consultabile al link: http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunicatistampa&id=5573.

[60] A tal proposito si rimanda quanto dichiarato dal Ministro dell'Istruzione durante la conferenza stampa in riferimento agli investimenti nel sistema scolastico: "Come governo abbiamo voluto cominciare il cammino del PNRR dalla Scuola, dall'Università e dalla Ricerca – dichiara il Ministro Bianchi –. L'Istruzione è al centro del futuro del Paese: è il segnale che stiamo dando all'Italia. Il nostro precorso ha due componenti essenziali: riforme e investimenti. Entro novembre siamo pronti a fare bandi per 5 miliardi, un punto fondamentale per sostenere la ripartenza del Paese. Si tratta di 3 miliardi per asili e scuole dell'Infanzia, 400 milioni per le mense, 300 milioni per le palestre, 800 milioni per nuove scuole e 500 per la ristrutturazione degli istituti e la messa in sicurezza". Per la versione integrale si rimanda al seguente link: https://www.youtube.com/watch?v=nQ_iKHqwBKw.

essere il maggior veicolo di trasmissione del virus a causa dell'assembramento che spesso si crea, in particolare nelle ore mattutine, in coincidenza dell'entrata a scuola degli studenti e in ufficio dei lavoratori. Si è visto come lo scaglionamento dell'entrata a scuola in diverse fasce orarie penalizzi chi abita più lontano e chi usa mezzi di trasporto pubblici, causando una limitazione del diritto allo studio e una conseguente discriminazione dello stesso. Dato quest'ultimo problema è auspicabile che in futuro si potenzino le strutture e i trasporti. Si rende indispensabile introdurre nuove misure di salvaguardia e di tutela dei diritti dei minori all'istruzione, allo studio e all'autodeterminazione al fine di bilanciare al meglio il diritto alla salute della comunità con quello all'istruzione delle generazioni future.

Appare evidente come il legislatore abbia preferito intervenire tramite l'introduzione di norme relative alla salute mirando al rafforzamento del sistema sanitario e al miglioramento del processo di vaccinazione piuttosto che intervenire prioritariamente sul sistema trasporti.

Il periodo di nuova "normalità pandemica" evidenzia ancora di più come sia stata, e forse sia ancora, la scuola a doversi adattare alle criticità del contesto sociale.

Ad ultimo, autorevole dottrina[61] si era già in precedenza interrogata su quale fossero i limiti che le "decisioni pubbliche irreversibili", seppur in questo caso aventi carattere temporaneo, potessero incontrare nella distribuzione di oneri a carico di una generazione ed a beneficio di un'altra. Il carattere della "temporaneità" delle misure e delle decisioni prese al fine di tutelare la salute dell'intera popolazione, tuttavia, non deve creare false speranze. L'impatto che queste decisioni temporanee hanno avuto ed avranno sulla generazione dei c.d. "*millennials"* si potrà misurare solo in futuro.

In conclusione, dopo un periodo in cui il susseguirsi dei rimedi ha visto l'intero sistema scolastico venire penalizzato e messo ai margini, sembra che l'apparente nuova normalità stia riportando al centro il ruolo e le funzioni della scuola grazie anche ai fondi europei. In tal senso, un

[61] R. BIFULCO, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale, Milano, 2008; R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, in JOVENE, Napoli, 2008. C. ZANGHI, Per una tutela delle generazioni future, in Jus, 1999; G. PALOMBINO, La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale, in Federalismi.it, n. 24/2020; J. RAWLS, Una teoria della giustizia, Milano, Feltrinelli, 1997; G. PALOMBINO, La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n.18 del 2019 della Corte Costituzionale, in De Iustitia, n. 2/2019; A. PAPA-
G. PALOMBINO, Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire, in L. CARPENTIERI (a cura di), L'abuso del diritto, in Giappichelli, 2018. In ambito internazionale al fine di configurare un modello di tutela delle generazioni future si rimanda: H. JONAS, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, in Insel Verlag, Frankfurt-Main, 1979; J.C. TREMMEL, A Theory of Intergenerational Justice, Londra, 2009; D. PARFIT, Reasons and persons, in Oxford University Press, 1984

primo segnale è stato dato, come detto, con l'introduzione del green pass nella scuola, dopo una fase organizzativa iniziale, la verifica e il controllo della certificazione verde nei confronti del personale, dei genitori e di tutti coloro che entrano a vario titolo nei locali scolastici sono diventate pratiche consolidate.

La scuola è stata pioniera, come è abitudine nei contesti formativi, capace di guardare avanti e di dimostrare, ancora una volta, che il bene comune vale più di quello individuale. A conferma di ciò, il numero di vaccinati più alto è proprio quello dei lavoratori della scuola e si sta guardando alla scuola come modello organizzativo per il rilancio, la modernizzazione e il cambiamento del nostro Paese. I risultati di questo cambiamento si vedranno nel medio periodo e dipenderanno tanto dagli investimenti quanto, soprattutto, dalle politiche a supporto del settore.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

L'AGENDA 2030 E GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. COSTRUIRE RETI PER SFIDARE LA PANDEMIA

a cura di Patrizia Bordina, dottore di ricerca in "Competenze ed Innovazioni per lo sviluppo", Università della Calabria. Funzionario Dipartimento Economia e Finanze, Regione Calabria.

Samuela Egiziano, dottoranda di ricerca in "Imprese, Mercati ed Istituzioni dell'Unione Europea", Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro. Consulente Dipartimento Economia e Finanze, Regione Calabria.

Michele Stefanizzi, Dirigente Settore Rendiconto – Conto Consolidato, Dipartimento Economia e Finanze, Regione Calabria.

Abstract

Il presente lavoro intende avanzare un'ipotesi di raccordo tra gli strumenti della programmazione territoriale e quelli fissati dall'Agenda 2030 a livello locale, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare, quello su cui intendiamo porre l'attenzione è il cambio di rotta circa il coinvolgimento attivo delle comunità di riferimento. Non solo, affinché sia possibile un reale cambiamento, oltre che per l'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda, sono necessarie azioni di "sensibilizzazione e formazione" rivolte ai decisori politici e al personale della Pubblica Amministrazione regionale, nonché alcuni accorgimenti tecnici (Raccordo SDGs e bilancio, Indicatori e Piano delle performance) che potrebbero in parte favorire la sinergia tra programmazione economica e finanziaria, piano delle performance e obiettivi dell'Agenda 2030.

This work intends to advance a hypothesis of connection between the tools of regional planning and those set by the 2030 Agenda at the local

level, with its 17 sustainable development goals. In particular, what we want to focus on is the change of course regarding the active involvement of the reference communities. Not only that, in order for real change to be possible, as well as for the effective achievement of the objectives set by the Agenda, "awareness and training" actions aimed at policy makers and staff of the regional public administration are necessary, as well as some technical measures (Connection SDGs and balance sheet, indicators and performance plan) which could partly favor the synergy between economic and financial planning, performance plan and objectives of the 2030 Agenda.

Parole chiave: Agenda 2030, Sustainable Development Goals (SDGs), DEFR, PNRR.

***per quanto il lavoro sia frutto di un progetto unitario, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Samuela Egiziano, i paragrafi 2.1 e 2.2 a Patrizia Bordina, i paragrafi 3 e 4 a Michele Stefanizzi.**

Introduzione

Da oltre un cinquantennio è in atto un dibattito internazionale sul superamento del PIL, come unico indicatore di misurazione del benessere, sulla base della consapevolezza che i paramenti sui quali valutare il progresso di una società debbano tenere conto anche della dimensione sociale ed ambientale del benessere, corredate da misure di diseguaglianza e sostenibilità.

Sono stati, pertanto, proposti indicatori di benessere, di sostenibilità ambientale, di qualità sociale e di parità tra i sessi, quali strumenti da tenere in considerazione nell'elaborazione, nell'adozione e nella valutazione delle politiche pubbliche, al fine di integrare l'uso degli indicatori macroeconomici, ritenuti non più sufficienti a misurare il grado di benessere di una comunità.

In ambito nazionale, da alcuni anni è stato avviato il progetto BES[1], tramite un'iniziativa congiunta del CNEL e dell'ISTAT, al fine di fornire un

[1] Il progetto Bes nasce nel 2010 per misurare il **Benessere equo e sostenibile**, con l'obiettivo di valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. A tal fine, i tradizionali indicatori economici, primo fra tutti il Pil, sono stati integrati con misure sulla qualità della vita delle persone e sull'ambiente. ISTAT, Il Rapporto Istat sul Bes, 2020.

significativo contributo in questa direzione. Tale progetto è finalizzato all'individuazione delle misure più idonee a rappresentare il progresso del Paese e dei territori verso l'incremento del benessere dei cittadini. Esso considera 12 dimensioni (articolate in origine in 130 indicatori, attualmente sono 152), come ad esempio la salute, l'istruzione, l'ambiente e la qualità dei servizi.

Dal 2013 ogni anno ne deriva dal progetto un rapporto pubblicato dall'ISTAT, giunto alla sua ottava edizione con il "Rapporto BES 2020". Proprio in tale anno il set di indicatori è stato ampliato a 152 rispetto ai 130 delle scorse edizioni, con una profonda revisione che tiene conto delle trasformazioni che hanno caratterizzato la società italiana nell'ultimo decennio, comprese quelle legate al diffondersi della pandemia da COVID-19[2].

Nell'ultimo Rapporto si evidenzia come la pandemia abbia rappresentato un rallentamento in più di un settore. Gli indicatori del Bes nel 2020 hanno registrato impatti particolarmente rilevanti su alcuni progressi raggiunti in dieci anni sul fronte della salute. L'emergenza sanitaria, infatti, ha avuto conseguenze pesanti sul mercato del lavoro già poco dinamico e segmentato e, di conseguenza, ha imposto una battuta di arresto nella partecipazione culturale.

A livello internazionale, il 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile nella quale si delineano le direttrici delle attività per i successivi 15 anni.

Gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (17 Sustainable Development Goals - SDGs), che compongono l'Agenda 2030, rappresentano il piano di azione globale per sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità per tutti.

[2] Tagliacozzo G., Baldazzi B., Ferruzza A., Costanzo L., (2017), Gli indicatori dell'Istat per gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle nazioni unite (SDGs). Paper presentato alla XXXVIII Conferenza italiana di Scienze regionali, tenuta a Cagliari.

In Italia, il principale strumento di attuazione dell'Agenda 2030 è costituito dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile – SNSvS, approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il 22 dicembre 2017, nella quale sono definite le linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli SDGs entro il 2030. La Strategia, che deve essere aggiornata dal Governo con cadenza almeno triennale, contiene una serie di scelte strategiche e obiettivi nazionali articolati all'interno di cinque aree speculari a quelle degli SGDs (Persone, Pianeta, Pace, Prosperità, Partnership), cui è associato un elenco preliminare di strumenti di attuazione individuati nel processo di consultazione istituzionale.

L'attuazione dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, richiede il contributo dei governi statali e regionali per poter mettere in campo una implementazione coordinata e funzionale al raggiungimento dei target previsti nei singoli goals. Le Regioni, con il rilevante apporto degli stakeholder, sono chiamate a contribuire alla realizzazione della strategia nazionale di sviluppo sostenibile promuovendo a loro volta delle strategie nei rispettivi territori. Tuttavia, il contributo delle Regioni potrebbe essere determinante solo se i principi della sostenibilità fossero previsti negli strumenti di programmazione regionali e collegati al ciclo della programmazione finanziaria, nonché alla struttura del bilancio regionale.

In questo contributo verranno fornite alcune riflessioni sulle possibili modalità di raccordo tra gli strumenti di programmazione regionale, sia di livello strategico (Programma regionale di Sviluppo) che operativo (Documento di economia e finanza regionale, Piano degli indicatori e dei risultati attesi del bilancio) e gli obiettivi e strumenti di monitoraggio dell'Agenda ONU 2030 a livello territoriale. Solo prevedendo all'interno dei documenti di programmazione gli obiettivi e i target dell'Agenda 2030, sarà infatti possibile orientare efficacemente le politiche regionali per l'attuazione dello sviluppo sostenibile.

1. Il "Documento di economia e finanza regionale (DEFR)" nell'ambito del principio contabile applicato della programmazione di bilancio

La riforma armonizzatrice dei bilanci degli enti territoriali, di cui dal D. Lgs. n. 118/2011, integrato dal D. Lgs. n. 126/2014 e da successivi decreti ministeriali di aggiornamento (ex artt. 3, comma 6, 4, comma 7 ter e 11, comma 11 del D. Lgs. n. 118/2011), prevede all'art. 36 che "*le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione (Allegato 4/1).*"

In particolare, nel principio contabile applicato 4/1 (principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio) di cui al D. Lgs. n. 118/2011, il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) – si afferma – "*descrive gli scenari economico finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica ed espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento*".

Il DEFR è presentato dalla Giunta e trasmesso al Consiglio, il quale lo approva con risoluzione.

Con il DEFR si avvia la programmazione annuale (e triennale a scorrimento) di bilancio.

Ogni Regione ha la possibilità di definire i contenuti del DEFR, che dovrà prevedere almeno quanto segue:

- ✓ le politiche da adottare;
- ✓ gli obiettivi della manovra di bilancio, tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno;
- ✓ il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento;
- ✓ gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate.

Il DEFR si articola in due sezioni:

- ✓ la prima sezione comprende il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento e la descrizione degli obiettivi strategici con particolare attenzione agli obiettivi e agli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali;
- ✓ la seconda sezione, invece, comprende la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente, la manovra correttiva, l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi e, infine, gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito.

2. L'Agenda 2030 e gli enti territoriali

Il concetto di sostenibilità[3] è, oramai, inserito all'interno della pianificazione dei sistemi socioeconomici a tutti i livelli di governo, internazionale, nazionale, regionale e locale; tra tutte, la dimensione

[3] Daly Herman E. (2001), Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile. Einaudi.

locale, in virtù della sua stretta vicinanza al territorio, è quella che ha maggiore impatto in termini di maggiori responsabilità. Attraverso un'analisi degli obiettivi dell'Agenda di sviluppo 2030 delle Nazioni Unite è possibile realizzare una costruzione ideal-tipica del concetto di sviluppo sostenibile[4].

Il nuovo programma di sviluppo per il 2030 si presenta come un ambizioso progetto, il cui successo dipende dal raggiungimento di un'ampia varietà di obiettivi a livello sociale, ambientale ed economico e dal gestire le interdipendenze tra questi obiettivi. Questi ultimi non sono vincolanti, in quanto la loro attuazione trae origine solamente dalla volontà degli Stati nel creare politiche, piani e programmi per raggiungerli.

Gli obiettivi di cui sopra e la loro articolazione in target implicano, per il settore pubblico, una forte azione programmatoria e di indirizzo.

Nell'ambito della normativa italiana, il concetto di sviluppo sostenibile è stato introdotto con il decreto legislativo nr. 152 del 3 aprile 2006, laddove si evince (art. 3-quater, Principio dello sviluppo sostenibile) che "*Ogni attività umana giuridicamente rilevante (…) deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.*

Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare

[4] Falzarano, A. (2020). Agenda 2030 tra Sviluppo Sostenibile e cultura della sostenibilità: una lettura sociologica: Agenda 2030 between Sustainable Development and the Culture of Sustainability: A Sociological Reading. *Culture e Studi del Sociale*, *5*(1), 143-152.

un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane".

Dallo stesso decreto legislativo e, in particolare, dall'art. 34 si evince che "*Entro dodici mesi dalla delibera di aggiornamento della strategia nazionale, le regioni si dotano, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, senza oneri aggiuntivi a carico dei bilanci regionali, di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale. Le strategie regionali indicano insieme al contributo della regione agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere*".

Sulla base di quanto detto, dunque, le Regioni dovranno predisporre un documento strategico che sia coordinato con la Strategia Nazionale di sviluppo sostenibile e con i documenti programmatici regionali. Dovranno, inoltre, definire adeguati strumenti di monitoraggio.

Emerge con forza, dunque, il ruolo fondamentale delle regioni e dei governi locali, chiamati all'attuazione di misure e azioni che hanno impatto sulla sostenibilità economica, sociale e territoriale, veicoli centrali per diffondere i contenuti e aumentare i livelli di consapevolezza sugli SDGs, mediante un ampio coinvolgimento e ascolto delle comunità locali. In particolare, la sostenibilità e la resilienza trasformativa costituiscono alcune possibili chiavi di accesso per la rinascita del territorio a seguito

dell'emergenza sociale dettata dal Covid-19 attraverso la proposta di iniziative e progettualità a supporto del pubblico[5].

Quanto al contesto regionale, una delle criticità maggiormente riscontrate, le quali rendono più ostico il pieno recepimento degli obiettivi e degli indicatori dell'Agenda 2030, è l'orizzonte temporale di riferimento, che nel caso della programmazione regionale coincide con la durata della legislatura. Pertanto, apparirebbe più congeniale allo scopo, adottare un documento strategico per lo sviluppo sostenibile con un orizzonte temporale di medio – lungo periodo.

In ambito nazionale, una prima proposta circa il recepimento all'interno degli strumenti di programmazione regionale degli obiettivi e dei target dell'Agenda 2030, è stata avanzata dalla regione Lombardia che, il 10 luglio 2018, ha approvato il programma regionale di sviluppo, corredato da un allegato "Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030". Quest'ultimo coniuga la volontà di mantenere la coerenza interna tra programmazione strategica, programmazione finanziaria e valutazione del ciclo delle performance con la volontà da parte della Giunta e del Consiglio di realizzare alcune delle sfide che i 17 obiettivi e i 169 target pongono ai policy maker, il cui scopo è quello di innovare le politiche regionali.

Le sfide che l'Agenda 2030 si prefigge con i suoi 17 SDGs e 169 target, esigono capacità di innovazione nonché orientamento alla sperimentazione di nuove soluzioni gestionali e organizzative, anzitutto, da parte dei Comuni, chiamati a svolgere un ruolo attivo nei processi di formulazione delle politiche e delle strategie di sviluppo locale, oltre che nell'erogazione dei servizi pubblici che a loro competono.

[5] Pignalberi, C. (2021). Promuovere esperienze di apprendimento sul territorio: la sostenibilità e la resilienza come motore di "rinascita" ai tempi del Covid-19. FORMAZIONE & INSEGNAMENTO. Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione, 19(1), 281-295.

L'Agenda 2030 fornisce un sistema di indicatori di riferimento che obbliga a dichiarare ex-ante quali obiettivi raggiungere e, quindi, a monitorarne il progresso nel tempo.

Esempi di questo genere sono ampi e diversificati, quali, ad esempio, mobilità sostenibile, soluzioni di produzione di energia rinnovabile, illuminazione pubblica a basso consumo, pagamento per i servizi eco sistemici. Per il puntuale raggiungimento deli obiettivi, è necessario adottare azioni che implicano il coinvolgimento degli attori a livello locale. Ciò ovviamente implica che le competenze interne agli enti locali debbano necessariamente integrarsi. A tal proposito, il networking e la costruzione di reti possono essere utili per il trasferimento delle pratiche attuate tra diversi territori.

A titolo meramente esemplificativo, nel giugno 2017, in occasione del G7 Ambiente, i sindaci delle città metropolitane hanno firmato la "Carta di Bologna per l'ambiente". Trattasi di un documento che vede coinvolte le maggiori città italiane impegnate a dotarsi di una propria 'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile'. In tale agenda gli obiettivi generali vengano declinati in base alle specificità di ogni territorio, coerentemente con gli SDGs.

Ancora, nel luglio 2017, è stata pubblicata un'analisi sugli SDGs, il "Rapporto Lombardia 2017", primo esempio concreto di analisi degli SDGs a livello regionale. Infatti, esso declina gli obiettivi sul territorio e confronta il posizionamento lombardo con quello dei 21 Paesi europei facenti parte dell'Ocse.

2.1 L'Agenda 2030 e i Sustainable Development Goals (SDGs)

I 17 Obiettivi di Sviluppo che costituiscono l'Agenda 2030 e i 169 target in cui si suddividono, sono interconnessi ed indivisibili. Pertanto, richiedono un forte livello di integrazione delle politiche globali, nazionali e locali che necessariamente devono considerare i diversi ambiti dello sviluppo

sociale, economico ed ambientale. Gli SDGs mirano a combattere la fame nel mondo, le disuguaglianze sociali ed economiche, sostenere la creazione di società pacifiche ed inclusive, garantire il rispetto e la tutela dei diritti umani e delle risorse naturali del nostro Pianeta. Questi obiettivi sono indistintamente rivolti a tutti i Paesi del mondo e sono orientati alla ricerca di soluzioni innovative che tengano conto dei diversi livelli di sviluppo dei contesti nei quali opereranno. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile formano così un insieme integrato di azioni per la costruzione di un percorso di sviluppo sostenibile, che coniughi la crescita economica e la tutela dell'ambiente, obiettivi da raggiungere entro il 2030[6].

Dunque, gli SDGs hanno come obiettivo prioritario quello di fornire un contributo concreto alle politiche degli Stati e alla società nel suo complesso per rispondere a numerose sfide, nelle quali lo sviluppo sostenibile è considerato il principio cardine per la cooperazione internazionale. Diviene, pertanto, fondamentale, che gli obiettivi dell'Agenda 2030 si trasformino in strategie e azioni capaci di realizzare un virtuoso percorso di sviluppo economico, sociale e ambientale diffuso ed integrato. Per il puntuale raggiungimento degli obiettivi, tuttavia, occorre considerare i diversi contesti regionali e il modo in cui gli stessi potrebbero efficacemente conseguire gli SDGs attraverso azioni di coinvolgimento delle comunità locali per la realizzazione di percorsi di trasformazione sostenibile. (Cavalli, 2018)[7].

Tabella 1

[6] Asvis (2020), L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto Asvis 2020.
[7] CAVALLI, L., Fondazione Eni Enrico Mattei, 2018. Agenda 2030 da globale a locale. Milano.

2.2 L'Agenda 2030 nei documenti di finanza pubblica

Nel ciclo del Bilancio dello Stato non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli obiettivi dell'Agenda. Eppure, data l'ampiezza dei temi che trattano, si rintracciano in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica[8].

Per la prima volta nel 2017, quattro indicatori del BES, che sono stati considerati prioritari tra i dodici indicati dalla legge[9] (il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, un indice di diseguaglianza del reddito disponibile, il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti), sono stati inseriti nel documento di

[8] Festival dello Sviluppo Sostenibile 2021. L'Agenda 2030 e il Bilancio dello Stato, D'Autilia M. L. (ISTAT).
[9] Con la legge 163 del 4 agosto 2016, che ha riformato la legge di bilancio e, successivamente, col decreto del 16 ottobre 2017, sono stati individuati i 12 indicatori BES, che sono: reddito medio disponibile aggiustato pro capite; indice di diseguaglianza del reddito disponibile; indice di povertà assoluta; speranza di vita in buona salute alla nascita; eccesso di peso; uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; indice di criminalità predatoria; indice di efficienza della giustizia civile; emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; indice di abusivismo edilizio.

Economia e Finanza con il fine ultimo di monitorare gli effetti delle politiche economiche del Governo sul benessere dei cittadini.

Secondo quanto disposto dalla legge nr. 163/2016, "*il Documento di Economia e Finanza deve includere un allegato con alcuni indicatori BES appositamente selezionati e la previsione della loro evoluzione nel triennio. Entro il 15 febbraio di ogni anno, il MEF deve predisporre una relazione con l'evoluzione degli indicatori sulla base degli effetti dei provvedimenti di legge*"[10].

Successivamente, nel DEF 2018, l'analisi degli indicatori BES è stata estesa a tutti gli indicatori selezionati dal Comitato BES. Trattasi di un'importante innovazione per valutare gli effetti delle politiche economiche adottate dal Governo sul benessere degli individui. In tal modo, si genererebbe un sistema di controllo strategico, che vedrà coinvolti le varie articolazioni della pubblica amministrazione centrale e le amministrazioni pubbliche territoriali. In particolare, la scelta operata dal MEF di adottare gli indicatori BES all'interno del ciclo di programmazione economico finanziaria potrebbe generare importanti conseguenze sull'attività di programmazione regionale, che coinvolgono diverse fasi: dalla redazione di un documento strategico sullo sviluppo sostenibile, alla definizione e al monitoraggio degli indicatori a livello territoriale, per concludere, poi, con l'inserimento nel ciclo di programmazione regionale dei goals e dei target dell'Agenda 2030. Difatti, le Regioni potrebbero inserire tra gli indicatori di bilancio previsti dall'articolo 18-bis, del decreto legislativo n. 118 del 2011, ulteriori indicatori che richiamino i target dell'Agenda ONU 2030, nei propri ambiti di competenza.

Infine, all'interno del DEF 2019, così come nella relativa Nota di aggiornamento (NADEF), è possibile riscontrare l'intenzione di prevedere all'interno degli obiettivi di crescita economica iniziative di sostenibilità

[10] Per un esame delle disposizioni della L. 163/2016 e per una breve descrizione del processo che ha portato all'introduzione nel DEF di indicatori di benessere si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012", svolta presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5a del Senato della Repubblica il 26 maggio 2016.

ambientale e sociale, promuovendo un '*Green New Deal*'[11] che sarà oggetto di uno specifico disegno di legge collegato alla manovra di bilancio e avente per oggetto la transizione ecologica del Paese. In particolare, la NADEF prevede l'adozione di:

- ✓ un piano pluriennale di investimenti pubblici che dovranno porre al centro la protezione dell'ambiente. Trattasi di un piano volto a favorire la transizione dell'economia verso un modello di crescita sostenibile, inclusiva ed equa;
- ✓ misure finalizzate alla riconversione ecologica delle imprese e all'efficienza energetica;
- ✓ interventi volti a stimolare gli investimenti privati, nonché la transizione verso la 'Quarta rivoluzione industriale' (digitalizzazione, robotizzazione e intelligenza artificiale).

3. Raccordo con il bilancio e la relazione tra gli SDGs e le missioni e programmi regionali

I documenti di programmazione finanziaria sono suddivisi per Missioni e Programmi, secondo l'articolazione comune a tutte le pubbliche amministrazioni introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011 e risponde alla finalità di costruire un conto consolidato della pubblica amministrazione, garantendo il coordinamento a livello internazionale con la classificazione funzionale della spesa pubblica COFOG[12]. A tal fine, bisognerebbe

[11] Nel Programma di Governo del 4 settembre 2019, il Presidente del Consiglio ha predisposto le linee programmatiche per costruire la politica generale del Governo, per il prosieguo della XVIII Legislatura; in particolare si evince, in coerenza con l'Agenda 2030: «*Il Governo intende realizzare un Green New Deal, che comporti un radicale cambio di paradigma culturale e porti a inserire la protezione dell'ambiente e della biodiversità tra i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale; tutti i piani di investimento pubblico dovranno avere al centro la protezione dell'ambiente. Il Governo persegue la tutela degli interessi nazionali, promuovendo un nuovo equilibrio globale basato sulla cooperazione e la pace e rafforzando il sistema della cooperazione allo sviluppo, nel quadro di un 'multilateralismo efficace', basato sul pilastro dell'alleanza euro atlantica, con riferimento all'opera delle Nazioni Unite, e sul pilastro dell'integrazione europea. È inoltre necessario rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle città metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli comuni*». Corte dei Conti, Sezione Regionale del controllo per la Lombardia, Giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia, esercizio 2019.

[12] La classificazione della spesa pubblica per funzione utilizzata nei conti nazionali fa riferimento alla Cofog (acronimo di Classification Of Function Of Government), classificazione internazionale adottata come standard dal Sec95. La Cofog è articolata in 3 livelli di analisi: il primo livello è costituito da dieci divisioni, ciascuna delle

realizzare una matrice di raccordo tra la struttura per Missioni e Programmi del bilancio di previsione e quella degli obiettivi dell'Agenda 2030, che restituisca evidenza dell'allocazione degli impegni previsti nel bilancio regionale tra i diversi obiettivi dell'Agenda 2030.

L'articolo 12 del D. Lgs. n. 118/2011 prevede che le amministrazioni pubbliche territoriali adottino comuni schemi di bilancio articolati per missioni e programmi che evidenzino le finalità della spesa, allo scopo di assicurare maggiore trasparenza e confrontabilità delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali.

Il confronto che tale analisi si propone di offrire, è stato condotto, per la parte del bilancio a livello di programma, mentre nel caso dell'Agenda 2030 sono stati considerati i 17 goals.

Per i programmi della missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", è possibile proporre l'associazione con l' SDG numero 16, ossia quello inerente al funzionamento degli organismi in modo efficace, responsabile ed inclusivo; i programmi della missione 14 "Sviluppo Economico e Competitività" potrebbero fare riferimento all'SDG numero 8, che si prefigge di realizzare condizioni di lavoro dignitoso e crescita economica; ancora, i programmi della Missione 13 "Tutela della Salute" sono associabili principalmente all'SDG numero 3, ossia quello attinente alla salute ed al benessere; infine, si potrebbe rilevare una corrispondenza tra i programmi della missione 14 "Sviluppo Economico e Competitività", quelli della missione 9 "Sviluppo sostenibile e Tutela del Territorio e dell'Ambiente" e quelli della missione 16 "Agricoltura, Politiche agroalimentari e Pesca" con gli SDGs numero 9, 11 e 12, relativi rispettivamente alle imprese, innovazione e infrastrutture, alle città e comunità sostenibili e ai modelli di consumo e produzioni sostenibili.

quali è suddivisa in gruppi, a loro volta ripartiti in classi. Le spese per interventi e servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; quelle di tipo individuale vengono incluse nelle rimanenti divisioni. ISTAT, 2009. https://www.istat.it/it/archivio/6427

Inoltre, l'SDG numero 14 (conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile) potrebbe trovare corrispondenza con la missione 16 "Agricoltura, Politiche agroalimentari e Pesca".

Nelle tabelle 2 e 3 che seguono, a titolo di esemplificativo, vengono riportate le possibili corrispondenze, rispettivamente, tra i programmi della Missione 9 "Sviluppo Sostenibile e Tutela del Territorio e dell'Ambiente" e quelli della Missione 13 "Tutela della Salute e servizi socio-sanitari" del bilancio regionale e gli SDGs. Tale rappresentazione mette in evidenza il quadro dell'impegno finanziario dell'amministrazione regionale sugli SDGs, facilitando l'utilizzo da parte del decisore pubblico del framework dell'Agenda 2030 nelle scelte di programmazione. Tali tabelle di raccordo tra bilancio e SDGs potrebbero divenire uno strumento di supporto operativo alla programmazione regionale e di condivisione e verifica con le amministrazioni regionali della coerenza delle proposte dello schema di raccordo.

Tabella 2 ***Raccordo tra i programmi della missione 9 del bilancio regionale e gli SDGs***

MISSIONE 9																	
SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	**Sustainable Development Goals**																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Programmi																	
Difesa del suolo													x				
Tutela, valorizzazione e recupero ambientale						X			x								
Rifiuti							X						X				
Servizio idrico integrato						x											
Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione			x										x		x		
Tutela e valorizzazione delle risorse idriche						X					x						
Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli Comuni								x	x		x						
Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento						x	X										
Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e l'ambiente													x				

Tabella 3 ***Raccordo tra i programmi della missione 13 del bilancio regionale e gli SDGs***

MISSIONE 13 **TUTELA DELLA SALUTE E SERVIZI SOCIO-SANITARI**	**Sustainable Development Goals**																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Programmi																	
Servizio sanitario regionale-finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA			x							x							
Servizio sanitario regionale-ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi																	
Servizio sanitario regionale-investimenti sanitari			x								x					x	
Ulteriori spese in materia sanitaria			x							x							
Politica regionale unitaria per la tutela della salute					x					x							

4. Il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza": un'occasione per orientare le politiche pubbliche verso lo sviluppo sostenibile e il caso REGIONE CALABRIA

Com'è evidente, avendo la crisi pandemica messo in discussione economie, sistemi di governance e dinamiche sociali, i singoli Stati europei sono stati costretti a prendere decisioni fondamentali in tempi serrati. Tuttavia, considerata l'etimologia della parola "pandemia", che si riferisce a "ciò che interessa tutte le persone", o tutti gli stati, risulta evidente che la risposta al Covid-19 debba inevitabilmente essere di carattere sovra-nazionale[13].

L'Unione Europea ha prontamente reagito alla crisi pandemica con il "Next Generation EU (NGEU)", strumento appositamente pensato e costruito per integrare il Quadro Finanziario Pluriennale 2021 - 2027. La principale

[13] Cavalli, L., Alibegovic, M., Cruickshank, E., Farnia, L., Romani, I. G., & Sanna, S. (2021). Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea-The contribution of PNRR investments to the 2030 Agenda in light of the European Commission's assessment. FEEM Policy Brief, (3-2021).

componente del NGEU è rappresentata dal "Dispositivo per la ripresa e resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF)". Si tratta di un vasto programma di riforme ed investimenti finalizzati a ricostruire il futuro dell'Europa. Volendo circoscrivere il nostro campo di analisi al solo contesto italiano, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), si sviluppa attorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:

- ✓ digitalizzazione e innovazione;
- ✓ transizione ecologica;
- ✓ inclusione sociale.

Da questo punto di vista, quindi, il Documento di Economia e Finanza regionale 2022-2024 ha registrato le previsioni degli effetti delle straordinarie opportunità determinate dalle misure varate a livello europeo e nazionale nel contesto del programma Next Generation EU (NGEU) che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

La principale componente del programma NGEU, come pocanzi detto, è il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026 e una dimensione totale di 672,5 miliardi di euro (312,5 di sovvenzioni, i restanti 360 miliardi di prestiti a tassi agevolati).

Anche per il nostro paese, il NGEU rappresenta un'opportunità di sviluppo attraverso la quale è possibile modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzandone il sistema produttivo e intensificandone gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze.

Il Piano di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia, denominato "Italia Domani" prevede un pacchetto coerente di 63 riforme strutturali e 134 investimenti per totale di 197 misure ripartite, a loro volta, su 6 Missioni o settori di intervento prioritari:

- Transizione digitale: per sostenere la trasformazione digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo;
- Transizione verde: per migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico assicurando una transizione equa e inclusiva;
- Infrastrutture e mobilità sostenibile: per lo sviluppo razionale di una infrastruttura di trasporto moderna, sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese;
- Istruzione e ricerca: per rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali, la ricerca e il trasferimento tecnologico;
- Inclusione e coesione: per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l'inclusione sociale;
- Salute: per rafforzare la prevenzione e i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire equità di accesso alle cure.

In merito alla riduzione dei divari territoriali, il PNRR destina ingenti risorse al Mezzogiorno e prevede investimenti significativi proprio in materia di coesione sociale oltre che di discriminazione di genere.

La Calabria viene specificamente citata tra le righe del documento riguardo:

- ✓ alla conversione verso l'idrogeno delle linee ferroviarie non elettrificate e caratterizzate da elevato traffico in termini di passeggeri con un forte utilizzo di treni a diesel;
- ✓ alle misure per garantire la piena capacità gestionale nei servizi idrici integrati;
- ✓ agli interventi infrastrutturali e tecnologici nel settore ferroviario con particolare riferimento alla realizzazione dei primi lotti funzionali delle direttrici Salerno-Reggio;
- ✓ ai collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci permettendo di ridurre i tempi di percorrenza e di aumentare la capacità;

- ✓ al miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud;
- ✓ al rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) mediante una riforma che punti a semplificare il sistema di governance delle ZES e a favorire meccanismi in grado di garantire la cantierabilità degli interventi in tempi rapidi.

Per la Regione Calabria, destinataria di ulteriori interventi finanziari, vanno considerate, inoltre, le risorse riprogrammate dei “Fondi sviluppo e coesione” (FSC) 2000-2020, quelle del Programma di Azione e Coesione (PAC) – Programma Operativo Complementare (POC) 2014-2024, quelle destinate al nuovo programma “Fondo sviluppo e coesione” (FSC) 2021-2027, in aggiunta agli ingenti finanziamenti assegnati dalla nuova programmazione europea 2021-27.

Conclusioni

A seguito della pandemia globale che ha sconvolto il nostro pianeta e che ha visto un peggioramento delle diseguaglianze sociali, economiche ed ambientali delle popolazioni, è divenuta sempre più evidente l'importanza dell'utilizzo di misure relative ad un equo benessere economico e sociale come strumento di politica economica e non solo di analisi, al fine di offrire una nuova opportunità per integrare i principali indicatori economici (soprattutto il PIL). In questo percorso è intervenuta la novità inserita nella legge di riforma del bilancio dello Stato che ha stabilito l’utilizzo di indicatori BES per l’accompagnamento dei documenti programmatici economici e finanziari del Governo (Documento di Economia e Finanza – DEF e le note di aggiornamento) e regionali (Documento di Economia e Finanza Regionale – DEFR e le note di aggiornamento).

In coerenza con quanto realizzato a livello nazionale, alcune regioni, come illustrato, hanno intrapreso percorsi che prevedono l'utilizzo di un set indicatori BES (integrati con alcuni individuati negli Obiettivi di Sviluppo

Sostenibile dell'Agenda 2030) nel ciclo di programmazione economica e finanziaria.

Si può ipotizzare che l'introduzione degli indicatori di benessere nel ciclo di programmazione economica e finanziaria dello Stato, nonché l'approvazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, rappresentino delle buone occasioni per innovare gli strumenti e i metodi della programmazione regionale secondo la logica dell'Agenda 2030, pur rimanendo uno spazio di manovra limitato nella parte di programmazione economico-finanziaria. Infatti, il ciclo e la struttura dei documenti della programmazione economico-finanziaria, nell'ambito dell'armonizzazione dei bilanci, prevede che la stessa struttura del bilancio per missioni e programmi, in cui sono articolate le spese pubbliche, finisca inevitabilmente per riverberarsi sulle politiche e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, allo stato attuale, è il documento di programmazione di legislatura, che potrebbe fungere da volano per far sì che l'Agenda 2030 diventi un programma di interventi a livello territoriale concretamente applicabile, in attesa che si definisca il ruolo delle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile. A questo scopo sono necessari, oltre ad azioni di coinvolgimento degli attori del territorio e di "sensibilizzazione e formazione" rivolta a policy maker e al personale della pubblica amministrazione regionale, anche alcuni accorgimenti tecnici (Raccordo SDGs e bilancio, Indicatori e Piano delle performance) che potrebbero in parte favorire la sinergia tra programmazione economica finanziaria, piano delle performance e obiettivi dell'Agenda 2030.

Perché questo accada occorre che la classe politica regionale raccolga la sfida della sostenibilità e della localizzazione dell'Agenda 2030. L'Italia da questo punto di vista ha fatto enormi progressi nell'ultimo anno con l'approvazione della strategia nazionale e di innovazioni anche sull'utilizzo degli indicatori alternativi al PIL nella programmazione economica e finanziaria, condizione che potrebbe spingere anche le Regioni ad

accogliere più favorevolmente un nuovo quadro strutturale di riferimento per le politiche locali.

Bibliografia

Asvis (2020), L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile, Rapporto Asvis 2020.

Cavalli, L., Fondazione Eni Enrico Mattei, 2018. Agenda 2030 da globale a locale. Milano.

Cavalli, L., Alibegovic, M., Cruickshank, E., Farnia, L., Romani, I. G., & Sanna, S. (2021). Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea-The contribution of PNRR investments to the 2030 Agenda in light of the European Commission's assessment. FEEM Policy Brief, (3-2021).

Corte dei Conti, Sezione Regionale del controllo per la Lombardia, Giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia, esercizio 2019.

Daly Herman E. (2001), Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile. Einaudi Editore.

D' Autilia, M. L. Festival dello Sviluppo Sostenibile 2021. L'Agenda 2030 e il Bilancio dello Stato, (ISTAT).

Falzarano, A. (2020). Agenda 2030 tra Sviluppo Sostenibile e cultura della sostenibilità: una lettura sociologica: Agenda 2030 between Sustainable Development and the Culture of Sustainability: A Sociological Reading. Culture e Studi del Sociale, 5(1), 143-152.

ISTAT, Il Rapporto Istat sul Bes, 2020.

Pignalberi, C. (2021). Promuovere esperienze di apprendimento sul territorio: la sostenibilità e la resilienza come motore di "rinascita" ai tempi del Covid-19. FORMAZIONE & INSEGNAMENTO. Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione, 19(1), 281-295.

Tagliacozzo G., Baldazzi B., Ferruzza A., Costanzo L., (2017), Gli indicatori dell'Istat per gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle nazioni unite (SDGs). Paper presentato alla XXXVIII Conferenza italiana di Scienze regionali, tenuta a Cagliari.

Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012", svolta presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5a del Senato della Repubblica il 26 maggio 2016.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

CECI N'EST PAS UNE CHANCE[1]

nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268

di Teresa Raimo, dottoranda in "Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali", presso l'Università degli studi di Bari "Aldo Moro"

Sintesi: Il contributo approfondisce il tema della risarcibilità del danno da perdita di *chance* nel contesto del sistema della responsabilità civile. Facendo proprie le suggestioni proposte dall'opera di Magritte, si indagano la natura, la struttura e la funzione della responsabilità da perdita di *chance,* con l'obiettivo di accrescere il grado di chiarezza del dibattito giuridico. Attraverso l'analisi critica delle tesi tradizionalmente avanzate si smascherano le infide operazioni di cosmesi interpretativa, per rimeditare l'impostazione del problema della *chance.* Le profonde implicazione esistenti tra *chance*, causalità e danno, ulteriormente complicate dalla prova processuale ed esasperate dall'incertezza cognitiva, conducono, così, ad accogliere una soluzione di compromesso che rifletta la naturale ambiguità semantica del termine *chance,* offrendo una tutela soddisfacente al bisogno di giustizia rivendicato dal danneggiato.

***Abstract*:** This work analyzes the compensation of *chance*'s damage in the context of the civil liability. Following Magritte's suggestion, the author examines the nature, the structure and the function of the responsibility deriving from the *chance*'s damage, with the purpose to increase the clearness into the legal discussion. Through the critical analysis of the traditional theses, the treacherous operations of interpretative cosmetics are unmasked, to reconsider the problem of *chance*. The deep ties existing between *chance*, causality and damage, further complicated by the trial evidence and exasperated by cognitive uncertainty, thus lead to the acceptance of a compromise that reflects the natural semantic ambiguity of the term *chance*, offering satisfactory protection to the need for justice claimed by the injured party.

[*] La scelta del titolo rende evidentemente omaggio all'opera famosa di René Magritte che, con una serie di dipinti realizzati tra il 1926 e il 1966 e variamente intitolati, ha reso immortale l'immagine della pipa, accompagnata dalla nota scritta, in corsivo, *"Ceci n'est pas une pipe"*.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il caso di specie. - 3. Il risarcimento del danno da perdita di *chance*. - 3.1 *Chance*, causalità e danno: l'incertezza nella morsa della prova processuale. - 3.2 La *chance* eziologica. - 3.3 La *chance* ontologica. - 3.4 Una sintesi tipologica: la *chance* bifida. - 4. La funzione della responsabilità per la perdita di *chance*. - 5. La natura giuridica della responsabilità per la perdita di *chance*. Rinvio. - 6. Le specificità della *chance* nel giudizio amministrativo. - 7. Conclusioni.

1. Premessa.

Il proposito di esaminare la figura della *chance* è nato spontaneamente dalla lettura della sentenza in commento. La decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268 ha rappresentato, infatti, un'occasione straordinaria per concedersi una riflessione approfondita sulla *perte de chance.*

Il progressivo studio dell'argomento ha innescato, poi, una serie di pensieri concatenati che hanno portato a una complessiva riconsiderazione del problema della *chance* per contestualizzare, infine, l'istituto apolide all'interno del sistema della responsabilità civile.

Ne è sorta, così, l'idea di esporre, in questo scritto, il ragionamento svolto, partendo dalle ambiguità che attraversano la materia.

È risultato spontaneo, allora, rifarsi per il titolo dell'articolo al maestro dell'enigma.

La parafrasi dell'opera di Magritte intende, infatti, porre l'accento su alcuni elementi sottesi alla *chance* che, per simmetria, ricordano la provocazione ricercata dal pittore surrealista attraverso il noto dipinto della pipa.

Il titolo non va inteso, dunque, nel senso di un rimprovero artisticamente confezionato per criticare la decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268 e smentire, invero, che il danno risarcito dal giudice amministrativo sia un danno da perdita di *chance*. Non è questa l'intenzione di chi scrive così come non era intenzione di Magritte negare che l'immagine raffigurata fosse una pipa.

La scelta audace del titolo mira, piuttosto, all'obiettivo di svelare le questioni sottintese nell'annosa diatriba sulla *chance*, mettendo a nudo altresì i limiti del diritto e del linguaggio.

Se con la rappresentazione della pipa Magritte sfida il modo comune di guardare l'arte, con questo scritto si abbandona l'impostazione ordinaria del problema della *chance* per ritornare alle domande di fondo che pone, da sempre, la responsabilità civile. In questa prospettiva, interrogarsi sulla *chance* significa interrogarsi sulla causalità, sul danno e sulla prova,

indagando la struttura dell'illecito civile e verificando la funzione della responsabilità.
Del pari può cogliersi, con una certa insopprimibile libertà interpretativa, un parallelismo tra il soggetto del quadro di Magritte e l'oggetto del presente studio. Il rapporto tra la pipa e la sua immagine riflette, invero, il rapporto tra il sentimento di un'ingiustizia subita e la riproduzione giuridica di quest'ingiustizia. Nei casi in cui si evoca il danno da perdita di *chance* si avverte, infatti, un senso di iniquità che reclama un intervento correttivo del giudice, sebbene quest'ingiustizia percepita sia di difficile collocazione nella tassonometria giuridica.
Il contributo è, infine, debitore dell'interesse del pittore per l'esplorazione dei meandri del linguaggio umano, capaci di trasformarsi in veri e propri labirinti quando ci si accosta all'uso del linguaggio giuridico[2].
Con queste precisazioni si possono ritenere, dunque, compiuti il necessario preambolo e il doveroso chiarimento al tributo dell'artista belga, preliminari per affrontare l'analisi della sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268 e addentrarsi nel merito della trattazione.

2. Il caso di specie.

Alla tematizzazione del problema del risarcimento del danno da perdita di *chance* va anteposta, tuttavia, una breve disamina della vicenda concreta sottoposta al vaglio dei giudici di palazzo Spada.
Questa si dimostra, infatti, strumentale alla comprensione del punto 6 della sentenza in commento, in cui si esamina la questione della risarcibilità della *chance*.
Il contenzioso amministrativo trae origine, invero, dal cumulo delle domande giudiziali presentate dal Consorzio Aldo Adige Autonoleggiatori relativamente alla concessione del servizio di trasporto pubblico locale.
Al riguardo, il consorzio ricorrente ha chiesto, anzitutto, l'annullamento, a norma dell'art. 29 c.p.a., del provvedimento illegittimo di proroga, emesso, oltre i termini di legge, dalla Provincia di Bolzano in favore dei due operatori economici già concessionari del servizio - la società SAD e il consorzio dei concessionari LIBUS – e, per l'effetto, ha presentato istanza di dichiarazione di inefficacia del contratto così prorogato, ex art. 121 c.p.a. In uno all'impugnazione della proroga, il ricorrente ha formulato, altresì, domanda di risarcimento del danno, ai sensi dell'art. 30 c.p.a., per la perdita di *chance* di competizione, irrimediabilmente pregiudicata dalla scelta illegittima dell'amministrazione di non procedere all'affidamento del

[2] Per una ludica riflessione sul linguaggio giuridico si vedano LEDDA F., *Alla ricerca della lingua perduta del diritto*, in Dir. pubbl., 1/1999, 1 e SCARPELLI U. (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano, 1976.

servizio di trasporto pubblico locale secondo i moduli dell'evidenza pubblica.
Così incardinato, il processo amministrativo si è svolto dapprima dinanzi al Tar, che ha pronunciato una prima sentenza non definitiva e una seconda sentenza definitiva, e dipoi innanzi al Consiglio di Stato, che ha deciso dopo aver riunito l'appello incidentale agli appelli principali.
Esigenze di funzionalità rispetto all'analisi indicata suggeriscono, tuttavia, di non appesantire la trattazione, esimendo chi scrive dal ripercorre lo sviluppo puntuale delle principali tappe processuali della vicenda concreta. Ciò induce, quindi, a richiamare succintamente la decisione del giudice amministrativo riguardante la domanda principale di annullamento e di inefficacia, per soffermarsi, invece, sulla sorte della pretesa risarcitoria.
Con riferimento al primo aspetto, d'altronde, il giudice dell'appello si è limitato a confermare la sentenza del Tar, respingendo le censure prospettate tanto da SAD e LIBUS, appellanti principali, quanto dal Consorzio Aldo Adige Autonoleggiatori, appellante incidentale. Sul punto il giudizio si è concluso, quindi, con l'annullamento del provvedimento di proroga impugnato; ciò nondimeno, si è sancita, altresì, la persistente efficacia del contratto di concessione in essere, ritenendo sussistenti le esigenze imperative di cui all'art. 121, comma 2, c.p.a., e si è applicata, infine, la sanzione alternativa della riduzione temporale della concessione illegittimamente prorogata, nella misura minima prevista dall'art. 123, comma 1, lett. b), c.p.a.
Con riferimento al secondo aspetto, giova, invece, precisare che la sentenza di appello, accogliendo parzialmente l'appello incidentale proposto dal consorzio, ha riformato la decisione pronunciata in primo grado sulla domanda risarcitoria. Mentre il Tar aveva respinto, per insussistenza di prova, l'istanza di risarcimento del danno da perdita di *chance*, individuando il bene leso nell'occasione persa di aggiudicazione del servizio di trasporto pubblico locale, il Consiglio di Stato ha accolto la domanda risarcitoria, valutando equitativamente, ai sensi dell'art. 1223 c.c., il valore della perdita di occasione di competizione, definitivamente frustata dal mancato espletamento della procedura pubblica di affidamento.
Orbene, è quest'ultima statuizione, con la motivazione che la sorregge, a destare interesse, giustificando l'approfondimento preannunciato sul risarcimento del danno da perdita di *chance*.

3. Il risarcimento del danno da perdita di *chance*.

L'attenzione riservata alla perdita di *chance* costituisce, invero, una tendenza moderna comune a molte esperienze giuridiche. A partire

dall'originaria elaborazione francese, la figura della *perte de chance* è andata incontro, infatti, a una rapida ascesa che le è valsa un'ampia diffusione nell'applicazione giurisprudenziale anche in Italia[3].

Non sempre, però, l'istituto è stato richiamato in modo pertinente; al contrario, della perdita di *chance* si è fatto un uso piuttosto disinvolto o, meglio, "essenzialmente empirico"[4] che, designando come *chance* situazioni differenti, ha finito per generare non poca confusione concettuale. In questa babele si sovrappongono, infatti, una serie di distinzioni che, per un verso, fanno leva sulla dicotomia *chance* eziologica - *chance* ontologica, doppiata dalla variante della *chance* in funzione esplicativa - *chance* in funzione delimitativa, e che, per altro verso, si basano sulla bipartizione della *chance* in patrimoniale e non patrimoniale o, ancora, in pretensiva e non pretensiva, annodandosi ora ai problemi specifici della *chance* in ambito sanitario ora alle peculiarità proprie della *chance* in relazione all'attività illegittima dell'amministrazione. Si è, così, velocemente passati dalla *chance,* al singolare*,* alle *chances,* al plurale[5]*.*

L'uso promiscuo del termine *chance* diviene, in questo modo, un segno rivelatore dei limiti del linguaggio cui si è fatto riferimento in premessa. La polisemia della *chance* è stata abilmente denudata, invero, da chi l'ha definita, in modo letterario, "una, nessuna e centomila"[6]. Non è un caso, pertanto, se qualche autore ha preferito discorrere di *chance* in concreto[7] per rifuggire dall'ambivalenza del termine e aumentare il grado di precisione semantica[8].

Quest'incertezza di significato non esime, tuttavia, dall'onere di definire la *chance* per chiarire il senso che questa assumerà nel proseguo della trattazione. È evidente, però, che l'avvertenza per il lettore è quella di approcciarsi con cautela a tale definizione, in quanto meramente approssimativa.

[3] In prospettiva spiccatamente comparativa si pone, in specie, il contributo di GASPARINI A., *La perdita di chance: danno risarcibile ed accertamento del nesso causale. Giurisprudenza italiana e francese a confronto*, in Contr. e impr. Europa, 2008, 332.
Per un'analisi ad ampio raggio della giurisprudenza nazionale, francese e inglese si rimanda, inoltre, a FEOLA M., *Il danno da perdita di chances*, Napoli, 2004.

[4] L'osservazione perspicace è di BARCELLONA M., *Chance e causalità: preclusione di una virtualità positiva e privazione di un risultato utile*, in Europa e dir. priv., 2011, 951.

[5] Per le "numerose ricostruzioni inventariate dal formante dottrinale" si rinvia a TASSONE B., *Le chances nel diritto amministrativo (e non solo): riflessioni sistemiche in prospettiva multidisciplinare*, in Federalismi.it, n. 29/2020, 199.

[6] La paternità dell'espressione va riconosciuta a TASSONE B., *Causalità e perdita di chance*, Torino, 2020.

[7] È questa, in definitiva, l'indicazione di TRIMARCHI BANFI F., *La chance nel diritto amministrativo*, Dir. proc. amm., 3/2015, 873.

[8] In questo senso può cogliersi anche il richiamo di ZENO ZENCOVICH V., *Il danno per la perdita della possibilità di una utilità futura*, in Riv. Dir. comm., 1986, II, 213. Secondo l'autore, infatti, il termine *chance* ha finito per assumere un numero di significati assai eterogeni tra loro, "facendo seriamente dubitare del rigore lessicale, prima ancora che giuridico, della categoria".

Con il termine *chance* si indicheranno, infatti, eminentemente due concetti, riferendosi ora alla causalità ora al danno[9].

La *chance* assume, invero, un duplice significato, giacché, per un verso, denota il grado di probabilità di verificazione di un evento atteso o indesiderato e, per altro verso, esprime la probabilità in sé di verificazione di tale evento. Così, se nella prima accezione la *chance* finisce per evocare il problema della causalità, nella seconda rimanda al tema del danno. In un caso e nell'altro la *chance* si confronta, altresì, con le difficoltà proprie dell'accertamento probatorio, dovendosi provare tanto la causalità quanto il danno.

La *chance* individua, dunque, in modo oscillante sia il grado di probabilità che la probabilità in sé.

Entrambi i significati derivano, peraltro, dalle radici latine del sostantivo che, affondando nell'etimologia di *cadentia*, rimandano al cadere dei dadi e, quindi, alla sorte (buona o cattiva). Il termine *chance* costituisce, dunque, null'altro che l'equivalente del termine possibilità o probabilità.

In una visione patrimonialistica del diritto, questa probabilità può essere intesa, d'altronde, sia in senso pretensivo, come speranza di ottenere un guadagno, sia in senso oppositivo, come desiderio di evitare una perdita.

È a questa figura che si rivolge precisamente la presente analisi, lasciando ad altri il compito delicatissimo di indagare gli aspetti non patrimoniali della *chance*, coinvolti prevalentemente in materia di responsabilità medica[10].

Dopo aver rilevato l'ambiguità semantica del termine *chance*, su cui si tornerà più diffusamente tra poco, si deve ora introdurre un altro concetto fondamentale, ossia la perdita di *chance* e la sua discussa risarcibilità.

È evidente, d'altronde, che la stessa insinuazione del dubbio circa il risarcimento del danno da perdita di *chance* implica già uno spostamento dell'asse concettuale su indicato verso il polo del danno.

[9] L'impostazione è prossima, ma non identica, a quella di LO MORO M. F., *Perdita di «chance» nella giurisprudenza amministrativa*, in Danno e resp., 5/2011, 485 secondo cui «la perdita di chance è sintagma ellittico che designa, da un lato, il tasso di incertezza connesso ai riscontrati bassi margini di probabilità di successo dell'accertamento del nesso di causalità tra comportamento illecito ed evento lesivo e, dall'altro lato, un'autonoma e specifica voce di danno. L'uno è riferito alla causalità e l'altro al pregiudizio».
Non vi è identità, in particolare, perché ciò che l'autore definisce pregiudizio, nel presente contributo è più genericamente indicato come danno. Né possono sottacersi le implicazioni di sistema che questa variante assume, giacché per danno può intendersi sia il danno-evento che il danno-conseguenza, mentre il termine pregiudizio e il riferimento esplicito alle voci di danno presuppone già risolta l'ambiguità semantica a favore del danno-conseguenza. Nel proseguo si tenterà, infatti, di dimostrare che la *chance* in sé considerata coincide, invero, non già con il pregiudizio subito, bensì con il bene danneggiato o con la situazione soggettiva lesa, venendo in rilievo, quindi, come ipotesi di danno-evento.

[10] Sul punto si rinvia alla ricca produzione dottrinale che si è occupata della *chance de survie* e della *chance de guérison*. A titolo meramente esemplificativo possono indicarsi i contributi di LA BATTAGLIA L., *Il danno da perdita di chance*, in Danno e resp., 3/2019, 349 e di PALMIERI A., *Perdita di chance: una chance perduta,* in Foro it., 2014, I, 2137.

Quando si adotta la prospettiva della protezione giuridica della perdita di *chance,* ci si muove, invero, in una dimensione essenzialmente rimediale[11] che dal danno risale verso l'individuazione della situazione giuridica lesa, come si vedrà più nel dettaglio a breve.

La *chance* in sé e per sé considerata è diventata, infatti, un problema giuridico quando ci si è confrontati o con l'aspettativa di guadagno frustrata o con la concretizzazione della perdita indesiderata, portando in luce l'elisione della possibilità per mano altrui. È proprio tale elisione a configurare *ex se* un danno, aprendo la strada alla risarcibilità del danno da perdita di *chance*. In questo senso, ci si è interrogati, anzitutto, sull'esistenza di una tutela quanto meno minima della *chance* attraverso lo strumento del risarcimento del danno per equivalente monetario.

Queste brevi considerazioni consentono, altresì, di mettere a fuoco due ulteriori aspetti essenziali per inquadrare correttamente la *chance*.

In primo luogo, va osservato che la figura in esame ha assunto rilevanza giuridica sotto il profilo dinamico, prima ancora che statico. Coglie nel segno, al riguardo, quella rappresentazione della *chance* che la definisce per sua natura "in inevitabile evoluzione"[12], come una situazione destinata a trasformarsi irrimediabilmente o nel conseguimento del vantaggio o nella perdita definitiva del risultato finale atteso. Seguendo questa ricostruzione si immagina, in definitiva, la *chance* come una tensione, ovverosia come una situazione teleologicamente orientata al raggiungimento di un preciso obiettivo, consistente tanto nell'acquisizione di un risultato finale vantaggioso quanto nella conservazione inalterata di uno stato già raggiunto.

In secondo luogo, non va trascurato che la *chance* autenticamente tale è e resta un'incognita[13], indipendentemente dal punto di vista che si presceglie. Rimane, infatti, pur sempre un rebus[14] sia guardata *ex ante* sia considerata *ex post*. A tale bizzarra conclusione conduce, invero, l'esito del giudizio congetturale che si è soliti formulare quando ci si occupa di

[11] Da questo punto di vista il tema della *chance* costituisce, invero, un caso emblematico in cui alla tradizionale prospettiva continentale, fondata sull'idea "*ubi ius, ibi remedium*", si è sostituita la tipica prospettiva anglosassone, basata, viceversa, sul principio "*ubi remedium, ibi ius*".

[12] Il riferimento è precisamente a CRICENTI G., *La chance come bene autonomo. Critica*, in Resp. civ. e prev., 4/2021, 1247, che, facendo leva sul lessico evolutivo, afferma, con decisione, che «nessuna *chance* è destinata a rimanere tale, tutte evolvono verso un risultato negativo o positivo. Ed è in quel risultato che la *chance* si trasforma».

In linea con tale ricostruzione si pone, altresì, MARENA G., *La perdita di chance in diritto amministrativo*, in Danno e resp., 11/2009, 1033, quando ricorre alla categoria della fattispecie a formazione progressiva per spiegare il risarcimento del danno da perdita di *chance*.

[13] In tal senso si esprime BOCCHIOLA M., *Perdita di una «chance» e certezza del danno*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1976, 55. Riprendendo le parole dell'autore, la *chance* «implica, cioè, necessariamente un'incognita; corrisponde ad un evento che avrebbe potuto prodursi, ma il cui sopraggiungere è indimostrabile. L'incognita, quindi, è destinata a non poter esser mai sciolta. […] Un determinato fatto ha interrotto il corso normale degli eventi, che potevano dare origine ad una fonte di guadagno, in modo tale che non si è più in grado di scoprire se la chance si sarebbe realizzata o meno».

Analoga è la considerazione che si ritrova in FACCI G., voce *Chance (danno da perdita di),* Enc. giur., VI, Roma, 1988.

[14] È ancora forte, sul punto, l'eco del pittore belga, da cui si è preso in prestito il titolo.

responsabilità civile: l'eliminazione mentale, in ipotesi[15], della condotta illecita altrui, non restituisce affatto, nel caso della *chance*, una soluzione binaria, del tipo positiva/negativa, ma lascia spazio all'incertezza. Non si è più in grado di scoprire, infatti, se la potenza espressa dalla *chance* si sarebbe trasformata o meno in atto sia perché l'interferenza altrui ha comunque modificato il corso della storia sia perché, anche senza di essa, altri fattori[16] avrebbero potuto ostacolare il corso degli eventi.
Con questa seconda precisazione si assiste, peraltro, a un ulteriore slittamento semantico della *chance* per avvicinarsi adesso al polo della causalità.
Si ritorna, dunque, all'oscillazione tra i due estremi concettuali evocati poc'anzi in sede di definizione della *chance*, fluttuandosi ora verso la causalità ora verso il danno.

3.1 *Chance*, causalità e danno: l'incertezza nella morsa della prova processuale.

L'incertezza di significato che permea la *chance* ha, invero, tanto degli antecedenti logici quanto delle conseguenze pratiche.
Se alla ricerca dei primi sarà dedicato questo paragrafo, dovranno attendersi pazientemente le conclusioni per comprendere le relative implicazioni.
Orbene, si è già detto che il termine *chance* è in grado di abbracciare un ventaglio concettuale che dal grado di probabilità arriva alla probabilità in sé. Ma proviamo adesso a scoprire da dove proviene questa ambiguità semantica della *chance.*
Ci si è convinti di un'idea, a tal proposito, e cioè che i contorni nebulosi della *chance* derivino dalla polivalenza di uno dei vocaboli fondamentali in materia di responsabilità civile, ossia del danno.
Nel sistema dell'illecito civile, il danno indica, infatti, tanto il danno-evento quanto il danno-conseguenza, identificando indifferentemente ora il bene danneggiato ora il tipo di danno subito.
Questa ambivalenza del danno porta con sé, altresì, un'ulteriore duplicità concettuale, trascinando nel discorso anche la causalità.
Con riferimento al nesso eziologico, infatti, il danno-evento impone di verificare la causalità materiale, mentre il danno-conseguenza chiede di accertare la causalità giuridica. Diviene necessario, a questo punto, precisare tra quali fattori intercorra il rapporto causale sì da fare chiarezza tra danno-evento e danno-conseguenza.

[15] Tale giudizio congetturale viene assimilato al problema della causalità incerta dell'omissione da BARCELLONA M., *op. cit*., nonostante la consapevolezza che si tratti di "tipi normativi di problema" distinti.
[16] Il merito di aver posto l'accento sulla multifattorialità va riconosciuto a SEVERI C., *Perdita di chance e danno patrimoniale risarcibile*, in Resp. civ. e prev., 2/2003, 296 che, al riguardo, introduce il discorso della causalità alternativa ipotetica.

Orbene, il primo segmento causale, quello definito come causalità materiale, lega il fatto illecito o, più frequentemente, la condotta illecita alla lesione del bene giuridicamente rilevante. Si tratta, invero, di un elemento comune all'illecito civile e all'illecito penale che vale a individuare il bene leso seguendo un percorso di giuridicizzazione convenzionale o legale, se non di vera e propria tipizzazione. A seconda dei casi, il bene danneggiato sarà, quindi, l'interesse alla cui tutela era diretto l'obbligo di prestazione o di protezione, in ambito contrattuale, oppure sarà l'interesse giuridicamente rilevante o, di più, l'interesse costituzionalmente qualificato consustanziale all'ingiustizia del danno, in ambito extracontrattuale[17], o, ancora, sarà il bene protetto dalla norma incriminatrice, in ambito penale[18]. In questa prospettiva si impiega, dunque, il lemma 'danno' per riferirsi al bene danneggiato dall'altrui condotta illecita, chiedendosi all'interprete lo sforzo di individuare la situazione giuridica protetta dall'ordinamento mediante il meccanismo della responsabilità.

Se la mera verificazione del danno-evento fa immediatamente scattare la risposta penale, lo stesso non può dirsi, tuttavia, per la risposta civile. La produzione del danno-evento costituisce, infatti, una condizione necessaria ma non sufficiente affinché sorga l'obbligo risarcitorio, dovendosi, altresì, accertare che il fatto dannoso abbia provocato un danno-conseguenza. Si deve, quindi, verificare che l'evento dannoso abbia avuto anche delle ripercussioni negative nella sfera giuridica, patrimoniale e/o personale, del danneggiato. Viene in rilievo, in tal modo, il secondo segmento causale che lega la lesione del bene giuridicamente rilevante, determinata dall'altrui condotta illecita, alle conseguenze pregiudizievoli subite. In questo contesto di esclusivo appannaggio del diritto civile, il termine 'danno' si rivolge, per l'appunto, a tali conseguenze pregiudizievoli, indicando i tipi di danno o le voci di danno al cui ristoro è destinato il risarcimento richiesto.

Questa sintetica digressione sui legami complessi che uniscono il danno alla causalità conferma, invero, che l'ambiguità concettuale della *chance* riflette, in definitiva, l'ambivalenza del danno e la duplicità della causalità. È all'interno di questa fitta trama che si rinvengono, infatti, i presupposti logici e strutturali per affrontare la questione della risarcibilità del danno da perdita di *chance*.

[17] In materia di responsabilità aquiliana la duplicazione delle situazioni meritevoli di protezione giuridica è doverosa giacché, per il risarcimento del danno patrimoniale, è sufficiente la lesione di un bene giuridicamente rilevante, a norma dell'art. 2043 c.c., mentre, per il risarcimento del danno non patrimoniale, è necessaria la lesione di un bene dalla caratura costituzionale, ai sensi dell'art. 2059 c.c.

[18] Occorre, al riguardo, rifarsi al principio di offensività. Per un primissimo inquadramento del principio sia consentito rimandare al lavoro fondamentale di BRICOLA F., *Teoria generale del reato*, in Noviss. Digesto it., XIX, 1973.

Il quadro tratteggiato diviene, d'altronde, ulteriormente complesso se si considera che tutti i fatti costitutivi della pretesa risarcitoria invocata in giudizio devono essere provati nel processo in base al riparto dell'onere probatorio delineato, in via generale, dall'art. 2697 c.c. e modellato, di volta in volta, sulla base delle singole fattispecie astratte[19].

Si consideri, inoltre, che l'art. 2697 c.c. si rivolge non soltanto alle parti, dettando loro una regola sulla distribuzione della prova, ma si rivolge anche al giudice, prescrivendogli una precisa regola di giudizio: sancendo il principio secondo cui "*onus probandi incumbit ei qui dicit*", la disposizione si fa carico, invero, del rischio di insussistenza o insufficienza di prova, addossandolo alla parte che avrebbe dovuto dimostrare il relativo fatto in giudizio ma non vi è riuscita. In questo modo, l'esito del giudizio risulta già preannunciato dal legislatore: il giudice dovrà rigettare, infatti, la domanda o l'eccezione proposta da chi avrebbe dovuto provarne il fondamento senza essere in grado, tuttavia, di fornire un adeguato supporto probatorio.

È evidente, allora, che il momento processuale costituisce, letteralmente, il banco di prova per la verifica della sussistenza e della consistenza del diritto al risarcimento del danno da perdita di *chance*, involgendo al contempo l'accertamento della causalità e del danno.

Chance, causalità e danno devono passare, dunque, attraverso la strettoia della prova processuale.

Si deve aggiungere, ora, l'ultimo tassello di questo mosaico già complesso, ossia l'incertezza.

Vanno considerati incerti, infatti, tutti gli elementi fin qui esaminati sì da confrontarsi con il tema della causalità incerta, con la chimera del danno incerto e con lo spettro della prova incerta[20]. A questa indeterminatezza si cumulano, d'altronde, l'incertezza di significato della *chance*, la duplicità della causalità e l'ambiguità del danno, già evidenziate.

Orbene, è questo il terreno sdrucciolevole su cui poggia l'indagine della *perte de chance.*

Si è consapevoli, peraltro, che con questa prima enunciazione per accumulazione dei problemi si è corso il rischio di stressare il lettore, ma si è scelta, con decisione, questa strategia espositiva. Si è convinti, infatti, che, da un lato, fosse bene mostrare, in modo immediato, la complessità del tema della risarcibilità del danno da perdita di *chance* e che, dall'altro lato, fosse necessario, in via preliminare, un inquadramento del problema alla luce delle questioni presupposte dalla *chance.*

[19] Sarà dirimente, a tal proposito, l'indagine sulla natura giuridica della responsabilità civile giacché, com'è noto, il riparto dell'onere probatorio previsto in materia di responsabilità c.d. contrattuale, ex art. 1218 c.c., differisce notevolmente da quello indicato in campo aquiliano, ai sensi degli artt. 2043 e ss c.c.

[20] Di triplice incertezza, del danno, del nesso causale e della prova, parla in particolare CRICENTI G., *La perdita di* chance *come diminutivo astratto*, in Resp. civ. e prev., 6/2016, 2073.

Nel proseguo dell'analisi si prediligerà, viceversa, un'impostazione di stampo ordinatorio che, recuperando il *fil rouge* sotteso alla responsabilità per la perdita di *chance*, dia conto della teoria eziologica e di quella ontologica per giungere, infine, a condividere l'approccio proposto di una sintesi tra le due tesi che possa essere efficace dal punto di vista della tutela giuridica offerta.

3.2 La *chance* eziologica.

Di *chance* si è sempre parlato, invero, pur senza nominarla.

È questa un'acquisizione pacifica che rintraccia la *chance* nella prova del danno subito, legandola al risarcimento del lucro cessante.

In questo contesto, la *chance* costituisce, infatti, il grado di probabilità con cui il danneggiato avrebbe ottenuto il vantaggio finale sperato qualora non si fosse verificata l'altrui interferenza illecita. Attraverso la domanda risarcitoria si chiede, dunque, di reintegrare il danno subito dalla perdita del risultato finale che ragionevolmente sarebbe stato raggiunto dal danneggiato se non si fosse imbattuto nell'ingerenza altrui.

La *chance* rileva, pertanto, in questa prospettiva, come criterio probabilistico di accertamento processuale della causalità giuridica al fine di individuare e quantificare il danno risarcibile. In applicazione della ben nota *Differenztheorie*[21], si procede, così, alla selezione dei danni meritevoli di ristoro, in quanto conseguenza diretta e immediata dell'illecito.

Il termine *chance* viene impiegato, in questo modo, per indicare la causalità giuridica e individuare, quindi, il tipo di danno risarcibile; più precisamente, qui la *chance* designa la prova (probabilistica) della causalità giuridica e, dunque, la prova (probabilistica) del danno risarcibile. La *chance* diviene, in tal modo, sinonimo di prova della responsabilità civile, identificandosi con il principio probabilistico del "*more probable than not*".

Al filone eziologico della *chance* aderisce, invero, il giudice amministrativo che in primo grado si è occupato della pretesa risarcitoria avanzata dal Consorzio Aldo Adige Autonoleggiatori.

Nella specie, il Tar ha rigettato la domanda di risarcimento del danno da perdita di *chance* perché il ricorrente non era stato in grado di fornire la prova certa, nel senso della certezza probabilistica, del diritto preteso. Intendendo la *chance* in termini probabilistici, il tribunale esige, infatti, che il ricorrente dimostri, con un elevato grado di probabilità, che, qualora l'amministrazione non avesse illegittimamente prorogato la durata della concessione già in essere, bensì avesse indetto correttamente una

[21] Com'è noto, l'elaborazione della *Differenztheorie* si deve alla dottrina tedesca e, in particolare, a MOMMSEN F., *Zur Lehre von dem Interesse*, Schwetshke Braunscweig, 1855.

procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio in questione, egli stesso avrebbe ottenuto l'aggiudicazione del contratto. Si tratta, quindi, di verificare la consistenza della *chance* di aggiudicazione.
L'uso del termine *chance* non deve, però, trarre in inganno dal momento che, in questo caso, non si risarcisce la *chance* danneggiata bensì la mancata aggiudicazione che ragionevolmente, ovverossia probabilmente, si sarebbe ottenuta se l'illecito non vi fosse stato. Individuando il bene della vita anelato nell'aggiudicazione del contratto, il Tar qualifica, quindi, l'istanza risarcitoria come un'ordinaria domanda di risarcimento del danno derivante dalla lesione dell'interesse legittimo pretensivo di cui è titolare il consorzio. Conseguentemente, non essendo stata fornita la prova che il ricorrente si sarebbe aggiudicato il contratto di trasporto pubblico con una probabilità positiva superiore a quella negativa, i giudici negano il richiesto risarcimento del danno.
È chiaro, tuttavia, che, intesa in questo senso, la *chance* risulta insoddisfacente ogni qual volta il danneggiato non riesca a provare, appunto, che, con più probabilità che non, avrebbe raggiunto il risultato desiderato se non vi fosse stata l'altrui interferenza illecita. Se si seguisse la rigorosa applicazione del criterio probabilistico per l'accertamento processuale del danno subito, si giungerebbe, infatti, a una prova mancata, foriera di un danno incerto. Questo epilogo imporrebbe, quindi, al giudice, in uno alla regola di giudizio insita nell'art. 2697 c.c., di rigettare la domanda risarcitoria sebbene avverta la soluzione concreta come iniqua.
È, dunque, il problema dell'insussistenza o insufficienza di prova a generare insofferenza per una *chance* appiattita meramente sul grado di probabilità.
L'esemplificazione consente di mettere in luce, d'altronde, un altro aspetto della teoria eziologica, portando ad approfondire ulteriormente i rapporti intercorrenti tra la *chance* e la causalità.
La vicenda concreta sottoposta al vaglio del giudice amministrativo si conclude, invero, non solo con una prova incerta di un danno incerto ma anche, e ancor prima, con una prova incerta di una responsabilità incerta.
L'epilogo cui si perviene riguarda, dunque, "a valle" il danno risarcibile ma concerne "a monte" la stessa sussistenza della responsabilità della p.a. Il ricorrente non è riuscito a provare, infatti, che la condotta illecita tenuta dall'amministrazione, attraverso la proroga illegittima della concessione e la mancata indizione di una procedura di gara, abbia procurato un danno a una posizione giuridica di cui è titolare[22]. Non è riuscito a dimostrare, in

[22] Il rilievo svolto viene evidenziato, altresì, da FOLLIERI E., *L'ubi consistam della perdita di chance nel diritto amministrativo*, in https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/follieri-l-ubi-consistam-della-perdita-di-chance-nel-diritto-amministrativo.

breve, la lesione dell'interesse legittimo pretensivo. Ciò vuol dire che a cadere è, anzitutto, il danno-evento e, poi, il danno-conseguenza.

L'ovvietà di tale conclusione non va, tuttavia, sottovalutata perché illumina un elemento rimasto finora nelle retrovie, ossia la causalità materiale.

La domanda risarcitoria viene respinta dal Tar, infatti, in considerazione primariamente dell'assenza di prova del danno-evento e della causalità materiale: manca, in sintesi, la dimostrazione del primo segmento causale che lega la condotta illecita della p.a. alla lesione del bene giuridicamente protetto, qual è, in ipotesi, l'interesse legittimo pretensivo all'aggiudicazione del contratto.

Occorre, a tal proposito, recuperare la definizione di *chance* in termini di incognita per estendere quelle osservazioni anche all'interesse legittimo pretensivo[23]. Pur immaginando che l'amministrazione avesse indetto la gara, non si può affermare, infatti, secondo lo *standard* della certezza probabilistica, che il ricorrente si sarebbe aggiudicato il contratto. È semplice rilevare, in tal senso, che non si è in grado di valutare, nemmeno virtualmente, quanti operatori economici si sarebbero presentati, quali sarebbero state le offerte proposte né quale sarebbe stata la scelta dell'amministrazione. Questa incapacità di giudizio è un problema, d'altronde, che non riguarda direttamente i limiti del sindacato giurisdizionale sul potere discrezionale ma che riguarda principalmente la morfologia del corso degli eventi, interrotto bruscamente dalla scelta illegittima dell'amministrazione di prorogare la concessione già in essere.

Ci si confronta, pertanto, con un limite di predittività che disvela una zona oscura sottratta alla conoscenza umana[24]. Si tratta di uno di quei casi in cui è oggettivamente impossibile sapere come sarebbero andate le cose se non si fosse verificata l'interferenza illecita altrui.

Si torna, per tale via, al problema della causalità incerta, riferita più gravemente, questa volta, al segmento della causalità materiale.

Lo sbarramento cognitivo interrompe, infatti, bruscamente l'accertamento del nesso causale che lega la condotta illecita alla lesione del bene giuridicamente rilevante e trascina, altresì, nel buco nero della conoscenza gli altri fattori causali che avrebbero comunque potuto porre il

[23] Si badi che, in questa sede, non si sta affermando che *chance* e interesse legittimo siano la stessa cosa, ancorché nominata diversamente. Piuttosto, si sta ravvisando una caratteristica in comune, giustificando l'estensione all'interesse legittimo delle considerazioni già svolte rispetto alla *chance*.
Non può sottacersi, d'altronde, che i rapporti intercorrenti tra la *chance* e l'interesse legittimo siano tutt'oggi assai dubbi.
Per un'indagine al riguardo si veda, più avanti, la nota n. 35.

[24] Valga, al riguardo, il richiamo al volume prezioso di PUCELLA R., *La causalità «incerta»,* Torino, 2007. È d'effetto, invero, l'esordio in cui, citando William Kneale che definiva la probabilità come il «sostituto con cui cerchiamo di compensare le carenze della nostra conoscenza», «la cui estensione è minore di quanto vorremmo», l'autore affronta di petto il problema dei limiti della conoscenza umana. L'intero volume si caratterizza, d'altronde, per un approccio maturo al tema della causalità incerta, che involge, altresì, profonde riflessioni filosofiche ed esistenziali sullo stato di incertezza.

danneggiato nella medesima situazione in cui alla fine si è trovato per effetto dell'illecito.

In questo modo, la causalità materiale, tradizionalmente intesa come causalità integrale, finisce per sfuggire alla logica binaria della regola "*all or nothing*" per aprirsi al problema della responsabilità incerta, risolto talora con la responsabilità proporzionale[25] talaltra con la responsabilità attenuata. Parimenti si cede il passo all'introduzione di un temperamento alla rigidità della causalità integrale per mezzo o della causalità apporzionata[26] o della causalità attenuta.

In questo contesto si colloca, in particolare, la *chance*, capace forse di dar luogo a una responsabilità attenuata per il tramite di una causalità attenuata.

A tal proposito si è soliti discorrere, invero, di una "scala discendente della causalità" [27] o, meglio, di una graduazione della prova della causalità che prende le mosse dall'elevato grado probatorio richiesto dall'art. 533 c.p.p. in sede di dichiarazione della responsabilità penale, attraverso la formula "al di là ogni ragionevole dubbio", degrada, poi, nello *standard* probatorio fondato sul criterio del "più probabile che non" in materia di responsabilità civile e arriva, infine, alla più tenue regola del "meno probabile che non"[28] nell'accertamento della perdita della *chance*. Si elabora, dunque, una forma cadetta di prova della causalità della *chance*[29].

Simmetrica al *climax* discendente della causalità sembra, infine, la proposta di enucleare un *tertium genus* di responsabilità che, accanto alla responsabilità penale e alla responsabilità civile, collochi la responsabilità per perdita di *chance*.

La chance appare, in definitiva, come una comoda via di fuga per uscire dal vicolo cieco dell'*aut..aut...* che pone la prova della causalità nel giudizio della responsabilità civile.

L'alternativa secca genera, infatti, una forma di insofferenza rispetto all'opzione del rigetto integrale della richiesta di risarcimento del danno, visto che l'altrui interferenza illecita costituisce una verità processuale e,

[25] È questa, in particolare, la proposta di CAPECCHI M., *Il nesso di causalità. Dalla* condicio sine qua *non alla responsabilità proporzionale*, Padova, 2012. Secondo l'autore, la responsabilità proporzionale diviene, infatti, lo strumento di "gestione dell'incertezza del rapporto causale", sancendo il tramonto progressivo della causalità tradizionale.

[26] La causalità apporzionata viene frequentemente invocata, invero, per risolvere il problema delle concause e della causalità multifattoriale. Sul punto, si rinvia alla lucida analisi di PIRAINO F., *Il nesso di causalità*, Europa e dir. priv., 2/2018, 399.

[27] Si veda, per tutte, la sentenza della Corte di Cassazione, civ., sez. III, 16 ottobre 2007, n. 21619.
In tema di graduazione della causalità si rinvia, altresì, alla disamina svolta da LOCATELLI L., *Le differenti vesti della chance perduta e i suoi criteri di risarcibilità*, in Resp. civ. e prev., 2008, 2360.

[28] L'espressione è coniata da CAPECCHI M., *Dalla perdita di chance alla responsabilità proporzionale,* in Contratto e impresa, 1/2021, 23.

[29] Sulla distinzione tra la "causalità dell'evento lesivo" e la "causalità della *chance*" si rinvia a BARCELLONA M., *op. cit.*, il cui contributo costituisce un vero e proprio caposaldo per chi intenda approfondire il tema della risarcibilità del danno da perdita di *chance*.

ciò nondimeno, non può essere considerata come l'antecedente causale certo né dell'evento dannoso né delle conseguenze pregiudizievoli.
Questo senso di irrequietezza diviene, così, la premessa per una riscoperta della *chance* valorizzata come probabilità in sé e per sé considerata. Si tenta, allora, di dar voce a quel senso di iniquità, già delineato nell'introduzione di questo scritto, recuperando il significato pieno della *chance*.
È tale sentimento di (in)giustizia sostanziale che giustifica, storicamente, la riformulazione del problema della *chance*, aprendo la strada alla risarcibilità del danno da perdita di *chance*.
Si ridimensiona, così, la portata probabilistica della *chance*, senza rinnegarne, tuttavia, la dimensione processuale, e si enfatizza la probabilità in sé e per sé considerata.

3.3 La *chance* ontologica.

Che la probabilità abbia un valore in sé è, invece, il manifesto della teoria ontologica.
Il riconoscimento di un'autonoma dignità economica e giuridica costituisce, invero, il presupposto ineludibile per intavolare la discussione sulla risarcibilità del danno da perdita di *chance*.
La domanda risarcitoria proposta può essere vagliata, infatti, solo se si individua un danno (certo) meritevole di ristoro. Non è un caso, invero, se la corrente ontologica muove dalla definizione di *chance*, intesa tralatiziamente dalla giurisprudenza civile e amministrativa, "come concreta ed effettiva occasione favorevole di conseguire un determinano bene, non una mera aspettativa di fatto ma un'entità patrimoniale a sé stante, giuridicamente ed economicamente suscettibile di autonoma valutazione". È per questa via che si giunge, dunque, a quella conclusione che è stata variamente definita[30] come "ipostatizzazione", "reificazione" o "entificazione" della *chance*.
Si è spostata, in tal modo, la *chance* dal tipo di danno risarcibile al bene danneggiato o alla situazione soggettiva lesa. Del pari, si è spostato il fuoco dell'attenzione dalla causalità giuridica alla causalità materiale. E si è semplificata, altresì, la prova.
Il problema di individuare il bene o la situazione lesa, consustanziale all'ingiustizia del danno in ambito aquiliano, si risolve, invero, piuttosto agevolmente richiamandosi, appunto, la *chance* in sé e per sé considerata.
In questo modo, si evita di ricadere nel tranello della risarcibilità degli interessi di mero fatto e si individua, piuttosto, un interesse di diritto

[30] Impiegano le diverse etichette BARCELLONA M., *op. cit.,* CAPECCHI M., *Il nesso di causalità. cit.* e PIRAINO F., *op. cit.*

degno di tutela in forma risarcitoria, sussumendo la *chance* sotto la logica dell'appartenenza. Non stupisce, allora, se qualcuno ha parlato di una sorta di proprietà anteriore[31], assimilando la *chance* a un bene suscettibile di apprensione. Di quale bene si tratti è, tuttavia, arduo da dirsi. Se alcuni hanno invocato, al riguardo, la figura del bene immateriale o virtuale[32], altri hanno, invece, osservato che non residuerebbe null'altro che il mero valore astratto del calcolo matematico[33] delle probabilità.

Un affine percorso esegetico giunge, altresì, ad affermare la risarcibilità del danno da perdita di *chance*, esplorando il profilo della situazione lesa. Per tale via, o si costruisce la stessa possibilità come una posizione giuridica autonoma o si riconduce la *chance* all'aspettativa di diritto[34], valorizzando il comune elemento dell'affidamento ragionevole[35], oppure si inquadra l'istituto all'interno del diritto all'integrità patrimoniale. Il panorama si arricchisce ulteriormente, inoltre, se si volge lo sguardo alla dottrina amministrativa, giacché in questo caso la *chance* viene variamente assorbita dalla figura dell'interesse legittimo o viene esaltata per dar spazio agli interessi procedimentali[36].

Una volta individuato il bene danneggiato o la situazione lesa, si mette in risalto, altresì, il segmento della causalità materiale, obliterandosi quello della causalità giuridica.

[31] Il riferimento è a PARTISANI R., *Lesione di un interesse legittimo e danno risarcibile: la perdita di chance*, in Resp. civ. e prev., 3/2000, 566.

[32] Per sfuggire al principio del *numerus clausus* dei diritti reali è sempre più frequente, negli ultimi anni, il richiamo alla figura del bene immateriale o virtuale, integrante un nuovo oggetto del diritto di proprietà e non già un innovativo modo di essere della proprietà o un atipico diritto reale. Si pensi, in tal senso, anche alla *querelle* sviluppatasi intorno alla cessione di cubatura, da ultimo risolta dalla Corte di Cassazione civ., sez. un., 23 marzo 2021, n. 16080.

[33] A ciò si riduce la probabilità, secondo PUCELLA R., *op. cit.*

[34] In questo senso si vedano BUSNELLI F. D., *La responsabilità civile dello Stato*, in Danno e resp., 1/1999, 10, MAZZAMUTO S., *Il danno da perdita di una ragionevole aspettativa patrimoniale*, in Europa e dir. priv., 2010, 49 e SEVERI C., *op. cit.*

Va osservato, in particolare, che, accentuando l'elemento fiduciario, MAZZAMUTO, seguito da SCOGNAMIGLIO C., *Riflessioni in tema di risarcimento del danno per c.d. perdita della chance*, in Resp. civ. e prev., 6/2020, 1742, ambienta il danno da perdita di *chance* esclusivamente in ambito contrattuale. In tal senso, si afferma, infatti, che «la *chance* è una ragionevole aspettativa patrimoniale che alternativamente postula un programma di azione – qual è per eccellenza l'obbligazione […] – ovvero una relazione presieduta da un obbligo di correttezza o di protezione, anche in sede precontrattuale o del c.d. contatto sociale, sempre che tutto si mantenga all'interno dell'area di salvaguardia predisposta dall'obbligo. Dall'altro canto, l'aspettativa affonda le sue radici nell'affidamento, il quale presuppone una relazione governata per lo meno dall'imperativo di buona fede».

[35] Al riguardo, non può sottacersi che, in tema di tutela dell'affidamento, la giurisprudenza della Cassazione stia seguendo la stessa strada già imboccata con riferimento al danno da perdita di *chance*, per giungere ad affermare la risarcibilità del danno da lesione in sé dell'affidamento ragionevole. Analogamente si ipostatizza, infatti, anche l'affidamento, qualificandolo come una situazione soggettiva autonoma e se ne ammette, conseguentemente, la risarcibilità. Si veda, sul punto, la sentenza della Cass. civ., sez. un., 28 aprile 2020, n. 8236.

[36] I rapporti intercorrenti tra la *chance* e l'interesse legittimo sono tutt'oggi assai dubbi. Se, per taluno, la *chance* individua l'oggetto dell'interesse legittimo, per talaltro, coincide con lo stesso interesse legittimo oppure, ancora, con l'interesse sostanziale sotteso all'interesse legittimo, raffigurando, in definitiva, la possibilità di conservare o di acquisire il bene. Per un approfondimento dei rapporti tra *chance* e interesse legittimo si rinvia a PARTISANI R., *op. cit.* e a TRIMARCHI BANFI F., *op. cit.*

In questo coacervo di questioni non può dirsi isolata, allora, la posizione di CAPUTO O. M., *La perdita di «chance» ontologica approda nelle aule della giustizia amministrativa*, in Urb. e app., 6/2015, 708. Secondo l'autore, infatti, «il danno da perdita di *chance*, di scaturigine civile, si candida "per sua natura" a governare il risarcimento per lesione dell'interesse legittimo».

Al riguardo è necessario, tuttavia, un chiarimento.
All'interno della stessa teoria ontologica[37] della *chance* si assiste, invero, a una scissione tra quanti ritengono sufficiente la dimostrazione del danno da perdita di *chance*, per accedere alla tutela risarcitoria, e quanti reputano altresì necessaria la prova delle conseguenze pregiudizievoli che la lesione della *chance* avrebbe causato.
Per i primi, la *chance* costituirebbe, invero, un danno emergente[38] meritevole di risarcimento; per i secondi, invece, deve ancora verificarsi che la lesione della *chance* abbia provocato, a cascata, delle ripercussioni negative nella sfera del ricorrente.
Ci si è convinti, però, di un'idea, ossia che il rinvio, sul punto, al danno emergente sia pericolosamente fuorviante.
Il primo indirizzo si arresta, invero, sulla soglia del danno-evento, senza verificare affatto l'esistenza e la consistenza del danno-conseguenza. In questo contesto, l'assimilazione della *chance* al danno emergente – che, com'è noto, costituisce una categoria del danno-conseguenza, alla stregua del disposto dell'art. 1223 c.c. – svia significativamente l'interprete e nasconde la più perniciosa operazione che si sta realmente compiendo. Si sta, infatti, risarcendo la perdita in sé della *chance*: è, dunque, la stessa perdita a integrare il danno, rendendo irrilevante un accertamento delle conseguenze pregiudizievoli subite per effetto della lesione della *chance*. Si tratta, in definitiva, di un danno *in re ipsa*[39]*.* Il richiamo alla valutazione equitativa da parte del giudice, ai sensi dell'art. 1226 c.c., serve, infatti, solo per dare consistenza al danno da perdita di *chance*, non anche per provarne l'esistenza.
È questo un esito dirompente, se si presta attenzione.
Con il risarcimento del danno da perdita di *chance* si sta accorciando[40], infatti, il nesso causale, limitandolo alla sola causalità materiale, si sta

[37] A questa teoria aderiscono, ad esempio, DE CUPIS A., *Il risarcimento della perdita di una «chance»*, in Giur. it, 1/1986, 1181, NAPOLI G. E., *La perdita di chance nella responsabilità civile*, in Resp. civ. e prev., 1/2018, 52 e NERI V., *La chance nel diritto amministrativo: una timida proposta*, in Urb. e app., 3/2018, 293.
[38] In tal modo, si identifica con certezza un danno presente già verificatosi nella sfera del ricorrente, capace di rivendicare protezione giuridica attraverso la tecnica del risarcimento.
In ogni caso, va notato che la distinzione tra danno emergente e lucro cessante non può indebitamente sovrapporsi alla differenziazione del danno presente dal danno futuro. Quest'ultima riguarda, infatti, il momento giudiziale della liquidazione del danno, e non già quello storico della sua verificazione. Sul punto si rimanda all'analisi di BOCCHIOLA M., *op. cit.*
[39] Sul danno in *re ipsa* e sulle implicite presunzioni probatorie sollecita l'attenzione PUCELLA R., *op. cit.*
Al riguardo, l'autore osserva che l'espressione "danno da perdita di *chance*" alimenta una convinzione istintiva, ma ingannevole, di dimostrata correlazione tra la possibilità di configurare *ex ante* la realizzabilità del risultato sperato e la constatazione successiva rispetto alla condotta negligente dell'oramai certa irrealizzabilità del risultato stesso. Ciò spinge a ravvisare un'implicita relazione causale, indimostrata però, tra condotta colposa e perdita di *chance*. Ne consegue che l'ascrizione di responsabilità poggia su di una doppia presunzione dell'esistenza di un nesso causale: nel senso, anzitutto, che la condotta colposa abbia concretamente aumentato il rischio del danno; e nel senso, poi, che tale incremento di rischio si ponga in relazione di causa-effetto con l'evento successivamente verificatosi, per aver trasformato l'alea originaria, forse destinata a rimanere tale, in un evento inevitabile.
[40] Che l'operazione di riduzione del nesso causale sia ancora più complessa, e sottile, è evidenziato da PIRAINO F., *op. cit.*, secondo cui, in tema di danno da perdita di *chance*, non soltanto si sostituisce la causalità giuridica

abdicando al danno-conseguenza e si sta rinunciando al *proprium* della responsabilità civile. Si sta mutando, in definitiva, la struttura dell'illecito civile e si sta torcendo la funzione della responsabilità civile.

Questo esito è piuttosto evidente, a giudizio di chi scrive, se si volge lo sguardo al carico probatorio richiesto in sede processuale. Una volta reificata la possibilità in sé, è sufficiente, infatti, dimostrare, anche per il tramite di indici presuntivi, che la stessa possibilità è venuta meno in conseguenza del comportamento illecito altrui per ottenere il risarcimento del danno, sia pure in una misura modesta ed equitativamente commisurata dal giudice. È evidente, allora, l'alleggerimento dell'onere probatorio gravante sul danneggiato. In sintesi, attraverso il risarcimento, si offre tutela alla perdita della possibilità in sé. Si compensa, in tal modo, la privazione della "risorsa"[41] che il danneggiato avrebbe potuto spendere per giocare le sue carte, è il caso di dire[42].

Giova formulare, inoltre, un'ulteriore precisazione.

Come insegna la teoria generale del reato, il danno-evento potrebbe rivelare, invero, tanto un illecito di evento quanto un illecito di pura condotta. Orbene, se si applicano tali categorie alla fattispecie in esame, può osservarsi che il danno da perdita di *chance* non solo arretra dal danno-conseguenza al danno-evento ma, di più, retrocede ad un illecito di pura condotta[43]. Non sorprende, a questo punto, che il danno da perdita di *chance* intersechi sovente il tema della violazione delle regole di mera condotta, avvicinandosi, per il tramite del danno da lesione dell'affidamento, all'obbligo di comportarsi secondo correttezza e buona fede[44].

con la causalità materiale ma, di più, si soppianta l'accertamento della casualità generale con il giudizio relativo esclusivamente alla causalità individuale.

Sviluppando questo spunto di riflessione TASSONE B., *Causalità e perdita di chance*, *cit.* introduce, altresì, la distinzione tra *chance* collettiva e *chance* individuale, doppiando in tal modo la dicotomia tra la causalità generale e quella individuale, ormai acquisita al diritto dalla celebre sentenza Franzese, pronunciata dalla Cass. pen., sez. un., 11 settembre 2002, n. 30328. Occupandosi, in particolare, della causalità incerta e dei limiti della conoscenza umana, l'autore osserva che, se non è possibile conoscere le *chances* individuali, è possibile conoscere, tuttavia, le *chances* collettive. Pertanto, ciò che non si può conoscere circa il caso specifico vale, invece, in chiave aggregata. Se non si può dire, infatti, in quale classe di casi si colloca la fattispecie concreta (o, detto altrimenti, quale sia la percentuale della *chance* individuale), si possono conoscere, diversamente, le classi di casi, espresse in termini percentuali, astrattamente possibili. In questo senso, la *chance* individuale diviene, allora, il frammento di una più ampia *chance* collettiva.

[41] L'espressione efficace è di SEVERI C., *op. cit.*

[42] In termini analoghi TASSONE B., *Causalità e perdita di chance*, *cit.,* p. 330*:* «"Tutti hanno diritto a tirare in aria la propria moneta" (o se si vuole il proprio "dado", visto che secondo alcuni la chance mutua la propria terminologia dalla *cadentia* del noto strumento di gioco)».

[43] L'intuizione si deve, ancora una volta, a TASSONE B.

Deve osservarsi, tuttavia, che la qualificazione del danno da perdita di *chance* in termini di illecito di pura condotta si avvicina più all'illecito senza evento, che all'illecito senza danno evocato dall'autore.

[44] L'intersezione è ancora più evidente, invero, se ci si sofferma sulla responsabilità civile della pubblica amministrazione. Il tema esonda, tuttavia, dal campo d'indagine odierno. Sul punto sia consentito rinviare, tra gli altri, a BITETTO A., *Chance perduta come fonte di danno per mancato rispetto delle "regole". Ma quanto vale un'occasione?*, in Danno e resp., 4/2002, 393 e BONOMI M., *La perdita di chance quale danno risarcibile in via autonoma a seguito di illegittimo comportamento della pubblica amministrazione*, in Nuova giur. civ. comm., 2011, I, 307.

La suggestione espressa intende, d'altronde, semplicemente svelare ciò che si agita alle spalle della polemica sulla risarcibilità del danno da perdita di *chance*, senza negarne, in questa sede, l'utilità concretamente assunta.

Diversamente, il secondo filone secessionista della corrente ontologica esige la prova non soltanto del danno da perdita di *chance* ma anche delle conseguenze pregiudizievoli che questo ha causato nella sfera del ricorrente. Pur aderendo maggiormente alla struttura tradizionale dell'illecito civile, questa impostazione finisce, tuttavia, per moltiplicare i problemi della *chance*, doppiandoli altresì sul versante del danno-conseguenza. Si chiede, infatti, al ricorrente di provare, secondo l'ordinario criterio probatorio del "più probabile che non", quale probabilità di conservazione o, addirittura, di successo avrebbe avuto la sua *chance* se non si fosse verificata l'interferenza illecita altrui[45]. Applicandosi il grado di probabilità alla probabilità in sé si genera, infine, una figura abnorme[46], qual è la *chance* (eziologica) della *chance* (ontologica).

È in questo contesto che si colloca l'accesa discussione sulla c.d. soglia di risarcibilità della *chance*.

In alcune sentenze si legge, infatti, che il danno da perdita di *chance* per essere risarcibile deve possedere un grado di probabilità pari almeno al 50% + 1; in altre, invece, si ripudia il riferimento a una percentuale fissa, superiore o inferiore al 50%, preferendosi una valutazione *case by case*.

In tal modo si finisce, tuttavia, per smentire la stessa premessa della risarcibilità della perdita della *chance* ontologica, per reimpostare il problema nei termini della *chance* eziologica. È palese, dunque, la confusione concettuale e il disordine applicativo che scaturiscono dalla figura della *chance*.

In questo caos la giurisprudenza prevalente quantifica il danno da perdita di *chance* tenendo conto, da un lato, della clausola bagattellare e, dall'altro lato, del coefficiente di riduzione.

Con riferimento al primo aspetto, si invoca il principio della tolleranza insito nel canone solidaristico, posto dall'art. 2 Cost., e si predica la risarcibilità esclusivamente di una *chance* seria ed economicamente significativa. Per tale via si introduce, dunque, la distinzione tra *chance* risarcibile e *chance* irrisarcibile. In questa prospettiva, la rilevanza della soglia della *chance* passa dal momento della verifica della consistenza del danno a quello dell'accertamento dell'esistenza del danno stesso[47]. La

[45] Per la duplicazione della *chance* si veda CHINDEMI D., *Il danno da perdita di chance*, Milano, 2007.

[46] Di vero e proprio "*monstrum* giuridico" parla PACCES A. M., *Alla ricerca delle chances perdute: vizi (e virtù) di una costruzione giurisprudenziale*, in Danno e resp., 6/2000, 658.

[47] Sulla distinzione tra esistenza e consistenza della *chance* e, quindi, sulla rilevanza della soglia di risarcibilità della *chance* si rinvia, in particolare, a TRIMARCHI BANFI F., *La chance giuridicamente rilevante: esistenza e consistenza*, in Foro it., 9/2015, 442 e *idem, op. cit.*

collocazione sistematica dell'importanza della soglia della *chance* fluttua, allora, ancora una volta, tra l'accertamento dell'*an* e la valutazione del *quantum*.

Con riferimento al secondo aspetto, si richiama, poi, in sede di liquidazione del danno, un determinato coefficiente di riduzione che, assumendo come parametro di riferimento[48] il bene finale anelato, calcola il grado di probabilità di conseguimento in relazione alle specificità del caso concreto. In questo senso si pone, ad esempio, la riduzione del 10% applicata frequentemente nelle controversie risarcitorie devolute, in materia di appalti, al giudice amministrativo. Il coefficiente di riduzione individuato gode, invero, di una copertura legislativa, rintracciata grazie al meccanismo dell'interpretazione analogica: il valore di un decimo è stato indicato, infatti, dal legislatore sia nel caso in cui l'amministrazione receda dal contratto sia con riferimento al *project financing*[49].

A questa ricostruzione aderisce, precisamente, la sentenza in commento del Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268, riformando, per l'effetto, la statuizione del Tar relativa alla pretesa risarcitoria avanzata dal consorzio ricorrente.

Il giudice dell'appello vaglia, invero, la domanda di risarcimento del danno proposta in termini non già di *chance* eziologica, bensì di *chance* ontologica. In questa prospettiva, dunque, il bene danneggiato non è la *chance* di aggiudicazione (*id est* il bene della vita inerente all'interesse legittimo pretensivo) ma la *chance* di competizione. Con l'illegittima proroga della concessione in corso e con il mancato espletamento della procedura ad evidenza pubblica, l'amministrazione ha pregiudicato, infatti, la "possibilità di concorrere" o, se si vuole, la "possibilità di giocare"[50] che il consorzio avrebbe avuto se fosse stata indetta la gara. È la privazione di tale possibilità che viene, quindi, compensata attraverso la tutela risarcitoria.

Va particolarmente apprezzato, d'altronde, l'apparato motivazionale predisposto al fine di riconoscere il diritto al risarcimento del danno. La decisione ripercorre, infatti, i problemi della causalità incerta, del danno incerto e della prova incerta per individuare nella *chance* uno "sbocco di tutela" capace di dar voce a una precisa esigenza giurisdizionale. È in

[48] Il metro del risultato finale anelato è fortemente criticato da CRICENTI G., *La chance come bene autonomo. cit.*, rivelando un cortocircuito della teorica della *chance,* giacché, in sede di liquidazione del danno da perdita di *chance,* perdura uno stretto legame con il risultato finale da cui si è tentato, invece, di emancipare l'istituto. Secondo l'autore, quindi, o la *chance* si sgancia dal risultato finale sperato, per acquisire una propria indipendenza concettuale, oppure non ha alcun senso discorrere di *chance* come di bene a sé stante, suscettibile di un'autonoma valutazione dal punto di vista giuridico.

[49] Si vedano, al riguardo, l'originaria formulazione dell'art. 345, della l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, riprodotta poi nell'art. 122, del d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554 e attualmente riproposta dall'art. 109, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; si veda, infine, in tema di *project financing*, l'art. 37septies, comma 1, lett. c), della l. 11 febbraio 1994, n. 109.

[50] Non è un caso, peraltro, se in sede di liquidazione del danno da perdita di *chance*, nella materia degli appalti pubblici, si richiama frequentemente anche la teoria dei giochi.

questo contesto che si afferma il risarcimento del danno da perdita di *chance* quale "ipotesi di danno solo ipotetico", giacché "non si può oggettivamene sapere se un risultato vantaggioso si sarebbe o meno verificato". "Per superare l'*impasse* dell'insuperabile deficienza cognitiva del processo eziologico", si trasforma, così, il sacrificio della possibilità di conseguire il risultato finale in un bene giuridico autonomo e si individua l'ingiustizia del danno nel nocumento di un *quid* giuridico, minore ma appunto autonomo, qual è la spettanza attuale di una mera possibilità. Si accoglie, quindi, la domanda risarcitoria proposta ritenendo, anzitutto, dimostrata l'esistenza del danno, sulla base di una prova semplificata[51], e valutando, poi, equitativamente, ai sensi dell'art. 1226 c.c., l'ammontare concreto del danno, nel limite del 10% su indicato.

La rapida analisi del caso sottoposto al sindacato del Consiglio di Stato consente, peraltro, di evidenziare un ultimo elemento fondamentale nella ricostruzione ontologica della *chance*. In questo contesto, il danno da perdita di *chance* viene qualificato, infatti, come danno non già incerto bensì ipotetico[52], per divincolarsi dal principio della certezza del danno, senza rinnegarlo, però, apertamente.

In queste pagine si è tentato, tuttavia, di dimostrare che il problema dell'incertezza del danno viene del tutto aggirato dalla teoria della *chance* ontologica, giacché la preminenza del danno-evento (e della sola causalità materiale) oscura completamente l'importanza del danno-conseguenza (e della causalità giuridica), con tutto ciò che ne deriva in punto di struttura dell'illecito civile e di funzione della responsabilità civile.

3.4 Una sintesi tipologica: la *chance* bifida.

Nell'analisi fin qui svolta si son, dunque, ripercorse criticamente tanto la teoria eziologica quanto quella ontologica[53], utilizzando le categorie proprie della responsabilità civile anche per affrontare la questione della risarcibilità del danno da perdita di *chance*.

[51] A tal fine si reputa sufficiente, infatti, la dimostrazione di due soli elementi, da cui dedurre presuntivamente, se non automaticamente, la prova del danno da perdita di *chance*. In primo luogo, è senz'altro necessaria la prova della condotta illecita dell'amministrazione, prova che merge chiaramente dallo svolgimento dell'intero processo amministrativo. In secondo luogo, è richiesta la prova, desumibile anche per il tramite di agevoli deduzioni difensive, della titolarità della *chance* di competizione in capo al consorzio ricorrente. In questa prospettiva, è considerato sufficiente che il consorzio abbia dedotto di essere un operatore del settore, nella disponibilità di autorizzazioni, mezzi e risorse necessari per l'esecuzione del contratto di servizio e che abbia manifestato in più occasioni il proprio interesse a svolgere personalmente il servizio di trasporto pubblico locale. La prova di questi due elementi conduce, infine, a ritenere *ex se* provato il danno da perdita di *chance.*
Si ha, dunque, l'impressione che l'esame della vicenda concreta confermi la convinzione maturata in relazione alla risarcibilità del danno da perdita di *chance* alla stregua di un danno-evento di pura condotta.

[52] È questa l'impostazione proposta, in particolare, da BARCELLONA M., *op. cit.*, per il quale la *chance* indica un «*danno ipotetico*, ossia una situazione ove non si sa e *non si può oggettivamente sapere*, se un risultato vantaggioso si sarebbe o meno verificato", coinvolgendo esclusivamente quelle situazioni di "*incertezza ontologica* (= ove non si danno *già in astratto* conoscenze sufficienti ad affermare che senza l'inadempimento o l'interferenza illecita il risultato favorevole si sarebbe con certezza verificato)». Il corsivo, si badi, è dell'autore.

[53] Per un *excursus* rapido ma denso si rimanda, altresì, a CARINGELLA F., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Roma, 2016, X edizione, 248-252.

In questo paragrafo si proverà, ancora, ad offrire al lettore una soluzione personale che, forte dei consensi raccolti negli ultimi tempi, non lasci scoraggiati dinanzi al problema della *chance*.

Sarà necessario, allora, recuperare le osservazioni già formulate nell'introdurre il tema d'indagine per comprendere pienamente l'impostazione proposta.

Innanzitutto, deve condividersi quel senso dilagante di incertezza che si è più volte richiamato. Ci si è persuasi, infatti, che questo sia il punto di partenza irrinunciabile per affrontare con la dovuta serenità d'animo il tema della *chance*, in quanto sublimazione dell'incertezza stessa.

In secondo luogo, devono redimersi le originarie ambiguità semantiche della *chance*, capaci di indicare sia il grado di probabilità sia la probabilità in sé. Questa duplice carica di significato induce, invero, a tentare una sintesi tipologica della chance eziologica e di quella ontologica per dimostrare, in definitiva, che la *chance* è sia la causalità sia il danno[54].

Per questo motivo si suggerisce l'immagine di una *chance* bifida, naturalmente divisa, per l'appunto, nella *chance*-causalità e nella *chance*-danno.

Non può rinnegarsi, da un lato, l'importanza nevralgica che il grado di probabilità assume nell'accertamento probatorio del diritto conteso. La prova del processo civile si regge, infatti, come si è visto, sul criterio probabilistico del "*more probable than not*". Questa osservazione vale, d'altronde, non solo per la prova del nesso di causalità imposta dal giudizio di responsabilità civile ma, più in generale, vale per la dimostrazione di qualsiasi fatto giuridicamente rilevante in sede civile. In questo senso può dirsi, quindi, che dalla *chance*-causalità si approda alla *chance*-prova.

Neppure può nascondersi, dall'altro lato, il ruolo di supplenza che l'ipostatizzazione della probabilità in sé ha acquisito nella valutazione della fondatezza della domanda di risarcimento del danno. Il riconoscimento di un'autonoma rilevanza giuridica ed economica della *chance* in sé considerata consente, infatti, di eludere l'alternativa secca del "tutto o niente" per risarcire "almeno qualcosa"[55].

In tal modo, il rilievo ontologico della *chance* permette al giudice di sciogliere il dilemma circa l'accoglimento o il rigetto della domanda di

[54] Si ripudiano, quindi, quelle proposte che tendono a schiacciare la *chance* o sul versante della causalità o su quello del danno.
Nel primo senso si veda, a titolo esemplificativo, PRINCIGALLI A. M., *Quand'è più sì che no: perdita di una «chance» come danno risarcibile*, in Foro it., 1986, I, 384 e *id*., *Perdita di chances e danno risarcibile*, in Riv. crit. dir. priv., 1985, 315; nel secondo, invece, BOCCHIOLA M., *op. cit.*

[55] L'espressione è di VIOLA L., *Il nodo (allo stato, irrisolto) del danno da perdita di* chance, Relazione svolta al Convegno organizzato dall'Ufficio studi e massimario della Giustizia amministrativa "A 20 anni dalla sentenza n. 500/1999: attività amministrativa e risarcimento del danno", tenutosi a Roma, 16 dicembre 2019, reperibile in https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/viola-il-nodo-allo-stato-irrisolto-del-danno-da-perdita-di-chance e inserito in Foro amm. (II), 3/2020, 574.

risarcimento del danno integrale per vagliare l'esistenza e la consistenza di un danno attenuato, qual è, appunto, il danno da perdita di *chance*. Seguendo questa ricostruzione si deve dire, allora, che si sta compensando la *chance*-danno, ammettendo con onestà l'operazione ermeneutica che si sta compiendo. A tal proposito si è espressa schiettamente l'idea di cui ci si è persuasi e, cioè, che con il risarcimento del danno da perdita di *chance* si stia accordando la tutela risarcitoria, in realtà, al solo danno-evento, vieppiù nella forma dell'illecito di pura condotta, incidendo sulla struttura dell'illecito civile e piegando la funzione della responsabilità civile.

In entrambi i casi l'impiego del termine *chance* è giustificato, d'altronde, dall'ambiguità semantica che conforma la *chance*, per sua natura, in una *chance* bifida.

In questa prospettiva si può suggerire, allora, di intendere la *chance*-causalità (*alias chance*-prova) come *chance* in senso improprio e la *chance*-danno come *chance* in senso proprio. A corredo di tale proposta si pone, peraltro, una raccomandazione: la distinzione introdotta non vuole riprodurre, infatti, le difficoltà già manifestate dalla proliferazione di una serie di *chances* variamente qualificate dalla dottrina e dalla giurisprudenza bensì vuole agevolare il discorso sulla *chance*, mettendone in luce immediatamente la polisemia interna alla stessa *chance*. A tal fine si consiglia, dunque, di ricorrere alla *chance* in senso improprio e alla *chance* in senso proprio solo se lo si ritiene utile.

La conciliazione tentata sembra, altresì, avvalorata dall'ordinanza del Cons. St., Ad. Pl., 11 maggio 2018, n. 7[56] in cui, nel restituire gli atti alla sezione rimettente, si afferma che si tratta di «quesiti, peraltro, risolvibili in astratto anche attraverso l'individuazione di percorsi ricostruttivi alternativi ovvero intermedi e comunque eclettici rispetto alla dicotomia tra "teoria ontologica" e "teoria eziologica"».

A questo punto, v'è solo da chiedersi quando ricorrere alla *chance* in senso proprio, riconoscendo, quindi, rilevanza ontologica alla possibilità in sé e per sé considerata.

La risposta va rintracciata, si crede, nell'effettività della tutela, conclamata dall'art. 24 Cost.

Si tratta, pertanto, di individuare la tecnica di tutela più soddisfacente per la vicenda concreta, esortati a confidare che non esiste una tesi "più giusta" ma una tecnica di tutela "più giusta" rispetto al caso concreto[57].

[56] Per un primo commento, al riguardo, si veda TARANTINO L., *Il risarcimento del danno da perdita di chance*, in Urb. e app., 4/2018, 575.

[57] Si sta parafrasando, nello specifico, il pensiero di VIOLA L., *op. cit.,* condividendo pienamente l'approdo cui giunge.

Si riporta, per correttezza, la posizione espressa con le parole dello stesso autore: «la questione non è, infatti, optare per una delle due tesi, ma individuare quale delle due tecniche (forse inevitabilmente, destinate a

In questa prospettiva si può convenire, allora, con quanti rilevano che «la teoria della perdita di *chance* può trovare applicazione soltanto se è impossibile stabilire una linea di causalità tra la condotta e il danno finale, ossia solo se il danno finale è incerto. Se invece il danno finale è accertato come riferibile alla condotta del convenuto, allora il giudice deve risarcire integralmente il danno e non fare questione di *chance*»[58].

Ci si può avvalere, quindi, della *chance* ontologica solo nelle fattispecie in cui sia presente una qualche forma di incertezza ontologica del risultato, non potendosi sapere né *ex ante* né *ex post* come sarebbero andate le cose se non vi fosse stata l'altrui interferenza illecita. Si tratta, in definitiva, di quei casi caratterizzati da una "irresolubile incertezza empirica"[59].

Ciò nondimeno, questo muro di incertezza pratica e, prima ancora, cognitiva non può costituire uno sbarramento per il giudice, giacché gli è fatto divieto di *non liquet*[60]. Nei giudizi di responsabilità costui deve, infatti, sempre pervenire alternativamente o ad affermare o a negare la responsabilità dell'imputato, del convenuto o del resistente. È per questo motivo che si è convinti che la responsabilità non può mai essere incerta, perché il modo per sciogliere il dubbio sulla responsabilità è previsto espressamente e chiaramente dallo stesso legislatore.

L'ordinamento giuridico risolve, infatti, il dilemma dinanzi al quale si trova il giudice indicando la regola probatoria e lo *standard* di prova richiesto per dichiarare la responsabilità penale dell'imputato o per predicare la responsabilità civile del convenuto/resistente. Così, se in materia penale, vale il brocardo "*in dubio, pro reo"*, in ambito civile, vale il principio "*in*

convivere ancora per molto tempo) applicare ad una vicenda concreta; non esiste pertanto una tesi "più giusta" dell'altra in astratto, ma solo una tecnica che è "più giusta" dell'altra con riferimento ad una certa fattispecie concreta.

L'approdo finale […] è pertanto un sistema che rimane inevitabilmente dualistico».

[58] Si sta citando ancora VIOLA L., *op. cit.*

[59] Come è stato lucidamente dimostrato da BARCELLONA M., *op. cit.*, contrapponendo la "risolubile incertezza giuridica" alla "irresolubile incertezza empirica".

A tale epilogo l'autore giunge, invero, dopo aver distinto, da un lato, le situazioni in cui la decisione, con la quale il procedimento è destinato a concludersi e dalla quale dipende l'eventuale vantaggio del danneggiato, è affidata a parametri rigidi o a criteri giuridici o a c.d. discrezionalità tecniche e, dall'altro lato, le fattispecie in cui la decisione è rimessa a parametri di c.d. discrezionalità politica o a criteri di c.d. puro merito o a prove d'esame.

A seconda dell'ipotesi considerata si atteggerà, infatti, diversamente il giudizio di accertamento richiesto al giudice. Nel primo caso, «la spettanza del risultato vantaggioso, che la mancata partecipazione o lo scorretto espletamento del procedimento ha impedito di accertare, *può magari apparire ex ante fenomenologicamente incerta ma è comunque ex post giuridicamente accertabile*»; viceversa, nel secondo caso, «il risultato vantaggioso *non solo si dà all'inizio come incerto ma tale è destinato a rimanere necessariamente anche dopo per la oggettiva impossibilità di verificare l'esito ipotetico della partecipazione impedita o di un procedimento corretto, ed è perciò giuridicamente inaccertabile anche ex post*". Nella prima ipotesi si ha, quindi, una "*risolubile incertezza giuridica"*, mentre nella seconda una "*irresolubile incertezza empirica*». Il corsivo, si badi, è dell'autore.

[60] Per un approfondimento di quest'aspetto si rimanda a PUCELLA R., *L'insanabile incertezza e le* chances *perdute,* in Nuova giur. civ., 11/2018, 1865. L'autore pone in luce, in particolare, che la statistica ci offre solamente, in via predittiva, la proporzione, restando, così, estranea all'alternanza secca che, invece, interessa il piano giuridico della responsabilità.

dubio, pro victima". Si assiste, quindi, a un trattamento giuridico del dubbio del giudice specularmente inverso nei due rami del diritto.
Questo statuto diametralmente opposto rinviene, d'altronde, una propria giustificazione razionale nella diversa funzione della responsabilità penale da quella civile: se la prima ambisce, infatti, a svolgere una funzione spiccatamente repressiva, deterrente e dissuasiva, oltre che rieducativa[61], la seconda aspira, invece, eminentemente alla reintegrazione del danno, muovendosi in una dimensione prevalentemente compensativa[62].
La funzione assegnata all'una e all'altra non costituisce, tuttavia, un dato immutabile ma rappresenta una scelta storica, destinata a riflettere il contesto sociale, economico e giuridico in cui si muove il legislatore. Può comprendersi, così, perché il tema della funzione della responsabilità è un tema sempre attuale.
È in questo contesto che si colloca, dunque, non solo la recente riapertura del dibattito sulla funzione della responsabilità civile, dovuta alla decisione della Cassazione sui *punitive damages*[63], ma anche la complessa indagine sulla funzione del risarcimento del danno da perdita di *chance*.

4. La funzione della responsabilità per la perdita di *chance*.

È giunto il momento, a questo punto, di affrontare apertamente la questione della funzione del risarcimento del danno da perdita di *chance*.
A tal fine si reputa necessario, anzitutto, riportare alla memoria due osservazioni già formulate nel corso del presente studio.
Alla prima si è fatto cenno, invero, fin dalla premessa per dare risalto a quell'intuitivo bisogno di non lasciare un danneggiato incolpevole senza ristoro, palesando quel sentimento comune di ingiustizia sotteso alla risarcibilità del danno da perdita di *chance*.
Alla seconda si è ricorsi, invece, quando si è svelato l'inganno perpetrato dalla teoria ontologica che, assimilando la *chance* al danno emergente, prescinde in realtà radicalmente dal danno-conseguenza per accontentarsi del solo danno-evento.
È bene, dunque, tenere a mente ambedue le considerazioni prima di procedere oltre nell'analisi.
Si è visto, infatti, che se si invoca l'integrale risarcimento del danno da perdita del risultato finale, il giudice si imbatte in un'irresolubile incertezza empirica che dovrebbe condurlo a negare la tutela per equivalente, pur ritenendo iniqua tale soluzione. Emerge, allora, quell'insofferenza che si è provato a delineare fin dalle prime pagine, capace di essere dileguata

[61] In questa sede si ritiene sufficiente richiamare, sul punto, l'agevole *pamphlet* di FIANDACA G., *Prima lezione di diritto penale*, Laterza, 2017.
[62] Sia consentito rinviare, tra gli altri, a CASTRONOVO C., *La nuova responsabilità civile,* Giuffrè, Milano, 2006.
[63] Il riferimento è evidentemente alla sentenza della Cass., sez. un. civ., 5 luglio 2017, n. 16601.

soltanto dall'ipostatizzazione della *chance*. L'avvertito rischio di un'*undercompensation* viene fronteggiato, infatti, con il riconoscimento della rilevanza ontologica della possibilità in sé, autorizzando, per l'effetto, la risarcibilità attenuata del danno da perdita della *chance*.

Il sacrificio del danneggiato viene, dunque, compensato, in sintonia con il principio del diritto civile per cui "*in dubio, pro victima"*. Tra la mancata reintegrazione della lesione subita e il pericolo di un arricchimento ingiustificato l'ordinamento esprime, infatti, una precisa preferenza: si predilige correre il rischio incerto di avvantaggiare ingiustamente il danneggiato piuttosto che affrontare il rischio certo di un'assenza di protezione di un soggetto incolpevolmente perturbato dall'altrui interferenza illecita[64]. Nel soppesare la posizione di chi incolpevolmente ha subito il danno e quella di chi colposamente lo ha causato, il piatto della bilancia propende, quindi, per il danneggiato[65].

Il risarcimento del danno da perdita di *chance* svolge, così, più funzioni contestualmente: per un verso, compensa il danneggiato per la perdita subita e, per altro verso, penalizza il danneggiante per il comportamento scorretto tenuto.

Che il risarcimento del danno da perdita di *chance* punisca il danneggiante per la condotta illecita tenuta risulta evidente, peraltro, anche dalla motivazione della sentenza in commento.

All'uopo il Consiglio di Stato afferma, infatti, che «il risarcimento ha qui la funzione di segnalare all'Amministrazione il 'costo' dei comportamenti lesivi della concorrenza dinamica. Le procedure concorsuali, soprattutto nella configurazione delle norme europee, operano infatti come dispositivi di emulazione delle dinamiche concorrenziali che consentono alla committenza pubblica di sfruttare l'antagonismo tra gli aspiranti, a beneficio di una maggiore efficienza dei negoziati in termini di costi e qualità delle prestazioni». In effetti, si sta penalizzando l'amministrazione resistente per l'illegittima proroga del contratto di concessione e per la mancata indizione della gara al fine dell'affidamento del servizio pubblico, "segnalando" un comportamento lesivo della concorrenza[66].

[64] Nella stessa direzione si muove SEVERI C., *op. cit.,* secondo cui «la preoccupazione di evitare un arricchimento ingiustificato non deve peraltro essere spinta fino al punto di sacrificare l'interesse del danneggiato quando il suo arricchimento sia solo probabile. Nel dubbio, gli interessi del danneggiato dovranno prevalere su quelli del danneggiante, con diritto al risarcimento del danno, ancorché in misura modesta».

[65] Questo epilogo è espresso chiaramente, d'altronde, dalle sentenze gemelle della Cass., sez. un. civ., 13 febbraio 2018, n. 12564, 12565, 12566, 12567 che si sono occupate della questione spinosa dell'operatività del principio della *compensatio lucri cum damno.*

Secondo la Corte, «non corrisponde infatti al principio di razionalità-equità […] che la sottrazione del vantaggio sia consentita tutte le volte in cui l'elisione del danno con il beneficio pubblico o privato corrisposto al danneggiato a seguito del fatto illecito finisca per avvantaggiare esclusivamente il danneggiante, apparendo preferibile in tali evenienze favorire chi senza colpa ha subito l'illecito rispetto a chi colpevolmente lo ha causato».

[66] Per un approfondimento sulla funzione di "segnalare un costo" si veda, in particolare, PACCES A. M., *op. cit.*

Adottando il punto di vista dell'analisi economica, l'autore osserva, in particolare, che «la funzione dell'istituto della responsabilità civile consiste nel garantire la salvaguardia di un corretto sistema di incentivi, altrimenti

La componente sanzionatoria della responsabilità civile viene alla ribalta, allora, proprio nel risarcimento del danno da perdita di *chance.*

Questa conclusione trova giustificazione, invero, non solo nell'ineliminabile profilo sanzionatorio che presenta la responsabilità civile in livello pari o inferiore a quello risarcitorio[67], ma rinviene un solido fondamento, altresì, nella qualificazione del danno da perdita di *chance* come danno-evento, integrante, per di più, un illecito di pura condotta. È chiaro, infatti, che obliterandosi il danno-conseguenza e valorizzandosi il danno-evento si è resa la struttura dell'illecito civile affine a quella dell'illecito penale. Si è rinunciato, così, a quel *proprium* che innerva la responsabilità civile della funzione risarcitoria, modellandone una funzione residua in un'accezione prevalentemente punitiva. In tal modo, si risarcisce direttamente il danneggiato per la perdita di *chance* e, al contempo, si sanziona indirettamente il danneggiante per aver provocato, in uno alla perdita della possibilità, anche un aumento del rischio[68] di perdita del risultato finale.

D'altro canto, l'esito cui si è giunti induce un'ulteriore convinzione, ovverosia che la responsabilità da perdita di *chance* non configuri un *tertium genus* di responsabilità, diverso dalla responsabilità penale e dalla responsabilità civile, ma individui un'ipotesi rara, ancorché non inedita, di responsabilità formalmente civile ma sostanzialmente penale[69].

Nel riconoscere tutela risarcitoria alla *chance* si sta, infatti, compensando la lesione del bene protetto, qual è appunto la perdita della *chance*. Sebbene si continui a dichiarare di reintegrare il danno conseguente alla lesione dell'interesse giuridicamente rilevante, si sta affermando, in realtà, la risarcibilità della *chance ex se*.

inevitabilmente viziato dal problema delle c.d. esternalità; nel garantire, cioè, che ciascun soggetto, potenziale autore di un danno, sopporti le conseguenze economiche sulla collettività delle proprie azioni od omissioni. Ne discende il principio della c.d. internalizzazione dei costi attesi, connessi all'eventuale verificarsi di un danno in dipendenza del comportamento di uno o più soggetti economici. […] È dunque opportuno che l'agente internalizzi il rischio di perdita delle *chances* del danneggiato in dipendenza della propria attività, acciocché lo stesso agente sia incentivato ad un comportamento efficiente».

Nella stessa direzione di una *chance*-segnaletica per l'amministrazione si pone, inoltre, TRIMARCHI BANFI F., *La chance nel diritto amministrativo*, *cit*. L'autrice osserva, in particolare, che lo strumento del risarcimento del danno viene impiegato come sanzione per l'atteggiamento anticoncorrenziale dell'amministrazione, dando un impulso, in definitiva, alla correzione delle illegittimità commesse dalla p.a. Si utilizza, quindi, il risarcimento del danno da perdita di chance come «strumento di una sorta di giustizia sommaria, nella quale l'intento repressivo dell'illegittimità sembra talvolta prevalere sulla finalità di riparazione del danno effettivo».

Non stupisce, allora, se proprio in relazione al settore degli appalti pubblici TASSONE B., *La chances nel diritto amministrativo (e non solo), cit.* invochi un'anima regolatoria della *chance*.

[67] Non è mancato chi, al riguardo, ha parlato di "coabitazione della funzione sanzionatoria con l'obbligo risarcitorio". Sia consentito all'uopo rinviare, tra gli altri, a TASSONE B., *Causalità e perdita di chance*, *cit*.

[68] Inquadrano il danno da perdita di *chance* all'interno della teoria dell'aumento del rischio tanto CAPECCHI M., *Il nesso di causalità. cit*. quanto PUCELLA R., *La causalità «incerta», cit*.

[69] Si pensi, a titolo esemplificativo, alle sanzioni pecuniarie civili introdotte con il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 in luogo della depenalizzazione di talune fattispecie di reato.

Nella prospettiva della responsabilità formalmente civile ma sostanzialmente penale si colloca, d'altronde, il *trend* più moderno di dare la caccia alle forme di penalità latente. Nel senso indicato depone, altresì, l'emersione in sede sovranazionale di un vero e proprio diritto punitivo, indifferente alle qualificazioni interne in termini penali, amministrativi o civili. Il riferimento è evidentemente all'elaborazione dei c.d. criteri Engels da parte della Corte EDU, ampiamente impiegati per smascherare le truffe delle etichette nazionali.

In questa sede preme, invero, smascherare l'operazione compiuta dall'avvento della teoria ontologica della *chance* per spingere ad una riflessione, al contempo, giuridica e linguistica. Non interessa, infatti, muovere critiche serrate per censurare l'uso autonomo della *chance*, ma interessa, piuttosto, implementare il grado di chiarezza e onestà della discussione intorno alla *chance*.

Occorre ammettere, allora, con franchezza, che il tema della risarcibilità del danno da perdita di *chance* è un tema di *policy* del diritto, in grado di veicolare esigenze di giustizia correttiva e di deterrenza ottimale[70].

5. La natura giuridica della responsabilità per la perdita di *chance*. Rinvio.

I rilievi appena compiuti consentono, d'altronde, di approcciarsi al tema della natura giuridica della responsabilità per la perdita di *chance* con estrema cautela.

Per un verso, deve evidenziarsi, al riguardo, che l'inquadramento dogmatico della questione risente dall'approccio casistico.

È vero, infatti, che il risarcimento del danno da perdita di *chance* viene pacificamente ricondotto nell'alveo naturale della responsabilità civile, ma è pur vero, poi, che si litiga su quale modello impiegare, richiamandosi ora la fattispecie dell'illecito aquiliano ora quella dell'illecito contrattuale o, ancora, lo stampo della responsabilità precontrattuale[71].

Non può nascondersi, tuttavia, che non esista una soluzione univoca ma questa vada ricercata e forgiata in relazione alle singole fattispecie[72] in cui si faccia questione di *chance*. Dovranno, quindi, differenziarsi i casi di responsabilità medica dalle ipotesi di responsabilità forense[73] e da quelli di responsabilità datoriale, ad esempio, distanziandole dalle situazioni in cui oggetto della controversia sia la responsabilità dell'amministrazione[74].

[70] Si condividono, sul punto, le conclusioni di TASSONE B., *Causalità e perdita di chance*, *cit*., p. 314. L'autore dedica, invero, un'importanza centrale alla verifica della funzione della responsabilità civile per giungere, infine, alla seguente conclusione: «È allora chiaro che sia in chiave di giustizia correttiva sia in un'ottica di deterrenza ottimale, il sistema non può trascurare i danni prodotti da una condotta strutturalmente tenuta al di sotto dello standard di diligenza desiderato. Ed è pure chiaro che – rispetto ad essa – emerge l'esigenza di dare rilevanza giuridica a illeciti che, sul piano individuale, sono sostanzialmente di mera condotta (come avviene per molti di quelli cui si applica la teoria della *chance*)».

[71] In favore della responsabilità precontrattuale si esprimono GAETANI C., *Responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione da attività provvedimentale legittima e danno da perdita di chance nelle procedure ad evidenza pubblica*. Considerazioni a margine di Consiglio di Stato, sez. IV, 15 settembre 2014, n. 4674, in GiustAmm.it, 2015, IX, 9, INGEGNATTI S., *Risarcibilità del danno da perdita di chance nel diritto amministrativo*, in Giur. it., 11/2015, 2508 e LO MORO M. F., *op. cit.*

[72] Per una carrellata della casistica giurisprudenziale si veda, tra gli altri, PONTECORVO A., *La responsabilità per perdita di chance*, in Giust. civ., 1997, II, 447.

[73] Sul punto si rinvia, per tutti, all'analisi svolta da FEOLA M., *op. cit.*

[74] Il tema esorbita palesemente dai confini del presente contributo. Sia consentito rinviare, allora, tra gli altri, a CANNADA-BARTOLI E. (a cura di), La responsabilità della pubblica amministrazione, Torino, 1976, CASETTA E., voce *Responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, in Enc. giur., XXX, Roma, 1993 e SATTA F., voce *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in Enc. dir., XXXIX, Milano, 1988, 1369-1381. In particolare, per la ricostruzione del problema dell'inquadramento dogmatico della responsabilità dell'amministrazione si vedano LIBERATI A., *Danno da perdita di chance*, in P. GAROFOLI e A. LIBERATI, *La responsabilità dalla pubblica*

Quest'ultima presenta, infatti, problemi specifici che dalla storica decisione n. 500/99[75] restano tutt'oggi ancora insoluti[76].

Per tale via, il tema della natura giuridica della responsabilità per la perdita di *chance* finisce, quindi, per riflettere le difficoltà di fondo di inquadrare nella tassonometria codicistica le singole ipotesi di responsabilità civile.

Per altro verso, deve confessarsi, poi, che il problema della natura giuridica risulta in realtà mal posto se si condivide l'analisi fin qui svolta. Come si è visto, si giunge, infatti, a concludere che la responsabilità in parola sia una responsabilità formalmente civile ma sostanzialmente penale, quantomeno nella struttura e nella funzione; ne deriva, conseguentemente, l'inadeguatezza dell'impostazione tradizionale del problema della natura giuridica della responsabilità per la perdita di *chance*. Questa sembra configurare, invero, un'ipotesi *sui generis* di responsabilità civile, indipendentemente dall'ambito contrattuale o extracontrattuale in cui venga in rilievo la *chance*.

L'approfondimento relativo alla natura giuridica ha imposto, d'altronde, di riferirsi in modo specifico alla responsabilità dell'amministrazione per la perdita di *chance*. È su quest'ultima che occorre, quindi, soffermare l'attenzione.

6. Le specificità della *chance* nel giudizio amministrativo.

Il danno da perdita di *chance* nel contesto della responsabilità civile dell'amministrazione non spicca, invero, per particolari differenze dal danno da perdita di *chance* che non coinvolga l'amministrazione.

La ricostruzione fin qui svolta resta valida, infatti, se si isola il profilo della *chance* dal più ampio e complesso tema della responsabilità della pubblica amministrazione[77]. Ciò nondimeno, vi è un aspetto, valorizzato anche

amministrazione e il risarcimento del danno, volume II, Padova, 595 e PELLINGRA CONTINO M., P*erdita di chance e condotta illegittima della p.a.*, in Foro amm. TAR, 1/2008, 34.

[75] Il riferimento è chiaramente alla sentenza della Cass., sez. un. civ., 22 luglio 1999, n. 500.

[76] Per un'analisi delle questioni ancora sul tappeto sia consentito rinviare all'intervento recente di PATRONI GRIFFI F., *A 20 anni dalla sentenza n. 500-1999: attività amministrativa e risarcimento del danno*, relazione della presentazione generale del congresso svolto a Palazzo Spada il 16 dicembre 2019, reperibile in https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/a-20-anni-dalla-sentenza-n-500-1999-attivita-amministrativa-e-risarcimento-del-danno-.

[77] Per una contestualizzazione della *chance* nell'alveo della responsabilità dell'amministrazione si rimanda, invece, a VERCILLO G., *La tutela della chance. Profili di diritto amministrativo*, Napoli, 2012.

L'autore introduce, invero, un'ulteriore classificazione della *chance* nel diritto amministrativo, distinguendo tra *chance* interna e *chance* esterna.

Con la prima ci si riferisce, in particolare, a quella situazione giuridica soggettiva statica, di vantaggio strumentale, a risultato non garantito, non dissimile in realtà dall'interesse legittimo. Con la seconda si intende sottolineare, invece, "la componente pretensiva dell'interesse (negativo) del cittadino a non essere coinvolto in procedimenti amministrativi inutili".

Seguendo quest'impostazione, il risarcimento del danno da perdita di *chance* interna si lega all'attività provvedimentale illegittima, intesa come fonte di un danno ingiusto, meritevole di risarcimento, a partire dalla ricostruzione offertane dalle S. U. 500/99. In tal modo, si va incontro, con riferimento agli interessi legittimi pretensivi, al problema dei limiti del giudizio prognostico circa la spettanza del bene vita. È in questa prospettiva, allora, che si ambienta il tema della risarcibilità della *chance*, distinguendo la *chance* eziologica,

dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2021, n. 6268, che merita una breve riflessione.

Si tratta, in particolare, dell'individuazione di un ordine gerarchico tra la tutela in forma specifica e la tutela per equivalente monetario della *chance*.

A tal riguardo, il giudice dell'appello ha premura di precisare che «a fronte del nocumento delle 'possibilità attuative' rimaste inespresse a causa del comportamento illegittimo della pubblica amministrazione, il sistema di giustizia amministrativa appronta in via principale tutela specifica. La priorità del tratto conformativo del giudicato di annullamento rispetto alla tutela risarcitoria (con la conseguenza che l'interessato non può tralasciare di impugnare l'esito negativo del procedimento), consegue al fatto che la tecnica risarcitoria della chance presuppone una situazione di fatto immodificabile, che abbia definitivamente precluso all'interessato la possibilità di conseguire il risultato favorevole cui aspirava».

Si costruisce, quindi, una scala di tutela della *chance* interna al giudizio amministrativo, capace di modellare la difesa giuridica offerta in base alle specificità proprie che contraddistinguono il giudizio amministrativo rispetto a quello civile.

In tal senso si stabilisce, quindi, una priorità della tutela in forma specifica e una subalternità della tutela del risarcimento del danno da perdita di *chance* per equivalente monetario[78]. Se la seconda configura, come si è detto, una forma minima di protezione giuridica, la prima dimostra, invece, un grado massimo di garanzia.

La sussidiarietà della tutela risarcitoria si spiega, peraltro, non soltanto con il rilievo che la pregiudizialità eziologica ha ormai assunto nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 30, comma 3, ultimo periodo, c.p.a., ma si giustifica, altresì, se si ritorna all'etimo della *chance*. Nel rapporto amministrativo è ben possibile, infatti, che il privato sia ancora in grado di tirare il proprio dado e di giocarsi le possibilità di vittoria, chiedendo, ad esempio, la ripetizione della gara illegittimamente espletata o stimolando finanche l'instaurazione del procedimento ad evidenza pubblica illecitamente evitato. La preferenza accordata alla tutela in forma specifica è volta, quindi, a ristabilire la possibilità in sé del privato per recuperare quella che è ancora una risorsa spendibile, prima che venga irrimediabilmente travolta dal consolidarsi dell'azione illegittima dell'amministrazione.

invocata in relazione alla perdita del bene finale, dalla *chance* ontologica, impiegata per la tutela della perdita della possibilità in sé.

Viceversa, il risarcimento del danno da perdita di *chance* esterna si lega, per il tramite dell'interesse negativo, alla responsabilità precontrattuale della p. a., valorizzando altresì l'importanza che la buona fede (oggettiva) e la tutela del legittimo affidamento assumono nel rapporto amministrativo.

[78] In questo senso si esprimono CHINDEMI D., *op. cit.,* TARANTINO L., *op. cit.,* TRIMARCHI BANFI F., *La chance nel diritto amministrativo*, *cit.* e VERCILLO G., *op. cit.*

Né può escludersi che la percorribilità della tutela in forma specifica della *chance* sia assicurata anche nel processo civile. Ne è riprova, invero, la rilevanza che la *chance* ha tradizionalmente assunto in ambito lavoristico. Anche in questo caso, infatti, il comando giudiziale rivolto al datore di lavoro affinché rivaluti la posizione del lavoratore-ricorrente è in grado di salvaguardare, in via prioritaria, la *chance* prima ancora che venga fatalmente danneggiata[79].

Ambedue i processi preservano, dunque, la *chance* ontologica in sé considerata, ricostituendo "a monte" la possibilità stessa. Si tratta, invero, di un'occasione ulteriore di tutela della *chance* che offrono tanto il diritto amministrativo quanto il diritto del lavoro. In questi ambiti, diversamente dal diritto sanitario, la lesione della posizione vantata dal privato avviene, infatti, il più delle volte gradualmente, per progressione, permettendo, allora, di individuare, attraverso il riesercizio del potere discrezionale[80], un luogo in cui recuperare la possibilità in sé.

Dopo aver apprezzato le potenzialità della tutela in forma specifica riservata alla *chance* soprattutto nel giudizio amministrativo, ci si può ora dirigere verso le riflessioni finali.

7. Conclusioni.

L'indagine compiuta sulla figura della *perte de chance* permette, invero, di rassegnare al lettore quelle conclusioni che ha pazientemente atteso per riconsegnargli il *fil rouge* sotteso alla responsabilità per la perdita di *chance.*

A tal fine il capo iniziale non può che essere rintracciato, lo si ribadisce ancora un'ultima volta, nella polisemia del termine *chance*, capace di identificare tanto il grado di probabilità quanto la probabilità in sé. È lo spettro delle opzioni di significato che determina, infatti, l'oscillazione tra il polo eziologico e il polo ontologico della *chance*, avvicinandola ora alla causalità ora al danno.

Si è seguita, quindi, la strada dell'ambiguità semantica della *chance* per esaminare, dapprima, la teoria eziologica e, dipoi, quella ontologica.

La prima ricalca, invero, l'impostazione tradizionale del tema della casualità civile osservata dal punto di vista probatorio, finendo per riprodurre, in definitiva, il problema dello *standard* richiesto in relazione alla prova civile. Viceversa, la seconda introduce una novità significativa nel dibattitto sulla responsabilità civile giacché emancipa la probabilità dal

[79] Si veda, al riguardo la recente pronuncia della Cass., sez. lav., 15 gennaio 2020, n. 712.
Non è un caso, d'altronde, che in relazione al conferimento dell'incarico dirigenziale preceduto dall'interpello indetto dal datore di lavoro, la Cassazione evochi la figura dell'interesse legittimo di diritto privato.

[80] Per tale via, il tema della risarcibilità del danno da perdita di *chance* è inevitabilmente destinato a confrontarsi con il tipo di potere riconosciuto all'amministrazione, dovendosi necessariamente distinguere, a questo punto, la discrezionalità amministrativa dalla discrezionalità tecnica e dal potere vincolato. Si veda, per tutti, MARENA G., *op. cit.*

grado di verificazione dell'evento finale per intenderla come un bene in sé, suscettibile di un'autonoma valutazione economica e giuridica. In tal modo si costruisce l'indipendenza della *chance*, creando le premesse per la risarcibilità del danno da perdita di *chance*.

Sviluppando un'analisi critica dei due orientamenti, si sono messe in luce, peraltro, alcune incongruenze. Per chi scrive, queste incongruenze sono rese palesi, in particolare, da una semplice e, se si vuole, banale operazione di ricostruzione della *chance* secondo le categorie proprie del giudizio di responsabilità. Avvalendosi di queste ultime, ci si è focalizzati, allora, sulla causalità, sul danno e sulla prova, verificando, in special modo, l'impatto che l'incertezza provoca su queste e, per l'effetto, sul giudizio di responsabilità.

Si è visto, dunque, che, per un verso, la teoria eziologica della *chance* sconta le difficoltà proprie del nesso causale e che, per altro verso, la teoria ontologica della *chance* riflette l'indeterminatezza manifesta del danno, genericamente inteso.

Il nesso causale può indicare, infatti, tanto la causalità giuridica, appannaggio esclusivo della responsabilità civile, quanto la causalità materiale, elemento comune, invece, anche alla responsabilità penale. La centralità del nesso eziologico impone, d'altronde, un accertamento della causalità che diverge radicalmente in relazione allo *standard* di prova richiesto.

In questo senso si colloca, dunque, quella scala discendente della causalità indicata dalla giurisprudenza, più precisamente intesa come un *climax* decrescente della prova della causalità. A fianco alla prova penale della causalità si è sdoppiata, così, la prova civile della causalità nella dimostrazione del danno da perdita del bene finale e nell'accertamento del danno da perdita di *chance.* A vacillare è, quindi, la stessa causalità integrale per lasciare il posto alla causalità attenuata o, se si preferisce, alla prova attenuata della causalità della *chance*.

Analogamente, il danno disaggettivato può riferirsi ora al danno-conseguenza ora al danno-evento: l'uno rimanda, invero, ai tipi di danno o alle voci di danno risarcibili, classificati dalla tradizionale tassonometria giuridica in danno non patrimoniale e patrimoniale, distinto a sua volta in danno emergente e lucro cessante; l'altro esprime, invece, la lesione arrecata, identificando l'interesse, il bene o la situazione soggettiva che ha subito il *vulnus*.

La pluralità di sensi del danno ha consentito, in tal modo, di smascherare l'inganno della teoria ontologica. Si è cercato di dimostrare, infatti, che il risarcimento del danno da perdita di *chance*, solitamente inteso come danno emergente, va ascritto, invero, al danno-evento, nella forma

vieppiù di un illecito di pura condotta. Questa constatazione ha permesso, altresì, di rendere manifesti gli effetti dirompenti che la *chance* ha sulla struttura dell'illecito civile e sulla funzione della responsabilità civile. In questo senso si è detto, allora, che il risarcimento del danno da perdita di *chance* delinea una responsabilità formalmente civile ma sostanzialmente penale, in cui il risarcimento dichiarato veicola, invero, una sanzione (mal) celata.

D'altro canto, la rivelazione dell'operazione sottaciuta non ha avuto l'obiettivo di biasimare quanti accordano il risarcimento del danno da perdita di *chance,* bensì si è prefissata il compito di implementare la chiarezza nel dibattito intorno alla *chance*, dichiarando apertamente che si tratta di una questione di *policy* del diritto.

Nel senso di una maggiore trasparenza si pone, peraltro, l'attuale esigenza di superare la logica della bieca polemica per aprirsi al confronto sulle implicazioni pratiche che l'ammissione della risarcibilità della *chance* determina.

Tra l'altro si chiede di precisare, ad esempio, il rapporto processuale[81] intercorrente tra la domanda di risarcimento del danno da perdita del bene finale e la domanda di risarcimento del danno da perdita di *chance*, per incentrare correttamente anzitutto la strategia difensiva. Si avverte, quindi, il bisogno di comprendere se il ricorrente debba formulare, fin dall'inizio, due distinte autonome domande risarcitorie oppure se possa limitarsi a richiedere il ristoro di tutti i danni patiti o, ancora, se possa modificare, precisare e puntualizzare la domanda risarcitoria in corso di causa. Per simmetria si coglie, altresì, la necessità dei giudici di capire se inquadrare il rapporto processuale in un'ipotesi di concessa *emendatio libelli* o di inammissibile *mutatio libelli*, di individuare con esattezza il chiesto per fargli eco con la corrispondenza del pronunciato e di evitare, quindi, il rischio di cadere in un'infrapetizione o ultrapetizione.

Il riconoscimento di un autonomo valore della probabilità in sé considerata ha consentito, del resto, di apprezzare non solo la tutela minima dell'equivalente monetario ma anche la tutela ulteriore in forma specifica. Se la prima è volta a porre rimedio alla *chance* irrimediabilmente frustrata, la seconda è in grado di offrire una protezione avanzata alla *chance*, ristabilendo la stessa possibilità di tirare il dado. In tal senso può cogliersi, allora, la dimensione strumentale e funzionale che il tratto conformativo del giudicato assume, specialmente nel giudizio amministrativo.

[81] In questo senso si pongono le richieste di chiarimenti provenienti da CAPECCHI M., *Dalla perdita di chance alla responsabilità proporzionale, cit.* e VIOLA L., *op. cit.*

Seguendo il *fil rouge* indicato, si giunge, così, al capo finale, rappresentato da una *chance* essenzialmente bifida.
Con tale espressione si è inteso sottolineare, in particolare, il carattere naturalmente ambivalente della *chance* suggerendo, anche da un punto di vista iconografico, la dualità che la contraddistingue. La *chance* è, infatti, etimologicamente doppia, potendosi riferire ora al grado di probabilità ora alla probabilità in sé. Per valorizzare tale caratteristica si è proposto, infine, di indicare la prima come *chance* in senso improprio e la seconda come *chance* in senso proprio: l'una riguarda, quindi, la *chance*-causalità e, più in generale, la *chance*-prova, l'altra la *chance*-danno.
Giunti alla conclusione, ci si affida, un'ultima volta, alle parole prese in prestito da Magritte per dire che questa non è una questione di *chance* ma è una questione di causalità, di danno e di prova; è, cioè, una questione di responsabilità civile.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

INFORMATIVA INTERDITTIVA ANTIMAFIA: TRA DISCREZIONALTÀ DEL PREFETTO SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

dell'Avv. Prof. Adriano Tortora

SOMMARIO: Premessa; 1. L'informativa Interdittiva Antimafia – 2. I poteri del Prefetto, limiti cognitivi e successivo controllo giurisdizionale – 3. Il rapporto di autonomia tra giudizi diversi – 4. Conclusioni

Premessa

Le frizioni e le tensioni costituzionali che si destano tra le misure di prevenzione amministrativa antimafia e fondamentali valori e principi dell'ordinamento stimolano costantemente l'attenzione del giurista su questioni di evidente rilevanza costituzionale. Il terreno su cui muove la disciplina è indubbiamente scivoloso, vista la dinamicità e la forte capacità di adattamento delle organizzazioni criminali ai mutamenti sociali nelle diverse fasi storiche ed il conseguente e contrapposto evolversi delle misure approntate dall'ordinamento a tutela dei valori fondanti l'ordinamento costituito. È proprio nella ricerca di un punto di equilibrio tra l'esigenza di contrastare l'infiltrazione della mafia nel tessuto economico (globale) e la salvaguardia di quegli interessi che trovano soddisfacimento e tutela nell'esercizio dell'attività imprenditoriale che occorre predisporre una strategia di prevenzione effettiva ed efficace che includa strumenti preventivi e di controllo improntati ad una funzione terapeutica e di successiva eventuale riabilitazione dell'impresa.

Al ricorrere del decimo anniversario dalla emanazione del Codice Antimafia, il legislatore, sotto la spinta di dottrina e giurisprudenza ha apportato significative modifiche alla legislazione antimafia con il recente decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (c.d. Decreto Recovery)[1], convertito dalla legge 29 dicembre 2021 n. 233.

L'apparato di misure preventive e sanzionatorie è strutturato in modo da colpire le organizzazioni criminali alla base del loro potere, adottando meccanismi che puntano a sottrarre dalle mani dei criminali quel flusso di denaro che perpetua e si moltiplica attraverso il reimpiego di denaro "sporco" nell'economia pulita. In questo sistema, lo strumento nevralgico dell'azione di contrasto è certamente costituito dalle informative antimafia, la cui frequenza di applicazione è aumentata esponenzialmente negli ultimi anni. La relazione dell'ANAC, intitolata "*Le imprese destinatarie di interdittiva antimafia (2014-2018)*", rende bene l'idea della dimensione attuale del fenomeno: «*appare preoccupante in particolare l'incremento delle interdittive registrato in contesti geografici diversi da quelli autoctoni delle mafie* […]. *Una simile esponenziale progressione* […] *è indubbiamente indicativa di una maggiore attenzione delle Prefetture [e parimenti], il trend sembra essere nel segno di una sempre più penetrante attività investigativa dell'Autorità giudiziaria*»[2].

L'informativa interdittiva antimafia è una misura preventiva ad elevato potenziale lesivo, paragonabile ad una sorta di "*ergastolo imprenditoriale*", e rappresenta una possibile fonte di conflitto con l'ordinamento costituzionale in quanto produce un effetto limitativo (secondo alcuni, forse irragionevole) di diritti fondamentali costituzionalmente e convenzionalmente riconosciuti quali quelli di proprietà e libertà dell'iniziativa economica. La presenza di tale strumento all'interno dell'ordinamento è tuttavia indispensabile alla luce del fatto che le consorterie mafiose vanno sempre più assumendo una connotazione

[1] Di cui si parlerà di seguito. Basti qui far presente che, in assenza di specifiche disposizioni transitorie, le nuove disposizioni appaiono applicabili anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto (ex art. 52 d.l. 152/2021.

[2] Va da sé, tuttavia, che l'elemento più allarmante è che tale dimensione non può che essere sintomatica del livello con cui le organizzazioni criminali di stampo mafioso abbiano, nel tempo, contaminato il tessuto dell'economia legale, tanto nazionale quanto internazionale.

"affaristica", riscontrabile innanzi tutto attraverso il tipo di reati che pongono in essere. I più frequenti e rilevanti hanno, infatti, natura economico-finanziaria (i c.d. *white collars crimes*) come ad esempio reati di tipo fiscale (frodi o evasione), truffe ai danni dello Stato ovvero di indebita percezione di provvidenze pubbliche (sia di matrice statale che comunitaria), reati di corruzione, reati fallimentari, societari e bancari, ecc.

L'attuale momento storico, peculiare proprio in ragione del recente evento pandemico e della legislazione emergenziale che ne è conseguita, riporta prepotentemente all'attenzione del legislatore e degli operatori del sistema che andremo ad analizzare, nonché del giurista, i possibili risvolti che la legislazione antimafia e le misure a contrasto del crimine organizzato potranno avere sul mutato aspetto dell'economia nazionale anche alla luce di misure come il PNRR, che rappresenta un'opportunità imperdibile di sviluppo, investimento e riforme, grazie a fondi stanziati dall'Unione europea sui quali la vigilanza per una corretta gestione degli stessi dovrà essere penetrante.

Intento della presente trattazione sarà quello di ripercorrere brevemente l'evoluzione normativa delle informative interdittive antimafia evidenziandone i profili di criticità anche alla luce della novella legislativa da ultimo intervenuta.

1. L'informativa Interdittiva Antimafia

Il d.lgs. 159/2011, emanato in attuazione della legge delega 136 del 2010, rappresenta il testo ricognitivo delle norme antimafia di natura penale, processuale e amministrativa[3]. Come anticipato, sin dalla sua emanazione, gli istituti contenuti nel Codice sono apparsi quale possibile causa di contrasti tra giustizia amministrativa e giustizia ordinaria oltre

[3] Nonché la loro armonizzazione e coordinamento anche con la nuova disciplina dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata recentemente istituita con il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4. Tale strumento normativo, sebbene caratterizzato da una vita non paragonabile a quella di tavole della legge scolpite nella pietra, ha dato prova del suo centrale apporto quale pietra angolare del sistema di prevenzione e contrasto dei fenomeni di ingerenza della criminalità organizzata nella sfera economica del Paese.

che nodo problematico nel bilanciamento tra due distinti interessi, quali, da un lato, la tutela dell'ordine pubblico e, dall'altro, la libertà d'impresa e del diritto di proprietà. Il libro II di tale corpus normativo è dedicato alla disciplina in materia di documentazione antimafia quale sistema che rappresenta una forma di tutela avanzata, attraverso un procedimento preventivo-amministrativo[4], nei confronti dei tentativi della criminalità organizzata di tipo mafioso di insinuarsi nel tessuto economico del Paese e quindi nei rapporti economici tra Pubblica Amministrazione e privati[5].

L'art. 84 del Codice distingue la documentazione antimafia in due *species*, diverse per presupposti di adozione e per il potere esercitato dal Prefetto[6]: la comunicazione, che consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o di divieto previste dall'art. 67 e l'informazione, istituto a contenuto più ampio che consiste, oltre a quanto previsto per la comunicazione, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, «*nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4*».

L'attuale formulazione dell'istituto in esame è frutto di una evoluzione normativa[7] che approda, con l'art. 84, comma 3, D.lgs. n. 159/2011, ad una maggiore tipizzazione dell'informativa antimafia che si concretizza nell'estromissione di un'impresa dal mercato degli appalti e dei finanziamenti pubblici, in presenza non più di un effettivo condizionamento

[4] Cui si aggiungono, quanto agli interventi ed agli insediamenti strategici, le misure di monitoraggio disposte dal C.I.P.E., che si realizzano mediante appositi protocolli antimafia finanziati nell'ambito delle risorse pubbliche complessivamente stanziate per la gara, ai sensi dell'articolo 247, comma 1-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture». Cfr. la delibera C.I.P.E. 3 agosto 2011, n. 58, recante «approvazione linee guida per la stipula di accordi in materia di sicurezza e lotta antimafia ex articolo 176, comma 3, lettera e), del decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i.», pubblicata sulla gazzetta ufficiale 4 gennaio 2012, n. 3.

[5] Questa è specificamente posta a presidio dell'ordine pubblico economico, della tutela della concorrenza tra imprese e del buon andamento ed imparzialità della P.A., giusto il combinato disposto degli artt. 97 e 117, co. 2, lett. e), Cost., così R. DI MARIA – A. AMORE, *Effetti inibitori della interdittiva antimafia e bilanciamento fra principi costituzionali: alcune questioni di legittimità dedotte in una recente ordinanza di rimessione alla Consulta*, in federalismi.it, n. 12/2021, p. 93.

[6] Si veda l'autorevole contributo di R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Sicurezza pubblica e funzioni amministrative di contrasto alla criminalità: le interdittive antimafia*, in Giustizia-Amministrativa.it, 2019. Tra i poteri del prefetto rientrano in particolare quelli di interdizione dell'impresa infiltrata o condizionata dalla criminalità organizzata e quelli di controllo statale sugli enti locali, in particolare quei poteri esercitati in seno alla procedura di scioglimento dei consigli comunali e provinciali che risultino direttamente e immediatamente soggetti a pericolo di infiltrazioni o condizionamenti mafiosi.

[7] Già l'art. 10, L. 575 del 1965, istituiva la certificazione antimafia e successivamente a tal proposito rileva quanto disposto dall'art. 4 del d.lg. 8 agosto 1994, n. 490, e dal d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

da parte della criminalità (fenomeno della così detta "*impresa mafiosa*"), ma addirittura di un «*tentativo di infiltrazione*» e, quindi, del pericolo, anche solo per via indiretta, di ingerenza mafiosa. In tal guisa, risulta evidente che la sensibilità degli opposti interessi in gioco che si sostanziano, da un lato nella salvaguardia dell'ordine pubblico (anche economico) e, dall'altro, nella certezza del diritto e nella libertà d'impresa, garantita dalla Costituzione, impone di definire con la massima certezza possibile la natura e la dimensione della discrezionalità in capo all'autorità amministrativa. Posto che le informative possono essere liberatorie o interdittive, a seconda che sussistano o meno elementi di infiltrazione mafiosa, l'analisi si concentrerà sulla categoria delle informative prefettizie del secondo tipo, in quanto provvedimenti che offrono maggiori spunti problematici e di riflessione.

Per quanto concerne la ratio dell'istituto occorre premettere che, nella sostanza, l'informativa interdittiva antimafia presenta caratteri di affinità con il diritto penale, in primo luogo, per la materia nella quale vengono adottate – la lotta alla criminalità organizzata – e, in secondo luogo, per la somiglianza strutturale alle misure di prevenzione: in forza di un pregresso accertamento del rischio di infiltrazione mafiosa nell'impresa (*fumus*), il Prefetto formula un giudizio di tipo preventivo-prognostico[8] che consiste nel mancato riconoscimento di fiducia istituzionale nei confronti di quegli operatori economici che, pur dotati di adeguati mezzi economici e di una adeguata organizzazione imprenditoriale, non presentano caratteristiche di affidabilità[9] tali da renderli titolari di rapporti contrattuali

[8] «*L'autorità amministrativa, in ossequio dei principî di imparzialità e buon andamento contemplati dall'art. 97 Cost. e nel nome di un principio di legalità sostanziale declinato in senso forte, è chiamata, esternando compiutamente le ragioni della propria valutazione nel provvedimento amministrativo, a verificare che gli elementi fattuali, anche quando "tipizzati" dal legislatore, non vengano assunti acriticamente a sostegno del provvedimento interdittivo, ma siano dotati di individualità, concretezza ed attualità, per fondare secondo un corretto canone di inferenza logica la prognosi di permeabilità mafiosa, in base ad una struttura bifasica (diagnosi dei fatti rilevanti e prognosi di permeabilità criminale) non dissimile, in fondo, da quella che il giudice penale compie per valutare gli elementi posti a fondamento delle misure di sicurezza personali, lungi da qualsiasi inammissibile automatismo presuntivo, come la Suprema Corte di recente ha chiarito (v., sul punto, Cass., Sez. Un., 30 novembre 2017, dep. 4 gennaio 2018, n. 111)*» così Cds sent. 6105/2019.

[9] Con. St., sez. III, sent. n. 2058/2013 «la norma introduttiva dell'informativa prefettizia esprime, quindi, la ratio di anticipare al soglia di difesa sociale ai fini di una tutela avanzata nel campo del contrasto della criminalità organizzata, in guisa da prescindere dal livello di rilevanza probatoria tipica del diritto penale, per cercare di cogliere l'affidabilità dell'impresa affidataria dei lavori complessivamente intesa, con la conseguenza che le cautele antimafia non obbediscono a finalità di accertamento di responsabilità, bensì do massima anticipazione dell'azione di prevenzione, rispetto alla quale sono per legge rilevanti fatti e vicende anche solo

con le pubbliche Amministrazioni ovvero di altri titoli abilitativi, individuati dalla legge[10].

Passando allo specifico della disciplina codicistica, presupposto oggettivo della richiesta e acquisizione di una informazione antimafia da parte della Amministrazione interessata[11] viene delineato dall'articolo 83, che identifica sia i soggetti tenuti ad acquisire la documentazione[12], sia gli atti, le attività ed i contratti per i quali questa si rende obbligatoria[13] o non è richiesta[14].

Il rilascio dell'informazione liberatoria consegue immediatamente alla consultazione della Banca Dati Nazionale Unica qualora non sussistano, a carico dei soggetti ivi censiti, le cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 o di tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 84, comma 4. Diversamente, al ricorrere di tali circostanze, l'informazione interdittiva antimafia è comunicata dal Prefetto, entro cinque giorni dalla

sintomatici e indiziari, al di là dell'individuazione di responsabilità penali»; punto già espresso nella sent. del Cons. St., sez. VI, n. 2867/2006.

[10] Cons. Stato, sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743. Per quanto riguarda la disciplina dei contratti pubblici, si rimanda a M. M. FRACANZANI, *Il dialogo competitivo: fra concorrenza e turbata libertà degli incanti*, in RIONDATO S, BORASRI R, (a cura di), Diritto Penale degli Appalti Pubblici, vol. 8, p. 1-62, Padova, CEDAM, 2012; *Il nuovo codice dei contratti pubblici: fra concorrenza e turbata libertà degli incanti*, Relazione tenuta al convegno Diritto penale degli appalti pubblici, Università di Padova 2008. Si veda inoltre M. A. SANDULLI, M. LIPARI, F. CARDARELLI (a cura di), *Il correttivo al Codice dei contratti pubblici : guida alle modifiche introdotte dal D. lgs. 19 aprile 2017, n. 56*; con il coordinamento di F. APERIO BELLA, G. ALDO GIUFFRÈ, S. TRANQUILLI – Milano, Giuffrè, 2017.

[11] Individuata ex art. 83 d.lgs. 159/2011 «*Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici, devono acquisire la documentazione antimafia di cui all'articolo 84 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67*».

[12] L'articolo 89 consente, poi, il ricorso all'autocertificazione in luogo della comunicazione, per i contratti ed i subcontratti relativi a lavori, servizi o forniture dichiarati urgenti, nonché per i provvedimenti di rinnovo di attività in itinere. L'autocertificazione è richiesta anche per le attività private sottoposte al regime della segnalazione certificata di inizio od alla disciplina del silenzio-assenso.

[13] In base all'articolo 91, l'obbligo di chiedere l'informazione antimafia scatta: - una volta superata una certa soglia massima di valore dell'atto da compiere9[9], tenuto conto che sono nulli gli eventuali frazionamenti elusivi (commi 1 e 2); - a prescindere dal valore dell'atto, per quelle attività sottoposte a maggiore rischio d'infiltrazione, da individuarsi con successivo regolamento, in relazione allo specifico settore ed alle situazioni ambientali (comma 7).

[14] Ai sensi dell'art. 91 del codice «*prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, il cui valore sia:*

a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati;

b) superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali;

c) superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche. L'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 5.000 euro».

sua adozione, all'impresa, società o associazione interessata[15]. Le caratteristiche di affidabilità dell'impresa, che permettono all'Amministrazione di concedere i contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui all'art. 67, devono sussistere per tutto il corso della procedura di aggiudicazione ed esecuzione del contratto affidato[16], diversamente, ovvero in caso di esito interdittivo, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, revocano immediatamente le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti. Il fine è dunque quello di assicurare la libera concorrenza tra le imprese, il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione nonché di consentire a quest'ultima di monitorare l'impresa affidataria dei lavori. I soggetti[17] cui la documentazione deve riferirsi sono poi individuati dall'articolo 85 del codice:

- per le imprese individuali, il titolare e il direttore tecnico (comma 1);
- per i soggetti collettivi, il direttore tecnico ed i titolari di poteri di influenza, tra cui i sindaci e gli organi di vigilanza (commi 2 e 2-bis).

[15] Art. 92, comma 2-bis, d.lgs. 159/2011.

[16] Al verificarsi della condizione risolutiva è fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

[17] «La documentazione antimafia, se si tratta di associazioni, imprese, società, consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese, deve riferirsi, oltre che al direttore tecnico, ove previsto: a) per le associazioni, a chi ne ha la legale rappresentanza; b) per le società di capitali anche consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, per le società cooperative, di consorzi cooperativi, per i consorzi di cui al libro V, titolo X, capo II, sezione II, del codice civile, al legale rappresentante e agli eventuali altri componenti l'organo di amministrazione, nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga una partecipazione superiore al 10 per cento oppure detenga una partecipazione inferiore al 10 per cento e che abbia stipulato un patto parasociale riferibile a una partecipazione pari o superiore al 10 per cento, ed ai soci o consorziati per conto dei quali le società consortili o i consorzi operino in modo esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione; c) per le società di capitali, anche al socio di maggioranza in caso di società con un numero di soci pari o inferiore a quattro, ovvero al socio in caso di società con socio unico; d) per i consorzi di cui all'articolo 2602 del codice civile e per i gruppi europei di interesse economico, a chi ne ha la rappresentanza e agli imprenditori o società consorziate; e) per le società semplice e in nome collettivo, a tutti i soci; f) per le società in accomandita semplice, ai soci accomandatari; g) per le società di cui all'articolo 2508 del codice civile, a coloro che le rappresentano stabilmente nel territorio dello Stato; h) per i raggruppamenti temporanei di imprese, alle imprese costituenti il raggruppamento anche se aventi sede all'estero, secondo le modalità indicate nelle lettere precedenti; i) per le società personali ai soci persone fisiche delle società personali o di capitali che ne siano socie» (comma 2). Inoltre, «per le società costituite all'estero, prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato, la documentazione antimafia deve riferirsi a coloro che esercitano poteri di amministrazione, di rappresentanza o di direzione dell'impresa» (comma 2-ter). Infine, «per le società di capitali di cui alle lettere b) e c) del comma 2, concessionarie nel settore dei giochi pubblici, oltre a quanto previsto nelle medesime lettere, la documentazione antimafia deve riferirsi anche ai soci persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 2 per cento, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. Nell'ipotesi in cui i soci persone fisiche detengano la partecipazione superiore alla predetta soglia mediante altre società di capitali, la documentazione deve riferirsi anche al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione della società socia, alle persone fisiche che, direttamente o indirettamente, controllano tale società, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. La documentazione di cui al periodo precedente deve riferirsi anche al coniuge non separato» (comma 2-quater).

La documentazione deve inoltre riguardare i familiari conviventi (comma 3).

Va da sé che le conseguenze relative all'emissione del provvedimento interdittivo sono cospicue e si manifestano anche nei confronti di terzi, colpendo finanche i soggetti collegati all'impresa attinta dall'interdittiva ripercuotendosi sull'esercizio dei loro diritti[18]. Per quanto riguarda il profilo di efficacia e di validità spaziale e temporale delle misure interdittive, nel primo caso si deve ritenere che, a seguito di mutamenti normativi e contrastanti orientamenti giurisprudenziali, l'efficacia dell'informativa spieghi i propri effetti su tutto il territorio nazionale[19]. Per quanto concerne il profilo del termine di validità del provvedimento, la Corte Costituzionale[20] ne ha recentemente ribadito il carattere provvisorio, sì da assicurare ulteriormente la tutela della libertà d'impresa e del diritto di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost.; tale temporaneità assume rilievo anche in relazione alla proporzionalità della misura. Ad oggi dunque il cambio di rotta segnato dalla Consulta ha ridato spazio a quello che, per alcuni anni, è stato l'orientamento minoritario in giurisprudenza[21] secondo cui tutte le informative perdono di efficacia decorso il temine dei dodici mesi[22] salvo che ricorrano le modificazioni di cui al co. 3 dell'art. 86[23].

[18] Cfr. M. A. SANDULLI, *Osservatorio sulla Giustizia Amministrativa*, in Foro Amministrativo (II), fasc.9, 1 settembre 2019, p. 1377.

[19] Art. 86, comma 2-bis, d.lgs. 159/2011 (Comma inserito dall' art. 1, comma 1, lett. b), D.Lgs. 13 ottobre 2014, n. 153, a decorrere dal 26 novembre 2014, ai sensi di quanto disposto dall' art. 6, comma 1, del medesimo D.Lgs. n. 153/2014) «Fino all'attivazione della banca dati nazionale unica, la documentazione antimafia, nei termini di validità di cui ai commi 1 e 2, è utilizzabile e produce i suoi effetti anche in altri procedimenti, diversi da quello per il quale è stata acquisita, riguardanti i medesimi soggetti». Cfr. Cons. St., Ad. plen., ord. N. 17/2014.

[20] Corte Costituzionale, 26 marzo 2020, n. 57 «*In questa valutazione complessiva dell'istituto un ruolo particolarmente rilevante assume il carattere provvisorio della misura. È questo il senso della disposizione dell'art. 86, comma 2, del D.lgs. n. 159 del 2011, secondo il quale l'informativa antimafia ha una validità limitata di dodici mesi, cosicché alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva, con l'effetto, in caso di conclusione positiva, della reiscrizione nell'albo delle imprese artigiane, nella specie, e in generale del recupero dell'impresa al mercato. E va sottolineata al riguardo la necessità di un'applicazione puntuale e sostanziale della norma, per scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile*».

[21] Cfr. *ex multis* Cons. St., sez. III, 17 novembre 2015, sent. n. 5256.

[22] «L'informazione antimafia, acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, con le modalità di cui all'articolo 92, ha una validità di dodici mesi dalla data dell'acquisizione». Occorre segnalare quello che era l'orientamento prevalente che caldeggia la tesi secondo cui la limitazione temporale, prevista dall'art. 86, comma 2, dovrebbe essere riferita alle sole informative a carattere liberatorio – *id est* affermando la tendenziale ultrattività dell'informativa antimafia interdittiva. Cfr. tra le altre Cons. St., sez. III, 5 ottobre 2016, sent. n. 4121; Cons. St., sez. III, 15 settembre 2014, sent. n. 4693. A. M. SPECIALE, *Interdittive antimafia tra vecchi confini e nuovi scenari*, in Giustamm.it, 26 ottobre 2020, che riporta nel dettaglio le diverse argomentazioni sul punto «Il primo argomento è di carattere testuale e muove dal combinato disposto dell'art. 86, comma 2 e dell'art. 83, comma 1, D.lgs. n. 159/2011 (disposizione che individua quali sono gli obblighi che ricadono in capo alle pubbliche amministrazioni quando si trovino a stipulare, autorizzare o approvare contratti

In definitiva, l'obiettivo precipuo di tale strumento interdittivo è quello di scongiurare il rischio del realizzarsi del tentativo di infiltrazione mafiosa – quale fattispecie di pericolo propria del diritto della prevenzione – agendo ad un livello anticipato e precauzionale rispetto ad un evento che «*non necessariamente è attuale, o inveratosi, ma anche solo potenziale, purché desumibile da elementi non meramente immaginari o aleatori*»[24]. Di conseguenza, tutta la disciplina poggia sulla collaborazione fra organi dello Stato, tenendo in adeguata considerazione il bilanciamento tra le prerogative, costituzionalmente garantite, degli imprenditori e le esigenze di contrasto all'attacco mafioso verso la struttura economica e sociale del paese.

2. I poteri del Prefetto, limiti cognitivi e successivo controllo giurisdizionale

Per quanto attiene il procedimento di rilascio delle informazioni antimafia, i poteri di accesso e accertamento in capo al Prefetto sono disciplinati dall'art. 93[25]. L'ampio potere di accertamento conferito alle Prefetture territorialmente competenti, quali organi periferici del Ministero

pubblici). È stato al riguardo sostenuto che questa previsione normativa priva di *ubi consistam* un'interpretazione che affermi che il decorso del tempo comporta la perdita di efficacia dell'informativa interdittiva, atteso che le amministrazioni non potrebbero comunque procedere alla stipula, autorizzazione o approvazione di contratti in mancanza del rilascio di una nuova interdittiva. Il secondo argomento è di carattere teleologico e si fonda sulla piena coerenza che sussiste fra (da un lato) la finalità preventiva e *lato sensu* anticipatoria che deve essere riconosciuta alle informative antimafia di contenuto liberatorio e (dall'altro) l'efficacia temporale tendenzialmente illimitata che può e deve essere riconosciuta alle informative interdittive. Si tratta di una finalità che, mirando a perseguire scopi di preminente interesse pubblico (quali quelli legati al contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici), non tollera in via di principio l'imposizione di vincoli temporali di sorta. Il terzo è collegato al carattere di permanente significatività della rilevata sussistenza di tentativi di infiltrazione malavitosa, fino al sopraggiungere di fatti positivi, che persuasivamente e fattivamente introducano elementi di inattendibilità della situazione rilevata in precedenza. È stato al riguardo sostenuto che l'interdittiva antimafia può legittimamente fondarsi, oltre che su fatti recenti, anche su fatti pregressi e più risalenti nel tempo, laddove gli elementi a tal fine raccolti dal Prefetto siano comunque sintomatici di un condizionamento attuale dell'attività d'impresa».

[23] «I legali rappresentanti degli organismi societari, nel termine di trenta giorni dall'intervenuta modificazione dell'assetto societario o gestionale dell'impresa, hanno l'obbligo di trasmettere al prefetto, che ha rilasciato l'informazione antimafia, copia degli atti dai quali risulta l'intervenuta modificazione relativamente ai soggetti destinatari di verifiche antimafia di cui all'articolo 85».

[24] Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2019, n. 754, in www.giustizia-amministrativa.it.

[25] Il Ministero dell'interno, nel marzo 2018, con apposita circolare, ha adottato Linee guida recanti istruzioni operative procedimentali per l'adozione della documentazione antimafia: secondo tali indicazioni, gli indizi dell'infiltrazione mafiosa devono dar conto dei fatti gravi, precisi e concordanti che, in base alla regola del "più probabile che non", possano rivelare legami con le organizzazioni criminali. Giova rimarcare la notevole differenza tra la predetta regola del "più probabile che non" e il più rigoroso principio che trova, invece, applicazione nel procedimento penale ove -ai sensi dell'art. 533, comma 1, c.p.p. - il giudice "pronuncia sentenza di condanna se l'imputato risulta colpevole del reato contestatogli al di là di ogni ragionevole dubbio".

dell'Interno, si sostanzia in una discrezionalità c.d. tecnica[26], da tenere distinta da quella amministrativa c.d. pura[27].

L'apprezzamento della permeabilità mafiosa, idonea a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa[28], si incentra su un ragionamento di tipo induttivo effettuato sulla base di ricostruzioni del tutto discrezionali circa indizi emergenti da situazioni di fatto, purché connotate da elementi gravi, precisi e concordanti che devono essere valutati complessivamente[29] e si sostanzia in una valutazione di rilevanza e di verifica di tutte le informazioni acquisite nell'ambito della fase istruttoria in ordine all'emanazione dell'informativa antimafia[30]. In caso di sussistenza di indici sintomatici del rischio di ingerenze nell'attività d'impresa, pubblica o privata, da parte delle organizzazioni criminali il provvedimento adottato sarà di tipo interdittivo[31].

[26] In presenza di tale tipologia di discrezionalità, giova sottolineare che, «*la p.a. procedente esegue una valutazione di fatti, e non di interessi, sulla scorta di regole che disciplinano le c.d. scienze non esatte, e pertanto si connota di un margine di opinabilità tipico delle leges artis che regolano la specifica scienza da applicarsi al caso concreto, diversamente la discrezionalità amministrativa fonda su apprezzamenti di opportunità*».
V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia Potestà discrezionale del Prefetto e regime di impugnazione delle interdittive antimafia. Criticità e prospettive di risoluzione. Consigliere: Dott. Arturo Levato Anno 2017.

[27] Al riguardo si registrano diversi orientamenti ermeneutici: una prima teoria c.d. tradizionale ritiene che le valutazioni tecniche siano riconducibili nel c.d. merito amministrativo, al pari degli apprezzamenti espressione della discrezionalità amministrativa pura, retto da regole meta giuridiche quali opportunità coerenza e convenienza distinte dai precetti normativi che costituiscono il parametro di legittimità cui deve conformarsi l'autorità procedente. La teoria tradizionale è stata tuttavia messa in discussione dalla dottrina moderna prima e dalla giurisprudenza poi.

[28] *Ex multis*, Cons. di Stato, sez. III, sent. 12 marzo 2018, n. 1563.

[29] «Proprio l'ampiezza del potere valutativo e l'opinabilità delle relative conclusioni sembrano ispirare le raccomandazioni contenute nella circolare del gabinetto del Ministro dell'8 febbraio 2013, n. 11001/119/20(6), con cui è stata segnalata ai prefetti la necessità di operare una valutazione complessiva degli elementi a disposizione anche rispetto a situazioni indizianti dotate di un elevato grado di certezza, perché basate su determinazioni dell'autorità giudiziaria, dovendosi sempre verificare la riconducibilità dei fatti evocati nei provvedimenti giudiziari a contesti di criminalità organizzata o comunque a contesti significativi di atteggiamenti di contiguità con questa, e ciò anche al fine di evitare possibili censure che potrebbero essere mosse, laddove i provvedimenti formassero oggetto di impugnazioni innanzi ai giudici amministrativi». Cons. NICOLA DURANTE (http://www.giustizia-amministrativa.it/) "*Ambiti di discrezionalità in materia di documentazione antimafia per le imprese*" Relazione resa al convegno di studi su "L'informazione interdittiva antimafia", organizzato dal T.A.R. Calabria il 16 novembre 2013, in Catanzaro.

[30] Art. 90 d.lgs. 159/2011 «(1.) L'informazione antimafia è conseguita mediante consultazione della banca dati nazionale unica da parte dei soggetti di cui all'articolo 97, comma 1, debitamente autorizzati, salvo i casi di cui all'articolo 92, commi 2 e 3. (2.) Nei casi di cui all'articolo 92, commi 2 e 3, l'informazione antimafia è rilasciata: a) dal prefetto della provincia in cui le persone fisiche, le imprese, le associazioni o i consorzi risiedono o hanno la sede legale ovvero dal prefetto della provincia in cui è stabilita una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato per le società di cui all'articolo 2508 del codice civile; b) dal prefetto della provincia in cui i soggetti richiedenti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, hanno sede per le società costituite all'estero, prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato. (3.) Ai fini del rilascio dell'informazione antimafia le prefetture usufruiscono del collegamento alla banca dati nazionale unica di cui al capo V».

[31] Ove dalla consultazione non emergano profili ostativi di alcun genere, l'esito procedimentale, interamente vincolato, si sostanzia nel rilascio immediato dell'informazione liberatoria ed assume un contenuto sostanzialmente certificatorio.

Non poche sono le preoccupazioni evidenziate da dottrina e giurisprudenza relative alla portata di tale discrezionalità ed alla scarsa considerazione che, fino alla recente emanazione del d.l. n. 152 del 2021, veniva riservata al contradditorio[32]. Tuttavia, il *deficit* cognitivo che caratterizza questo strumento di natura per certi versi promiscua, appare essere l'inevitabile espressione della logica di anticipazione della soglia di difesa sociale[33] al fine di consentire un'efficace risposta a situazioni concrete mutevoli e, quindi, non definibili a priori[34]. In questa prospettiva, al fine di scongiurare la possibilità che si sfoci in un esercizio di discrezionalità sì tecnica ma non pienamente conforme ai requisiti di tipicità richiesti tanto dalla Costituzione quanto dalla Corte EDU[35], la giurisprudenza ha enucleato – in modo sistematico a partire dalla sentenza n. 1743 del 3 maggio 2016 e con uno sforzo "tassativizzante"[36] – «*le situazioni*

[32] Sul tema della compressione del diritto di partecipazione al procedimento nella materia in esame, anche in relazione agli indirizzi della giurisprudenza amministrativa, si veda, tra gli altri, G. CARRATELLI, *Il (mancato) contraddittorio endoprocedimentale in materia di informazione antimafia-nota a: Tar Puglia-Bari, sez. III, ordinanza 13 gennaio 2020, n. 28*, in Amministrazione contabilità dello Stato e degli enti pubblici, 2021.

[33] «Le esigenze di ordine pubblico compendiate in particolare nel Codice antimafia hanno determinato una forte anticipazione della soglia di difesa sociale virgola non essendo richiesta a presupposto dell'esercizio del potere interdittivo vivo la prova della concreta infiltrazione mafiosa, bastando il solo tentativo», si veda *Brevi note in tema di riforma delle interdittive antimafia contenuta nel d.l. 6 novembre 2021 n. 152, convertito dalla l. 29 dicembre 2021 n. 233, per l'attuazione del PNRR*, Relazione al convegno "Pubblica Amministrazione e Giustizia Amministrativa, tra misure di semplificazione e pro concorrenziali, interventi di sostegno dell'economia e riforme del PNRR" tenutosi a SPISA di Bologna il 24-25 gennaio 2022.

[34] Anche secondo il Consiglio di Stato, gli «"*eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate"* e tali tentativi, per la loro stessa natura, possono essere desunti da situazioni fattuali difficilmente enunciabili *a priori* in modo tassativo».

[35] Alcuni autori parlano della c.d. "onda lunga" della pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2017, ric. n. 43395/09, nel caso *De Tommaso c. Italia*, riguardante le misure di prevenzione personali rilevando come anche l'informazione antimafia "generica", nelle ipotesi dell'art. 84, comma 4, lett. d) ed e), del d. lgs. n. 159 del 2011 sconterebbe un *deficit* di tipicità non dissimile da quello che, secondo i giudici di Strasburgo, affligge l'art. 1, lett. a) e b), del medesimo d. lgs. n. 159 del 2011.

[36] «Basti qui ricordare a mo' di esempio, nell'ambito di questa ormai consolidata e pur sempre perfettibile tipizzazione giurisprudenziale, le seguenti ipotesi, molte delle quali tipizzate, peraltro, in forma precisa e vincolata dal legislatore stesso:
a) i provvedimenti "sfavorevoli" del giudice penale;
b) le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice competente su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa, nelle multiformi espressioni con le quali la continua evoluzione dei metodi mafiosi si manifesta;
c) la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso d. lgs. n. 159 del 2011;
d) i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una "regia collettiva" dell'impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia "clanica", in cui il ricambio generazionale mai sfugge al "controllo immanente" della figura del patriarca, capofamiglia, ecc., a seconda dei casi;
e) i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia;
f) le vicende anomale nella formale struttura dell'impresa;
g) le vicende anomale nella concreta gestione dell'impresa, incluse le situazioni, recentemente evidenziate in pronunzie di questo Consiglio, in cui la società compie attività di strumentale pubblico sostegno a iniziative, campagne, o simili, antimafia, antiusura, antiriciclaggio, allo scopo di mostrare un "volto di legalità" idoneo a stornare sospetti o elementi sostanziosi sintomatici della contaminazione mafiosa;
h) la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi "benefici";
i) l'inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità.

indiziarie, tratte dalle indicazioni legislative o dalla casistica giurisprudenziale, che possono costituire altrettanti "indici" o "spie" dell'infiltrazione mafiosa, non senza precisare che esse, per la loro stessa necessaria formulazione aperta, costituiscono un catalogo aperto e non già un numerus clausus in modo da poter consentire all'ordinamento di poter contrastare efficacemente l'infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa via via che essa assume forme sempre nuove e sempre mutevoli»[37]. Risulta pertanto evidente che, nell'ottica costituzionale così come in quella convenzionale[38], sia indefettibile porre in condizioni di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura limitativa la persona potenzialmente destinataria delle misura stessa. In questo modo vengono soddisfatte le condizioni di *tassatività sostanziale*, principio fondamentale in ogni Stato di diritto come il nostro, secondo cui ogni potere amministrativo deve essere «*determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa*»[39]. Per quanto concerne il contraddittorio procedimentale[40], come si anticipava, la giurisprudenza amministrativa era solita esaltarne il carattere eventuale sulla base delle esigenze di celerità e riservatezza supportate dal dato normativo[41]. «*In virtù di tali esigenze si è diffusa potremo dire una sorta di incompatibilità intrinseca tra interdittive e garanzie partecipative, non richiedendosi al*

9.3. Per una miglior esposizione ed esplicazione di ogni singola ipotesi tipizzata dalla giurisprudenza di questo Consiglio il Collegio non può che rinviare, ai sensi dell'art. 3, comma 2, e dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a., alla più analitica trattazione di dettaglio che si legge nella sentenza n. 1743 del 3 maggio 2016» cfr. Cons. di Stato sent. 6105 del 2019 pt. 9.

[37] Cons. di Stato sent. 6105 del 2019. L'indefinito catalogo delle forme di condizionamento mafioso viene declinato «*nelle categorie della c.d. contiguità soggiacente, che configura una sottomissione dell'organizzazione aziendale alle pretese della compagine malavitosa, e della c.d. contiguità compiacente, fondata di contro su un accordo economico, più o meno tacito, tra l'imprenditore e la criminalità organizzata*».

[38] V., *ex multis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione quinta, sentenza 26 novembre 2011, *Gochev c. Bulgaria*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione prima, sentenza 4 giugno 2002, *Olivieiria c. Paesi Bassi*; Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione prima, sentenza 20 maggio 2010, *Lelas c. Croazia*.

[39] Per usare le parole della Corte costituzionale (sent. n. 195 del 24 luglio 2019, appena citata, che richiama la sentenza n. 115 del 7 aprile 2011 della stessa Corte costituzionale sull'art. 54, comma 4, del T.U.E.L.)

[40] Al riguardo molto interessanti gli interventi del Convegno*: Il nuovo volto delle interdittive antimafia alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in particolare il contributo di M. A. SANDULLI, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia* e di N. DURANTE, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, 12 Aprile 2022.

[41] Art. 93 co. 7 d.lgs. 159/2011 «Il prefetto competente all'adozione dell'informazione ((antimafia)), sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite nel corso dell'accesso, *può* invitare in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre ogni informazione ritenuta utile, anche allegando elementi documentali, qualora non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento ovvero esigenze di tutela di informazioni che, se disvelate, ((siano suscettibili)) di pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri procedimenti amministrativi finalizzati alla prevenzione delle infiltrazione mafiose».

Prefetto un particolare sforzo motivazionale nell'attestazione delle ragioni derogatorie di urgenza, diversamente da quanto desumibile invece dalla legge generale sul procedimento amministrativo».[42] Ad oggi, le novità introdotte dal Decreto Recovery, con particolare riferimento al nuovo art. 92 d.lgs. 59/2011, stimolano un capovolgimento prospettico[43] implicante una più spiccata centralità del contraddittorio da intendersi come obbligatorio. Ne deriva che «*l'eventuale provvedimento adottato de plano illustri adeguatamente le ragioni della deroga esercitata, senza l'uso di frasi stereotipate (prima fra tutte, il richiamo alla connaturata urgenza insita nella prevenzione antimafia), ma attraverso una motivazione idonea a dimostrare che l'adempimento dell'obbligo comunicativo avrebbe potuto seriamente compromettere il soddisfacimento dell'interesse pubblico cui il provvedimento è rivolto*»[44]. Sarà poi il Prefetto, nella fase di prima valutazione delle risultanze istruttorie e nell'esercizio della propria discrezionalità, a stabilire quali elementi siano, caso per caso, disvelabili e quali non rivelabili. Questa apertura, di valenza sostanziale, rispetto agli istituti partecipativi ed in generale alle garanzie procedimentali si concreta, nel caso in cui sussistano i presupposti per l'applicazione delle misure preventive e non sussistano ragioni di particolare celerità, nella notifica al soggetto interessato di una sorta di preavviso di interdittiva ovvero della misura amministrativa della prevenzione collaborativa[45], nel

[42] *Brevi note in tema di riforma delle interdittive antimafia*, cit., p. 5, Relazione al convegno "Pubblica Amministrazione e Giustizia Amministrativa, tra misure di semplificazione e pro concorrenziali, interventi di sostegno dell'economia e riforme del PNRR" tenutosi alla SPISA di Bologna il 24-25 gennaio 2022. Cfr. Tar Lombardia Milano, sez. III, 5 nov. 2020, n. 2064; Tar Puglia Bari sez. I, 4 gennaio 2021, n. 16, Tar Sicilia Catania sez. III, 24 aprile 2020, n. 798.

[43] Da notare che lo stesso Consiglio di Stato (Consiglio di Stato sez. III, 10 agosto 2020 n. 4979) seppur negando l'obbligatorietà del contraddittorio ha sollecitato il legislatore a potenziarlo "specie in tutte quelle ipotesi ove la permeabilità mafiosa appaia dubbia rispetto alle quali l'apporto procedimentale potrebbe fornire utili elementi, contraddittorio d'altronde utile al fine dell'adozione di misure di "self cleaning"" Nella stessa interessante pronuncia si è rilevato sempre "de iure condendo" l'opportunità di una riforma in grado di relegare l'interdittiva ad "extrema ratio" solo a fronte di situazioni "chiare ed inequivocabili". Ciò sempre per i giudici di Palazzo Spada consentirebbe al g.a. "di esercitare con maggior pienezza il proprio sindacato". Il decreto legge n. 15272021 in commento ha dunque esattamente realizzato quanto auspicato nella citata pronuncia. Così è riportato in *Brevi note in tema di riforma delle interdittive antimafia*, cit. Relazione al convegno "Pubblica Amministrazione e Giustizia Amministrativa, tra misure di semplificazione e pro concorrenziali, interventi di sostegno dell'economia e riforme del PNRR" tenutosi alla SPISA di Bologna il 24-25 gennaio 2022.

[44] N. DURANTE, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, cit. p. 2.

[45] Art. 49 (Prevenzione collaborativa): 1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dopo l'articolo 94, è inserito il seguente: «Art. 94-bis (Misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale) - 1. Il prefetto, quando accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una o più delle seguenti misure: a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai

quale siano indicati gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. «*Con tale comunicazione è assegnato un termine non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione*»[46].

Come si è già intuito, dunque, il potere di accertamento del Prefetto si estrinseca attraverso una pluralità di strumenti, in parte, già in suo possesso e connessi alle competenze generali affidate a tale organo periferico e, per altra parte, di matrice codicistica. Tra i primi, si annoverano quelli disciplinati dagli artt. 1, 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 1-*quinquies*, 1-*sexies* del d.l. 6 settembre 1982, n. 629, convertito con legge 12 ottobre 1982, n. 726, vale a dire i poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministero e tipici delle funzioni di responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica. Tra i secondi, connessi alle competenze di coordinamento delle Forze dell'ordine, si rinviene innanzi tutto la possibilità di accesso alla Banca Dati Nazionale Unica che, grazie

sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale; b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore ((non inferiore a 5.000 euro)) o di valore superiore stabilito dal prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona ((o al patrimonio e al volume di affari)) dell'impresa; c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze ((i finanziamenti, in qualsiasi forma, eventualmente erogati)) da parte dei soci o di terzi; d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati; e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma. 2. Il prefetto, in aggiunta alle misure di cui al comma 1, può nominare, anche d'ufficio, uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, individuati nell'albo di cui all'articolo 35, comma 2-bis, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa. Agli esperti di cui al primo periodo spetta un compenso, ((determinato)) con il decreto di nomina, non superiore al 50 per cento di quello liquidabile sulla base dei criteri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso sono a carico dell'impresa, società o associazione. 3. Le misure di cui al presente articolo cessano di essere applicate se il tribunale dispone il controllo giudiziario di cui all'articolo 34-bis, comma 2, lettera b). Del periodo di loro esecuzione può tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario. 4. Alla scadenza del termine di durata delle misure di cui al presente articolo, il prefetto, ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia un'informazione antimafia liberatoria ed effettua le conseguenti iscrizioni nella banca dati nazionale unica della documentazione antimafia. 5. Le misure di cui al presente articolo sono annotate in un'apposita sezione della banca dati di cui all'articolo 96, a cui è precluso l'accesso ai soggetti privati sottoscrittori di accordi conclusi ai sensi dell'articolo 83-bis, e sono comunicate dal prefetto alla cancelleria del ((tribunale)) competente per l'applicazione delle misure di prevenzione.». 2. ((Le disposizioni dell'articolo 94-bis del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si applicano anche)) ai procedimenti amministrativi per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, è stato effettuato l'accesso alla banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e non è stata ancora rilasciata l'informazione antimafia. ((2-bis. Le misure adottate ai sensi dei commi 1 e 2 possono essere in ogni momento revocate o modificate e non impediscono l'adozione dell'informativa antimafia interdittiva)).

[46] Art. 92 co. 2-bis, d.lgs. 159/2011.

ad una serie di collegamenti telematici con altri sistemi informativi[47], consente di effettuare controlli completi e ad ampio spettro sulle imprese di riferimento. Inoltre, ai sensi dell'art. 93 del d.lgs. 159/2011, il Prefetto dispone, in costante e continuo confronto con il Gruppo Interforze[48], del potere di accesso presso i cantieri ove l'impresa opera[49].

All'esito dell'attività istruttoria[50], finalizzata all'emanazione del provvedimento *ad hoc* circa la sussistenza o meno del "rapporto di fiducia" richiesto all'impresa che entra in contatto con la Pubblica Amministrazione, il Prefetto dovrà formulare un giudizio di tipo prognostico[51] «*da cui si evinca in termini di ragionevolezza e proporzionalità il tentativo di infiltrazione nell'organizzazione aziendale ad opera della compagine malavitosa*»[52]. La discrezionalità esercitabile in questa fase da parte del Prefetto, viene compensata dalla previsione

[47] Tra i quali il CED, il sistema informatico costituito presso la DIA, l'osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 163/2006, il sistema informativo delle Camere di Commercio e del Min. della Giustizia, nonché l'Anagrafe Nazionale della popolazione residente di cui all'art. 62 del d.lgs. n. 82/2005.

[48] Decreto del Ministro dell'interno 14 marzo 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 5 marzo 2004, art. 5 "*Attività della Direzione investigativa antimafia dei Gruppi Interforze presso gli uffici territoriali del Governo e del Servizio per l'Alta sorveglianza delle grandi opere*", il cui comma 3 così recita: «*A livello provinciale sono costituiti, presso gli uffici territoriali del Governo interessati territorialmente, Gruppi Interforze coordinati da un funzionario dello stesso Ufficio e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza, da un rappresentante del provveditorato alle opere pubbliche, da un rappresentante dell'Ispettorato del lavoro, nonché da un funzionario delle articolazioni periferiche della Direzione investigativa antimafia*».

[49] Attraverso tale strumento è possibile acquisire tutte quelle informazioni e documenti rilevanti ai fini dell'accertamento della presenza o meno di infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti.

[50] Procedimento di rilascio dell'informazione antimafia: L'Ente Pubblico/Stazione Appaltante dovrà acquisire dalla società interessata la copia integrale della visura camerale aggiornata con l'attuale compagine societaria contenente tutti i componenti di cui all'art. 85 del D. Lgs. 159/2011 o la dichiarazione sostitutiva del certificato di iscrizione alla Camera di Commercio redatta dal rappresentante legale e contenente le medesime indicazioni. Dovrà, inoltre, essere acquisita la dichiarazione sostitutiva riferita ai familiari conviventi, maggiorenni, residenti nel territorio dello Stato, dei soggetti di cui all'art. 85 del D. Lgs. 159/2011. Successivamente, l'Ente Pubblico/Stazione Appaltante provvederà a trasmettere la richiesta di informazioni antimafia, corredata della documentazione suddetta, alla Prefettura che procederà alle verifiche di cui agli artt. 84 e ss. del D. Lgs. 159/2011. Validità delle informazioni antimafia (art. 86 del D. Lgs. 159/2011).

[51] «*La Prefettura è chiamata, esternando compiutamente le ragioni della propria valutazione nel provvedimento amministrativo, a verificare che gli elementi fattuali, anche quando "tipizzati" dal legislatore, non vengano assunti acriticamente a sostegno del provvedimento interdittivo, ma siano dotati di individualità, concretezza ed attualità, per fondare secondo un corretto canone di inferenza logica la prognosi di permeabilità mafiosa, in base ad una struttura bifasica (diagnosi dei fatti rilevanti e prognosi di permeabilità criminale)*», Tar Sicilia, Palermo, Sez. I. 21 settembre 2020, n. 1874, da Redazione Scientifica, *Sugli oneri valutativi del Prefetto in sede di adozione del provvedimento interdittivo antimafia*, in L'Amministrativista, Casi e sentenze del 22 settembre 2020.

[52] A. LEVATO, *Ratio e requisiti delle informative antimafia*, in G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive antimafia*, cit., p. 46. È proprio in virtù del rischio probabile di infiltrazione che, attraverso l'interdittiva, viene inibito l'inizio (o la prosecuzione) di attività con l'amministrazione pubblica, eventualmente comportanti l'ottenimento di sussidi, benefici o sovvenzioni, e determinata la revoca di quelli già erogati. Va altresì ricordato che il Prefetto, anche su documentata richiesta dell'interessato, può aggiornare l'esito dell'informazione, al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa o comunque in caso di sopravvenute circostanze che facciano ritenere superati e non più attuali i rischi di infiltrazione, cfr. Art. 91 d.lgs. 159/2011, comma 5.

obbligatoria di una adeguata motivazione[53] (ex se o col richiamo agli atti istruttori) tale da costringere l'Amministrazione «*ad enucleare con sufficienza ed adeguatezza il percorso logico che ha condotto all'adozione di quel tipo di provvedimento*»[54], sicché egli dovrà «*indicare con precisione gli elementi di fatto e motivare, anche mediante il rinvio, per relationem, alle relazioni eseguite dalle Forze di Polizia, le ragioni che lo inducono a ritenere probabile che da uno o più di tali elementi, per la loro attualità, univocità e gravità, sia ragionevole desumere il pericolo concreto di infiltrazione mafiosa nell'impresa*»[55]. La relazione motivazionale – più stringente a fronte della maggiore ampiezza della potestà valutativa esercitata dall'organo prefettizio – dovrà, pertanto, da un lato, mostrare una visione globale del complesso di elementi e presentare in termini prognostici la plausibile ed effettiva esistenza del condizionamento esercitato dai gruppi criminali sull'azienda al di là della gravità del singolo accadimento, dall'altro, sviluppare un'argomentazione rigorosa sul piano metodologico. Il pericolo di infiltrazione mafiosa costituisce, dunque, tanto il fondamento quanto il limite del potere prefettizio e quindi, definisce la portata della sua discrezionalità, da intendersi come equilibrato apprezzamento del rischio infiltrativo in chiave di prevenzione secondo corretti canoni di inferenza logica. Ai fini dell'adozione del provvedimento interdittivo non è quindi richiesta la presenza di un quadro probatorio conforme all'accertamento di responsabilità penali[56] (quali il «concorso esterno» o la commissione di reati aggravati ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 203/1991) – che come noto necessita di un livello di certezza "oltre ogni ragionevole dubbio" – risultando sufficiente che la

[53] V. S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016, spec. 164 ss.
[54] S. STICCHI DAMIANI , *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa il ruolo del giudice amministrativo nell'individuazione degli elementi indiziari*, in G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive antimafia*, cit., p. 96.
[55] Cons. di Stato, sez. III, sent. n. 1743/2016, che così prosegue: «*se la valutazione unitaria non traspare dagli atti del procedimento, occorre che essa sia effettuata dal Prefetto, con una motivazione che può anche non essere analitica e diffusa, ma che richiede un calibrato giudizio sintetico su uno o anche più di detti elementi presuntivi, sopra indicati*».
[56] Cons di St., sez. III, sent. 1743 del 2016 Questo rappresenta il fondamento dogmatico che sorregge tutto l'impianto preventivo cui risulta estranea qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria, «*poiché simile logica vanificherebbe la finalità anticipatoria dell'informativa, che è quella di prevenire un grave pericolo e non già quella di punire, nemmeno in modo indiretto, una condotta penalmente rilevante. Per questo gli elementi posti a base dell'informativa possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione*».

prova sia fondata su elementi gravi, precisi e concordanti, desunti seguendo un giudizio di carattere induttivo e probabilistico.

Una volta adottata la misura interdittiva, il vaglio sull'attività istruttoria è affidato al giudice amministrativo[57], che deve farsi attento custode delle irrinunciabili condizioni di tassatività sostanziale e processuale per una tutela giurisdizionale piena ed effettiva. Di fondamentale importanza al fine di assicurare la legittimità costituzionale del sistema delle misure di prevenzione è, in questa fase, il rispetto dello standard probatorio sotteso alla regola del "più probabile che non" [58] che, nel richiedere la verifica della c.d. probabilità cruciale[59], impone al giudice di verificare il *fumus boni iuris* in relazione alla congruità dell'apprezzamento prefettizio ed alla tenuta logica della motivazione dell'interdittiva impugnata[60] nonché di valutare la portata della discrezionalità applicata da parte dell'autorità prefettizia nel constatare la sussistenza o meno di un rischio probabile di inquinamento mafioso dell'impresa. In altre parole, nel sistema di tutela predisposto dall'ordinamento amministrativo «*deve ritenersi sconosciuta al meccanismo dell'informativa antimafia la logica, propria della cognizione penale, della certezza "oltre ogni ragionevole dubbio", essendo implicita la considerazione che, trattandosi della massima anticipazione di tutela possibile, la prevenzione del pericolo risulti incompatibile con una regola di*

[57] Dal momento in cui il soggetto (*rectius* operatore economico) viene colpito dalla misura interdittiva, questa può essere impugnata tanto in via autonoma – stante l'immediata efficacia lesiva nei confronti dell'impresa che ne è attinta – ovvero unitamente all'atto applicativo con il quale la stazione appaltante recede dal rapporto giuridico con l'operatore economico. A decidere sull'impugnativa dell'informativa prefettizia, e conseguenti atti applicativi nei confronti dell'impresa, è il Tar del luogo in cui è insediato il Prefetto che ha adottato l'informativa stessa. Per l'impugnazione degli atti della procedura di evidenza pubblica si applica il rito speciale di cui agli artt. 119 e 120 del c.p.a. (che prevede, fra l'altro la dimidiazione dei termini per impugnare). Per l'impugnazione autonoma dell'informativa antimafia è invece previsto il rito ordinario. Secondo quanto statuito dal Cons. St., sez. III, sent. 31 agosto 2016, n. 3754 e n. 1882 del 2018, l'impugnazione dell'interdittiva resta autonoma e non soggiace al regime speciale nei casi in cui gli atti conseguenti all'interdittiva intervengano nella fase esecutiva del rapporto (es in caso di recesso) oppure se si discuta del solo risarcimento del danno per il ritardo nella stipula del contratto conseguente a una richiesta di interdittiva antimafia.

[58] Principio causale mutuato dal diritto civile e avallato dal giudice amministrativo. Percentualmente parlando si identifica con un valore pari al 50% + 1.

[59] *Ex multis*, Cons. St., sez. III, 26 settembre 2017, n. 4483. Cfr. infra par. 4.2. *Principio del "più probabile che non", tra poteri dell'autorità amministrativa e ruolo del giudice amministrativo*.

[60] Cons di St., sez. III, sent. 1743 del 2016 «Il quadro indiziario dell'infiltrazione mafiosa posto a base dell'informativa deve dar conto in modo organico e coerente, ancorché sintetico, di quei fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, dai quali, sulla base della regola causale del «più probabile che non» (Cons. St., sez. III, 7 ottobre 2015, n. 4657; Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2011, n. 15709), il giudice amministrativo, chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, possa pervenire in via presuntiva alla conclusione ragionevole che tale rischio sussista, valutatene e contestualizzatene tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona».

giudizio così stringente, non avendo l'informativa una connotazione propriamente sanzionatoria»[61].

Rebus sic stantibus, tra i consolidati principi a carattere generale sul sindacato del giudice amministrativo, la giurisprudenza[62] ha evidenziato che l'informativa interdittiva, in quanto misura preventiva, è sindacabile non solo riguardo l'esistenza o meno di fatti aventi un valore sintomatico e indiziario e sufficientemente probanti[63] ma anche in punto di apprezzamento della ragionevolezza e della proporzionalità della prognosi inferenziale che l'autorità amministrativa trae da quei fatti[64]. Inoltre, occorre rimarcare che, proprio per scongiurare il rischio che la portata della (necessaria) discrezionalità amministrativa sconfini nel puro arbitrio e la valutazione del Prefetto divenga una "pena del sospetto", il giudice può sindacare il vizio di eccesso di potere in punto di motivazione, la quale, anche quando formulata *per relationem* agli atti istruttori, deve ancorarsi a condotte sintomatiche e fondarsi su una serie di elementi fattuali[65].

L'evoluzione interpretativa giurisprudenziale[66] perseguendo l'obiettivo di delimitare la portata discrezionale del potere prefettizio, ha rilevato che il

[61] A. LONGO, *La "massima anticipazione di tutela". Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in Federalismi.it, n. 19/2019, p. 33.

[62] Cons. St., sez. III, sent. n. 6105/2019; cfr. inoltre, Cons. St., Sez. III, 21 gennaio 2015, n. 203; Id., 29 settembre 2015, n. n. 4541.

[63] Autorevolmente – in R. Garofoli, G. Ferrari, Sicurezza pubblica e funzioni amministrative di contrasto alla criminalità: le interdittive antimafia, in Giustizia-amministrativa.it, 2019 – è evidenziato che le informazioni antimafia «presentano un contenuto discrezionale [ed in esse vi è] un autonomo apprezzamento rimesso al Prefetto e senza, quindi, automatismo rispetto al provvedimento giudiziario emesso in sede penale».

[64] Ma, come è stato recentemente osservato anche dalla giurisprudenza penale, il sistema delle misure di prevenzione è stato ritenuto dalla stessa Corte europea in generale compatibile con la normativa convenzionale poiché «*il presupposto per l'applicazione di una misura di prevenzione è una "condizione" personale di pericolosità, la quale è desumibile da più fatti, anche non costituenti illecito, quali le frequentazioni, le abitudini di vita, i rapporti, mentre il presupposto tipico per l'applicazione di una sanzione penale è un fatto-reato accertato secondo le regole tipiche del processo penale*» (Cass. pen., sez. II, 1 marzo 2018, dep. 9 luglio 2018, n. 30974).

[65] Il rispetto delle regole dettate per l'adozione dell'informativa e conseguentemente per la sua motivazione permette di evitare il rischio che il Prefetto emani un'informazione antimafia "generica", in violazione del fondamentale canone rappresentato dal principio di tassatività. La tassatività sostanziale ben si concilia con la definita (dalla stessa Corte costituzionale) «elasticità della copertura legislativa», giacché, come sopra detto, nella prevenzione antimafia lo Stato deve assumere almeno la stessa flessibilità nelle azioni e la stessa rapida adattabilità nei metodi, che le mafie dimostrano nel contesto attuale. Come ha ben posto in rilievo la Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2019, infatti, allorché si versi – come nel caso di specie – al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base «dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione».

[66] Superamento della differenziazione tra interdittive tipiche ed atipiche; individuazione due distinte forme di controllo da parte del giudice amministrativo: da un lato il controllo c.d. debole o non sostitutivo, dove il giudice si limita ad accertare la non attendibilità dell'apprezzamento tecnico e la conseguente illegittimità del

vaglio della discrezionalità tecnica[67] dev'essere parametrato sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, di cui agli artt. 24, 113 Cost. e art. 1 c.p.a. in ossequio dei principî di imparzialità e buon andamento contemplati dall'art. 97 Cost., senza tuttavia spingersi fino ad una sostituzione da parte del giudice nelle scelte attribuite alla cognizione dell'autorità amministrativa. «*Lo scrutinio dell'organo giudicante si pone, pertanto, quale strumento idoneo a consentire il soddisfacimento dell'interesse e della pretesa dedotta in giudizio dal ricorrente, nel rispetto del principio di separazione dei poteri*»[68].

3. Il rapporto di autonomia tra giudizi diversi

Nel sistema a vasi comunicanti che vede intrecciarsi il sindacato del giudice della prevenzione e del giudice amministrativo in materia di interdittive antimafia, occorre rilevare che è proprio dalle caratteristiche intrinseche dei giudizi penale e amministrativo che discende e si palesa una differente sfera di valutazione cui consegue diversità strutturale e funzionale della valutazione dei fatti: il giudice amministrativo valuta la legittimità del provvedimento interdittivo mentre il giudice della prevenzione verifica l'evoluzione del rapporto sostanziale tra impresa e tessuto sociale.

A tal proposito, la giurisprudenza è chiara nel ritenere che la valutazione del giudice della prevenzione penale si fonda su parametri non sovrapponibili alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce invece presupposto del provvedimento prefettizio[69]. Da tanto discende che il potere amministrativo è chiamato a determinarsi in base ai propri criteri di valutazione, caratterizzati da un minore grado di

provvedimento impugnato, e dall'altro, un controllo c.d. forte o sostitutivo dove, invece, è lo stesso g.a. ad individuare la corretta regola tecnica da applicare al caso concreto.

[67] G. SIGISMONDI, *Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle Corti*, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 2, 2015, Giuffrè.

[68] Scuola Nazionale dell'amministrazione, 2017, Consigliere Dott. ARTURO LEVATO Anno 2017: *Potestà discrezionale del Prefetto e regime di impugnazione delle interdittive antimafia*.

[69] Cfr. in tal senso Cass. Penale sentenza Sez. 6, del 9 maggio 2019, n. 26342 .

permeabilità rispetto al vaglio penale[70], infatti, non si ricorre ad un integrale accertamento dei fatti, ma si è limitati alla verifica circa la logicità della ricostruzione operata dall'autorità in sede amministrativa[71]. Come evidenzia autorevole dottrina, dunque, «il condizionamento che può aversi qualora uno stesso fatto venga conosciuto da più giudici appartenenti ad ordini diversi non è spiegabile in termini di efficacia propria e diretta del giudicato, bensì per l'osservanza del principio di coerenza e non contraddittorietà»[72].

4. Conclusioni

A parere dello scrivente le novità enucleate dal d.l. 152/2021 si pongono in linea con i principi del diritto amministrativo europeo, con l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza[73] e con l'art. 6 della Convenzione EDU[74], dal momento che la necessità di tutela dell'interesse pubblico e di

[70] Sul punto il Consiglio di Stato ha chiarito a più riprese che «ai fini dell'adozione del provvedimento interdittivo antimafia, da un lato, occorre non già provare l'intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali – secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale – sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; d'altro lato, detti elementi vanno considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri», da ultimo v. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 9 settembre 2020, n. 5416.

[71] v. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 9 settembre 2020, n. 5416.

[72] RENATO ROLLI E MARTINA MAGGIOLINI, *Accertamento penale e valutazione amministrativa: pluriformi verità (nota Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, decreto presidenziale n. 544 del 3 agosto 2021)*, in Giustizia insieme, feb. 2022; *Interdittiva antimafia e giudicato penale (nota a Consiglio di Stato sez. III, 4 febbraio 2021, n. 1049)*, in Giustizia insieme, magg. 2021.

[73] *1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua*.

[74] *1. Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale e costituito per legge, che decide sia in ordine alla controversia sui suoi diritti e obblighi di natura civile, sia sul fondamento di ogni accusa in materia penale derivata contro di lei. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o una parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la tutela della vita privata delle parti in causa, nella misura ritenuta strettamente necessaria dal tribunale quando, in speciali circostanze, la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato si presume innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. Ogni accusato ha diritto soprattutto a:*
a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico;
b) disporre del tempo e dei mezzi necessari per preparare la sua difesa;
c) difendersi personalmente o con l'assistenza di un difensore di propria scelta e, se non ha i mezzi per pagare un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
d) interrogare o far interrogare i testimoni a carico ed ottenere la citazione e l'interrogatorio dei testimoni a discarico a pari condizioni dei testimoni a carico;
e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata nell'udienza.

contrasto alla criminalità organizzata, cui risponde l'istituto delle informative antimafia, non può prescindere dal contemperamento con le garanzie (anche procedimentali) proprie di uno Stato di diritto. Centrale in questo senso è, dunque, l'introduzione, nelle modalità descritte, del contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia in linea con la disciplina costituzionale del fondamentale diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost. Allo stesso modo, quale segno emblematico del cambio di passo intrapreso, può certamente richiamarsi il nuovo istituto della prevenzione collaborativa, applicabile nei casi di agevolazione occasionale. Quest'ultimo, tra l'altro, si colloca opportunamente nel teso contemperamento delle esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica con la libertà di iniziativa economica privata, il diritto al lavoro ed la correlata protezione e garanzia della dignità e della realizzazione della persona umana[75]. Tutti fattori che costituiscono l'essenza stessa del nostro ordinamento costituzionale.

Il tema della conformità delle informative interdittive antimafia rimane purtuttavia spinoso e dibattuto, sebbene la nuova direzione intrapresa dal legislatore delinea i connotati di queste misure quali strumenti di "*extrema ratio*" favorendone un'applicazione meno impattante sui soggetti attinti, in termini di diritto di difesa giurisdizionale e di maggiore dialogo tra questi ed il potere amministrativo; ciò anche in una prospettiva sociale e solidaristica nel bilanciamento tra i differenti valori in campo[76].

[75] «Per rendere chiaramente l'idea di quanto sia avvertita, in materia, la necessità di tener conto dei molteplici e differenti valori in campo, può essere utile rammentare che la Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 57 del 2020 - in relazione alla rilevata impossibilità di esercitare in sede amministrativa i poteri previsti nel caso di adozione delle misure di prevenzione dall'art. 67. comma 5, del Codice Antimafia (i.e. "l'esclusione da parte del giudice delle decadenze e dei divieti previsti, nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia") - aveva chiaramente ritenuto che la suddetta differenza, pur non inficiando la costituzionalità della disciplina, fosse meritevole di una rimeditazione da parte del legislatore». P. CACACE, *Conformità dell'interdittiva antimafia alle norme costituzionali, euro-unitarie e internazionali pattizie, nota a Cons. di Stato, sez. III, sent. 25 ottobre 2021 n. 7165*, nov. 2021. In proposito l'autore fa riferimento al contributo di A. LONGO, *La Corte costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020* (in Nomos – Le attualità del diritto – n. 2/2020). S.v. su questi temi l'interessante contributo a cura di G. DE GIORGI CEZZI; P.L. PORTALURI, *I poteri e i diritti: incontri sulla frontiera*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011.

[76] Cfr. P. CACACE, *Conformità dell'interdittiva antimafia alle norme costituzionali, euro-unitarie e internazionali pattizie, nota a Cons. di Stato, sez. III, sent. 25 ottobre 2021 n. 7165*, nov. 2021; sul tema del bilanciamento tra i principi costituzionali in materia si veda anche il contributo di R. DI MARIA E A. AMORE, *Effetti "inibitori" della interdittiva antimafia e bilanciamento fra principi costituzionali: alcune questioni di legittimità dedotte in una recente ordinanza di rimessione alla Consulta (5 maggio 2021)*, in Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato europeo, n. 12/2021.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

IL RAPPORTO TRA SCIENZA E DIRITTO NEL PIANO DI RIGENERAZIONE OLIVICOLA DELLA PUGLIA: STATO DELL'ARTE E CRITICITÀ

THE RELATIONSHIP BETWEEN SCIENCE AND LAW IN THE APULIAN OLIVE REGENERATION PLAN: STATE OF THE ART AND CRITICAL ISSUES

a cura di Giovanni D'Elia, Dottore in Giurisprudenza all'Università di Pisa

Abstract
Scopo dell'articolo è di mettere in luce le contraddizioni tra le evidenze e le determinazioni scientifiche in materia di abbattimenti di alberi d'Ulivo nel territorio pugliese, le quali influenzano o determinano a loro volta le scelte politico-amministrative degli attori pubblici. Per far ciò si procederà con una breve analisi dei fatti relativa all'emersione della questione "Xylella" in Puglia, dopodiché si procederà all'analisi del Piano di rigenerazione olivicola della Puglia e la sua attuale applicazione nel territorio regionale pugliese, con un focus sulle contraddizioni insite nelle procedure di reimpianto di specie arboree cc.dd. resistenti al batterio di Xylella Fastidiosa.

Abstract in inglese
The article aims to show the contradictions between the evidence and scientific determinations regarding the felling of olive trees in the Apulian region, which influence or determine in turn political-administrative choices of public officials. To do so, the article briefly analyses the issues of the Xylella emergence in Apulian region. Then, it examines the 'Apulia Region Olive Rgeneration Plan' and its enforcement in the regional territory, focusing on the contradictions related to the procedures to replant some tree species that are considered resistant to Xylella Fastidiosa bacterium.

Indice: 1. La questione Xylella in breve – 1.1. Eradicazione e sradicamento – 1.2. Dati oggettivi e rappresentazioni *scientifiche* - 2. Analisi del Piano di Rigenerazione olivicola della Puglia - 2.1. L'Azione 2 del Piano: Ripristino potenzialità produttiva - 2.1.1. La questione dei reimpianti e la Sentenza

della Corte Costituzionale 74/2021 – 2.1.2. Le misure di sostegno al reddito - 2.2. L'Azione 3 del Piano: Rilancio economia rurale aree danneggiate. - 3. Conclusioni.

1. La questione Xylella in breve.

La questione iniziò fra il 2004 e il 2006, quando diversi olivicoltori salentini segnalarono all'Istituto fitosanitario regionale la presenza di disseccamenti su alcuni Ulivi. Solo diversi anni dopo la vicenda fu affrontata sul piano politico-amministrativo e, il 18.10.2013, in una Deliberazione di Giunta regionale[1], si rinveniva la causa dei disseccamenti nel c.d. *"Complesso del Disseccamento Rapido dell'Olivo (CODIRO)".*

La delibera del 2013 si fondava sulla nota n. 16/2013 del 15.10.2013 adottata dal Consiglio Nazionale della ricerca (CNR) - Istituto di Virologia vegetale di Bari e Rete di Laboratori Pubblici e di Ricerca Selge (d'ora in avanti solo Selge), che comunicarono gli esiti degli esami di laboratorio, evidenziando il ritrovamento di diversi agenti patogeni, tra cui:

- zeuzera pyrina (o rodilegno giallo), una larva che scava "gallerie" all'interno dei tronchi, consentendo vie d'accesso ai patogeni;
- Funghi lignicoli che determinano l'occlusione dei vasi xilematici, con conseguente limitazione della circolazione linfatica, (phaeocremonium parasiticum, P. rubrigenuun, P. aleophilum, P. alvesii, Phaaemoniella spp.).
- Xylella Fastidiosa, un batterio inserito nella lista A/1 (cioè di massima allerta) dell'EPPO (Organizzazione Europea e Mediterranea di Protezione delle Piante) per le gravi ripercussioni riscontrate in esperienze extraeuropee soprattutto su vite, agrumi e caffè.

Fu la segnalazione della presenza del batterio ad allertare la Commissione Europea. Si segnalò che detto batterio fosse presente sugli ulivi e su numerosissime specie arboree: mandorli, oleandri, ciliegi, ecc[2]..

All'incongruenza tra natura del batterio e piante potenzialmente ospiti, il CNR di Bari rispose che quello ritrovato in Puglia era una *sub-specie*, chiamata *Pauca*, che colpisce anche gli ulivi.

Da lì in avanti l'Europa, sulla base di quanto dichiarato dall'Italia, a-

1 Delibera di Giunta Regionale n. 2023/2013 avente ad oggetto *Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena di Xylella fastidiosa associato al "complesso del disseccamento rapido dell'olivo".*

2 Qui è possibile consultare l'intera lista ufficiale delle Piante dichiarate sensibili alla Xylella Fastidiosa, sub specie Pauca riscontrate in Puglia: http://www.emergenzaxylella.it/portal/portale_gestione_agricoltura/Documenti/Specie

vrebbe prodotto diverse Decisioni d'esecuzione[3]finalizzate ad eradicare il batterio, persino eliminando ogni forma di vegetazione nel raggio di 100 metri (3,14 ettari) dalla pianta infetta[4]. L'ultima in ordine di tempo è la Decisione di esecuzione (UE) 2020/1201 del 14 agosto 2020[5].

1.1. Eradicazione e sradicamento.

Eradicare un batterio significa eliminare il batterio, non la pianta ospite. Questa confusione concettuale (si parlò, per anni, di eradicazione delle piante[6]) portò il Governo e la Regione Puglia ad emanare atti normativi emergenziali (per la prima volta in Italia per motivi fitosanitari) finalizzati ad estirpare gli ulivi, anche sani, anche se non mostravano segni di disseccamento, ma sulla base di una ricerca scientifica ancora in corso[7], analisi di laboratorio riservate solo a determinati soggetti (non erano ammesse controanalisi se non da laboratori appartenenti alla rete Selge) e spesso su sommarie analisi visive[8].

Analisi visive basate, dunque, sul binomio Xylella/disseccamenti. Os-

3 Si V., in particolare, Commissione Europea (2017), Decisione di Esecuzione (UE) 2017/2352 del 14 dicembre 2017 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2015/789 relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della Xylella fastidiosa (Wells et al.), in *Official Journal of European Union*, Bruxelles. Una decisione d'esecuzione è un atto normativo, vincolante in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari (come nel caso in specie) è obbligatoria solo nei confronti di questi. Essendo un atto normativo-amministrativo, è un atto derivato, preso in conformità ai trattati.

4 Il riferimento è all'art. 6 comma 2 della Decisione di esecuzione 2015/789/UE, secondo cui «*Lo Stato membro interessato, entro un raggio di 100 m attorno alle piante che sono state esaminate e sono risultate infette dall'organismo specificato, rimuove immediatamente: a) le piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute; b) le piante notoriamente infette dall'organismo specificato; c) le piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo».*
Misura ritenuta legittima dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 9 giugno 2016, Cause riunite C-78/16 e 79/16, Pesce e a., con nota di P. Laghezza, A. Palmieri, *Principio di precauzione e Xylella: anche gli ulivi sani sono sacrificabili (ma il loro destino è ancora incerto),* in *Foro it.*, 2016, IV, 362-366.

5 Modificata dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/1688 per quanto riguarda gli elenchi delle piante ospiti e delle piante specificate e i metodi di prova per l'identificazione della Xylella fastidiosa e dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/2130 per quanto riguarda gli elenchi delle piante notoriamente sensibili alla Xylella fastidiosa.

6 Anche il Parlamento non è esente da detta confusione concettuale. Si V. Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Gli interventi per il contrasto al batterio della Xylella fastidiosa*, 28 marzo 2022, rinvenibile su https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1208003.pdf?_1584396517115 in cui si legge: *A tal proposito, la Commissione ha ritenuto che, nella zona cuscinetto e nella zona di contenimento, gli interventi di eradicazione e di rimozione delle piante infette – necessari al fine di eliminare le fonti di inoculo del vettore - dovessero essere effettuati con tempestività.*

7 Sul rapporto tra dati scientifici incerti e decisioni amministrative si V. Raffaella Dagostino, *The spillover rule of the administrative court to increase resilience*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico*, fasc. 1, febbraio 2019, pp. 50 ss.

8 Si V., in tal senso, il Decreto Ministeriale MIPAAF 26 settembre 2014 contenente *Misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di Xylella fastidiosa (Well e Raju) nel territorio della Repubblica italiana* (GU Serie generale n. 239 del 14.10.2014), il quale pone in essere lo stato d'emergenza nel territorio pugliese, volto all'eradicazione del batterio e, all'art. 10 comma 7 lett. e), così dispone: *«Nella fascia di zona infetta di 1 km contigua alla zona cuscinetto le misure includono: eliminazione di tutte le piante infette o ritenute tali sulla base di ispezioni visive che mostrano sintomi ascrivibili a Xylella fastidiosa senza alcun esame analitico»*. Inoltre, limitando fortemente la libertà di ricerca scientifica, l'art. 6 comma 3 del Decreto così stabilisce: *«le Istituzioni scientifiche e gli altri soggetti che intendano avviare attivita' di indagini e sperimentazione sull'organismo specificato devono darne preventivamente comunicazione al Servizio fitosanitario regionale competente, e devono tempestivamente comunicarne i risultati agli stessi Servizi, prima di darne diffusione pubblica»*.

sia, le determinazioni scientifiche, basate solo su ricerche condotte da un singolo CNR e da una limitata rete di laboratori, conducevano al predetto nesso di causalità. Causalità, però, smentita dai dati oggettivi, per come tra poco si vedrà. In altri casi, in presenza di piante verdi e rigogliose, si è proceduto ugualmente agli ordini di abbattimento, sulla base di analisi di laboratorio che confermavano la presenza del batterio. Però in un caso si sono dimostrate sbagliate. Il riferimento è al celebre caso dell'ulivo di Monopoli, prima infetto e poi no[9], ma solo grazie all'intervento della Procura di Bari, sollecitata dai proprietari, per cui appare probabile che tali analisi si siano dimostrate fallaci in diversi altri casi, in cui i proprietari si sono fidati delle determinazioni degli enti preposti.

L'attenzione mediatica, scientifica e politica, si è polarizzata, per anni, sugli ulivi, trascurando le numerose altre specie arboree che, pur se non mostravano segni di disseccamento, facevano comunque parte di una fitta lista di piante ospiti.

Curiosamente, già dall'inizio della vicenda, quando nessuno conosceva esattamente la tipologia di batterio, le sue possibili mutazioni, le possibili cure (tra cui cure farmacologiche o implementazione di buone pratiche[10], mai paventate) si parlò subito di abbattimenti.

Anche a voler ammettere che sradicare una pianta sia un metodo efficace per contenere l'avanzata del batterio, ha poco senso concentrarsi solo su una specie nel momento in cui numerose altre sono considerate potenzialmente infettabili e, dunque, possono infettare a loro volta, considerando che, stando a quanto sostiene l'EFSA, gli insetti che si nutrono di linfa xilematica, possibili portatori del batterio, possono comprendere più di 30.000 specie diverse in tutto il mondo, comprese circa 20.000 specie di Cicadellidae[11], mentre, secondo quanto sostiene Coldiretti Puglia, la c.d. sputacchina[12] percorre in una stagione fino a 400 metri autonomamente con i propri arti posteriori[13].

9 https://www.ladriatico.info/monopoli-dissequestrato-olivo-infetto/

10 Sull'importanza delle buone pratiche agricole al fine di preservare e valorizzare l'economia rurale, il Patrimonio culturale e l'Ambiente si V. Rocco Palma, *Agro-Ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE e dell'OMC: "reinventare" le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il Patrimonio culturale e l'Ambiente*, in *Rivista di Diritto industriale*, fasc. 6, 1 dicembre 2017, pp. 265 ss.

11 Si V. EFSA, *Pest categorisation of non-EU Cicadomorpha vectors of Xylella spp.*, 28 June 2019, su https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2019.5736

12 Ossia come comunemente viene chiamato il possibile insetto portatore del batterio, la Philaenus spumarius L.

13 Si legge sul sito web ufficiale di Coldiretti Puglia, alla seguente pagina https://bari.coldiretti.it/news/xylella-al-via-piano-prevenzione-sputacchina-gia-quasi-allo-stadio-adulto-a-casarano-lecce/ che «*la sputacchina percorre in una stagione fino a 400 metri autonomamente con i propri arti posteriori (...) mentre è ancora da accertare la distanza percorsa dagli insetti, spesso anche di svariati chilometri, che restano attaccati ad auto e camion, a dimostrazione di quanto il rischio che l'infezione continui a 'camminare' ad una velocità impressionante sia tangibile e grave. La sputacchina nasce sana e si infetta acquisendo il batterio della Xylella fastidiosa – aggiunge Coldiretti Puglia - esclusivamente nutrendosi da pianta infetta, rimane infetta per tutta la sua vita sino alla morte».* Tuttavia le fonti giornalistiche affermano che, secondo Coldiretti, la

1.2. Dati oggettivi e rappresentazioni scientifiche.

In un clima di terrore mediatico (tra il 2014 e il 2015 si parlava di un milione di ulivi infetti, anche se gli alberi positivi al batterio ammontavano a poche centinaia[14]), la popolazione si divise tra gli interventisti (abbattere a tutti i costi) e chi nutriva forti dubbi sull'efficacia dell'azione repressiva nei confronti degli ulivi.

Il primo dubbio riguardava l'accanimento contro gli ulivi da parte delle istituzioni pubbliche e diverse associazioni di categoria agricole quando era risaputo che il batterio colpisce diverse specie arboree. Il secondo riguardava il già accennato nesso di causalità tra la presenza del batterio e i disseccamenti.

Quest'ultimo dubbio trovò subito una risposta razionale e scientificamente inoppugnabile: non c'è relazione.

Tra il 2014 e il 2015, a fronte di 26.755 campionamenti, di cui 1126 con sintomi (cioè con segni di disseccamento), solo 612 piante erano positive alla presenza della Xylella (il 2,28%). Nel biennio 2018-2019, invece, la percentuale è calata: a fronte di 61.558 campionamenti, solo l'1,61% di piante risultavano positive al batterio.

Tab. 1 – *Numeri e percentuali di piante risultate positive al batterio, 2013-2019*

Campagna di campionamento	Numero campioni zona infetta (comprensiva della fascia di contenimento)	Piante positive al batterio	% Piante positive al batterio	Numero di campioni totali (comprensivi della zona indenne)	Numero piante totali positive al batterio	% Piante positive al batterio
Nov. 2013 - Nov. 2014	–	–	–	13.250	242	1,82
Ott. 2014 - Giu. 2015	25.516 (di cui 1.035 con sintomi)	612	2,39	26.755 (di cui 1.126 con sintomi)	612	2,28
2017-2018 (al 23/III/2018)	–	–	–	169.124	3.058	1,81
2018-2019 (al 10/VII/2019)	52.669	993	1,88	61.558	993	1,61

Fonte: CE, 2014b, p. 5; MPAAF, 2015, p. 33; *http://www.regioni.it/newsletter/n-3356/del-04-04-2018/xylella-di-gioia-ridotto-numero-piante-infette-ispezionate-17910/; Osservatorio Fitosanitario, 2019a*

sputacchina e, dunque, il batterio, avanza di 2 km al mese: https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/home/1142233/xylella-l-allarme-coldiretti-avanzata-di-2-km-al-mese-spaventa-ue.html

14 *«I casi positivi riscontrati durante i controlli», spiegava Pantaleo Piccinno, presidente di Coldiretti Lecce, nel 2015, «sono il 10% delle piante monitorate. Quindi possiamo stimare, forse anche per difetto, che su tutti gli ulivi pugliesi, quelli malati sono un milione»*. Fonte: https://www.focus.it/ambiente/natura/xylella-il-batterio-killer-degli-olivi
In realtà, secondo un audit della Commissione Europea, fino ad aprile 2014 sono stati analizzati 7639 Ulivi e di questi solo 234 risultavano "positivi". Si V. a tal proposito http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11540

Di quelle 1126 piante con segni di disseccamento, ben 514 non erano positive alla presenza del batterio di Xylella fastidiosa. Da ciò si può agevolmente dedurre che tali piante erano malate per altri motivi. Questo sarebbe bastato a far crollare il predetto nesso di causalità, dato per certo sin da subito, perché risultava evidente che la causa dei disseccamenti fosse un'altra. Eppure non è andata così.

Il perché sta nella consistente campagna mediatica prodotta negli anni e, soprattutto, nella volontà politico-istituzionale di proseguire lungo il percorso segnato da un solo Ente di ricerca, il CNR di Bari, il quale, però, ha operato al di fuori dello spirito che anima la ricerca scientifica, ossia libero, partecipativo, volto alla corrispondenza tra evidenze e conclusioni scientifiche (artt. 9 e 32 della Costituzione).

A questo punto è opportuno focalizzarsi su alcuni segnali che mostrano quale percorso abbia intrapreso il potere amministrativo (Regione Puglia, Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, Comitato Fitosanitario Nazionale e Regionale) per estirpare gli ulivi autoctoni, rendere possibile un modello di sviluppo del territorio in senso efficientistico ed acuire il già problematico fenomeno di abbandono delle terre da parte dei piccoli proprietari terrieri.

Il primo (specificare cosa) che va analizzato è quello di tipo normativo. La Legge Regionale (L.R.) 14/2007 della Regione Puglia[15] tutelava gli ulivi monumentali, dopo un apposito censimento, al fine di considerarli non solo da un punto di vista produttivo, ma anche storico-culturale. L'11 aprile 2013 fu promulgata la L.R. 12/2013[16], che, in sintesi, permetteva l'espianto degli ulivi monumentali in deroga alle norme tecniche di attuazione del piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (citare anche la fonte in nota). La legge fu emanata poco prima della deliberazione regionale che rendeva nota la presenza del batterio di Xylella Fastidiosa.

Il secondo (specificare cosa) è di tipo scientifico e rappresenta il *leit motiv* per cui sono state approvate le misure emergenziali di cui si discute. Nel 2015 la Procura di Lecce ha aperto un fascicolo contro alcuni membri del CNR di Bari, della Regione Puglia, che si è chiuso con l'archiviazione del procedimento nel 2019. Non è questa la sede per analizzare i tanti e rilevanti fatti emersi in sede d'indagine penale, ma è opportuno precisare che la Procura leccese ha archiviato (trasmettendo il fascicolo alla Procura di Bari per gli atti di sua competenza), specificando che i gravissimi ele-

15 Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali della Puglia. (B.U.R. Puglia n. 83 del 7-6-2007)

16 Integrazioni alla legge regionale 4 giugno 2007, n. 14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi monumentali)

menti raccolti non sono sufficienti a dimostrare il nesso causale tra le condotte di funzionari, scienziati, operatori e l'evento del delitto colposo di diffusione di malattie delle piante. Il ché non significa che i fatti accertati non siano di per sé idonei a delineare scenari preoccupanti.

Uno di questi fatti accertati riguarda una pubblicazione scientifica, del 21 settembre 2013, firmata dagli stessi docenti che hanno gestito tutta la questione Xylella, in cui si parlava del ritrovamento del batterio di Xylella fastidiosa nel Salento, ancor prima di acquistare i primer[17] necessari per l'identificazione del batterio, avvenuta nell'ottobre 2013[18]. Ciò si lega ad un altro fatto accertato dalla Procura, ossia che nel 2010 sono stati introdotti in Italia, in maniera irregolare, quattro ceppi del batterio, per motivi di studio. Ciò in concomitanza con un workshop di studio sul batterio tenutosi a Valenzano (comune in provincia di Bari) nell'ottobre 2010. Ma queste sono solo congetture e non spiegano totalmente l'eziologia e la diffusione dei disseccamenti. Tuttavia, ci aiutano a comprendere che v'è stato un vivo interesse nei confronti del batterio, ben prima della sua inspiegabile apparizione.

Le fonti ufficiali parlano della presenza in Salento del batterio dovuta ai traffici commerciali con il Costa Rica[19], ma appare curioso che ciò sia avvenuto solo in Salento, dato che la Germania è il primo importatore di vegetali, mentre i Paesi bassi sono il primo esportatore in Europa, sicché appare poco probabile che il patogeno sia comparso per la prima volta, in Europa, in un piccolo lembo di terra, provincia di un Paese che importa molto meno di altri stati membri dell'UE e, dunque, caratterizzato da scarsi traffici commerciali[20].

Un altro dei fatti rilevanti per comprendere le dinamiche sottese alla questione Xylella riguarda la presenza, nel Salento, di diversi campi sperimentali ubicati proprio nella zona in cui sono nati i primi disseccamenti e

17 I primer per PCR sono brevi frammenti di DNA a filamento singolo, di solito intorno ai 20 nucleotidi di lunghezza. in ogni reazione PCR sono usati Due primer, progettati in modo da fiancheggiare la regione bersaglio (quella da copiare). Tratto da https://sicamweb.it/pcr-reazione-a-catena-della-polimerasi/

18 Scrive la Procura di Lecce, nel citato Decreto di archiviazione n. 8144/15 RG: «L'anomalia è tuttavia nel fatto che già il 21 settembre 2013 – e dunque ancor prima dell'acquisto dei primer – esce la prima pubblicazione ufficiale sul ritrovamento del batterio di Xylella fastidiosa nel Salento a firma di Saponari, Boscia, Nigro, Martelli, dal titolo IDENTIFICATION OF DNA SEQUENCES RELATED TO XYLELLA FASTIDIOSA IN OLEANDE, ALMOND AND OLIVE TREES EXHIBITNG LEAF SCORCH SYMPTOMS IN APULIA (SOUTHERN ITALY) sul Journal of Plant Pathology (2013) nr. 95(3) Received: September 21, 2013 – Accepted: October 10, 2013 (…) pubblicazione che dà conto evidentemente di risultati di pregressi studi sulla Xylella, asseritamente rinvenuta nell'ottobre 2013, studi evidentemente già condotti in epoca precedente al 24 settembre 2013, indicata dalla Saponari quale data di "primo" acquisto dei primers necessari ad individuare il batterio.»

19 https://www.nature.com/articles/d43978-022-00008-1

20 Di seguito una semplice infografica che dimostra come, in Europa, l'Olanda è il primo esportatore di piante e vegetali, con il 44,2% nel 2015 ed il 43,7% nel 2020 (ultimo dato disponibile), mentre la Germania è il primo importatore di piante e vegetali, rispettivamente con il 18% nel 2015 ed il 17,7% nel 2020. L'Italia esporta circa il 7%, ed importa poco meno del 4%. Fonte: https://oec.world/en/profile/hs/other-live-plants?redirect=true&yearSelector1=tradeYear1

di cui la popolazione non ha mai saputo nulla[21]. Inoltre sono emersi, sempre dalle indagini della Procura, due distinti progetti, uno del 2006, progetto OLVIVA, e un accordo del 2012 con Agromillora Research SL.

Il primo era un progetto interregionale di ricerca finalizzato allo sviluppo di innovazioni tecnologiche per la qualificazione della filiera olivicola, in particolare per fornire gli strumenti operativi necessari per l'immediata applicazione dei nuovi protocolli di certificazione fitosanitaria e di corrispondenza varietale per le cultivar di olivo. Per la Puglia era coinvolta l'Università di Bari, lo IAM di Valenzano e il centro di ricerca e sperimentazione in agricoltura "Basile Caramia" di Locorotondo (comune in provincia di BA) che, come dicono i magistrati, *"saranno, nella storia Xylella, i protagonisti assoluti ed incontrastati"*.

Il secondo è un accordo di collaborazione tra Università di Bari e Agromillora Research SL, un centro di ricerca e sviluppo spagnolo, per la *"valutazione, brevettazione e commercializzazione di nuove selezioni di olive da olio a bassa vigoria"*, ottenendo il 70% delle royalties sul fatturato annuo derivante dallo sfruttamento del brevetto. Oggi si sostiene ormai pacificamente che la cultivar *Favolosa* (FS-17), ossia un portainnesto brevettato dallo stesso CNR di Bari è una delle due cultivar resistenti alla Xylella[22].

Per attuare il progetto fu costituita la Sinagri S.r.l., una società *spin off* dell'Università di Bari che iniziò la sua attività nel giugno 2013, ossia pochi mesi prima della scoperta della Xylella.

Negli anni passati, le associazioni di categoria più importanti premevano sul fatto di eliminare l'olivicoltura tradizionale, perché interferenti con lo sviluppo della meccanizzazione e dell'efficientamento agricolo, specie in un territorio, come quello della Provincia di Lecce, caratterizzato da

21 «ad oggi – scrive la Procura di Lecce nel Decreto di archiviazione - è stata accertata la presenza di campi sperimentali nel Salento negli anni 2009/2010 (...). La sperimentazione sugli olivi (...) ha portato al rilascio di due distinte autorizzazioni eccezionali da parte del Ministero della Salute, per l'impiego del prodotto a base di PYRACLOSTROBIN, di nome INSIGNA; (...) nel provvedimento il prodotto veniva autorizzato per un unico trattamento da effettuarsi in 30 giorni tra il 4 luglio 2010 e il 2 agosto 2011. Una ulteriore autorizzazione eccezionale è stata rilasciata in data 19.04.2013 per 120 giorni (...). Successivamente il prodotto della BASF di nome INSIGNIA è stato sostituito con un analogo prodotto di nome CABRIO OLIVO, della stessa azienda, il quale presenta come unica differenza l'essere "NOCIVO" oltre che "PERICOLOSO PER L'AMBIENTE" (...). Eclatante dunque che proprio questo secondo impiego in deroga del prodotto, per un periodo così lungo, termini ad agosto 2013, epoca in cui la patologia del Codiro era ormai esplosa al massimo della sua virulenza; epoca, altresì, prossima alla "intuizione" di Martelli con emersione "ufficiale" del fenomeno». L'intuizione di cui parla la Procura è dovuta al fatto che il prof. Martelli dichiarò che la scoperta del batterio avvenne a causa di una sua illuminante intuizione, che portò i ricercatori ad acquistare i primer per la sua identificazione e, a seguito dei campionamenti, si scoprì che la Xylella era presente nel gallipolino. Tuttavia, come s'è visto, la pubblicazione riguardo il ritrovamento del batterio è precedente a tale *intuizione*.

22 L'altra è la varietà di Leccino, nazionale, diffusa, a crescita controllabile, che si presta a forme di coltivazione intensiva e superintensiva. Per queste varietà, nel tempo, l'industria ha prodotto macchinari e metodologie per la gestione meccanizzata. Cosa che non si può fare per le varietà locali. Si V. https://olivoeolio.edagricole.it/ricerca-scientifica/superintensivo-le-cultivar-piu-adatte/

una notevole frammentazione terriera[23]. A tal proposito, Confagricoltura (2012) ha dichiarato quanto segue[24]:

> *La produttività delle aziende olivicole pugliesi è, in molti casi, fortemente condizionata dalla rigidità strutturale connessa alla diffusa presenza di piante secolari. Queste, spesso aventi un carattere monumentale, male si conciliano con un esercizio efficiente e redditizio. I costi di produzione sono proibitivi per queste realtà aziendali, specie per le aziende che puntano alla qualità.*

Sempre Confagricoltura, ha dichiarato:

> *La bassa produttività degli oliveti pugliesi rappresenta un grave freno alla ripartenza del settore: l'enorme patrimonio olivicolo tradizionale non è in grado di reggere il passo con i moderni modelli superintensivi di altre realtà produttive. Qui è necessario fare una scelta: privilegiare i valori culturali e paesaggistici degli oliveti o quelli strettamente economico-produttivi? La Regione Puglia, con gli ultimi provvedimenti sulla tutela degli ulivi monumentali (quella del 2007, v. sopra, ndr), sembra aver deciso per la prima opzione, così come ha deciso che debbano essere gli olivicoltori a farsi intero carico del costo sociale di tale scelta. La ristrutturazione degli oliveti obsoleti è un passaggio imprescindibile per la sopravvivenza del comparto: gli attuali costi di produzione e la produttività in campo non sono compatibili con un'olivicoltura redditizia.*

In tal senso, la Politica Agricola Comune (PAC), una delle politiche fra le più importanti dell'Unione Europa, che occupa quasi il 40% del bilancio europeo, se sui principi esprime le ben note considerazioni legate alla sostenibilità e all'ecologismo, nei fatti premia i grandi proprietari terrieri e le coltivazioni intensive (e allevamenti intensivi), secondo una logica puramente assistenzialista, che incentiva fortemente le speculazioni sulle terre nonché l'accorpamento fondiario[25].

23 La Puglia è caratterizzata dalla presenza di numerosissimi produttori, piccoli proprietari, i quali detengono ben il 23,82% della quota di SAU (Superficie Agricola Utilizzata) nazionale e rappresentano la maggior parte delle aziende pugliesi. Su poco più di 352.000 aziende pugliesi, quasi 310.000 sono piccoli conduttori, mentre nello specifico, in Provincia di Lecce, su 78.672 aziende, ben 70.274 sono a sola conduzione familiare o manodopera familiare prevalente. Gli olivicoltori che producono olive per olio, in Puglia, sono 267.203, in Provincia di Lecce sono 67.553. Fonte: Dipartimento di Scienze Economiche Università di Bari, Regione Puglia, Assessorato allo Sviluppo Economico e Innovazione Tecnologica, *Risorse Agricole Regione Puglia* su sistema.puglia.it.

24 Centro studi Confagricoltura Puglia Elaborazioni, *L'olivicoltura pugliese – Criticità e sviluppo,* elaborato dall'agronomo Fabio Lazzari, consulente per Aprol e CRSFA "Basile Caramia", con il coordinamento di Umberto Bucci e Carlo Zambelli (2012), documento non più disponibile in rete ma di cui si conserva copia in locale.

25 Si V., a tal proposito, questo interessante approfondimento giornalistico:

2. Analisi del Piano di Rigenerazione olivicola della Puglia.

In conseguenza del Decreto Legge 29 marzo 2019, n. 27 (c.d. Decreto Emergenze[26]), redatto dall'ex ministro al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) Gian Marco Centinaio, è stato predisposto il conseguente Piano di rigenerazione olivicola in Puglia[27], il quale reca una dotazione finanziaria di 300 milioni di euro, di cui 150 nell'anno 2020 e 150 nell'anno 2021[28], con una ripartizione dei fondi secondo lo schema seguente:

	AZIONI	Milioni di €		MISURE	2020	2021	TOTALE
1	Contrasto alla diffusione della Xylella	5,00	A.	Contrasto al vettore ed eliminazione delle fonti di inoculo	2,00	3,00	5,00
2	Ripristino potenzialità produttiva	250,00	A.	Rimozione piante disseccate a seguito di Xylella nella zona infetta	5,00	15,00	20,00
			B.	Reimpianti e riconversioni tramite cultivar di olivo resistenti	14,00	26,00	40,00
			C.	Riconversioni verso altre colture	10,00	15,00	25,00
			D.	Salvaguardia olivi secolari o monumentali	1,00	4,00	5,00
			E.	Sostegno al reddito: interventi compensativi imprese agricole	85,00	35,00	120,00
			F.	Interventi compensativi in favore dei frantoi oleari	20,00	15,00	35,00
			G.	Sostegno alle imprese vivaistiche	2,00	3,00	5,00
3	Rilancio economia rurale aree danneggiate	10,00	A.	Contratti di filiera e di distretto	-	5,00	5,00
			B.	Diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario	-	5,00	5,00
4	Azioni orizzontali	25,00	A.	Comunicazione e informazione	2,00	3,00	5,00
			B.	Ricerca e sperimentazione	5,00	15,00	20,00
5	Monitoraggio e rete laboratori	10,00	A.	Potenziamento rete laboratori pubblici	2,00	3,00	5,00
			B.	Monitoraggio e diagnostica	2,00	3,00	5,00
	TOTALE AZIONI	300,00		TOTALE MISURE	150,00	150,00	300,00

Il progetto è suddiviso in cinque azioni:

1) contrasto alla diffusione della Xylella;

https://www.huffingtonpost.it/entry/questa-pac-premia-grandi-proprietari-terrieri-e-agricoltura-intensiva-di-r-muroni_it_5fc0b237c5b68ca87f832ab4/

26 Decreto Legge 29 marzo 2019, n. 27, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto, convertito, con modificazioni, in Legge 21 maggio 2019, n. 44.

27 Decreto interministeriale n. 2484 del 6 marzo 2020, in attuazione dell'articolo 8-quater della Legge 21 maggio n. 44.

28 A seguito della pandemia di sars cov-19 l'attuazione delle misure ha subito dei rallentamenti. Difatti solo con Determinazione del Direttore del Dipartimento Agricoltura e Sviluppo Rurale della Regione Puglia n. 572 del 21.10.2021 è stato acquisito il parere di compatibilità alle norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, insieme alle relative disposizioni procedurali. Nello specifico il parere interviene sull'acquisizione dei titoli abilitativi di pertinenza dell'Autorità di Bacino in relazione alla vincolistica presente sulle superfici oggetto di intervento nell'ambito dei bandi delle sottomisure 4.1 A, 4.1 B, 4.1 C e 5.2 del Programma di sviluppo Rurale della Regione Puglia 2014-2020. Inoltre i primi provvedimenti di concessione degli aiuti relativamente al bando "Reimpianto di olivi in zona infetta" cui all'art. 6 del Decreto Interministeriale n. 2484/2020, di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 8-quater della Legge 21 maggio 2019, n. 44, relativo all'attuazione del "Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia", sono giunti con Determinazione n. 116 del 08.03.2022 a firma del Dirigente Sezione Gestione sostenibili e tutela delle risorse forestali e naturali del Dipartimento Agricoltura della Regione Puglia. Fonte: https://www.regione.puglia.it/web/rigenerazione-olivicola

2) ripristino potenzialità produttiva;

3) rilancio economia rurale aree danneggiate;

4) azioni orizzontali;

5) monitoraggio e rete laboratori.

Per quel che attiene l'analisi di questo articolo, in questa sede si concentrerà l'attenzione sulle azioni nn. 2) e 3).

2.1. L'Azione 2 del Piano: Ripristino potenzialità produttiva.

L'azione di ripristino della potenzialità produttiva[29] si apre con gli articoli 4 e 5 del Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia (d'ora in avanti, Piano), i quali prevedono un contributo forfettario per le operazioni di espianto degli ulivi non più produttivi e della relativa rimozione del materiale legnoso. Si precisa che il contributo si riduce qualora vi siano ricavi dalla vendita del legname. Destinatari dell'azione sono tutti i proprietari di ulivi ormai non più produttivi e il finanziamento ammonta ad un totale di 20 milioni di euro.

Il regolamento dovrebbe essere emanato, stando al comma 2 dell'art. 4 del Piano, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, su proposta non vincolante della regione, previo parere del Comitato di sorveglianza[30]. Tuttavia ad oggi non è ancora stato emanato, nonostante, sul territorio salentino, si stia procedendo agli abbattimenti, al fine di permettere i reimpianti. È evidente, sul punto, che nel momento in cui i pubblici poteri approvano i bandi per i reimpianti, non preceduti dalla regolamentazione sulle procedure di espianto, i proprietari olivicoltori procederanno in autonomia, ovvero saranno indotti a vendere i propri terreni, per quanto appresso si dirà.

2.1.1. La questione dei reimpianti e la Sentenza della Corte Costituzionale n. 74/2021.

L'articolo 6 del Piano prevede contributi per reimpiantare cultivar leccino, favolosa FS-17 o altre che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti (art. 6 comma 1), ma che al momento non sono state individuate. Il comma 3 del Piano individua come destinatari della misura i proprietari,

29 A tale azione corrisponde il Capo III del Piano (Artt. 4-15).

30 Il Comitato di Sorveglianza (CdS) ha l'obiettivo di valutare, con cadenza periodica, l'avanzamento di un Programma Operativo e i progressi compiuti nel raggiungimento dei suoi obiettivi. E' composto dai rappresentanti designati da Mipaaf, Mise, Sud e Coesione territoriale, Regione Puglia e si è insediato il 30.04.2020. https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15407

detentori o possessori di terreni precedentemente coltivati con olivi, anche non imprenditori agricoli, situati nella zona infetta, mentre il comma 4 lett. *a*) del Piano specifica che è attribuita priorità, nella concessione dei contributi, agli imprenditori agricoli professionali. Il finanziamento ammonta ad un totale di 40 milioni di euro e la regolamentazione spetta alla Regione Puglia, con provvedimento regionale, previo parere del comitato di sorveglianza e ai fini dell'accesso alla misura 5.2 del PSR 2014-2020[31].

Nello specifico, quest'ultimo finanziamento prevede che agli imprenditori agricoli sia attribuita una certa priorità nella concessione dei contributi, mentre ai piccoli proprietari - non imprenditori - è concesso un contributo per reimpianto pari al 100% dei costi per superfici fino a 1 ettaro, all'80% fino a 5 ettari e al 50% con estensione superiore ai 5 ettari.

In particolare, l'art. 3 comma 1 della Deliberazione di Giunta regionale n. 1178/2020 prevede che "*gli interventi ammissibili al finanziamento comprendono la sostituzione di piante danneggiate con almeno un pari numero di olivi di cultivar e ecotipi dichiarati resistenti o tolleranti all'organismo specificato dal Comitato Fitosanitario Nazionale*".

Inoltre l'art. 6, disciplinante la procedura di accesso ed i criteri di selezione, specifica che verranno privilegiate le candidature di soggetti che "*[…] sono in possesso della qualifica di Imprenditore agricolo professionale (IAP) o Coltivatore diretto (CD); si impegnano ad utilizzare "piante di categoria "certificato" mediante analisi di laboratorio" ai sensi della certificazione europea o del Sistema nazionale volontario di qualificazione del materiale di propagazione vegetale".*

Tuttavia va specificato che il contributo copre solo i costi vivi di reimpianto, non i costi accessori. In particolare va osservato che un impianto di ulivi delle varietà ammesse (Leccino e Favolosa FS-17) richiede, quantomeno nei primi anni di vita, risorse idriche per essere gestito[32], di cui la Puglia non dispone[33] né, in particolare, ve ne sono in numerosi appezzamenti di terreno, specie di piccoli produttori[34]. Ciò sacrifica le aspettative

31 Il regolamento è stato emanato con Deliberazione della Giunta regionale 31 luglio 2020, n. 1178 recante *Decreto interministeriale del 6 marzo 2020, n. 2484, concernente attuazione disposizioni del'art. 8-quater della legge 21-05-2019, n. 44, relativo all'attuazione del "Piano straordinario per la rigenerazione olivicola della Puglia. - Variazione di bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022 ai sensi dell'art. 51 del D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii attivazione interventi art. 6 decreto.*

32 https://agronotizie.imagelinenetwork.com/vivaismo-e-sementi/2019/10/18/la-competitivita-dell-olivicoltura-passa-dal-super-intensivo/64448

33 Per approfondire si rimanda a questa infografica: https://coggle.it/diagram/Yl8oHTDWsJ_KVDaV/t/risorse-idriche-della-puglia

34 Per approfondire le criticità legate alla siccità, alla carenza di infrastrutture idriche nell'agricoltura pugliese e, in generale, allo stato dell'irrigazione in Puglia, si rimanda alla lettura di Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), *Stato dell'irrigazione in Puglia, Programma operativo multiregionale, Sottoprogramma III, misura 3*, a cura di G. Casiello, 2000, disponibile su https://sigrian.crea.gov.it/index.php/rapporti/ da cui emerge, in particolare, che la superficie irrigata complessivamente nella regione è pari a 362.130 ettari (di cui 352.459 ettari nei territori amministrati dai Consorzi), ma i suoli agricoli adatti all'irrigazione sono estesi

di questi ultimi che, in mancanza di aiuti per ripristinare la produzione e, a regime, rientrare dei costi, saranno indotti a non accedere alle misure.

Inoltre le piante di Leccino e Favolosa FS-17 hanno un ciclo di vita breve[35] e risulta complesso immaginare che un piccolo produttore possa avere le disponibilità economiche per procedere a nuovi reimpianti a fine ciclo vita delle piante.

L'art. 7 del Piano prevede contributi per la *riconversione verso altre colture*. In questo caso i destinatari sono solo gli imprenditori agricoli professionali, pur se tuttavia il comma 5 specifica che *gli aiuti di cui al presente articolo sono concessi, alle PMI attive nella produzione primaria di prodotti agricoli, in conformità all'art. 14, comma 3, lettera e) del regolamento (UE) n. 702/2014*, con ciò escludendo, probabilmente, le microimprese. Il finanziamento ammonta ad un totale di 25 milioni di euro ed il relativo regolamento viene emanato dalla Regione Puglia, ma con provvedimento emesso dal MIPAAF, su proposta non vincolante regionale e previo parere del comitato di sorveglianza.

Pur se il regolamento non è stato ancora emanato, la misura ha ricevuto una prima attuazione già nel 2021 quando, con un comunicato stampa, l'assessore all'agricoltura della Regione Puglia, Donato Pentassuglia ha dichiarato che, in deroga al divieto di reimpianto[36], il Comitato Fitosanitario Nazionale ha concesso il reimpianto di "*specie arboree che, sebbene teoricamente suscettibili alla Xylella, si sono dimostrate resistenti o tolleranti all'organismo nocivo. In particolare, si fa riferimento alle piante del genere citrus e della famiglia delle drupacee, ovvero agrumi, peschi, ciliegi, mandorli, albicocchi. Obiettivo ultimo è offrire ulteriori prospettive di sviluppo alle zone particolarmente colpite dalla batteriosi anche in un quadro di valorizzazione di un paesaggio così duramente colpito*"[37].

Appare tuttavia contraddittorio, rispetto alle evidenze scientifiche fornite dal CNR di Bari, permettere il reimpianto di varietà comunque suscettibili di ospitare il batterio, pur se definite tolleranti o resistenti. Tale ragionamento vale anche per le varietà d'ulivo di cui s'è poc'anzi discusso.

Dunque, se una varietà è definita resistente o tollerante, non è im-

per 735.292 ettari, in buona parte non ancora utilizzati per la pratica irrigua. Inoltre emerge un'ampiezza media per ditta di 1,67 ettari, da cui si ricava il dato della frammentazione della proprietà fondiaria, per cui quasi il 70 % delle aziende hanno dimensioni inferiori ai 2 ettari.

35 Si legge in Accademia Nazionale dell'Olivo e dell'Olio Spoleto, Collana dell'Accademia, volume VII, Moderni Modelli olivicoli, a cura di Franco Famiani e Riccardo Gucci, p. 25: *«Al momento, non essendo disponibili dati sullo sviluppo delle piante e sulle loro produzioni per l'intero ciclo di vita di un impianto superintensivo, non è possibile dare indicazioni precise e certe sulla durata economica di questi impianti. Tuttavia, sulla base delle informazioni acquisite si stima che la loro durata possa essere di almeno 15 anni».*

36 Si V. nota 2.

37 La notizia è rinvenibile qui: https://www.regione.puglia.it/web/press-regione/-/xylella-via-libera-agli-impianti-di-agrumeti-e-alberi-da-frutto-pentassuglia-il-comitato-fitosanitario-nazionale-ha-accolto-nostre-istanze-per-riconvertire-le-colture-salentine

mune. Ciò significa solo che non mostra segni di disseccamento, ma può infettare altre piante.

Stando a quanto affermato da Coldiretti Puglia, *«le indagini diagnostiche sulle piante delle varietà di ciliegio dolce e mandorlo selezionate (...) a seguito dell'esposizione sia all'inoculo artificiale sia ad adulti di sputacchina con elevata incidenza di infezioni di Xylella fastidiosa, hanno dimostrato – (...) sulla scorta dello studio scientifico dell'IPSP del CNR di Bari – che la presenza del batterio risulta in media inferiore all'11% su mandorli e ciliegi. Questo dato confrontato con quanto ottenuto nelle tesi con piante di olivo, con la media di piante infette del 74,43%, indica una percentuale significativamente più bassa di infezione di mandorlo e ciliegio»*[38].

Appare del tutto evidente che lo stesso trattamento non è stato riservato alle piante di ulivo quando, dal 2015 al 2019, a fronte di una percentuale molto più bassa di piante infette (1,61%) gli Enti preposti non hanno mostrato segni di dubbio sulla campagna di abbattimenti e di sostituzione delle varietà locali.

Inoltre appare altrettanto evidente che procedere con il reimpianto di specie sì tolleranti ma infettabili rischia di far continuare lo stato d'emergenza, ponendo a rischio la salute umana e quella animale a causa dell'uso costante di insetticidi[39].

Tra l'altro la Regione Puglia, al fine di favorire i reimpianti e la diversificazione colturale, ha emanato, nel 2019, una Legge Regionale che consente di reimpiantare qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico colturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale[40].

Le norme sono state oggetto di giudizio di legittimità costituzionale[41] e la Corte costituzionale ha anzitutto ricordato che "*in forza della disciplina derogatoria sul taglio delle piante infette, da un lato, e della normativa del codice di settore sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica per l'impianto, dall'altro, e al fine di «agire tempestivamente» per «salvaguardare il paesaggio identitario e impedire la desertificazione dei luoghi», la*

38 L'articolo intero è rinvenibile qui: https://puglia.coldiretti.it/news/xylella-coldiretti-puglia-mandorli-resilienti-al-batterio-subito-deroga-a-specie-resistenti-per-ripiantare-40-regione/

39 La lotta al vettore del batterio, nello stadio adulto, avviene, secondo il *Piano d'azione per contrastare la diffusione di Xylella fastidiosa (Well et al.) in Puglia* (Deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2022, n. 343), p. 27 ss, con: *«(...) 2 interventi fitosanitari obbligatori, con prodotti registrati, adottando un intervallo tra le applicazioni di circa 20-25 giorni. Il primo trattamento ha lo scopo di ridurre quanto più possibile la popolazione degli adulti prima che acquisiscano il batterio; il secondo trattamento ha lo scopo di abbattere ulteriormente la popolazione degli adulti che non sia stata interessata dal trattamento precedente. (...) I trattamenti fitosanitari devono essere effettuati con insetticidi autorizzati sulla specie e per il controllo di Philaenus spumarius L., avendo cura di rispettare quanto prescritto in etichetta.»*

40 Art. 26 della Legge Regionale n. 52 del 30.11.2019

41 Corte Costituzionale, Sentenza n. 74 del 09.02.2021.

Regione Puglia, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e il Ministero delle politiche agricole hanno stipulato un protocollo di intesa riguardante «la "[r]icostituzione del paesaggio olivicolo pugliese nelle aree soggette a vincolo paesaggistico, ai sensi della parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio, ricadenti nella zona infetta da Xylella fastidiosa", approvato con deliberazione della Giunta regionale 11 novembre 2019, n. 2052».

Subito dopo la Corte ha specificato che è proprio "*l'art. 2 di detto protocollo a dettare la disciplina per il reimpianto in deroga all'autorizzazione paesaggistica. Con tale disposizione si è previsto, infatti, che «[l]e operazioni di reimpianto nelle aree vincolate ricadenti in zone infette (con esclusione della zona di contenimento) [...] possono essere ricondotte a pratiche agricole non soggette ad autorizzazione paesaggistica» se rispettano le due condizioni espressamente individuate dalla norma: in primo luogo, se sono reimpiantate solo coltivazioni di olivo resistenti quali il «Leccino o la Fs-17, o altre varietà di ulivi che dovessero rivelarsi resistenti o tolleranti all'organismo specificato, sulla base di apposita certificazione del Comitato Fitosanitario Nazionale»; in secondo luogo, se «nelle operazioni di reimpianto sono salvaguardati tutti i beni diffusi caratterizzanti il paesaggio rurale (muretti a secco, lamie, specchie, trulli, cisterne pozzi, canalizzazioni delle acque piovane ecc.) in conformità con gli artt. 76, 77, 78 e 83 delle NTA del PPTR [Piano paesaggistico territoriale regionale]»*.

Dunque, i giudici della Corte costituzionale nelle menzionata sentenza concludono, esprimendosi sulla lamentata violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *s*) Costituzione, che "*fuori dalle condizioni espressamente previste dal comma 1 (...) gli interventi di reimpianto devono essere sottoposti – così ancora l'art. 2, comma 2, del citato protocollo – a «procedura ordinaria di cui all'art. 146 del D.Lgs. 42/2004*".

2.1.2. Le misure di sostegno al reddito.

Gli artt. 9-15 del Piano prevedono alcune di misure di sostegno al reddito, interventi compensativi in favore delle imprese agricole (art. 9), frantoi oleari (art. 10), imprese vivaistiche (art. 15), stanziando 120 milioni di euro nel primo caso, 35 milioni in favore dei frantoi oleari e 5 milioni per le imprese vivaistiche. In particolare, mentre per i frantoi oleari sono previsti aiuti per tre annualità (art. 10 comma 1), l'art. 9 specifica, al comma 4, che il contributo è limitato ad una sola annualità, ad eccezione delle imprese che si impegnano a proseguire l'attività agricola attraverso coltivazioni arboree, alle condizioni stabilite dal decreto di cui al successivo

comma 5, nei confronti delle quali il contributo può essere assicurato per un periodo non superiore a tre anni[42].

Salta subito all'occhio che le norme in esame non prevedano alcun aiuto diretto ai braccianti agricoli, eppure, secondo i sindacati, solo nella provincia di Lecce, dal 2016 al 2018, la grave crisi occupazionale determinata dal caso Xylella ha portato alla perdita di 200 mila giornate di lavoro. I braccianti non hanno raggiunto il numero di giornate utili per rimanere iscritti nelle liste di collocamento a fini pensionistici e previdenziali[43].

Inoltre, va criticata la scelta di non concedere alcun aiuto ai piccoli produttori non professionali, ma che rappresentano comunque l'ossatura del sistema produttivo olivicolo pugliese, a maggior ragione in considerazione del fatto che la Deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2022, n. 343[44], impone a tutti i proprietari, possessori o detentori di terreni agricoli (ad eccezione di talune tipologie di terreni[45]) una serie di misure fitosanitarie contro le forme giovanili del vettore, consistenti in arature, fresature, erpicature e trinciature, nel periodo primaverile, curandosi di eliminare le piante erbacee su cui le forme giovanili completano il ciclo vitale, per raggiungere così l'obiettivo di ridurre la popolazione del vettore.

Ciò vale su tutto il territorio ricadente nella c.d. zona infetta, mentre, nelle zone cc.dd. di cuscinetto e di contenimento[46], a tali misure vanno aggiunte ulteriori interventi effettuati con insetticidi autorizzati.

Tali operazioni obbligatorie hanno un costo che gravano sui proprietari, possessori, detentori o gestori del fondo agricolo e che, in passato, quando erano facoltative, erano in grado di coprire con la produzione di o-

42 Il succitato Decreto ministeriale è il DM 6703 del 23 giugno 2020 recante *Individuazione dei criteri, priorità e procedure di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e con il Ministro dello sviluppo economico 6 marzo 2020, n. 2484, per la concessione di contributi compensativi del Fondo di solidarietà nazionale fino ad un massimo di tre esercizi a favore delle imprese agricole colpite dall'infezione Xylella fastidiosa nel territorio della regione Puglia* e specifica, a differenza della norma che lo genera, che gli aiuti sono concessi alle PMI attive nella produzione primaria di prodotti agricoli (art. 3).

43 Mozione 5-03570 a firma Epifani e Fornaro, seduta della Camera dei Deputati del 12 febbraio 2020, su https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0303&tipo=atti_indirizzo_controllo

44 Recante il Piano d'azione per contrastare la diffusione di Xylella fastidiosa (Well et al.) in Puglia,

45 Si tratta, in particolare, di: aree protette; macchia mediterranea; boschi; pinete; terreni con colture erbacee in atto quali cereali, proteaginose, colture orticole da pieno campo e industriali, colture foraggere, colture floricole; pascoli. Cfr Deliberazione di Giunta regionale 14 marzo 2022, n. 343, misura 4.7.1., su http://www.infoxylella.it/wp-content/uploads/2022/03/DGR-343-Piano-dAzione-Puglia-2022.pdf?x98149&x98149

46 La Zona infetta comprende l'intera provincia di Lecce, Brindisi e parte di Taranto, è la zona in cui il batterio è insediato e non è possibile eradicarlo. La zona di contenimento è la la fascia di 20 km della zona infetta adiacente alla zona cuscinetto in cui deve essere effettuato il monitoraggio e si devono attuare misure di contenimento attraverso l'estirpazione delle piante risultate infette e la lotta al vettore (chimica e meccanica). La zona cuscinetto è la fascia di 10 km di larghezza che circonda la zona infetta. La zona cuscinetto è una zona indenne in cui deve essere effettuato il monitoraggio e in caso di ritrovamento di un focolaio si devono applicare misure di eradicazione che consistono nell'eliminazione della pianta infetta e di tutte le piante delle specie ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, presenti nel raggio di 50 m (art. 4 della Decisione 1201/20). Deve essere effettuata anche la lotta al vettore. http://www.ulivi.sit.puglia.it/portal/portale_gestione_agricoltura/Cartografie

live e la conseguente vendita dell'olio. Oggi, tali redditi vengono meno, ma resta l'obbligo, annuale, di farsene carico.

Ciò contribuisce, indubbiamente, al già evidente fenomeno di abbandono delle campagne e alla svendita dei terreni agricoli, con conseguente impoverimento delle comunità locali[47].

Appare dunque evidente che, seppur le scelte politiche siano orientate a concedere i maggiori sostegni alle imprese agricole, generino forme di disuguaglianza che mortificano le aspettative e le pretese dei consociati in materia di ripristino delle attività produttive che, storicamente, hanno consentito a numerose famiglie di sopravvivere attraverso la produzione e vendita di olio.

Ciò oggi viene meno, in considerazione di quanto sopra espresso. E vien meno, così, la stessa idea di democrazia, fondata sul principio di uguaglianza[48].

Del resto appare scontato ribadire che tutte le volte che i pubblici poteri agiscono in modo sbilanciato favorendo taluni gruppi sociali a svantaggio di altri, si generano forme di disequilibrio in cui prevalgono i soggetti più forti, in questo caso economicamente.

2.2. L'Azione 3 del Piano: Rilancio economia rurale aree danneggiate.

A tale azione corrisponde il Capo IV del Piano (Artt. 16-17). Nonostante la brevità testuale delle norme, quest'azione rappresenta il cuore del Piano, in quanto prevede due fasi: finanziamento dei contratti di filiera e di distretto (art. 16) e diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario (art. 17).

L'art. 16, rubricato Contratti di filiera e di distretto[49], non prevede dei

47 Per un punto di vista prettamente geografico della questione si rimanda a Ciervo Margherita, *Il disseccamento degli ulivi in Puglia. Evidenze, contraddizioni, anomalie, scenari. Un punto di vista geografico*, in Geografia a libero accesso, Collana a cura di Claudio Cerreti, 2020, su https://societageografica.net/wp/2020/11/06/geografia-a-libero-accesso-vol-2/

48 *L'idea stessa di democrazia si collega strutturalmente sia con il principio di eguaglianza – inteso come divieto di discriminazione – sia con la pretesa giuridica all'eguaglianza*. Così scrive Luca R. Perfetti in *Eguaglianza vs. disuguaglianze. L'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'Ordinamento repubblicano*, in PA, Persona e Amministrazione, Vol. 9, n. 2/2021, su https://journals.uniurb.it/index.php/pea/article/view/3309

49 *Un contratto di filiera è un contratto tra il ministero e i soggetti beneficiari che hanno sottoscritto un accordo di filiera, finalizzato alla realizzazione di un programma integrato a carattere interprofessionale ed avente rilevanza nazionale che, partendo dalla produzione agricola, si sviluppi nei diversi segmenti della filiera in un ambito territoriale multiregionale. I contratti di filiera si basano su un accordo sottoscritto dai diversi soggetti della filiera agroalimentare e/o agroenergetica, operanti in un ambito territoriale multiregionale. L'accordo di filiera individua il soggetto proponente, gli obiettivi, le azioni, incluso il programma, i tempi di realizzazione, i risultati e gli obblighi reciproci dei soggetti beneficiari. Il programma deve essere articolato in diverse tipologie di interventi in relazione all'attività svolta dai soggetti beneficiari, in modo da coprire l'intera filiera e dimostrare l'integrazione fra i differenti soggetti in termini di miglioramento del grado di re-*

destinatari specifici, ma li sottende, in quanto detti contratti vengono solitamente stipulati da imprese operanti nella produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari. Il finanziamento ammonta a 5 milioni di euro e la regolamentazione è definita dall'articolo 66 della legge n. 289/2002, mentre i criteri sono già stabiliti dalla Decisione UE, Aiuto di Stato-Italia SA 42821, Contratti di filiera e di distretto, Bruxelles, 6.1.2016 C(2015) 9742 final.

Prende corpo, nella norma in esame, quanto espresso, sin dal 2006, dalle associazioni di categoria locali sulla presenza di olivi secolari e monumentali che mal si conciliano con una gestione efficentista dell'agricoltura. Il successivo art. 17 completa l'opera in quanto già dalla rubrica si possono intuire le intenzioni dei proponenti: *Diversificazione dell'economia rurale e accorpamento fondiario*. La norma in questione coinvolge i (Gruppi di Azione Locali (GGAALL), che sono società operanti in regime di diritto privato, al fine di incentivare l'accorpamento fondiario, per favorire la cessione delle terre da parte dei piccoli proprietari, nelle aree – dice esattamente la norma - *«dove la frammentazione della proprietà rappresenta un limite allo sviluppo»*. È facile intuire a quale genere di *sviluppo* faccia riferimento la norma.

Infine l'art. 19 dimostra ancora una volta come il potere economico, attraverso i finanziamenti pubblici, orienti la ricerca scientifica: un ingente finanziamento di 20 milioni di euro è condizionato alla produzione di programmi di ricerca orientati ad individuare altre cultivar resistenti o tolleranti, con ciò limitando fortemente la libertà della ricerca scientifica, la quale, priva di finanziamenti non vincolati, difficilmente potrà sviluppare ricerche finalizzate a spiegare il perché gli ulivi siano seccati, anche quelli privi del batterio di Xylella fastidiosa e, fatto ciò, individuare delle misure

lazione organizzativa, commerciale e in termini di distribuzione del reddito. Così, per esempio, il contratto può prevedere un accordo tra Azienda 1 che produce olio in Puglia, Azienda 2 che lo molisce in Basilicata, Azienda 3 che lo confeziona in Toscana, Azienda 4 che lo trasporta, Azienda 5 che lo distribuisce alla GDO. Il contratto si basa dunque su una visione export-oriented, una gestione della filiera più economica, efficiente e parcellizzata, sull'interdipendenza aziendale e sullo sfruttamento della tecnologia, che non tengono conto dell'economia locale, ma solo della riduzione dei costi e della massimizzazione dei profitti. Un contratto di distretto è un contratto tra il ministero e i soggetti beneficiari che hanno sottoscritto un accordo di distretto, che, in base alla normativa regionale, rappresentano i distretti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo del 18 maggio 2001, n. 228, finalizzato alla realizzazione di un programma volto a rafforzare lo sviluppo economico e sociale dei distretti stessi. I contratti di distretto si basano su un accordo sottoscritto dai diversi soggetti operanti nel territorio del distretto. L'accordo individua il soggetto proponente, gli obiettivi, le azioni, incluso il programma, i tempi di realizzazione, i risultati e gli obblighi reciproci dei soggetti beneficiari. Il programma, che si sviluppa nell'ambito di una o più filiere di qualità certificata e tutelata e/o di produzioni tradizionali o tipiche, deve essere articolato in diverse tipologie di interventi ammissibili in relazione all'attività svolta dai soggetti beneficiari. Deve dimostrare l'integrazione fra i differenti soggetti in termini di miglioramento del grado di relazione organizzativa, commerciale e in termini di distribuzione del reddito. Così, per esempio, Azienda 1 si occupa solo di coltivare melograni e Azienda 2 solo di coltivare mais destinato alla produzione di bioplastica e l'accordo prevede lo scambio dei mezzi di produzione, della forza lavoro e del know-how aziendale. Per un approfondimento, si rimanda alla lettura del seguente documento: Aiuto di Stato–Italia SA.42821. Contratti di filiera e di distretto, Bruxelles, 6.1.2016 C(2015) 9742 final (in parte rettificata dalla Decisione C(2017) 1635 final), in https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/259959/259959_1883367_106_2.pdf

volte a salvare l'ecosistema ed il paesaggio.

3. Conclusioni.

Scrive Mariano Tomatis, citando il collettivo di scrittori Wu-Ming[50]: *«un giorno qualunque disputa si sarebbe potuta risolvere con un calcolo […] Per fortuna quell'alba non è mai sorta. Il positivismo ha sognato che la scienza potesse emanciparsi una volta per tutte dai suoi trascorsi filosofici e letterari, ma i maestri del sospetto – Marx, Nietzsche e Freud – hanno rinvenuto tre cariche esplosive alle fondamenta dell'oggettività scientifica: gli interessi economici, la volontà di potenza e l'inconscio».*

«Quest'ultimo – prosegue Tomatis - è molto più vasto di quel che si credesse fino a trent'anni fa: non comprende solo istinti e desideri repressi. La scienza cognitiva ha scoperto che il pensiero lavora per lo più in maniera inconscia e che buona parte di questi meccanismi neurali nascosti richiamano strutture narrative. Scheletri di miti e leggende sono tatuati sui nostri cervelli con un inchiostro elettrico. Le storie ci sono indispensabili per capire la realtà, per dare un senso ai fatti, per raccontarci chi siamo».

Queste cariche esplosive hanno subito una forte detonazione, in progressione, negli anni dell'emergenza Xylella (e anche un po' prima) e solo oggi, a distanza di quasi un decennio dalla prima detonazione, si riesce a rinvenire qualche detrito da analizzare con sufficiente oggettività tra le macerie di Ulivi millenari secchi, campagne deserte, oggetto di incendi, talvolta dolosi, che è difficile non associare, in alcuni casi, ai tentativi di liberarsi in fretta degli ulivi ormai secchi[51].

Anzitutto è difficile scorgere tracce di oggettività quando la ricerca scientifica assume i tratti dello scientismo[52] agendo in maniera opaca, contrastante con le evidenze ed i dati oggettivi, poco incline al dibattito, arroccata in se stessa e dietro lo scudo dell'agire amministrativo.

Inoltre, non si può non associare i fatti accaduti, le norme prodotte e le politiche ad esse sottese alla volontà – più volte espressa, con forza, da decenni – da parte delle Associazioni di categoria, portatrici sane di inte-

50 Mariano Tomatis, La «neutralità» che difende Golia. Scienza, feticismo dei "fatti" e rimozione del conflitto, citando Wu Ming 2, "Christian Salmon. Storytelling", L'Unità, 27.9.2008, su https://www.wumingfoundation.com/giap/2015/08/la-neutralita-che-difende-golia-scienza-feticismo-dei-fatti-e-rimozione-del-conflitto/

51 https://www.iltaccoditalia.info/2021/08/06/puglia-devastata-da-incendi-indagini-su-roghi-dolosi-e-petizione-per-salvare-ulivi/

52 La scienza è la ricerca e l'applicazione della conoscenza e della comprensione del mondo naturale e sociale seguendo una metodologia sistematica basata sull'evidenza, mentre lo scientismo indica la concezione e il particolare atteggiamento intellettuale di chi ritiene unico sapere valido, capace di risolvere tutti i problemi, di soddisfare tutti i bisogni dell'uomo, quello delle scienze fisiche e sperimentali, e svaluta quindi ogni altra forma di sapere (compresa la filosofia) che non accetti i metodi proprî di queste scienze. https://www.treccani.it/vocabolario/scientismo1/

ressi economici, di ricostruire il comparto agricolo regionale in senso efficentista, conforme ai modelli capitalistici avanzati e in grado di competere sul piano globale. Il ché comporta, di fatto, la spoliazione della piccola proprietà terriera e la sostituzione di piante secolari, difficilmente gestibili in modo meccanizzato, con piante per cui l'industria ha prodotto, nei decenni, mezzi e conoscenze in grado di gestirle con poca forza-lavoro da parte delle persone.

Infine non si può sottacere che la narrazione dominante, amplificata dai media, attraverso semplificazioni concettuali, fondate sul dualismo, agisce sulle coscienze individuali, generando quelle che vengono definite delle vere e proprie "tifoserie da stadio": o sei con noi o contro di noi; o sei con la scienza o sei complottista; o ti fidi del potere oppure sei un santone[53], e ciò anche quando – da operatore del diritto – si ricercano i fatti e le criticità sottese alle scelte scientifiche e politico-amministrative.

Eppure la critica è alla base della ricerca, di qualsivoglia scienza si tratti. Senza la critica non v'è progresso, a meno che non si voglia – parafrasando inopportunamente Pasolini (ma mi sia consentito nel centenario dalla sua nascita) – puntare tutto sullo sviluppo. Ma anche in quel caso la critica non dovrebbe venir meno, poiché ove vi sia una scelta da effettuare, vi sono sempre numerose strade da intraprendere e punti di vista da considerare, nell'ottica per cui tutto nasce secondo contesa.

53 https://www.ansa.it/puglia/notizie/2019/01/14/xylella-italia-olivicola-magistrati-ascoltano-i-santoni_ad94dd70-10b4-4503-aea8-29f46cc51e3b.html

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI WHISLEBLOWING

di Paola Serafino, Funzionario Amministrativo della Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", Avvocato – Dottore di Ricerca

Con il termine whistleblowing (letteralmente, suonare il fischietto) si intende la segnalazione di illeciti o irregolarità che un individuo, detto segnalante o *whistleblower*, riscontra in un'azienda o in un ente pubblico.
Il tema del whistleblowing è disciplinato già da anni negli Stati Uniti e in altri Paesi anglosassoni**.**
Nel nostro ordinamento, la tutela del whistleblower è di recente introduzione e mutuata dall'esperienza anglosassone [1]. Tale disciplina è stata normata per la prima volta in Italia con la legge 190/2012 al fine di adempiere agli impegni internazionali assunti nel corso degli anni .
Il fatto stesso che nel dibattito pubblico si faccia ricorso comunemente a un termine straniero, ci fa comprendere quanto questo istituto sia lontano dall'esperienza culturale e giuridica italiana. Nel lessico italiano infatti, non esiste una parola semanticamente equivalente al termine angloamericano "whistleblowing", e che l'assenza di un traducente adeguato è, in effetti, il riflesso linguistico della mancanza, all'interno del contesto socio-culturale

[1] Ad esempio: la Convenzione OCSE contro la corruzione internazionale del 1997, la Convenzione dell'ONU contro la corruzione del 2003, e anche la Convenzione civile sulla corruzione emanata dal Consiglio d'Europa nel 1999. Tutti questi testi, che l'Italia ha firmato e poi ratificato, richiedono agli Stati aderenti di prevedere meccanismi di tutela per i dipendenti che segnalano fatti di corruzione. La Convenzione dell'ONU va addirittura oltre, non limitando la tutela al dipendente" ma estendendola in generale a "tutte le persone". Si veda sul punto: R. Cantone, Il sistema della prevenzione della corruzione, 2020, p. 3 ss.; N. Parisi, Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione, in Dir. com. sc. int., 2016, p. 191 s

italiano, di un riconoscimento stabile della "cosa" a cui la parola fa riferimento [2].

L'Unione europea – constatando la disomogeneità delle normative nazionali in materia- ha introdotto una apposita Direttiva in materia di Whistleblowing 2019/1937 che persegue l'obiettivo (una volta che tutti i paesi membri l'avranno integralmente recepita) di introdurre uno standard minimo di tutela per i *whistleblower* nelle aziende e negli enti che hanno più di 50 dipendenti. Sebbene il termine per la trasposizione della Direttiva fosse fissato al 17 dicembre 2021, allo stato attuale il nostro Paese (come in realtà molti altri paesi europei) non ha rispettato la scadenza[3]

In Italia la materia è attualmente disciplinata dalla legge 179/2017, che di fatto fornisce maggiori tutele al segnalante rispetto all'embrionale protezione offerta dalla legge 190/2012 principalmente sotto i profili dell'ambito di applicazione e l'efficacia delle tutele. La gestione delle segnalazioni di wistleblowing è affidata all' Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

L'istituto del whistleblowing è indirizzato alla tutela di chi riveste la qualifica di dipendente pubblico. La legge 190/2012 estende la nozione stessa di dipendente pubblico, che ricomprendendo anche il dipendente di un ente pubblico economico e il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del c.c. La tutela prevista per il wistleblower viene estesa anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, allo scopo di aumentare sempre

[2] https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/che-cosa-indica-e-come-si-traduce-la-parola-inglese-whistleblower/918.

[3] Va detto però che l'ANAC con il recente "Schema di Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)" ha interpretato la legge italiana in senso più estensivo e più conforme ai contenuti della Direttiva 2019/1937, ponendosi come una sorta di "ponte" fra la legge italiana attuale e quella da adottare in rispetto degli obblighi comunitari. Tuttavia, il Consiglio di Stato nel suo Parere 00111/2020, 4 marzo 2020 sullo Schema di Linee guida, ha scelto sotto diversi profili un'interpretazione più restrittiva e più lontana dal modello comunitario (si pensi ad esempio all'ambito di applicazione soggettivo, o all'esclusione delle attività prodromiche previste invece dalla Direttiva), forse in contrasto con l'art. 4.3. TUE che impone agli Stati un principio di leale collaborazione.

più la capacità di far emergere (e quindi prevenire e sanzionare) episodi di cattiva amministrazione.

Non vengono, tuttavia, considerate, le segnalazioni provenienti da altri soggetti, inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali. E non vengono nemmeno tutelati stagisti e tirocinanti [4], che invece rientrano nella previsione normativa della Direttiva 2019/1937. La direttiva in realtà ha un ambito decisamente più ampio rispetto a quello attualmente previsto dalla legislazione italiana, applicandosi direttamente, come afferma l'art. 4, a tutte le "persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico che hanno acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo", specificando ai commi successivi, che rientrano nella tutela anche i lavoratori autonomi, gli azionisti e i membri dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa, compresi i membri senza incarichi esecutivi, i volontari e i tirocinanti retribuiti e non retribuiti, qualsiasi persona che lavora sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori. E vengono anche tutelate le persone il cui rapporto di lavoro intanto è terminato o non è ancora iniziato.

La Legge 179/2017 ha modificato l'impianto della legge 190/2012 anche in merito ai destinatari della segnalazione: il dipendente non segnala più l'illecito al superiore gerarchico, bensì al RPCT, vista anche l'importanza del suo ruolo in un'effettiva strategia di contrasto alla corruzione, o in alternativa all'ANAC. Occorre però rilevare su tale punto un'incongruenza con il Codice di comportamento, che agli artt. 8 e 13(8) ancora prevede che le segnalazioni debbano essere effettuate al superiore gerarchico. Se da una parte si auspica un coordinamento tra i due testi, è anche vero che la legge 179/2017 prevale sul regolamento recante il Codice di Comportamento [5].

[4] il Consiglio di Stato nel suo Parere 00111/2020 del 4 marzo 2020, si era espresso in senso negativo: "è poi da dubitare che l'estensione a stagisti e tirocinanti dell'ambito di applicazione delle linee guida sia compatibile con la figura del dipendente pubblico delineata dall'art. 54-bis, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001".

[5] Come specificato dal rapporto ANAC 2017, "Prevenzione della corruzione – segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing".

È evidente che l'obiettivo primario della legge è quello di fare in modo che il segnalante/dipendente pubblico non subisca conseguenze e discriminazioni per essersi esposto nell'interesse pubblico.

il sistema di protezione riconosce al whistleblower tre tipi di tutela:

- tutela della riservatezza dell'identità[6] e della segnalazione, che ha come importante conseguenza la sottrazione della segnalazione e della documentazione allegata sia al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990 che all'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013;
- tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata, che secondo l'Autorità si configura non solo in atti e provvedimenti ma anche in comportamenti o omissioni posti in essere dall'amministrazione nei confronti del dipendente/segnalante, volti a limitare e/o comprimere l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore in guisa tale da disvelare un intento vessatorio o comunque da peggiorare la situazione lavorativa; le misure discriminatorie o ritorsive devono essere comunicate ad ANAC[7], alla quale è affidato il compito di accertare se la misura sia conseguente alla segnalazione di illeciti e applicare, in assenza di prova da parte dell'amministrazione che la misura presa è estranea alla segnalazione, la sanzione

[6] Ai sensi del comma 3 dell'art. 54-bis d.lgs. 165/2001, «l'identità del segnalante non può essere rivelata».

- Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.
- Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.
- Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.
- Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

[7] Un'altra modifica fondamentale della legge 179/17 rispetto alla legge 190/2012 riguarda la tutela contro le misure ritorsive: l'eventuale adozione di misure discriminatorie o ritorsive oggi, infatti, non va più denunciata al Dipartimento della funzione pubblica, bensì all'ANAC che dispone di maggiori poteri sia di intervento, sia sanzionatori.

amministrativa pecuniaria [8]. Non spetta infatti al dipendente dimostrare il nesso causale tra segnalazione e misura ritorsiva o discriminatoria, ma l'onere della prova grava sull'amministrazione che deve dimostrare che la misura non ha niente a che vedere con la segnalazione.;

- esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il whistleblower sveli notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale ovvero violi l'obbligo di fedeltà, a condizione che il segnalante agisca al fine di tutelare l'interesse all'integrità delle amministrazioni nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, non abbia appreso la notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza, le notizie e i documenti oggetto di segreto non siano rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e la rivelazione non avvenga al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni. In assenza di tali presupposti, l'aver fatto una rivelazione di fatti illeciti è fonte di responsabilità civile e/o penale.

L'ANAC [9] ritiene che affinchè al segnalante possa accordarsi le tutela prevista dall'art. 54-bis d.lgs. 165/2001 debbano ricorrere i seguenti presupposti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato secondo quanto sopra esposto;
- la segnalazione deve avere ad oggetto "condotte illecite";
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "condotte illecite" "in ragione del proprio rapporto di lavoro";

[8] l'ANAC può imporre all' Amministrazione sanzioni amministrative di diversa entità a seconda della irregolarità riscontrata , qualora venga accertata l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del lavoratore che ha segnalato un illecito o qualora dovesse essere accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni, o il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute. Ad esempio con delibera 782/2019 l'ANAC ha irrogato la prima sanzione pecuniaria contro il firmatario di provvedimenti ritorsivi adottati nei confronti di un dipendente che aveva segnalato illeciti nella sua amministrazione. Si tratta di un dirigente che aveva segnalato i componenti dell'UPD per abuso d'ufficio e omissione d'atti d'ufficio, ma a seguito della segnalazione era stato sospeso dal servizio con privazione della retribuzione. L'ANAC ha ritenuto il provvedimento, irrogando quindi una sanzione pecuniaria di 5000 euro

[9]Vedi ANAC "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)"

- la segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”;
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell’art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

Per cio’ che attiene l’oggetto della segnalazione bisogna tener presente che lo scopo della norma consiste nel prevenire o contrastare fenomeni tra loro diversi che comprendono sia illeciti penali che civili e amministrativi, sia irregolarità nella gestione o organizzazione dell’attività di un ente nella misura in cui tali irregolarità costituiscono un indizio sintomatico di irregolarità dell’amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono, quindi, non solo le fattispecie riconducibili all’elemento oggettivo dell’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all’adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell’interesse pubblico. In sostanza, il dipendente pubblico con le proprie segnalazioni può richiamare l’attenzione delle autorità (interne all’ente di propria appartenenza, ma anche esterne) su condotte di illegalità, non necessariamente riconducibili nell’ambito della corruzione esclusivamente penalistica, ma intesa invece come comprensiva dei comportamenti di *maladministration*, allo scopo di riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui binari della legalità[10].

E’ necessario inoltre, che le condotte illecite segnalate siano state apprese in ragione del rapporto lavorativo ossia a caso o in ragione di esso quindi

[10] Pensiamo ed esempio ad ipotesi di nepotismo, sprechi, demansionamenti, reiterato mancato rispetto dei tempi procedimentali, irregolarità contabili, false dichiarazioni e certificazioni, alla violazione di norme ambientali, sicurezza sul lavoro e dei controlli, assunzioni non trasparenti eccetera.

si deve trattare pertanto di fatti accaduti all'interno dell'ente o comunque relativi adesso. Ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis, le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro». Vi rientrano pertanto fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale. Analogamente, occorre ragionare per i lavoratori e i collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Le segnalazioni di wistleblowing non possono essere anonime, l'art. 54-bis, infatti, non include nel proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità.

La segnalazione deve il più possibile circostanziata e contenere tutti gli elementi utili a consentire la verifica di fondatezza dei fatti. Essa deve fornire:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

La segnalazione andrà inviata:

- all'autorità giudiziaria
- alla Corte dei Conti
- all 'ANAC
- soprattutto al responsabile della prevenzione della corruzione della trasparenza dell'amministrazione in cui il fatto si riferisce.

Se il fatto riguarda:

1. il responsabile anticorruzione dell'ente
2. responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari
3. il componente di un eventuale gruppo di lavoro dedicato al wistleblowing di supporto al responsabile anticorruzione

in questi casi è consigliabile che l'assegnazione vengono inviati direttamente all' ANAC tramite il canale che l'autorità ha implementato si tratta di un canale sia informatico e sia appunto cartaceo.

A questo punto appare utile un approfondimento sulla figura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza che ha un ruolo centrale e di assoluta importanza in quanto soggetto deputato non solo alla ricezione ma anche alla gestione delle segnalazioni di wistleblowing all'interno dell'ente. Ha enormi responsabilità in quanto deve garantire che l'ente adotti e implementi un sistema idoneo a ricevere a gestire le segnalazioni nel rispetto dei diritti di riservatezza del segnalante. Nell' esercizio delle sue funzioni puo' avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato i cui componenti, esperti in attività multidisciplinare dell'ente, sono soggetti ai suoi stessi vincoli di riservatezza e alle sue stesse responsabilità

La legge 179/2017 assegna al RPCT un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni. Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari a una prima "attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute". Il RPCT è pertanto il soggetto legittimato, per legge, a trattare i dati personali del segnalante e, eventualmente, a conoscerne l'identità. Il RPCT può coincidere con il custode dell'identità. In ogni caso, è opportuno che la scelta del soggetto individuato quale custode dell'identità ricada su un dipendente dell'amministrazione dotato di requisiti di imparzialità e indipendenza.

Il ruolo del RPCT si sostanzia in una significativa attività istruttoria. In primo luogo, spetta al RPCT la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell'art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste. Per la valutazione dei suddetti requisiti, il RPCT può utilizza i seguenti criteri[11]:

a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;

[11]Vedi ANAC "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)" Parte III

b) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;

c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti; d)manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità;

e) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;

f) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;

g) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati al comma 2 dell'art. 8 del Regolamento sull'esercizio sanzionatorio (Delibera ANAC n. 690/2020).

Il RPCT, appena ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al whistleblower elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato, o anche di persona, ove il segnalante acconsenta. Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di whistleblowing, il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate. Per lo svolgimento dell'istruttoria, il RPCT può avviare un dialogo con il whistleblower, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, sempre tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato. Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione. Qualora, invece, il RPCT ravvisi il fumus di fondatezza della segnalazione è opportuno si rivolga immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze. Non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di

legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.

Alla luce di quanto su esposto, si evidenzia come la disciplina del whistleblowing presenti numerose criticità sia in ordine alla sua concreta applicazione sia in relazione ai problemi organizzativi e culturali derivanti dalla resistenza a considerare tale istituto come una manifestazione di etica e senso civico e non un incentivo alla delazione.

Andando oltre il problema culturale, si ravvisano ancora delle difficoltà operative a inquadrare correttamente l'istituto, sia per quanto riguarda le procedure, sia l'effettività della tutela. Tali difficoltà vengono accentuate dalla distanza che al momento esiste tra la legislazione italiana e la direttiva comunitaria su punti strategici.

La Direttiva prevede in generale un maggior livello di tutela (si pensi ad esempio all'ambito di applicazione soggettivo più ampio, o all'inclusione della protezione anche a chi segnala violazioni non ancora commesse ma che molto verosimilmente potrebbero esserlo [60]) rispetto alla normativa italiana. La Direttiva comunitaria, inoltre, prevede una serie di misure di sostegno che comportano un impegno finanziario che al momento non sono previste dalla normativa nazionale che dispone come di consueto la clausola di invarianza finanziaria[12].

Tutto ciò non fa che evidenziare l'urgente necessità del recepimento della Direttiva 2019/1937 soprattutto alla luce del particolare momento storico che ci vede alle prese con la gestione degli ingenti fondi previsti dal PNRR e al conseguente rischio di infiltrazioni criminali e di natura corruttiva. In tale contesto il corretto utilizzo dell'istituto del whistleblowing come strumento preventivo potrebbe senz'altro contribuire alla riduzione di questo rischio.

[12] ai sensi dell'art. 20 della Direttiva 2019/1937, il whistleblower, oltre ad avere accesso gratuito a informazioni e consulenze esaustive e indipendenti sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili, all'assistenza legale e patrocinio a spese dello Stato, ha diritto anche a un sostegno, finanziario e psicologico nell'ambito dei procedimenti giudiziari.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA PREVENZIONE AMMINISTRATIVA – CONSIDERAZIONI SULLA EFFICACIA, ANCHE ALLA LUCE DELLA RECENTE NOVELLA NORMATIVA

di Guido Aprea, Viceprefetto vicario presso la Prefettura di Lecce, Dottore di ricerca in Diritto Pubblico dell'economia presso l'Università di Bari

SINTESI. Lo studio in questione ha la finalità di effettuare una ricognizione sullo stato dell'arte, normativo e giurisprudenziale, in materia di prevenzione amministrativa ed in particolare sulla documentazione antimafia (comunicazione ed interdittiva), recentemente interessati da rilevanti interventi legislativi. La ricerca, prende l'abbrivio da alcune considerazioni definite di contesto e segnatamente quelle tese a verificare l'efficacia delle misure in argomento sia in relazione alla peculiarità di alcune realtà territoriali (quale il Salento) caratterizzate dalla ingombrante presenza di sodalizi mafiosi ben radicati, sia alla luce degli imminenti ed ingenti investimenti che le Istituzioni del nostro Paese andranno ad effettuare grazie alla linfa economica assicurata dal P.N.R.R. (*Recovery Plan*). Proprio per la corretta ed efficace realizzazione dei citati interventi economici è necessario rafforzare gli strumenti della prevenzione amministrativa considerata esiziale per evitare l'incalzante fenomeno delle infiltrazioni mafiose attirate dagli ingenti investimenti previsti nella pianificazione richiamata. L'occasione, infine, è stata utile anche per testare l'impatto della citata novella normativa in materia di codice antimafia che, recependo alcune recenti posizioni giurisprudenziali, ha ampliato, ed in un certo senso assicurato, la partecipazione procedimentale degli interessati in tali percorsi valutativi, attraverso uno schema logico e giuridico già utilizzato dal legislatore per la disciplina del controllo giudiziario di cui all'art. 34 bis dello stesso codice antimafia.

ABSTRACT. This study finds its purpose in making a reconnaissance on art's conditions, both legislative and jurisprudential, in the field of administrative prevention and in particular on antimafia documentation (communication and interdirective), recently taken in account by legislative interventions. The research began due to some considerations on the environment and namely those which verify the measures in

question both considering the peculiarity of a territory (such as Salento), characterized by the bulky presence of deeply rooted mafia associations, and in light of to the imminent and significant investment that our country's institutions will carry out thanks to P.N.R.R economic life-blood (Recovery Plan).
In order to have an effective and correct realization of the quoted economic interventions, it's required to strengthen the administrative prevention devices, considered as fatal to avoid the pressing phenomenon of mafia infiltrations, attracted by the huge investment planned for the above-quoted schedule. The occasion, at last, has been useful to test the impact of the legislative news on the antimafia code field that adopted new jurisprudential positions, allowing to expand and assure the procedural participation of the interested parties in assessment processes, through a logic and juridical scheme already used by the legislator for the judicial control discipline, quoted in art. 34 bis of antimafia code.

Sommario: Premesse. 1) La documentazione antimafia: comunicazione ed interdittiva. 2) Il contesto criminale quale indice di efficacia della documentazione antimafia. 3) La complessa questione della natura giuridica della interdittiva antimafia: analisi giurisprudenziale. 4) Indici rilevatori della infiltrazione mafiosa. 5) La novella normativa di cui alla legge n. 233 del 29 dicembre 2021: verso un nuovo modello partecipativo delle infiltrazioni mafiose. 6) Comparazione con l'amministrazione straordinaria di cui all'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014 – Considerazioni conclusive.

PREMESSE

La grave e perdurante crisi pandemica, associata ai recentissimi sviluppi della crisi geopolitica in Ucraina, stanno mettendo a dura prova il sistema economico – produttivo mondiale e naturalmente anche quello del nostro Paese, attesa la necessità da parte dei Governi di procedere rapidamente ad attuare correttivi finanziari, stanziare nuove risorse ed altre misure tese a favorire la ripresa economica ma soprattutto a limitare i danni diretti ed indiretti dei richiamati e contestuali eventi negativi.

In tale complesso contesto, si inserisce il ruolo delle pubbliche Amministrazioni sempre più chiamate ad assicurare risposte rapide ed efficaci nei confronti dei cittadini ma soprattutto verso gli imprenditori già in attesa dei favorevoli riflessi del *Recovery Plan* varato dal Governo a

seguito di quanto disposto dalla Unione europea per garantire agli Stati della unione una auspicata ripresa delle attività produttive.

Orbene, da queste brevi premesse si comprende agevolmente la ragione per la quale il legislatore nazionale abbia ulteriormente elaborato ed incrementato nuove disposizioni normative tese a contrastare i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, assicurando una tutela rafforzata dell'attività definita di prevenzione amministrativa disimpegnata dalle forze di polizia con il coordinamento delle Prefetture. Invero, l'ingente quantità di finanziamenti già stanziati a favore di numerose stazioni appaltanti per la realizzazione, nei vari settori ritenuti strategici, di opere, servizi ed innovazioni tecnologiche, non può non considerare il rischio (che è quasi una certezza) del forte interessamento delle mafie operanti nel nostro territorio, sempre più adattatesi e formatesi per infiltrarsi attraverso metodi solo formalmente legali nei meccanismi economici e nei procedimenti amministrativi finalizzati all' espletamento di evidenze pubbliche[1].

Al riguardo, lo strumento prescelto dal legislatore per cercare di limitare al meglio il richiamato fenomeno criminale è rappresentato dal codice antimafia, recentemente novellato in alcune parti di cui si accennerà nel seguito del presente lavoro, allorquando saranno verificati, con i limiti di ogni ricerca ed al netto della novità legislativa, gli effetti concreti nell'azione di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Pertanto, si procederà preliminarmente ad effettuare una celere ricognizione degli istituti disciplinati dal codice antimafia in tale ambito correlandoli successivamente alla novella normativa che ha sensibilmente modificato anche il rapporto tra l'Amministrazione responsabile della prevenzione amministrativa e gli stessi destinatari dell'attività (segnatamente le imprese, le società eventualmente condizionate da infiltrazioni della criminalità organizzata).

[1] Come è noto, infatti, la crisi economica amplifica il bisogno di liquidità delle imprese e le rende più vulnerabili rispetto alla ciambella di salvataggio rappresentata dal denaro di provenienza illecita in cerca di partogenesi. Viceversa la criminalità organizzata considera la crisi economica una ghiotta opportunità per riciclare danaro, fagocitare aziende oltre ad un potente volano di consenso sociale sospinto dalla creazione, spesso illusoria e di breve durata, di posti di lavoro o della chimera del mantenimento dei livelli occupazionali. Al riguardo cfr., Kate Tassone, in Diritto penale contemporaneo, www.penalecontemporaneo.it. Lo stesso autore rileva che "il sistema italiano della prevenzione amministrativa è considerato, ormai non più solo in ambito europeo, come la forma di legislazione più avanzata ed efficace per il contrasto alla criminalità organizzata ad alta redditività, non solo di tipo mafioso, ma si tratta di un sistema che pone un problema di sostenibilità in periodi di congiunture economiche sfavorevoli e, in particolare, rispetto ad un tessuto economico e imprenditoriale indebolito da deficit strutturali endemici e dalla crisi economica come si registra nel Sud del Paese" cit., pag.1)

Invero, con il Codice Antimafia è stata data attuazione, tra l'altro, alla riforma del sistema della documentazione antimafia con le disposizioni contenute nel Libro II del decreto Legislativo n. 159/2011.

La cennata riforma ha segnato un punto di svolta del sistema della prevenzione amministrativa delle infiltrazioni mafiose nel circuito legale, devoluto, a livello centrale, al Ministero dell'Interno e, a livello provinciale, al prefetto, le cui funzioni rivestono valenza strategica nel contesto delle misure di contrasto alla criminalità organizzata.

In questo sistema, invero, le Prefetture, attraverso l'uso della Banca Dati nazionale Antimafia B.DN.A., sono l'unico organo competente a rilasciare la documentazione antimafia, nelle due forme, comunicazione e informazione.

L'obiettivo è quello di evitare che nel mercato delle commesse pubbliche possano partecipare imprese *in odor di mafia* o che le stesse possano beneficiare di erogazioni pubbliche.

1) LA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA: COMUNICAZIONE ED INTERDITTIVA

Le interdittive antimafia, come cennato, rappresentano un fondamentale presidio di legalità per preservare l'economia dalle infiltrazioni della criminalità, concretandosi in provvedimenti restrittivi, in grado di paralizzare l'attività delle imprese compromesse con i citati sodalizi in tal modo salvaguardando l'ordine pubblico economico.[2]

Da un punto di vista squisitamente criminologico, la richiamata normativa antimafia muove dalla consapevolezza della necessità di colpire – oltre l'ala militare – anche la parte imprenditrice del sodalizio criminale, di tal che è possibile analizzarne anche i fondamenti costituzionali. In particolare, rileva l'art. 97, comma 2 della Costituzione poiché, come è facilmente intuibile, la creazione di rapporti negoziali ed economici con imprese infiltrate dalla mafia non può non riverberare i suoi effetti sulla

[2] In realtà tale rilevante istituto di prevenzione amministrativa è stato sottoposto, ed in parte lo è ancora, a penetranti critiche dottrinali e più raramente giurisprudenziali, alla luce dei molteplici profili della cosiddetta sofferenza costituzionale che lo caratterizerebbe..Invero, secondo alcuni si tratterebbe sul piano sostanziale di un vero e proprio "ergastolo imprenditoriale" (Mazzamuto, 2016), tale da espellere dal mercato il soggetto attinto. Ancora, al di là dei casi patologici di erronea valutazione dell'Amministrazione prefettizia, potenzialmente foriera di tragiche conseguenze sociali (Colamedici, 2019), recentemente il giudice amministrativo ha sottolineato come l'omissione di qualsivoglia considerazione, in sede di irrogazione della misura, della capacità reddituale del destinatario sia questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata. Al riguardo, per una più ampia panoramica delle posizioni dottrinarie cfr., G. Trombetta, Le interdittive antimafia: un istituto sotto attacco?, in Democrazia e sicurezza, anno XI, n. 2 2021 del 12 ottobre 2021.

imparzialità della pubblica Amministrazione, esponendola a potenziali condizionamenti criminali. Parimenti, tale nefasto effetto incide sul buon andamento della stessa in considerazione della immoralità ed inaffidabilità della impresa criminale.[3]

La giuridica incapacità relativa discendente dalla misura interdittiva è altresì esplicazione dei limiti costituzionali all'iniziativa privata che, ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Alle richiamate ragioni che definiscono in qualche modo il fondamento costituzionale della misura preventiva in questione, a sommesso avviso di chi scrive, deve essere aggiunto anche un'altra considerazione non meno rilevante in termini sistematici ordinamentali e segnatamente la sostanziale inesistenza nell'attuale ordinamento amministrativo di qualsiasi forma di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle pubbliche Amministrazioni (soprattutto di quelle locali) che, nel tempo, ha di fatto agevolato la diffusione di prassi amministrative scorrette se non addirittura improntate al raggiungimento di finalità ben distanti dal fine pubblico e dalla salvaguardia del principio di legalità.

Gli strumenti concreti afferenti al *genus* della documentazione antimafia si concretizzano nella comunicazione e nell'informativa.

Giova premettere brevemente che secondo l'art. 83 del Codice Antimafia, la P.A. e gli enti pubblici ivi indicati, prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici o rilasciare o consentire i provvedimenti di cui all'art. 67, devono acquisire la documentazione *de qua*.

In particolare, per quanto concerne la **comunicazione** antimafia, essa consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause

[3] Cfr, al riguardo, Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758 a tenore del quale, "i fenomeni criminali di cui sono espressione le organizzazioni e le attività mafiose, hanno progressivamente assunto, nel corso dei decenni, carattere sempre più asimmetrico, nel senso che metodi ed obiettivi hanno sempre più accentuato i caratteri della adattabilità alle circostanze più favorevoli al profitto ingente e facile, della imprevedibilità di strategie grazie alla estrema flessibilità nel mutamento di operazioni, alleanze e strategie e della graduale, ma costante, ,penetrazione, con una serie di atti apparentemente non eccezionali o eclatanti, nei più diversi contesti dell'economia legale, e con una proiezione ormai anche internazionale". Analogamente, Cons. St., sez III, 8 luglio 2020, n. 4372 secondo cui "costituisce oramai un fatto accertato in più occasioni che vi sia stato, e vi sia tuttora, una evoluzione o ri –direzionamento di metodi ed ambizioni delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, le quali non paiono più considerare quale obiettivo primario lo scontro frontale con lo Stato ed i suoi rappresentanti, per infiltrare invece i tentacoli in azioni e progetti per occupare o condizionare settori dell'economia, della gestione dei rifiuti, della politica, non di rado riuscendovi per il tramite di personalità deviate o di personaggi compiacenti, che si pongono sulla labile linea di confine tra legalità ed illegalità".

di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67, ed è un provvedimento amministrativo di **natura vincolata**,[4] atteso che il Prefetto lo rilascia a seguito delle necessarie verifiche e degli accertamenti circa la corrispondenza dei motivi ostativi emersi dalla consultazione della Banca Dati Nazionale Antimafia, alla situazione aggiornata del soggetto sottoposto a essi, ivi comprese le condanne, definite e non definitive ma confermata in sede di appello, per uno dei reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p. ovvero, nel periodo antecedente alla citata pronuncia della Corte costituzionale del 6 luglio 2021, n. 178, per truffa ai danni dello Stato o di altri enti pubblici o per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Invero, il giudice delle leggi, con la richiamata decisione, ha ritenuto irragionevole l'equiparazione, *quod effectum*, delle fattispecie di truffa richiamate e dei reati, assai più gravi, di cui all'art. 51 citato. Inoltre, l'incapacità, sia pur relativa, ed il danno reputazionale per l'impresa risultano sproporzionati anche in relazione al parametro stabilito dall'art. 41 della Costituzione. Resta salva, secondo la Corte, la previsione del delitto ex art. 640 bis quale reato cosiddetto spia dal quale evincere, ma solo a seguito di una approfondita istruttria condotta dagli organi di polizia, un eventuale tentativo di infiltrazione mafiosa con adozione della conseguente informazione interdittiva antimafia.

Diversamente, le **informazioni** antimafia hanno **natura discrezionale** in quanto il Prefetto emana il relativo provvedimento qualora emerga, oltre le cause di cui all'art. 67 citato, la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate, e desunti anche dagli ulteriori poteri di accertamento che il Prefetto può disporre ai sensi dell'art.84 co. 4 lett. d) ed e)[5].

[4] La Corte costituzionale, con decisione del 6 luglio 2021, n. 178, ha affermato, oltre a quanto si dirà a breve nel testo, che la comunicazione antimafia è il frutto di una attività amministrativa vincolata, volta al mero accertamento delle cause di decadenza o divieto di cui all'art. 67 del codice antimafia, come cennato. Naturalmente, nel caso di riscontro positivo, viene emessa una comunicazione interdittiva che produce effetti ablativi in danno dell'impresa, inibendole di concludere contratti con l'Amministrazione fino ad una certa soglia critica, oltre la quale viene richiesta l'informazione antimafia, di beneficiare di concessioni o sovvenzioni oltre la quale scatta il citato meccanismo della informazione ovvero infine, di ottenere il rilascio di titoli autorizzatori per l'esercizio di attività sottoposte a regime amministrativo. Essa può dunque definirsi una certificazione di base, finalizzata a fare certezza pubblica dell'esistenza o meno delle cause di decadenza "tabellari" (Gambacurta, 2013, pag. 169).

[5] La centralizzazione del potere in capo al Prefetto risponde anche ad esigenze di certezza, evitando in tal modo che possano esservi plurime decisioni, eventualmente tra loro discordanti, circa l'ammissione della impresa ad intrattenere rapporti con la pubblica Amministrazione. Il legislatore ha inteso abrogare l'informativa definita atipica, che rimetteva alle stazioni appaltanti di valutare se recidere o meno i rapporti con le imprese (cfr., al riguardo, Cons. St., sez. III, 13 maggio 2015, n. 2410). Invero, tale strumento, oltre ad essere foriero di incertezza nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche ed imprese, nonché potenziale fonte di disparità di trattamento, faceva ricadere sulle stazioni appaltanti una decisione strutturalmente estranea alle loro competenze, di tal che l'abrogazione dell'istituto in questione è stata salutata con favore dalla gran parte della dottrina che se ne è occupata. Pertanto, secondo il costante orientamento del Consiglio di Stato – cfr., ex multis, Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758 -, il provvedimento prefettizio deve essere congruamente

2) IL CONTESTO CRIMINALE QUALE INDICE DI EFFICACIA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

Le **informazioni interdittive antimafia**, previste e disciplinate dal Codice Antimafia, hanno lo scopo di prevenire le infiltrazioni mafiose nel mercato mediante l'interdizione delle imprese, che ne sono destinatarie, a contrarre con la P.A. o a ricevere erogazioni pubbliche, al fine di assicurare la tutela della concorrenza.

In un'ottica di perseguimento della tutela della sicurezza pubblica, il contrasto alla criminalità organizzata costituisce sicuramente l'obiettivo primario e fondamentale.

Al riguardo, un utile banco di prova è costituito dall'analisi della organizzazione criminale operante ed accertata nel Salento, nota con il nome di "*Sacra Corona Unita***"**, sodalizio che, da una configurazione unitaria, nel tempo, si è gradatamente evoluto in una rete di *clan*, ciascuno con un basso numero di appartenenti, che assoggettano un limitato territorio delle province di Lecce, Brindisi e Taranto, avvalendosi del metodo "*mafioso*" da cui derivano assoggettamento ed omertà.

Invero, la Commissione Parlamentare Antimafia, nella Relazione del 7.2.2018, ha affermato come "*Abbandonata l'originaria struttura piramidale e la successiva rigida suddivisione in gruppi, restii a dialogare tra loro e piuttosto pronti a rivendicare ognuno la propria autonomia e a imporre l'egemonia su altri territori delle province salentine, le consorterie che ancora si riconoscono nella Sacra Corona Unita paiono aver scelto, da qualche tempo, una strategia tesa all'inabissamento delle tradizionali attività criminali, all'apparente scomparsa dell'associazione mafiosa, ricercando invece il consenso sociale attraverso attività che, in un periodo di profonda crisi economica, trovano apprezzamento tra i consociati, quali, ad esempio, il recupero forzoso dei crediti da debitori riottosi o l'offerta di posti di lavoro all'interno di aziende "controllate" dalla stessa organizzazione",* ottenendo in tal modo "*un diffuso ed inaspettato riconoscimento, da frange della società civile tra le più disparate*". [6]

motivato al fine di esternare le ragioni di fatto e di diritto sottese alla decisione assunta. Per contro, laddove le risultanze istruttorie consistano in una mera elencazione di dati, spoglia da qualsivoglia argomentazione di sostegno, il provvedimento prefettizio dovrà dare conto in motivazione dell'iter logico seguito e del valore annesso agli elementi esaminati.E' pertanto quasi unanimemente riconosciuto, in dottrina ed in giurisprudenza, che l'allocazione del potere in capo al plesso amministrativo piuttosto che a quello giudiziario non sembra offrire minori garanzie, tenuto conto che esso consiste in un ragionamento probabilistico induttivo la cui logicità e coerenza è comunque rimessa, in seconda battuta, al sindacato di un organo terzo ed imparziale..*Contra*, Amarelli (2019) che lamenta la concentrazione di poteri inquirenti e decisionali nel Prefetto.

[6] Emerge, quindi, un'evoluzione della Sacra Corona Unita, da mafia sanguinaria, come è stata nei primi anni successivi alla sua nascita, a mafia silenziosa e invisibile, inabissata tra i vari meccanismi quotidiani delle

In tal modo tali gruppi criminali non solo accrescono il ricercato consenso sociale, ma si insinuano anche in settori economici e commerciali che possono costituire canali per il reinvestimento di denaro sporco.

L'attività di contrasto alla criminalità organizzata, dunque, assume ancor più rilievo in questo particolare periodo storico, in cui le accresciute difficoltà economiche vissute dai privati e dalle aziende potrebbero costituire un terreno fertile per una crescita e per un consolidamento della stessa**.**

Per un verso infatti, le organizzazioni criminali, disponendo di ingenti liquidità e ricchezze, hanno buon gioco a fornire ai cittadini forme di assistenzialismo alternative al *welfare* istituzionale, per poi adottare le tradizionali condotte intimidatorie finalizzate ad acquisire il controllo delle attività economiche ed imprenditoriali, utili per reimpiegare capitali proventi delle attività illecite.

Per altro verso, come già rassegnato, anche l'arrivo dei fondi europei del *Recovery Fund* rappresenta una opportunità unica per le stesse organizzazioni criminali operanti sul territorio, le quali mirano ad infiltrarsi nel mondo dell'imprenditoria legale, condizionando in modo subdolo i vertici delle grandi società nelle scelte di strategie aziendali che possano rivelarsi convenienti per gli interessi degli stessi sodalizi criminali, pronti a capitalizzare importanti profitti sul territorio.

L'azione di contrasto nei confronti della criminalità organizzata si fonda da un lato, su una perfetta sinergia tra le Forze dell'Ordine, le quali hanno intensificato l'azione di *intelligence* e quella info-investigativa, e la Prefettura dall'altro, che con una serie di interventi di prevenzione, quali i protocolli di legalità[7], le interdittive antimafia e gli scioglimenti degli enti

attività della società civile, determinando un "*atteggiamento conciliante*" da parte dei cittadini, testimoniato da "***diffuse manifestazioni di solidarietà della gente comune nei confronti di esponenti della criminalità di tipo mafioso, sintomo evidente del mutato atteggiamento verso gli esponenti di un'associazione*** *che, messi da parte omicidi, bombe e incendi, ha mostrato di sé il lato maggiormente accettabile e "presentabile".*

[7] Il richiamato strumento pattizio è stato codificato con l'art. 1, comma 17 della legge n. 190/2012, secondo il quale "le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisca causa di esclusione dalla gara". In realtà, nonostante sia stato sollevato qualche dubbio in ordine alla legittimità delle stesse disposizioni pattizie per dedotte disparità di trattamento tra aziende in relazione alle disposizioni comunitarie in materia di concorrenza (per la cui ampia disamina si rinvia a G. Trombetta, Democrazia e sicurezza, cit., pag.149. Tuttavia, la recente novella normativa del 2020 e segnatamente il d.l. 17 luglio 2020, n. 76, ha stabilito all'art. 83 bis che i protocolli possono essere sottoscritti anche con imprese di rilevanza strategica per

locali interessati da condizionamenti mafiosi (sulla scorta della previsione di cui all'art. 143 del Testo unico degli enti locali), rafforza la presenza dello Stato sul territorio per affermare le regole ed i principi della legalità sul territorio.

3) LA COMPLESSA QUESTIONE DELLA NATURA GIURIDICA DELLA INTERDITTIVA ANTIMAFIA: ANALISI GIURISPRUDENZIALE

L'interdittiva antimafia, dunque, è un provvedimento amministrativo, di carattere preventivo, avente l'effetto di limitare la capacità giuridica delle società destinatarie, relativamente ai rapporti con la P.A., ed in particolare ai rapporti contrattuali nonché quelli inerenti al rilascio di concessioni ed erogazioni. Secondo la giurisprudenza, l'interdittiva implica una incapacità giuridica speciale e limitata per il tempo in cui ha effetto.

L'accertamento che si richiede al Prefetto è di tipo indiziario, di entità tale da derivarne l'adozione dell'informazione.

Il provvedimento interdittivo antimafia, invero, non è un provvedimento di natura sanzionatoria, che mira ad accertare oltre ogni ragionevole dubbio la responsabilità penale del soggetto, bensì di natura unicamente cautelare e preventiva**,** che, sulla scorta di un quadro convincente di elementi indiziari, mira a scongiurare il pericolo di infiltrazioni mafiose nel mondo imprenditoriale.[8]

l'economia nazionale nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali, e possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché determinare le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l'attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi. Come emerge dalla disposizione appena cennata, l'ambito soggettivo della documentazione antimafia è suscettiva di estensione anche ai rapporti interprivati, in applicazione di protocolli di legalità. In tal senso il legislatore ha sostanzialmente recepito il monito del Consiglio di Stato, segnatamente sez. III, n. 452/2020, che *de lege lata* aveva negato che la Prefettura potesse adottare una interdittiva antimafia su richiesta di una impresa privata, quand'anche essa avesse stipulato un protocollo di legalità con il Ministero dell'Interno, auspicando tuttavia un intervento legislativo volto ad ampliare la platea dei soggetti abilitati a richiedere la documentazione antimafia anche alle imprese private.

[8] Giova rilevare, tuttavia, che sulla questione si registarno posizioni di segno opposto in dottrina ma anche in giurisprudenza e segnatamente da parte del Consiglio di Giustizia siciliana, cfr. decisione del 3 agosto 2016, n. 257, secondo il quale occorrerebbe preliminarmente impiegare le categorie causali penalistiche, di cui all'art. 56 c.p., allo scopo di svolgere un giudizio prognostico in ordine al tentativo di tal che dovrebbero essere accertati gli atti idonei diretti in modo non equivoco alla realizzazione dell'evento infiltrazione presso l'azienda di volta in volta interessata. Di contro, come è noto, il Consiglio di Stato ritiene che la fattispecie possa essere accertata con un giudizio prognostico avente ad oggetto il rischio di condizionamento mafioso. Tale indirizzo giurisprudenziale appare meno rigido riispetto a quello del Consiglio di Giustizia amministrativo poiché esige indici di condizionamento meno gravosi; del resto è pacifico in giurisprudenza, come si dirà in seguito, che il metodo probatorio debba essere ispirato al più probabile che non, piuttosto che all'oltre ogni ragionevole dubbio, avendo la valutazione amministrativa finalità preventiva e non già sanzionatoria, appunto. Come cannato, parte della dottrina, in senso critico (Longo, 2019), ha stigmatizzato il richiamato orientamento del Consiglio di Stato sottolineando il rilievo indiziario degli elementi posti a fondamento dell'interdittiva ed il minor rigore della regola probatoria accolta rispetto a quella di matrice penalistica. In realtà, è proprio la vocazione

In tal senso, dunque, giova sottolineare come nel tempo la giurisprudenza del Consiglio di Stato abbia affermato e chiarito i principi alla base dell'interdittiva antimafia, i quali appaiono sanciti da un orientamento ormai consolidato e uniforme, confermato anche dagli arresti più recenti, secondo i quali "*l'informazione antimafia implica una valutazione discrezionale da parte dell'autorità prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, capace di condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa. Tale pericolo deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipico dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e, quindi fondato su prove, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere "più probabile che non", appunto, il pericolo di infiltrazione mafiosa*"[9].

Il supremo giudice amministrativo al riguardo infatti ha esaurientemente illustrato le ragioni per le quali "*a questa materia, sul piano della c.d. tassatività processuale, non è legittimo applicare le regole probatorie del giudizio penale, dove ben altri e differenti sono i beni di rilievo costituzionali a venire in gioco, e in particolare i criteri di accertamento, propri del giudizio dibattimentale, e la regola dell'oltre ogni ragionevole dubbio, tipica inferenza logica che, se applicata al diritto della prevenzione, imporrebbe alla pubblica amministrazione una probatio diabolica, come si è osservato in dottrina, in quanto, se intesa in senso assoluto, richiederebbe di falsificare ogni ipotesi contraria e, se intesa in senso relativo (…), richiederebbe alla pubblica amministrazione uno sforzo*

preventiva della misura a giustificare l'applicazione di regole coerenti con tale finalismo, del tutto distinto dalla funzione punitiva. Lo stesso ragionamento deve naturalmente applicarsi per gli indici di valutazione della infiltrazione da parte del Prefetto poiché sia gli elementi investigativi forniti dalle forze di polizia, sia il giudicato penale, tanto di condanna quanto di assoluzione o proscioglimento, devono essere autonomamente apprezzati dall'autorità amministrativa, senza che possa configurarsi alcun automatismo o peggio degli assiomi non dimostrabili anche attraverso circostanze di fatto, atti, documenti o altre fattispecie ritenute all'uopo idonee ad evidenziare l'infiltrazione mafiosa nella azienda o nell'ente locale ai sensi dell'art. 143 del Testo unico degli enti locali. Tale questione, quindi, è strettamente correlata a quello della natura giuridica delle interdittive le quali, come cennato, se da parte della prevalente giurisprudenza è attribuita una qualificazione meramente prventiva ed anticipatoria della tutela – sul rilievo che si tratta di provvedimenti diretti a scongiurare il rischio della infiltrazione mafiosa soprattutto negli appalti pubblici -, dottrina anche recente sostiene la natura afflittiva della misura in esame anche in considerazione degli effetti che ne conseguono. Al riguardo cfr., J.P. De Jorio, Le interdittive antimafia e il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali, Napoli, 2019.In realtà, come già chiarito in precedenza, la valutazione prefettizia è sostanzialmente autonoma dai criteri di derivazione penalistica potendo al più questi ultimi rapppresentare uno degli indici sui quali fondare, in maniera unitaria, l'accertamento della infiltrazione mafiosa nella azienda o negli appalti pubblici. Tanto chiarito, l'orientamento prevalente ritiene che la mera consequenzialità ad un fatto reato non sia sufficiente a conferire una connotazione sanzionatoria a tali misure atteso che, diversamente opinando, si dovrebbe necessariamente concludere per una sostanziale omogeneità teleologica delle pene e delle misure di sicurezza. In tal senso, cfr., A. Rocco, Le misure di sicurezza e gli altri mezzi di tutela giuridica.

[9] Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 8134 del 17.12.2020, ma anche idem, n. 8883 del 27 dicembre 2019; n. 758 del 30 gennaio 2019.

istruttorio sproporzionato rispetto alla finalità del suo potere e ai mezzi di cui è dotata per esercitarlo"[10].

Può ben affermarsi che il tentativo di infiltrazione costituisce il fondamento ed il limite del potere discrezionale del Prefetto. Ancora, il suo accertamento, incardinandosi in un procedimento amministrativo, dovrà essere vagliato alla luce del più probabile che non, non già dell'oltre ogni ragionevole dubbio, proprio del processo penale e finalizzato alla prova della responsabilità penale dell'imputato. Il procedimento interdittivo non mira ad accertare l'esistenza di un reato in capo all'interdicendo ma la sua possibile vicinanza all'associazione mafiosa, per scongiurare *ex ante*, non *ex post*, l'ingresso delle mafie nel mercato.

"Il rischio di inquinamento mafioso deve essere valutato in base al criterio del <<più probabile che non>>, alla luce di una regola di giudizio, cioè, che ben può essere integrata da dati di comune esperienza, evincibili dall'osservazione dei fenomeni sociali, qual è, anzitutto quello mafioso. Pertanto, gli elementi posti a base dell'informativa possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura, per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione."[11].

Ha soggiunto il Consiglio di Stato in argomento che *"lo stesso legislatore – art. 84, comma 3, d.lgs. n. 159 del 2011 – ha riconosciuto quale elemento fondante l'informazione antimafia la sussistenza di "eventuali tentativi" di infiltrazione mafiosa "tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate."* In tal senso, *"eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa e tendenza di questi ad influenzare la gestione dell'impresa sono nozioni che delineano una fattispecie di pericolo, propria del diritto della prevenzione, finalizzato, appunto, a prevenire un evento che, per la stessa scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o inveratosi, ma anche solo potenziale, purchè desumibile da elementi non meramente immaginari o aleatori. Il pericolo di infiltrazione mafiosa è, dunque, la probabilità che si verifichi l'evento"*[12]. *"E solo di fronte a un fatto inesistente od obiettivamente non sintomatico il campo valutativo del potere prefettizio, in questa materia, deve arrestarsi"*[13].

[10] Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 6105/2019.
[11] Cfr. *ex plurimis*, la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 424 del 21.1.2022
[12] Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 8134/2020 cit., ma anche idem, n. 8883/2019 cit.
[13] Consiglio di Stato, n. 758/2019 cit

4) INDICI RILEVATORI DELLA INFILTRAZIONE MAFIOSA

Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazioni mafiose, tipizzate dal legislatore, "*comprendono una serie di elementi del più vario genere e, spesso, anche di segno opposto, frutto e cristallizzazione normativa di una lunga e vasta esperienza*" in materia, situazioni che spaziano dalla condanna, anche non definitiva, per taluni delitti da considerare sicuri indicatori della presenza mafiosa (art. 84, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 159/2011), alla mancata denuncia di delitti di concussione ed estorsione, da parte dell'imprenditore, dalle condanne per reati strumentali alle organizzazioni criminali (art. 91, comma 6 del d.lgs. n. 159/2011), alla sussistenza di vicende organizzative, gestionali o anche slo operative che, per loro modalità, evidenzino l'intento elusivo della legislazione antimafia.

Esistono poi, come insegna l'esperienza applicativa della legislazione in materia e la vasta giurisprudenza formatasi sul punto nel corso di oltre venti anni, numerose altre situazioni, non tipizzate dal legislatore, che sono altrettante "*spie*" dell'infiltrazione (nella duplice forma del condizionamento o del favoreggiamento dell'impresa).

Ed invero, "*gli elementi di inquinamento mafioso, ben lungi dal costituire un numerus clausus, assumono forme e caratteristiche diverse secondo i tempi, i luoghi e le persone e sfuggono, per l'insidiosa pervasività e mutevolezza, anzitutto sul piano sociale, del fenomeno mafioso, ad un preciso inquadramento*"[14]

L'Autorità prefettizia dovrà valutare pertanto il rischio che l'attività d'impresa possa essere oggetto di infiltrazione mafiosa, in modo concreto e attuale, sulla base di elementi, quali:

- i provvedimenti "sfavorevoli" del giudice penale;
- le sentenze di proscioglimento o di assoluzione;
- la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso d.lgs. 159/2011;
- i rapporti di parentela;
- i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia;
- le vicende anomale nella formale struttura dell'impresa;
- le vicende anomale nella concreta gestione dell'impresa;

[14] Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 8.3.2017, n. 1109, ma anche Consiglio di Stato, sez. III, 3.5.2016, n. 1743, idem, 9.5.2016, n. 1846.

- la condivisione di un sistema di illegalità, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità[15].

La medesima giurisprudenza amministrativa ha poi inoltre in più occasioni sottolineato la necessità che i singoli fatti ritenuti sintomatici siano valutati non solo singolarmente ma anche nella loro intima connessione, dovendosi stabilire se sia configurabile un quadro indiziario complessivo tale da ingenerare il serio pericolo, apprezzato con i criteri prima indicati, che l'attività d'impresa possa in qualche modo agevolare le attività criminali o esserne comunque condizionata.

I rassegnati presupposti ed indici individuati nel tempo dall'attività giurisprudenziale, a nostro sommesso avviso, pongono la misura in questione, ed in generale l'ordito normativo della prevenzione amministrativa, al riparo dai numerosi e richiamati dubbi di compatibilità anche con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo[16].

[15] In relazione alla valenza, ma soprattutto alla valutazione dei richiamati indici di accertamento della infiltrazione, parte della dottrina richiama l'esigenza di un'applicazione differenziata, *ratione loci*, dell'istituto rilevando che nei contesti più fortemente caratterizzati dalla presenza mafiosa, un uso definito imprudente dello strumento in questione "può finire per bruciare l'imprenditoria sana anziché far terra bruciata attorno alle mafie", Miccichè, 2019, pag. 34 , cit. Dovranno dunque essere valutati con il rassegnato criterio (unitario e non atomistico) tutti i parametri indicatori: la stessa attività definita dagli studiosi aziendali di *self cleaning (*diretta, come è noto, alla sostituzione dei rappresentanti societari che potrebbero avere elementi ostativi al buon esito dell'attività istruttoria prefettizia), che deve essere improntata a criteri di serietà e probità, non essendo ricoscibile l'effetto interruttivo del condizionamento allorchè gli atti gestionali siano preordinati alla mera elusione delle verifiche prefettizie, cfr., Cons. St., sez. III, 19 giugno 2020, n. 3945. Altrettanto concludenti, in tema di indici rilevatori della permeabilità mafiosa, consistono nell'accertamento delle anomale vicende societarie quali le sedi legali delle imprese deserte, la presenza sui cantieri di personaggi legati alla criminalità organizzata, l'intrattenimento di rapporti commerciali con ditte dichiaratamente mafiose, gli stati di avanzamento dei lavori gonfiati ecc.

[16] Invero, come più volte richiamato, la materia della documentazione antimafia si inserisce in un ambito complesso atteso che i valori ad essa sottesi sono particolarmente rilevanti e potenzialmente confliggenti tra loro: da un lato, infatti, mira a prevenire la diffusione del fenomeno mafioso nel sistema economico legale e dall'altro, l'istituo, proprio per la sua centralità nel contrasto alla criminalità organizzata, impatta su importanti diritti di rango costituzionale. Giova rammentare che ad avviso della Corte europea dei diritti dell'uomo, sebbene le misure in questione non godano delle stesse garanzie assicurate dalla CEDU alle sanzioni sostanzialmente penali, devono comunque essere predeterminate in maniera chiara, in modo da garantire la prevedibilità della loro applicazione. Le perplessità manifestate con riferimento alle interdittive generiche non sarebbero venute meno neanche a seguito della riforma del 2017 che ha introdotto nel codice antimafia il noto articolo 34 bis, ai sensi del quale le imprese destinatarie di interdittiva antimafia possono richiedere al Tribunale competente l'applicazione della misura del controllo giudiziario..Ciò consente all'impresa di proseguire i contratti in essere con la pubblica Amministrazione senza determinarne la revoca, nonché di stipulare quelli relativi ad aggiudicazione di appalti già conseguiti, preservando in tal modo i livelli occupazionali e la possibilità per la stessa società di far fronte agli eventuali impegni con gli Istituti di credito.Tale riforma, secondo autorevoli studiosi, se da un lato ha il merito di promuovere il disinquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando al contempo la continuità produttiva e gestionale delle imprese, dall'altro non apporterebbe alcuna modifica sul piano dei presupposti applicativi che, nell'ipotesi di interdittiva generica, restano indeterminati. In tal senso si è espressa la Commissione Fiandaca quando ha prospettato l'introduzione di questo nuovo istituto. In realtà, come si vedrà di seguito nel testo, tali ultime perplessità potrebbero essere venute meno con la recentissima ed ulteriore integrazione del codice antimafia che ha disciplinato nuovi istituti che consentono una reale e concreta partecipazione dei potenziali destinatari delle informazioni antimafia con l'autorità prefettizia, sino a giungere ad individuare modelli di gestione partecipata della azienda medesima.

5) LA NOVELLA NORMATIVA DI CUI ALLA LEGGE N. 233 DEL 29 DICEMBRE 2021: VERSO UN NUOVO MODELLO PARTECIPATIVO PER L'ACCERTAMENTO DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE

Premesso quanto sopra in ordine alla valenza strategica della documentazione antimafia quale strumento di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel circuito dell'economia legale - nonché sui più recenti arresti della giurisprudenza amministrativa che, nel tempo, ha stabilito principi e fissato indirizzi cui va riconosciuta valenza imprescindibile in un'ottica di rafforzamento dell'azione di prevenzione antimafia -, assume particolare rilevanza ai fini del presente studio, una rapida ricognizione in ordine alle **recentissime modifiche del Codice Antimafia** apportate dal Legislatore con il Decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito nella Legge 29 dicembre 2021, n. 233, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR) e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*".

Con la novella del novembre u.s., invero il Legislatore – come cennato, anche in adesione ad una recente e richiamata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – ha innovato il Codice Antimafia introducendo un nuovo "modello collaborativo" con il mondo produttivo, che consente di modulare l'incidenza della misura interdittiva in base all'effettivo grado di compromissione dell'impresa rispetto al contesto criminale[17].

La riforma si fonda sostanzialmente su due punti cardine, ossia, da un lato, la valorizzazione degli istituti di partecipazione, in aderenza al principio del giusto procedimento, partendo dalla ordinaria comunicazione di avvio del procedimento di adozione della interdittiva che ha, come avviene anche in altri ambiti, l'unica eccezione della motivazione delle particolari ragioni di urgenza che inducono il Prefetto ad omettere tale

[17] In realtà, uno dei principali puti di criticità della disciplina previgente, almeno secondo una parte della dottrina e la giurisprudenza certamente minoritaria, come cennato, era rappresentato dalla possibilità di adottare una informazione interdittiva antimafia senza la previa instaurazione del contraddittorio procedimentale con l'interessato. Ciò in considerazione che nella fattispecie in esame non potesse trovare spazio la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990, né le altre garanzie partecipative, attese le oggettive ed intrinseche ragioni di urgenza che presiedono all'adozione della misura di prevenzione medesima. Tuttavia, la più recente giurisprudenza, pur condividendo la suesposta ricostruzione del previgente quadro normativo, aveva auspicato in un'ottica *de jure condendo,* "un quantomeno parziale recuperare delle garanzie procedimentali..(omissis) in tutte le ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta o presenti, per così dire delle zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire utili elementi per chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide, del mondo criminale". Cons. Srt., sez. III, 30 luglio 2020, n. 4979.

nuovo adempimento nel settore[18]. In ogni caso, benchè non espressamente richiamato dalle disposizioni della novella, sembra corretto poter rinviare alla amplissima giurisprudenza formatasi nel corso del tempo in un ambito correlato e segnatamente quello delle licenze di polizia e degli altri atti e provvedimenti autorizzatori in tale ambito ritenuti da sempre un buon parametro di riferimento per i profili procedimentali.

Dall'altro, vi è l'introduzione di una nuova misura amministrativa di prevenzione, alternativa all'informazione interdittiva, attivabile nei casi in cui l'influenza mafiosa sia solo occasionale.

E dunque, in tal senso, sotto il primo profilo, nel sistema della prevenzione amministrativa antimafia è stato introdotto il preavviso di interdittiva o della misura amministrativa di prevenzione collaborativa che deve essere notificato all'impresa cui si riferiscono gli accertamenti, consentendo alla stessa di manifestare utilmente il proprio punto di vista, e che, proprio a tal fine, apre una fase di contraddittorio da concludersi entro sessanta giorni, compreso il termine per il deposito di memorie di parte e l'eventuale audizione.

Sotto il secondo profilo, la riforma prevede che all'esito delle verifiche antimafia, il Prefetto, se non sussistono le condizioni per una liberatoria, potrà valutare due opzioni alternative e segnatamente, l'adozione di una interdittiva antimafia ovvero l'applicazione di una misura amministrativa di prevenzione collaborativa, laddove l'influenza delle consorterie mafiose risulti solo occasionale.

In linea con la *ratio* sottesa al controllo giudiziario, la prevenzione collaborativa consente di attivare un meccanismo che offre la possibilità all'impresa, ritenuta non organica al contesto mafioso, di continuare a operare con i propri organi sociali, sia pur sotto la stretta vigilanza dell'Autorità statale che deve valutare le misure poste in essere volte al ripristino delle condizioni di legalità.

Durante il periodo di vigilanza, il Prefetto potrà adottare, singolarmente o in maniera cumulativa, prescrizioni finalizzate al controllo "attivo" dell'impresa (art. 94-bis, comma 1, lett. a-e) che, in sintesi, si sostanziano in misure organizzative e gestionali, nonché in obblighi di comunicazione al Gruppo Interforze di una serie di atti (quali atti di

[18] In ogni caso la disposizione in esame precisa che che è in ogni caso preclusa la comunicazione di elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

disposizione, di acquisto o di pagamento, incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 7.000 euro o di valore superiore stabiliti dal Prefetto, nonché contratti di associazione in partecipazione e/o finanziamenti da parte di soci o di terzi), compresa l'attivazione di un conto corrente dedicato per le operazioni di natura finanziaria.

In aggiunta potranno essere nominati, con oneri a carico dell'operatore economico, uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, individuati tra gli iscritti all'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle predette misure[19].

Alla scadenza del periodo di osservazione il Prefetto potrà poi valutare il rilascio dell'informazione antimafia liberatoria, ove emerga dagli atti il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di infiltrazione mafiosa.

Si tratta di un provvedimento che assume significativo interesse, in quanto reca importanti misure di raccordo tra gli istituti del controllo giudiziario ex art. 34 bis e della prevenzione collaborativa ex art. 94 bis del Codice Antimafia, atteso il parallelismo tra le due misure che, pur operando su due piani diversi, hanno entrambe come presupposto l'occasionalità del contatto con la criminalità organizzata e, come conseguenza, l'adozione di misure di controllo.

6) RAFFRONTO CON LA AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DI CUI ALL'ART. 32 DEL D.L. N. 90 DEL 2014 – CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A questo punto della disamina, giova conclusivamente rammentare che nell'ipotesi diversa, in cui all'esito degli accertamenti istruttori, il Prefetto dovesse ritenere la sussistenza di un concreto e attuale pericolo

[19] La breve sintesi svolta, concernente i tratti salienti della nuova misura della prevenzione collaborativa, sembra dimostrare, a ben vedere, che gli strumenti adottabili dal Prefetto non rappresentino in realtà una assoluta novità nel panorama ordinamentale previgente; al contrario, appaiono in parte assimilabili alla misura attribuita alla Autorità giudiziaria concretata nel controllo giudiziario delle aziende di cui all'art. 34 bis del codice antimafia, misura questa, come è noto, più blanda rispetto all'amministrazione giudiziaria introdotta per far fronte ai casi in cui l'agevolazione disciplinata dall'art. 34 bis risulti essere solo occasionale. La vicinanza sistematica tra le due misure del controllo giudiziario e della collaborazione preventiva, potrebbe essere confermata, altresì, dallo stesso dato normativo e segnatamente dalle norme con cui il legislatore ha definito il rapporto tra queste due previsioni. Il riferimento concerne, in particolare, al nuovo art. 34 bis che attribuisce al Tribunale di disporre il controllo giudiziario anche in sostituzione delle nuove misure di cui all'art. 94 bis dello stesso codice antimafia. Tale decisione comporta, ai sensi di quest'ultima disposizione, la cessazione della misura della prevenzione collaborativa, del cui periodo di esecuzione può peraltro tenersi conto i fini della determinazione della durata del controllo giudiziario.

di condizionamento mafioso dell'impresa, come detto innanzi, dovrà adottare un provvedimento interdittivo antimafia, valutando, nel contempo, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione di cui all'art. 32 del Decreto Legge n. 90 del 2014 convertito in Legge n. 114 del 2014, informandone tempestivamente, in caso positivo, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

La misura della temporanea e straordinaria gestione disposta nell'ambito dell'antimafia è volta a garantire la completa esecuzione di singoli contratti di appalto individuati dal Prefetto – in alternativa alla regola generale che ne imporrebbe l'immediata caducazione – e a neutralizzare il rischio derivante dall'infiltrazione criminale di stampo mafioso nelle imprese

Nella fattispecie delineata dall'art. 32, comma 10, l'avvio del procedimento, di competenza esclusiva del Prefetto, è orientato alla valutazione dei presupposti per l'applicazione della norma: *in primis* uno o più contratti pubblici in *itinere* e, in seconda istanza, l'urgenza e la necessità di assicurarne la prosecuzione o il completamento, al fine di apprestare tutela a diritti fondamentali, salvaguardare i livelli occupazionali o l'integrità dei bilanci pubblici. Misure adottate, dunque, nell'esercizio di un *munus* pubblicistico, preordinato all'esecuzione controllata dell'appalto, per specifiche e tassative ragioni di pubblica utilità.

Tale incidenza autoritativa sul rapporto negoziale, da cui scaturisce la doverosa esecuzione della prestazione, si riverbera su tutto il perimetro contrattuale di parte pubblica in corso di esecuzione o di completamento, ovvero su tutti gli appalti per i quali siano stati ritenuti sussistenti quei presupposti di garanzia, urgenza e indifferibilità che giustificano la deroga agli effetti tipici dell'interdittiva.

Invero, l'esigenza di contrastare il fenomeno dell'inquinamento mafioso nelle attività economiche, per mezzo dell'estromissione delle imprese che hanno perso quella fiducia delle istituzioni che costituisce il presupposto indefettibile per l'accesso alla contrattazione pubblica, va declinata diversamente laddove si impone un bilanciamento con la contrapposta urgente necessità di salvaguardare opere o servizi indifferibili. In tale accezione, le misure straordinarie mirano indirettamente ad arginare gli effetti dell'interdittiva in termini di paralisi

aziendale, al fine di salvaguardare gli interessi pubblici individuati dalla norma e, ove possibile, traghettare l'impresa verso il ritorno *in bonis.*

Questo approccio amministrativo di competenza del Prefetto d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione, si è dimostrato molto efficace nella prassi, grazie ad un utilizzo estremamente flessibile delle misure straordinarie e al loro abbinamento o avvicendamento, in modo da rafforzare il processo di recupero già avviato e garantirne la prosecuzione.

Ciò, naturalmente, al netto di quanto cennato in relazione all'efficacia ed al rapporto tra tale ultimo istituto ed il controllo giudiziario disciplinato dall'art. 34 bis del codice antimafia (eventualmente concesso dal Tribunale delle misure di prevenzione nel caso di accertata infiltrazione di carattere occasionale) che, come è noto, rappresentando una misura più "blanda" di verifica e gestione dell'attività dell'impresa attinta da provvedimento interdittivo, ha l'indiscutibile vantaggio di consentire alla stessa azienda non solo di proseguire con l'esecuzione dei contratti pubblici in essere ma anche di partecipare a nuove procedura di evidenza pubblica e dare seguito ad eventuali aggiudicazioni intercorse in un periodo antecedente alla notifica del richiamato provvedimento interdittivo antimafia. Inoltre, come citato in precedenza, l'attribuzione del controllo giudiziario, oltre a sospendere l'efficacia della interdittiva, comporta anche la revoca di diritto della amministrazione straordinaria *medio tempore* disposta dal Prefetto.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

I LIMITI AL DIRITTO DI ACCESSO SULLA BASE DELLA LEGGE 241/1990 E DEI DD. LGS N. 3/2013 E N. 97/2016

di Maria Corasaniti, Dirigente aggiunto di Polizia penitenziaria

Il diritto di accesso ed i suoi limiti ex art. 24 della legge 241/1990: ambito dei titolari del diritto, delle PP. AA. obbligate e dei documenti da esibire

1.1 Il presente scritto riguarda l'indagine sull'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi e sulle sue limitazioni. Tale Istituto è espressione del principio costituzionale di trasparenza dell'attività amministrativa[1], principio che può contrastare con altri canoni costituzionali come quello di tutela della riservatezza o della sicurezza dello Stato.

Lo scritto si sviluppa attraverso le declinazioni in cui l'accesso ed i limiti allo stesso si articolano sulla base: **a)** della disciplina generale sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241 attuativa dei principi di trasparenza, imparzialità e di obbligo per l'amministrazione di procedere sull'istanza di accesso documentale; **b**) delle innovazioni normative successive alle quali l'accesso ed i limiti allo stesso sono stati interessati a seguito del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 (c.d. decreto trasparenza), come modificato dal D. lgs 25 maggio 2016 n. 97, che ha disciplinato (art.5, comma 2) l'accesso civico c.d. semplice e l'accesso civico generalizzato a tutti i dati e documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche con il solo limite degli interessi pubblici e privati tipizzati.

[1] Taglienti, *Trasparenza dell'atto amministrativo*, da www.giustamm.it, il quale rImarca il passaggio dei lavori parlamentari nel quale è posta in risalto la differenza dalla pubblicità (Relazione Commissione Affari Costituzionali), avendo il principio di trasparenza la più generale finalità di creare un corretto rapporto con il cittadino per ridurre il tasso di contenzioso; loiodice, *Informazione (diritto alla),in Enc. dir.*, vol. xxi con la tutela degli altri valori-interessi garantiti dalla costituzione, Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983, in part.. pag.264

Il diritto all'accesso trova il suo fondamento legislativo e disciplina nell'art. 22 della legge 241 e si configura ai sensi del successivo art. 25 come un diritto soggettivo all'informazione, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, secondo le regole del giudizio di accertamento tipico delle controversie su diritti soggettivi, con conseguente inammissibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato, quale giudizio di tipo annullatorio.

La predetta natura è stata peraltro espressamente riconosciuta dalla legge n. 15/2005 chiudendo la precedente diatriba sulla natura di interesse legittimo o diritto soggettivo all'accesso.

Il diritto medesimo è poi del tutto autonomo rispetto al processo e ciò è confermato dalla giurisprudenza costante secondo la quale la pendenza eventuale del giudizio amministrativo non costituisce preclusione né all'esercizio del diritto medesimo né all'ammissibilità dell'azione prevista dall'art. 25 della citata legge.

L'esercizio del diritto di accesso è finalizzato in sostanza ad assicurare come detto la trasparenza dell'attività amministrativa ed a favorirne lo svolgimento imparziale, attraverso l'immanente controllo, individuale e sociale, da parte degli amministrati.

Per diritto di accesso si intende il diritto degli interessati di prendere visione e/o di estrarre copia dei predetti documenti. L'accesso, e quindi il diritto all'informazione amministrativa (con fondamento costituzionale negli artt.21, 24, 97 e 113 Cost.), nell'attuare i principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa fissati dall'art. 1 della legge 241, realizza in sostanza l'obiettivo dell'imparzialità della condotta dell'Amministrazione.

1.2 La questione concernente **le limitazioni al diritto di accesso agli atti e documenti della P. A.** è stata oggetto, oltre che di innovazioni legislative successive all'entrata in vigore della legge 241/90, di un articolato dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

Giova prendere le mosse dalla individuazione dei soggetti di diritto privato legittimati attivamente all'accesso e per converso di quelli di diritto pubblico obbligati, quali soggetti passivi, all'esibizione dei documenti amministrativi, per poi esaminare i documenti oggetto di esibizione ed infine concentrarsi su quelli

esclusi dall'accesso per ragioni attinenti alla segretezza[2], alla vita privata, alla riservatezza personale dei terzi nel settore dei c. d, dati sensibili e sensibilissimi, tutelati dalle leggi n. 675/96 e 135/99, dai decreti legislativi 30 giugno 2003 n. 196 e 10 agosto 2018 n. 101, da interpretare ed applicare alla luce del Reg. UE 2016/679.

Quanto all'aspetto soggettivo attivo l'ambito dei titolari del diritto di accesso non soffre limitazioni, salvo quanto si dirà relativamente all'interesse e quindi alla legittimazione dell'istante ex legge 241.

La normativa ha previsto (art.2 c.1° D.P.R. 352 del1992) il diritto di accesso per chiunque avesse interesse: cittadini,stranieri e apolidi.

Quel che rilevava per quest'ultimi era pertanto il dato oggettivo dell'interesse la cui tutela richiedeva una compiuta conoscenza dei documenti amministrativi.

L'interesse, per disposizione legislativa dell'art. 22,1° comma lett. b) della legge 241, deve essere diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto ed alle specifiche esigenze del richiedente e come tale interesse serio, non emulativo e non riconducibile a mera curiosità[3]. La mancanza di un siffatto qualificato interesse legittima l'Amministrazione a rifiutare l'accesso o, in alternativa, a fornire generiche informazioni.

Stante l'ampia formulazione dello stesso art. 22 la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto in una molteplicità di fattispecie - accesso alle procedure concorsuali; agli atti di gare pubbliche; ai pareri legali correlati ad un procedimento amministrativo; accesso da parte dei consiglieri comunali a tutti gli atti e documenti dell'A. utili all'espletamento del loro mandato - la titolarità del diritto all'accesso a soggetti prospettanti posizioni di interesse tutelabili a seguito della conoscenza dei documenti acquisibili.

Sempre relativamente al profilo della legittimazione all'accesso è stata dalla medesima giurisprudenza (per tutte Cons. St. sez. VI, 26 marzo 1992 n.93) invece esclusa, non senza contrasti ed oscillazioni, la configurabilità di un'azione popolare diretta a consentire un controllo generalizzato sull'A.,

[2] Hamel. *Segreto procedimentale e diritto di accesso agli atti ed alle informazioni della P.A., Nuova rassegna di legisl. dottr. giur.;,1990, n.18 p.1889,* che sottolinea il rapporto di antiteticità tra la concezione dell'A. al servizio dei cittadini, che emerge dalla Costituzione,. con una rigida applicazione del segreto.

[3] Pedaci, Brevi note sul concetto di situazione giuridicamente rilevante nell'ambito del diritto di accesso, in Nuova Rass., 2007, 67; Palmieri, legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi: il caso delle associazioni di tutela dei consumatori, in Foro amm. C d s, 2006, 1276

ritenendosi indispensabile la sussistenza del prescritto interesse personale e concreto non identificabile nel generico comune interesse alla trasparenza amministrativa. Diversamente, si è sostenuto, il diritto di accesso ai documenti verrebbe trasformato in una strumento di "ispezione popolare" sull'efficienza di un servizio pubblico avendo come suo presupposto il generico ed indistinto interesse di ognuno al buon andamento della P. A..

In linea col detto indirizzo lo stesso Consiglio di Stato ha escluso ad esempio, la legittimazione all'accesso a tutte le deliberazioni comunali relative ad un periodo di tempo indicato anziché soltanto di quelle che direttamente riguardavano l'istante (IV sez. 11 gennaio 1994 n.8).

L'istante medesimo, in definitiva, relativamente all'accesso documentale ex L.241, aveva ed ha l'onere, ex art. 3 D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, di provare il suo interesse all'accesso, ritenendosi l'interesse stesso precluso nel caso di istanza defatigatoria ed estranea alla sfera del richiedente o generica quanto ai dati e documenti richiesti e comunque senza la prospettazione di elementi utili alla individuazione dei medesimi, ovvero allorquando la richiesta di informazione invece di avere ad oggetto un determinato documento tendeva a promuovere un'attività ricognitiva dell'A. (*ex multis* Cons. St. sez. V, 14 dicembre 1992 n.1504; Cons. Giust. Amm.. 4 luglio 2000 n. 336).

Tale normativa ed orientamento giurisprudenziale erano e sono frutto della ragionevole e condivisibile preoccupazione di evitare aggravi all'operatività ed efficienza delle PP. AA., allora come ancora oggi, prive o con insufficienza di mezzi, tecnologie informatiche e relativo personale.

Quanto all'ambito soggettivo passivo esso è di considerevole ampiezza comprendendo tutte le amministrazioni della Stato e tutti gli enti pubblici ivi inclusi gli enti territoriali locali, cosi come elencati dal D.lgs 165/2001 che degli stessi soggetti pubblici ha effettuato la ricognizione nominativa. Gli stessi soggetti nei confronti dei quali attivare l'accesso sono individuati anche nell'art. 2 bis del decreto trasparenza del 2013. Incombe su tutti questi l'obbligo di esibizione degli atti e documenti amministrativi non esclusi dall'accesso[4].

Anche l'ambito oggettivo relativo ai documenti è molto ampio rientrando in esso sia i documenti amministrativi in senso stretto compresi gli atti interni

[4] Cuocolo, *Procedimenti amministrativo e diritti di accesso ai documenti,* a cura di Itaia -Bassani, Milano, 1991, p..412.

previsti dall'art. 22, comma 2° della legge 241, che consentono la piena conoscibilità del materiale istruttorio che può assumere portata decisiva per l'interessato nel ricavare la prova dei vizi che affettano l'atto finale, sia quelli facenti parte del procedimento amministrativo "*fatte salve*" le deroghe previste dalla legge o regolamento (art. 5 co. 3° citato D.P.R. 352/1992). Limitazioni queste ultime di carattere eccezionale visto che, per prevalente giurisprudenza, l'accesso deve costituire la regola nei rapporti tra cittadino e la P.A.; regola già affermata dall'art. 22 legge 241/90 che al terzo comma ha prescritto che tutti i documenti amministrativi sono accessibili ad eccezione di quelli indicati all'art. 24, commi 1,2,3,5, e 6[5]; regola confermata dall'art. 12 del D. lgs n.29 /93 che ha previsto al 2° comma che gli uffici per le relazioni col pubblico *"provvedono anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche... ed all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti".*

In linea logica va puntualizzato che quest'ultima disposizione presuppone il diritto dell'istante, cosi come dell'eventuale ricorrente contro il silenzio rifiuto o diniego all'accesso, di prendere visione di tutti gli atti e documenti dell'intera istruttoria compiuta dall'A.: ciò per l'esigenza del rispetto del criterio fondamentale del giusto procedimento cui deve uniformarsi la pubblica amministrazione.

Come visto tutta la normativa sull'accesso fa sempre riferimento ad atti e documenti della P.A. per cui la domanda di accesso può considerarsi ammissibile solo se riferita agli stessi in quanto qualificabili come amministrativi (quanto meno in senso oggettivo e funzionale) perché facenti capo all'apparato amministrativo.

Alquanto problematica è stata la questione circa la sussistenza del diritto di accesso all'attività di diritto privato della P. A ex art. 22 e ss. della legge 241/90.

In un primo momento la giurisprudenza ha in prevalenza negato il diritto stesso sul presupposto della mancanza nell'azione privata dell'Amministrazione di *potestas* particolari o di situazioni di supremazia o che gli obiettivi della

[5] Sull'esclusione del diritto di accesso, Garri, *Esclusione del diritto di accesso*, in L'azione Amministrativa, Milano 2005, 1016 ss.

correttezza, trasparenza ed imparzialità fossero perseguibili solo nei confronti della P.A. quale autorità e non come privato[6].

Le predette argomentazioni addotte a sostegno dell' esclusione si sono in verità e giustamente rivelate anche nella stessa successiva giurisprudenza[7] e dottrina[8] non convincenti sulla base di una serie di motivazioni e dei seguenti argomenti letterali e logico-sistematici: **a)** gli artt. 22 e ss. sono applicabili a procedure collegate ad attività contrattuali della P.A.; **b)** l'attività di diritto privato dell'A. è comunque attuativa di provvedimenti; **c**) in base all'art. 23 il diritto di accesso si esercita anche "*nei confronti dei concessionari di pubblici servizi*";**d)** l'art. 27, comma 5° fa espresso riferimento al principio generale "*di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione".*

1.3 Quanto ai **limiti in generale del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 24 della legge 241/90** si rileva che il legislatore col primo comma di tale articolo ha suddiviso i limiti stessi in tassativi ed eventuali a seconda che siano previsti direttamente dalla legge per la tutela di preminenti interessi pubblici e non siano derogabili dalla P.A. oppure siano individuati dalla P. A. tramite il regolamento di cui al comma 6 per tutelare alcuni interessi enucleati dalla legge e relativi al mantenimento del riserbo su fatti e vicende coinvolgenti la sfera personale e patrimoniale di persone fisiche o giuridiche.

Sono questi i limiti principali stabiliti dalla predetta disposizione e sono rappresentati dalla segretezza e dalla riservatezza[9].

Il comma 5 dell'art. 24 L. 241 sancisce"*i documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso*".

Quanto sempre alla segretezza amministrativa - con particolare riferimento ai documenti coperti dal segreto di Stato per la tutela di interessi politici, interni ed internazionali, la sicurezza e l'integrità dello Stato stesso ed ai casi di

[6] Tra le tante e più risalenti Cons. St., sez. IV 5 giugno 1995, n. 412 in Cons. St.1995, II, pag.654
[7] Ex multis Cons. St. sez. IV, 4 febbraio 1997, n.82, in Cons. St.' 1997, pag.176; 30 marzo 2000, n. 1821, in Mass. Cons. stato, 2000, pag. 1821.
[8] Franco, Il nuovo procedimento amministrativo, Bologna 1991,pag.163
[9] C.M. Bianca, Diritto civile,i,1987,170 ss, sulle definizioni del "diritto alla riservatezza" e "diritto alla segretezza".

divieto di divulgazione previsti dalla legge (segreto militare, professionale...) - va *in primis* ricordato che essa non è rapportata alla qualità della persona che detiene i documenti ma alla qualità delle informazioni che gli stessi contengono; informazioni che di regola vengono secretate in quanto potrebbero restare vulnerate dalla conoscenza dei documenti stessi.

La riservatezza[10] merita attenzione soprattutto con riferimento alla problematica del suo rapporto con l'accesso ed al trattamento da parte di soggetti pubblici dei dati "sensibili" e "sensibilissimi" idonei a rilevare lo stato di salute o la vita sessuale delle persone.

La questione è stata affrontata dal legislatore con la distinzione operata dalla L. 675/96 e dal D.lgs. 135/99 a seconda che i documenti richiesti con l'accesso contengano dati di terzi personali ordinari, ovvero sensibili o sensibilissimi.

Tale distinzione tra differenti livelli del profilo di privacy è stata poi ripresa dal Codice sulla protezione dei dati personali che con gli articoli 59 e 60 ha posto la disciplina da seguire a seconda che l'istanza di accesso attenga a documenti e/o atti contenenti rispettivamente dati sensibili e supersensibili.

In particolare l'art. 59 prevede l'ammissibilità dell'accesso anche per i dati sensibili ma nella sola forma della visione del documento e solo in presenza di apposita disposizione di legge indicante i tipi di dati che possono essere trattati e le operazioni eseguibili.

Per i dati sensibilissimi lo stesso Codice consente (art. 60) il loro trattamento solo nel caso in cui *"la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato,ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile"*; in altri nel caso che la situazione stessa sia di rango almeno pari al diritto alla riservatezza concernente la sfera della salute e della vita sessuale dell'interessato.

Infine l'art. 24 della L.241, come modificata dalla L. n. 15 del 2005, ha previsto che in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale l'accesso è consentito nei limiti in cui la conoscenza sia strettamente indispensabile *" per curare o difendere i propri interessi giuridici".*

[10] Lipari, Riservatezza e accesso ai documenti: le questioni aperte, in IlCorr. del merito, 2007, 1333; Trojani, Focus - Diritto di accesso e tutela della riservatezza: tra potere amministrativo e autodeterminazione informativa in Com. d'Italia, 2007, 26; Cacciari, Accesso e riservatezza alla luce della nuova L. n. 241 del 1990, in Foro Amm. TAR, 2005 , 2687.

Sin dall'entrata in vigore della L.675/1996 il difficile bilanciamento del diritto di accesso col diritto alla riservatezza era stato affrontato dalla giurisprudenza con soluzioni contrastanti ma quasi sempre con la conclusione della recessività della riservatezza dei terzi rispetto alle esigenze difensive sulla scorta degli artt. 24 e 113 della Carta costituzionale. La stessa giurisprudenza per attenuare il sacrificio della riservatezza consente l'esercizio del diritto di accesso nella sola forma della visione del documento senza il rilascio di copia dello stesso e sulla base della prevalenza effettiva del diritto in relazione alla situazione di fatto e di diritto nella quale la domanda di accesso s'inserisce; effettività controllabile dal giudice dell'accesso in sede di giudizio di accertamento del diritto ex art. 25, quinto comma della legge 241.
I contrasti interpretativi giurisprudenziali hanno spinto il legislatore al varo del D.lgs.135/1999 (che ha introdotto disposizioni integrative della L.675/96) che aveva suscitato il problema del predetto rapporto e bilanciamento.
Per concludere sulla segretezza e riservatezza si rileva che quest'ultima non coincide con la prima e che entrambi, come visto, determinano spesso un conflitto tra esigenze contrapposte: quella della trasparenza e conoscibilità dei documenti e quella appunto della segretezza e riservatezza dall'altra.

Le limitazioni all'accesso a seguito dei decreti legislativi n.33/2013 e 97/2016 con particolare riferimento a quelle concernenti l'accesso generalizzato e la tutela dei dati personali.

Si è già esaminato l'ambito dei titolari del diritto di accesso e delle PP. AA. obbligate all'esibizioni, l'ambito dei documenti da esibire e dei limiti rappresentati dalla segretezza e riservatezza.
Si è chiarita la nozione di queste ultime nella sfera dei limiti principali al diritto di accesso ex legge 241 e si è riferito sul rapporto della segretezza e riservatezza spesso conflittuale col diritto medesimo e sulla tutela dei dati sensibili e sensibilissimi prevista dagli artt. 59 e 60 del D. lgs n. 196 del 2003 (Codice sulla loro protezione).
Nel richiamare le considerazione svolte sugli argomenti stessi si affronta nel presente paragrafo la problematica delle limitazioni all'accesso generalizzato

(limiti in parte esaminati nella precedente trattazione dell'accesso documentale ex legge 241/90.) con particolare riferimento alle esclusioni preordinate alla tutela dei predetti dati personali.

Il nuovo istituto, nel liberare il richiedente dai riferiti condizionamenti e presupposti legittimanti l'accesso (tra cui l'interesse diretto, concreto ed attuale all'oggetto dell'istanza) ha tipizzato rigorosamente limiti all'accesso quasi soppiantando la discrezionalità amministrativa.

Ed invero il legislatore, specie con l'accesso generalizzato[11], ha chiaramente inteso, come riferito, massimizzare il diritto alle informazioni amministrative riducendo a poca cosa il tradizionale bilanciamento, da parte dell'A., tra il diritto all'accesso e quello alla riservatezza.

In definitiva nel nuovo assetto legislativo il principio regolatore dell'azione amministrativa è quello della trasparenza e quindi della generale ostensibilità dei documenti, costituendo i limiti (peraltro tipizzati) l'eccezione a questo principio. Nel conflitto con i valori della vita privata e con la riservatezza dei terzi sembra che il legislatore abbia voluto, giova ribadirlo, accordare in sostanza la prevalenza alle ragioni dell'accesso, sia pure in qualche caso nella forma dell'accesso ridotto mediante visione del documento senza estrazione di copia[12].

Si è detto come l'interesse alla riservatezza, tutelato mediante la limitazione del diritto di accesso, recede se questo è esercitato per la difesa di un interesse giuridico quando il documento è necessario alla sua difesa; Il presupposto di quest'orientamento risiede nell'attribuzione di un valore finale alle esigenze difensive sulla scorta degli artt. 24 e 113 della Costituzione: recessività quindi della riservatezza rispetto alla giustizia.

Secondo alcuni autori la forte prevalenza attribuita al diritto di accesso ed a quello generalizzato in particolare avrebbe rappresentato il colpo di grazia alla riservatezza del privato[13].

[11] Sul sito FOIA (Freedon of information Act) è pubblicata la Circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione n. 1/2019 che offre indirizzi e chiarimenti alla amministrazioni sugli aspetti organizzativi procedimentali e tecnologici ad una efficiente gestione della FOIA; A. Aveni, *Il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione, aggiornato al d.lgs n. 97/2016*, La Moderna 2018

[12] C. Deodato, *La difficile convivenza dell'accesso generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy, un conflitto insanabile? www. giustizia-amministrativa 20/12/2017*

[13] Andrea Berti, *Note critiche sulla "funzionalizzazione" dell'accesso generalizzato,* www.giustizia-amministrativa.it; B. Ponti, *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni, Maggioli,2016 56 ss*, M. Di Rienzo e M. Ferrarini,*Manuale operativo suull'accesso civico generalizzato,*Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018.

Soffermandoci ancora sulle limitazioni all'accesso civico generalizzato si rileva che nell'art. 5 bis, commi 1, 2 e 3 del D.lgs 33/2013 (decreto trasparenza) vengono rappresentate due tipi di eccezioni legittimanti il rifiuto all'accesso generalizzato.

Quelle assolute disposte (comma 3) per i *" casi di segreto di Stato ed agli altri casi di divieti di accesso e divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità e limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 comma 1 della legge n.241/90"*. Sono questi limiti tassativi a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello sottostante all'accesso generalizzato ed è la legge a disporre la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni ovvero a consentirla ma a particolari condizioni, modalità o limiti.

Le limitazioni relative, poste a tutela di interessi pubblici e privati sono elencate rispettivamente ai commi 1 e 2 dell'art.5 bis del decreto trasparenza. In questi casi la normativa si rimette alla valutazione delle PP. AA. che dovranno decidere caso per caso con la tecnica del bilanciamento fra la protezione dei dati personali e l'interesse del richiedente e cioè tra la riservatezza ed il diritto di accesso generalizzato.

In base allo stesso art. 5-bis, comma 2, lett. a) l'accesso deve essere rifiutato laddove possa arrecare un pregiudizio concreto "*alla protezione dei dati personali in conformità con la disciplina legislativa in materia"* a meno che l'A. non ritenga, sulla base del predetto bilanciamento e previa motivazione, di consentire l'accesso oscurando, se del caso, i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione del soggetto interessato.

I contro interessati debbono essere identificati tramite l'esame dei documenti da rilasciare e la mancata comunicazione dell'istanza di accesso anche ad uno di questi vizia la decisione sulla richiesta stessa rendendola annullabile.

La materia della protezione dei dati attinenti alla vita privata, ai dati sensibili afferenti alla salute o alla vita sessuale e comunque alla riservatezza di terzi è

stata decifrata più volte sia a livello dottrinario[14] comunitario che da parte del Garante.

In particolare il Regolamento UE 2016/679 ha previsto che ogni trattamento, dunque anche la comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato,"*dovrebbe essere al servizio dell'uomo. La protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperata con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità"*

Il Garante a sua volta ha precisato nel suo parere sullo schema di decreto legislativo di modifica del decreto trasparenza: che non sussiste nel nostro ordinamento un principio di tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo e di preferenza del diritto di accesso civico generalizzato a scapito di altri diritti ugualmente riconosciuti dall'ordinamento; che è difficile il giudizio di bilanciamento che le amministrazioni sono chiamate ad operare allorquando sia necessario proteggere il diritto di contro interessati alla tutela dei loro dati personali in assenza di atti-fonte che forniscano parametri certi alle PP. AA. per orientare scelte che rischiano di rivelarsi eccessivamente discrezionali.

[14] Di Antonio Paolino, *Diritto di accesso civico e limitazioni derivanti dalla normativa*, pubblicato in Alyalex il 14/01/2021;Enrico Guarnieri,*Accesso civico generalizzato àrbitri e arbìtri,* in Federalismi.it, Bologna 21/10/2020

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

IMMIGRATI E ISTRUZIONE

di Vincenza Caracciolo La Grotteria

1. Premessa. 2. L'inclusione sociale nel sistema di istruzione. 3. Il minore immigrato come portatore di bisogni educativi speciali. 4. Il diritto all'istruzione degli immigrati in condizione di irregolarità. 5 Inclusione e obbligo scolastico

1. Premessa

Il fenomeno migratorio ha assunto nel nostro Paese, nell'ultimo ventennio, un ruolo di particolare importanza, inducendo il legislatore a intervenire con una disciplina unitaria[1].

La c.d. crisi migratoria e la formazione di movimenti di opinione in ordine al fenomeno immigratorio, hanno posto il tema al centro del dibattito politico nazionale tra coloro che promuovono l'applicazione del principio dell'uguale trattamento giuridico di cittadini italiani e stranieri e i sostenitori dell'esigenza di un trattamento differenziato tra i cittadini e i migranti.

Al fine di conseguire l'inclusione sociale[2] è necessario che i migranti siano messi in condizione di partecipare attivamente alla cultura nazionale della società in cui si inseriscono, in modo che possano conformare il proprio comportamento al sistema della cultura dominante. Tale processo, alla

[1] M. Savino, Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori, Milano, Giuffrè, 2012; M. Savino Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide, in Riv. Trim. Dir. Pubbl, fasc.2, 2019, 381 ss; R. Niro, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in Giur. Cost., fasc.1, 2021, pag. 195

[2] C. Parrinello, *L'inclusione sociale del minore immigrato: il limite del multiculturalismo*, in Dir.Fam Pers.(Il), fasc.4, 2020, pag. 1537

stregua dei Principi Fondamentali Comuni per la Politica di integrazione degli immigrati nell'Unione Europea, deve essere dinamico e bilaterale fra migranti e cittadini, nel rispetto dei valori fondamentali cui si ispirano gli stati membri, salvo restando il diritto di praticare le religioni e preservare la cultura e le tradizioni del Paese di origine.

L'inclusione, nel sistema socio-culturale del nostro Paese, di valori appartenenti ad altre culture, deve garantire il difficile equilibrio tra multiculturalismo e diritti fondamentali che caratterizzano l'ordinamento costituzionale[3]. I minori immigrati, in quanto cittadini del futuro, devono essere educati al rispetto della dignità umana, nonostante il necessario confronto tra i modelli culturali propri del nostro Paese e quelli dei Paesi di provenienza dei minori, basati su principi e valori profondamente diversi. Il rispetto della diversità non può, tuttavia, prescindere dalla tutela della personalità del minore al quale deve essere assicurata la libertà di condurre un percorso di crescita a garanzia non soltanto del diritto del minore alla vita fisica, ma anche ad una esistenza pienamente umana, attraverso un adeguato processo di sviluppo idoneo all'esercizio dei diritti fondamentali[4].

2. L' inclusione sociale nel sistema di istruzione

Una parte considerevole delle riflessioni giuridiche sull'immigrazione si riferisce al tema dei diritti sociali, con particolare riferimento alle prestazioni personali come l'istruzione dei minori o alle prestazioni[5] riconducibili al nucleo fondamentale del diritto alla salute che riguardano beni essenziali la cui violazione determina l'irreparabilità del pregiudizio alla persona[6].

[3] A. RAUTI, "A che punto è la notte?" L'approccio interculturale all'immigrazione fra capacità e accomodamenti, in consultaonline, 2022
[4] A. Ruggeri*, I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in consultaonline, 2017
[5] A. GENTILINI, *Le regioni hanno davvero il potere di escludere gli stranieri dalle loro prestazioni sociali o di condizionarne l'accesso?,* in Giur. Cost, fasc.4, 2021, pag. 1855
[6] A. RUGGERI, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Diritto, imm. e citt., 2019,

Fra le numerose attività compiute dall'amministrazione, al fine di perseguire il benessere e lo sviluppo sociale, l'istruzione costituisce strumento indefettibile per garantire la trasmissione della conoscenza e la costruzione di una società di persone capaci di convivere pacificamente e a cooperare per il raggiungimento di obbiettivi di interesse comune[7].

La scuola, come è noto, costituisce la più importante formazione sociale dopo la famiglia e deve accogliere il minore, con il fine di trasmettere contenuti didattici ed educativi, in un ambiente che tenga in considerazione la delicatezza della personalità dell'individuo in formazione e soddisfi l'esigenza di costruire delle realtà comunitarie, nelle quali il minore possa apprendere le corrette modalità di comportamento.

Tale funzione viene svolta in un ambiente molto variegato, perché la platea degli studenti proviene da contesti economici, culturali, religiosi di natura diversa che influenzano profondamente le modalità di interazione e il processo di inclusione di ogni singolo individuo nella comunità scolastica.

Inoltre, indipendentemente dall'ambiente di provenienza, ogni studente è connotato da caratteristiche individuali che lo distinguono da tutti gli altri, per cui la disciplina nazionale ed internazionale relativa alla istruzione è chiamata a collocare i discenti in un sistema educativo, organizzato in modo da valorizzarne le individualità.

Alla stregua di tutti i diritti fondamentali, anche l'istruzione è funzionale alla protezione, valorizzazione e tutela della persona nell'ambito dell'istituzione scolastica, ed è garantita dall'art. 34 della Costituzione[8] che enuncia i principi che devono essere posti a base dell'ordinamento scolastico[9]. In applicazione di tali principi, lo Stato deve assicurare l'istruzione[10] a tutti i cittadini e deve eliminare qualunque ostacolo di natura economica o sociale che impedisca l'accesso a tutti i gradi di

[7] R. MORZENTI PELLEGRINI, L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazione e pluralismi, Torino, 2011
[8] ; M. BENVENUTI, Articolo 34, in La Costituzione italiana, a cura di F. CLEMENTI, Bologna, 2018, vol. I, p. 226 ss.; F. CORTESE, La costituzione scolastica, in Riv. trim. dir. pubbl., 2018, p. 45 ss
[9] S. BERLINGÒ, Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali, Giuffrè, Milano, 1983. G. MATUCCI - F. RIGANO, Costituzione e istruzione, Franco Angeli, 2016
[10] Sul diritto all'istruzione v. A. PACE, Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi, in Dir. e soc., 2013, 40; P. ADDIS, Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: profili sostanziali e giurisprudenziali, in E. CATELANI E R. TARCHI (a cura di), I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti, Napoli 2015, 149 ss.;

istruzione[11], mediante politiche di inclusione idonee a bilanciare le esigenze dei singoli con quelle della collettività[12].

Il fenomeno migratorio impone alla scuola di organizzare attività che forniscano agli studenti i prerequisiti necessari all'apprendimento e che consentano la realizzazione di un procedimento di inclusione sociale che ha inizio in età scolare e spiega i suoi effetti non solo nei confronti dei minori, ma anche in relazione alle famiglie che, attraverso la scuola, ricevono un fondamentale servizio pubblico erogato dallo Stato.

A tal fine, l'azione educativa condotta dal sistema scolastico è chiamata a realizzare una cittadinanza compiuta, capace di formare e di sostenere la pienezza della personalità dello studente e al contempo lo sviluppo di una società pluralistica che rifiuta qualsiasi forma di intolleranza e di discriminazione.

L'Unione Europea, così come previsto del documento di indirizzo "Europa 2020", ha fondato le politiche sul tema dell'inclusione scolastica sottolineando che, tramite l'attività educativa svolta dalla scuola, è possibile realizzare una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva", invitando i singoli Stati ad individuare le concrete modalità per perseguire tale obiettivo[13].

3 Il minore immigrato come portatore di bisogni educativi speciali

Il sistema scolastico italiano, al fine di attuare l'inclusione sociale e culturale del minore immigrato, garantisce la personalizzazione della didattica e la promozione di un sistema scolastico interculturale che pone al centro dell'attenzione il minore, esaminando la sua condizione emotiva e fornendo opportunità formative concrete nel rispetto della identità culturale, al fine di formare i futuri cittadini.

I minori immigrati vengono riconosciuti come portatori di bisogni educativi speciali, di cui si occupa la Direttiva del Ministero dell'Istruzione del

[11] A. CARACCIOLO LA GROTTERIA, Il diritto allo studio nelle scuole non statali, in Foro amm., 1997, 1866
[12] C. ROSSANO, L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale, Napoli, 1966.
[13] F. CORTESE, L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale, in Unità e pluralismo culturale, a cura di E. CHITI, Firenze, 2016,p. 151

27.12.2012, seguita dalla Circolare ministeriale n.8 del 2013 e dalla nota 2563 del 2013. Tali disposizioni trovano applicazione nel caso in cui vi siano studenti in situazione "stabile o transitoria, di natura eterogenea che possa interferire con l'apprendimento e il successo scolastico". Si tratta di studenti che, pur non essendo affetti da patologie specifiche e certificabili, presentano delle difficoltà o delle diversità rispetto alla classe e non riescono, pertanto, a raggiungere gli obbiettivi, negli stessi tempi e con le stesse modalità degli altri compagni. Tale diversità può essere causata da condizioni di svantaggio sociale, economico, linguistico e culturale che vanno analizzate in maniera dettagliata dai docenti della classe, i quali sono chiamati ad elaborare delle strategie idonee a colmare le lacune dei minori svantaggiati, anche attraverso l'elaborazione di piani didattici personalizzati[14] se ritenuti necessari, mediante i quali sia possibile sfruttare e valorizzare le capacità cognitive di giovani le cui difficoltà sono determinate dalla mancanza di prerequisiti all'apprendimento.

Al fine di supportare gli alunni immigrati che possono incontrare notevoli difficoltà nell'approccio con la scuola, il Ministero dell'istruzione ha predisposto, con Circolare ministeriale n° 4233 del 19/02/2014, le linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri, sollecitando la scuola a promuovere attività di accoglienza ed integrazione dei predetti minori. Tali attività devono garantire la tutela della cultura e della lingua di origine, mediante l'utilizzo di ogni strategia utile a far acquisire i prerequisiti minimi per potere realizzare l'inclusione all'interno della classe[15].

L'attività di inclusione effettuata all'interno delle istituzioni scolastiche è considerata efficace a tal punto da indurre il legislatore a fondare, sull'azione scolastica, l'acquisizione della cittadinanza.

[14] T.A.R. Latina, (Lazio), sez. I, 05/06/2014, n. 408 secondo cui è illegittima la mancata ammissione dello studente alla classe superiore laddove risulti che l'Istituto scolastico non abbia applicato in concreto alcuna delle misure dettate dalla l. 8 ottobre 2010 n. 170, recante "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico" e dal d.m. 12 luglio 2011 n. 5669, recante le relative "Linee guida" disturbi specifici di apprendimento), né le stesse cautele che l'Istituto medesimo si è autoimposto con l'adozione del cd. piano didattico personalizzato, con l'indicazione degli strumenti compensativi e delle misure dispensative adottate.

[15] V.S. PENASA, La persona e la funzione promozionale della scuola: la realizzazione del disegno costituzionale e il necessario ruolo dei poteri pubblici. I casi dell'istruzione delle persone disabili e degli alunni stranieri, in F. CORTESE (a cura di) Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano, Napoli, 2014

Da qui la proposta di modifica della legge 5 febbraio 1992 n. 91 (A.C. 105-A, la cui discussione è stata avviata nel giugno 2022) che prevede l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte del minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età e che risieda legalmente in Italia, nel caso in cui abbia frequentato regolarmente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nel caso in cui la frequenza riguardi la scuola primaria, è necessario aver concluso positivamente il relativo percorso di studio.

La proposta specifica, con riferimento ai percorsi di istruzione e formazione professionale, che saranno definiti i requisiti essenziali che i percorsi di istruzione e formazione devono possedere ai fini dell'idoneità a costituire titolo per l'acquisto della cittadinanza, con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'istruzione.

4.Il diritto all'istruzione degli immigrati in condizione di irregolarità

Il diritto all'istruzione degli studenti stranieri che si trovano sul territorio italiano in condizioni di irregolarità[16] è oggetto di dibattito tra l'orientamento tradizionale secondo cui l'istruzione deve essere garantita solo a coloro i quali sono in possesso della cittadinanza italiana (con esclusione degli stranieri o apolidi) e la giurisprudenza costituzionale che riconosce anche ai "non cittadini"[17] la titolarità del diritto, tanto all'istruzione quanto allo studio.

La Corte costituzionale[18] ha affermato che va applicato il principio di non discriminazione fra la posizione del cittadino e quella dello straniero in materia di godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, in quanto gli stranieri

[16] S. Cassese, *Stato in trasformazione*, in *Riv. Trim. Dir Pubb.* fasc.2, 2016, pag. 331
[17] A. Ruggeri, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in Consultaonline, 2015
[18] Corte cost. 10 febbraio 1994 n. 62, 16 maggio 2008 n. 148 in Foro amm. CDS 2008, 5, I, 1370; 6 maggio 2011, n. 61, in Giur. Cost.2011, 3, 2132;

sono titolari di tutti i diritti fondamentali relativi alla persona[19] riconosciuti dalla Costituzione, con particolare riguardo ai diritti sociali di prestazione quali il diritto all'istruzione, alla salute, all'assistenza sociale e all'abitazione. Tale orientamento è conforme al dettato normativo (art.2 del d.lgs. n. 286 del 1998) secondo cui allo straniero sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, con particolare riguardo ai minori stranieri presenti sul territorio i quali sono soggetti all'obbligo scolastico con applicazione di tutte le disposizioni in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica.

Inoltre, il decreto n. 76 del 2005 dispone che il diritto-dovere all'istruzione va riconosciuto anche ai minori stranieri (senza alcuna qualificazione) presenti sul territorio italiano, in quanto l' istruzione e la formazione costituisce per tutti i minori, compresi i minori stranieri, sia un diritto soggettivo che un dovere sociale[20]. Ne deriva che non sussistono limiti nell'accesso alla scuola da parte dei minori stranieri i quali, rispetto all'istruzione, godono degli stessi diritti e doveri dei minori dotati del requisito della cittadinanza o di regolare permesso di soggiorno, all'interno del territorio italiano.

Infatti, anche se il legislatore può prevedere che un diritto possa essere esercitato in maniera diversa sulla base del possesso della cittadinanza o dello *status* dello straniero, le eventuali differenze non devono essere manifestamente irragionevoli e arbitrarie e, in ogni caso, non possono compromettere l'esercizio dei diritti fondamentali[21].

In tal modo, è stata introdotta una deroga alla normativa generale, volta a garantire il controllo e la repressione della c.d. immigrazione irregolare, in virtù della quale viene garantita la possibilità di frequentare la scuola dell'obbligo a «tutti», ex art. 34 Cost., dando così la prevalenza all'effettività del diritto all'istruzione dei minori rispetto agli interessi

[19] A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in federalismi.it, 17, 2013, 8
[20] F. FRACCHIA, Il sistema educativo di istruzione e formazione, Torino, 2008.
[21] Corte Cost. 28 novembre 2005 n. 432, in www.associazionedeicostituzionalisti.it con nota di F. Girelli, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, gennaio 2006

pubblici[22]. Tale disciplina va interpretata alla luce del principio di uguaglianza e del disposto dell'art 14 CEDU che fa espresso divieto di discriminare gli individui in base all'origine nazionale[23].

Inoltre, la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, prevede che gli Stati aderenti riconoscano il diritto del fanciullo all'educazione rendendo l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; garantiscano l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; promuovano attività di orientamento al fine di prevenire l'abbandono scolastico.

5. Inclusione e obbligo scolastico.

L'imposizione dell'obbligo scolastico per gli immigrati ex art. 38 comma1 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ha determinato l'esigenza di organizzare il servizio scolastico, tenendo conto delle peculiarità della condizione del minore straniero, che si trova in una situazione meno favorevole all'apprendimento rispetto agli altri discenti, a causa delle difficoltà legate alle differenze linguistiche e culturali. Per tale ragione, l'art. 38, comma 2, stabilisce che l'effettività del diritto allo studio debba essere garantita anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana, mentre il comma 3 dell'art. 38, nell'attribuire il valore di "ricchezza" alla "diversità", prevede che la comunità scolastica debba favorire le iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine, anche attraverso la realizzazione di attività interculturali comuni.

In tale contesto trova ampia applicazione il principio di pari dignità sociale in quanto al diritto del minore di usufruire di un servizio sociale corrisponde l'obbligo per le famiglie di avviare all'istruzione i figli, ma

[22] G. BRUNELLI, Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione, in Diritto Immigrazione Cittadinanza, n. 1/2010, p. 58 ss

[23] B. Gagliardi, *Le competenze dell'Unione europea in materia di istruzione superiore: un confronto con lo "spending power" degli Stati Uniti d'America*, in Riv. it. dir.pubbl. com., fasc.5-6, 2021, 675

anche l'obbligo, per lo Stato, di garantire un sistema scolastico che fornisca ogni strumento utile e necessario a far conseguire l'istruzione adeguata, eliminando le condizioni di svantaggio e ponendo tutti nella medesima condizione di idoneità all'apprendimento.

Per dare attuazione al principio di pari dignità sociale, il Ministero dell'istruzione sin dal 2010, mediante la Circolare n. 2/2010, ha sollecitato le istituzioni scolastiche a rimuovere gli ostacoli alla piena realizzazione del diritto all'istruzione dei minori immigrati in condizioni di parità con i minori di nazionalità italiana.

Dopo avere rilevato che il rendimento scolastico degli stranieri è inferiore rispetto a quello dei minori italiani, al fine di superare le disuguaglianze, il Ministero ha indicato alle istituzioni scolastiche alcuni criteri da applicare per raggiungere i predetti obbiettivi.

Al fine di favorire l'integrazione e il concreto apprendimento della lingua italiana, è stato posto il limite dell'inserimento del 30% di alunni stranieri per ciascuna classe, fermo restando il potere discrezionale del dirigente di superare tale limite innalzando la percentuale nel caso in cui vi siano soggetti stranieri che hanno raggiunto un adeguato livello di padronanza della lingua italiana o di prevedere un limite più basso laddove vi siano minori che hanno difficoltà ad integrarsi, anche a causa della scarsa conoscenza della lingua.

Inoltre, è prevista la possibilità che lo straniero sia iscritto ad una classe corrispondente ad una età inferiore rispetto a quella alla quale egli dovrebbe appartenere sulla base della propria età anagrafica, al fine di consentire un miglior apprendimento ed un miglior rendimento scolastico.

L'esigenza di assicurare particolare protezione ai minori migranti impone la previsione di specifici strumenti per l'affermazione della propria personalità e identità, in conformità alla propria cultura e nell'ottica di un processo di inclusione sociale.

Al fine di assicurare l'inclusione è necessario garantire l'effettiva applicazione degli strumenti predisposti dal sistema, attraverso la reale

valorizzazione delle differenze, in modo da promuovere un processo di arricchimento sia per i singoli che per la società in cui essi sono inseriti.
Il diritto all'istruzione effettiva svolge un ruolo determinante nel favorire l'inclusione sociale e l'intercultura, in quanto assicura la possibilità di maturare una personalità autonoma e capace di autodeterminarsi, di acquisire ed interiorizzare i valori fondamentali della comunità e di realizzare validi e profondi rapporti interpersonali nella società di cui è chiamato a far parte. Mediante l'applicazione di strumenti e strategie idonei a garantire l'istruzione anche ai minori immigrati, l'istruzione costituisce uno strumento di riequilibrio sociale che consente di superare la discriminazione tra le persone, mediante strumenti di compensazione delle carenze economiche, sociali, culturali, al fine di garantire diritti soggettivi collegati al perseguimento di interessi pubblici e privati.

Le frontiere della problematica delineano nuovi orizzonti nei rapporti interculturali e sociali che trascendono i confini degli ordinamenti dei singoli stati in applicazione dei principi imperituri di solidarietà e di fratellanza che accomunano la vita dei popoli ed è appunto nel quadro degli effetti dei predetti principi che si colloca il tema delicato e lungimirante dei rapporti fra Paesi che si ispirano a ordinamenti economico-sociali e giuridici di natura diversa ma che non è difficile contemperare nel perseguire il nobile obbiettivo di favorire l'evoluzione di nuovi sistemi di convivenza sociale interculturale.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

CONCORSI UNIVERSITARI E PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE: LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, 14 DICEMBRE 2021 N. 8336

del Prof. Sergio Moro, professore associato di diritto amministrativo nell'Università di Verona.

1. L'oggetto del contributo: le conseguenze giuridiche conseguenti all'inosservanza dell'aggiornamento al P.N.A. 2016 – sezione Università

Il contributo concerne il Piano Nazionale Anticorruzione[1] e dei relativi aggiornamenti annuali adottati da Autorità Nazionale Anticorruzione[2] *ex* l.n. 190/2012.

In particolare, si approfondisce il problema se vi siano ed, in caso di esito positivo, quali siano le conseguenze giuridiche derivanti dall'inosservanza delle "misure" contenute nell'aggiornamento al P.N.A. 2016 – sezione Università adottato con delibera A.N.A.C. 120/2017.

Fra tali "misure" vi è la "raccomandazione" alle università di prevedere nei propri regolamenti, fra l'altro, che «*per l'individuazione dei componenti delle commissioni di concorso si ricorra alla modalità del*

[1] Sul piano nazionale anticorruzione vedi F. MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento*, in *Diritto penale e processo*, 2013, p. 4 ss.; S. AMOROSINO, *Il Piano Nazionale Anticorruzione come atto di indirizzo e coordinamento amministrativo*, in *Nuove autonomie*, 2014, p. 21 ss.; R. BARTOLI, *I piani e i modelli organizzativi anticorruzione nei settori pubblico e privato*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, 1507 ss.

[2] Su A.N.A.C. vedi AA.VV, *L'autorità anticorruzione*, a cura di I. Nicotra, Torino, 2016.

sorteggio rispetto a liste di soggetti in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle commissioni dell'abilitazione scientifica nazionale»[3].

In sintesi: c.d. sorteggio integrale fra docenti in possesso dei requisiti (c.d. valore soglia) per essere nominati componenti delle commissioni

Nel presente elaborato il summenzionato problema, la cui complessità non è revocabile in dubbio, è indagato con due limitazioni:

- la prima limitazione concerne l'oggetto dell'indagine, ossia le conseguenze giuridiche prodotte dall'inosservanza della summenzionata raccomandazione sugli atti normativi ed amministrativi delle Università. Più precisamente: ci si limita a verificare se la "raccomandazione" in esame abbia natura di norma di validità con conseguente annullabilità degli atti regolamentari ed amministrativi adottati dalle Università[4];
- la seconda limitazione concerne gli strumenti dell'indagine; ossia l'utilizzo del peculiare angolo visuale costituito dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 14 Dicembre 2021 n. 8336 che è un punto fermo nella soluzione del problema oggetto di queste riflessioni.

2. L'interpretazione della l. n. 190/2012: gli argomenti utilizzati da Consiglio di Stato, sez. VI, 14 Dicembre 2021 n. 8336

Il percorso argomentativo sotteso all'indagine si snoda nella ricostruzione (prima) e nella confutazione (poi) della *ratio decidendi* della sentenza di primo grado, ossia la n. 285/2020 del T.A.R. Liguria,

[3] Sulle commissioni di concorso universitarie vedi di recente G. SALA, *Imparzialità, immagine di imparzialità e parentele nei pubblici uffici (universitari)*, in *Giur. it.*, 2019, p. 1897 ss.

[4] Sulla differenza fra norme di condotta e norme di validità vedi F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1954, p. 171; G. D'AMICO, *Regole di validità e regole di comportamento nella formazione del contratto*, in *Studi in onore di P. Schlesinger*, vol. II, Milano, 2004, pp. 1047 ss; C. SCOGNAMIGLIO, *Regole di validità e di comportamenti: i principi ed i rimedi*, in *Europa e diritto privato*, 2008, p. 613 ss.

riformata dalla summenzionata sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 14 Dicembre 2021, n. 8336.

Il percorso argomentativo della predetta sentenza di primo grado articolabile in tre punti:

a) la l. n. 190/2012 è da interpretarsi nel senso che A.N.A.C. ha il potere di annullare gli atti regolamentari ed amministrativi adottati dalle Università in violazione del P.N.A. e degli aggiornamenti annuali;

b) ne deriva che il P.N.A. (e i relativi aggiornamento annuali) sono parametro di legittimità degli atti regolamentari ed amministrativi adottati dalle Università;

c) di conseguenza gli atti regolamentati ed amministrativi adottati dalle Università in violazione del P.N.A. (e dei relativi aggiornamenti) sono annullabili dal giudice amministrativo su ricorso di chi sia legittimato ed interessato.

La sentenza di secondo grado (la n. 8336/2020 di cui sopra) confuta tale percorso argomentativo non tanto sul piano interno e, quindi, in relazione alla coerenza o meno della conclusione rispetto alla premessa; ma piuttosto sul piano esterno e, quindi, in relazione alla infondatezza della premessa di (interpretativa di) partenza.

Cinque gli argomenti utilizzati[5].

La prima argomentazione è di ordine letterale ed è fondata sul noto canone «*ubi lex voluit dixit ubi tacuit noluit*».

I poteri dell'A.N.A.C. sono disciplinati dalla l. n. 190/2012.

Sulla base di una letterale interpretazione di tali disposizioni ed, in specie, dell'art. 1 comma 3, si ricava – per quanto qui interessa – che A.N.A.C.

[5] Sugli argomenti interpretativi vedi R. GUASTINI, *Interpretare ed argomentare*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2011, p. 267 ss.

a) esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni

e sulla base di tale attività istruttoria

b1) ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai P.T.C.P. - Piani triennali per la prevenzione della corruzione adottati dalle amministrazioni centrali

oppure

b2) ordina la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i predetti piani o le regole sulla trasparenza.

Ne deriva l'insussistenza di una norma espressa attributiva ad A.N.A.C. del potere di annullare gli atti regolamentari ed amministrativi adottati dalle Università in violazione del P.N.A.

La seconda argomentazione è di ordine teleologico.

La l. n. 190/2012 non ha attribuito ad A.N.A.C. alcun potere sostitutivo nell'ipotesi di inottemperanza dell'ordine di rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i P.T.C.P.

Da tale circostanza si presume che la volontà del legislatore non fosse quella di attribuire ad A.N.A.C. il potere di annullare gli atti regolamentari ed amministrativi adottati dalle Università in violazione del P.N.A.

La terza argomentazione è quella fondata sul c.d. ragionamento *a fortiori* ed, in specie, sulla variante *a minori ad maius.*

Il d.lgs. 39/2013 non ha attribuito ad A.N.A.C. alcun potere di annullare gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle norme in materia di inconferibilità ed incompatibilità (cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 Gennaio 2018, n. 126).

A fortiori tale potere non può essere stato attribuito nei confronti degli atti adottati in violazione delle prescrizioni del P.N.A. aventi un

«contenuto indubbiamente meno preciso e vincolante rispetto a quello delle norme che definiscono i casi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi».

La quarta argomentazione è di ordine c.d. dogmatico.

Il rapporto fra A.N.A.C. ed Università non è riconducibile nell'ambito dello schema – di derivazione dogmatica – della relazione gerarchica fra organi e/o fra enti[6].

Di conseguenza A.N.A.C. non è gerarchicamente sovraordinato alle Università e, quindi, non ha il potere di annullare gli atti regolamentari ed amministrativi da esse adottati.

Sul punto si pone in luce che l'insussistenza di una relazione gerarchica fra A.N.A.C. ed Università è conseguenza dell'autonomia - costituzionalmente garantita - delle Università[7].

La quinta argomentazione si basa su una sorta di qualificazione autentica compiuta da A.N.A.C. stessa in ordine alla natura giuridica dell'aggiornamento al P.N.A.

La sentenza, infatti, riporta due passi della parte generale dell'aggiornamento al P.N.A. che in questa sede pare utile riprodurre: «le misure previste [dal P.N.A.] sono suggerite e non imposte» [pag. 2] e che, di conseguenza, «rimane nella piena responsabilità delle amministrazioni individuare e declinare queste ed altre misure nel modo che più si attagli allo specifico contesto organizzativo per prevenire i rischi corruttivi come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio necessari per l'elaborazione del PTCP»[pag. 2].

A dire il vero forse sarebbe stato più efficace la citazione di altri passi dell'aggiornamento del P.N.A. ed, in particolare, di quelli contenuti nella

[6] Sulla relazione di gerarchia vedi G. MARONGIU, *Gerarchia*, voce in *Enc. dir.,* vol. XVIII, 1969, p. 616 ss..
[7] Sull'autonomia dell'Università vedi F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 161 ss.

sezione II della parte speciale avente specificamente ad oggetto le istituzioni universitarie.

Ne riportiamo almeno tre:

- prima citazione: «*il P.N.A. ha natura di atto di indirizzo non vincolante*»
- seconda citazione: «*il P.N.A. suggerisce alcune possibili misure, organizzative e procedimentali, di prevenzione la cui effettiva e definitiva configurazione è naturalmente rimessa alle stesse università*»;
- terza citazione: «*il P.N.A. è sempre improntato al riconoscimento dell'autonomia organizzativa delle amministrazioni. Ciò vale tanto di più per l'autonomia costituzionalmente riconosciuto dalle Università*».

In ogni caso quali che siano i passi dell'aggiornamento al P.N.A. cui si fa riferimento, ossia quelli della parte generale e della parte speciale, si ricava che A.NA.C. stesso ritiene che le misure contenute nell'aggiornamento al P.N.A. non possano assumere natura di norme di validità dei regolamenti adottati dalle Università.

In sintesi.

Sulla base degli argomenti interpretativi riportati il Consiglio di Stato conclude che «non può condividersi l'affermazione del giudice di prime cure secondo cui [..] «*A.N.A.C. ha il potere di annullamento d'ufficio di atti contrastanti con i piani anticorruzione, affermazione dalla quale si dovrebbe inferire che i predetti piani costituiscono ex se parametri di legittimità degli atti […] delle pubbliche amministrazioni*».

3. Segue: il contenuto del ragionamento (di tipo sillogistico) utilizzato dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 14 Dicembre 2021 n. 8336

Esaminata la *pars destruens* della sentenza del Consiglio di Stato in questione, si può procedere a prendere in considerazione *la pars costruens* la cui cifra caratteristica appare essere l'utilizzo del classico ragionamento di tipo sillogistico la cui celebre formulazione è, come noto, dovuta a Cesare Beccaria: «*in ogni delitto si deve fare dal giudice un sillogismo perfetto; la maggiore d'essere la legge generale; la minore l'azione conforme, o no, alla legge; la conseguenza la libertà o la pena*»[8]

Più precisamente la sentenza appare utilizzare due sillogismi l'uno conseguente all'altro.

Primo sillogismo:

1.1) l'aggiornamento del P.N.A. prescrive il sorteggio come modalità di designazione delle commissioni dei concorsi universitari

1.2) gli atti regolamentari ed amministrativi adottati da alcune Università prevedono una modalità di designazione delle commissioni di concorso differente dal sorteggio

1.3) di conseguenza i predetti atti regolamenti ed amministrativi sono difformi dall'aggiornamento del P.N.A.

Secondo sillogismo

2.1) gli atti regolamentari ed amministrativi di cui al punto 2.1. sono difformi dal P.N.A.;

2.2) il P.N.A. non è parametro di legittimità o, se volete, non è norma di validità degli atti regolamentari ed amministrativi adottati dalle Università;

2.3) di conseguenza gli atti regolamentari ed amministrativi adottati in difformità dal P.N.A. non sono invalidi.

Il che naturalmente non esclude che gli atti regolamentari ed amministrativi in materia di nomina delle commissioni di concorso siano

[8] Cfr. C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, in *Opere*, a cura di *S. Romagnoli*, vol. I, Firenze, 1958, p. 32.

illegittimi per un vizio differente da quello della mera difformità rispetto all'aggiornamento del P.N.A.

E ciò che si è verificato nel caso di specie dedotto nella sentenza del Consiglio di Stato qui esaminata.

Tale sentenza annulla l'atto nomina della commissione di concorso per eccesso di potere sub specie di sviamento di potere[9].

A suffragio dello sviamento richiama il seguente elemento o, se si vuole, indice: il rigetto senza alcuna motivazione della proposta – argomentata in relazione alle circostanze di specie – formulata da uno dei componenti del Consiglio di Dipartimento di designare la commissione di concorso mediante un sistema misto (formazione, mediante sorteggio, di una rosa di docenti e scelta all'interno di tale rosa di quelli più idonei ad essere designati).

Ed il deficit motivatorio viene ritenuto a fortiori indicativo di sviamento tenendo conto che in generale il sorteggio è stato "raccomandato" da A.N.A.C. a seguito di una approfondita ricerca sui rischi di corruzione all'interno delle Università e che in particolare la designazione dei componenti della commissione mediante sorteggio c.d. misto era comunque permesso dal regolamento dell'Università di Genova.

Tale regolamento, infatti, a quanto consta dai passi riportati nella sentenza, rimette la determinazione delle modalità di designazione (dei componenti) della commissione al Consiglio di Dipartimento.

Ne deriva nel silenzio della norma regolamentare che la designazione mediante sorteggio è permessa e, quindi, a contrario che non è vietata.

[9] Sull'eccesso di potere cfr. F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, p. 1 ss. ed, in specie, sul dibattito in ordine alla riconducibilità dello sviamento di potere nell'ambito dell'eccesso o della violazione di legge *ex* art. 1 della l. n. 241/1990 vedi G. SALA, *Potere e principi dell'ordinamento giuridico*, Padova, 1993, pp. 157-228

4. Conclusione

La domanda di partenza concerneva l'individuazione del regime giuridico applicabile agli atti regolamentari ed amministrativi delle Università adottati dalle Università in ordine alle commissioni di concorso e recanti previsioni in contrasto con la raccomandazione del P.N.A.

La risposta ricavabile da un importante arresto giurisprudenziale è che tale contrasto non è causa *tout court* di illegittimità degli atti delle Università.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

NOTA A CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA PLENARIA, 14 MARZO 2022, N. 4

a cura della Dottoressa Maria Giulia Venier

La vicenda trae origine dall'incompleto riscontro fornito da Equitalia alla richiesta di un operatore economico avente a oggetto diciotto cartelle di pagamento.

Nella pronuncia in esame l'Adunanza plenaria rileva che i dubbi sollevati dalla IV Sezione del Consiglio di Stato riguardano l'accessibilità della cartella di pagamento nelle ipotesi in cui questa non sia più detenuta dal concessionario né riproducibile dallo stesso, per circostanze legate alle modalità di sua produzione (stampa in unico esemplare) e di notificazione (utilizzo di raccomandata postale).

Dunque, l'Adunanza plenaria è chiamata a esprimersi su due questioni: 1) sulla possibilità che il concessionario possa essere esonerato dalla conservazione della copia della cartella di pagamento; 2) se, ai fini dell'accesso, la cartella possa essere surrogata dall'estratto di ruolo.

Il Supremo Collegio, preliminarmente, ha chiarito che la cartella di pagamento, strumento attraverso il quale lo Stato attua la riscossione delle entrate pubbliche per le quali è stata effettuata l'iscrizione a ruolo delle somme, è un documento accessibile ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990. Inoltre, essa presuppone la conclusione del procedimento tributario e rappresenta il primo atto dell'esecuzione esattoriale, nonché incorpora altresì il contenuto del precetto, potendo rivestire in alcuni

peculiari e tassativi casi, funzione impositiva in senso sostanziale, così come un atto di accertamento.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, la Plenaria si sofferma sull'accesso alla cartella di pagamento che trova una sua specifica disciplina all'art. 26, comma 5, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. Tale disposizione individua nel concessionario l'amministrazione tenuta a conservare il documento ai fini dell'accesso, circoscrive temporalmente gli obblighi di conservazione e individua i titolari del diritto di accesso nelle parti del rapporto tributario.

Tuttavia, il solo elemento di incertezza è rappresentato dalle modalità di conservazione della cartella, individuate dalla norma in due alternative: a mezzo della copia della cartella oppure della matrice. Invero, a seguito della dematerializzazione del procedimento, la cartella è divenuta un documento estratto dal ruolo informatico superando di fatto la duplice modalità prevista.

Pertanto, altresì nel caso in cui il concessionario si sia avvalso delle modalità semplificate di diretta notificazione della cartella a mezzo raccomandata, quest'ultimo deve necessariamente conservare la copia della cartella di pagamento.

In altri termini, qualora il contribuente chieda accesso alla cartella di pagamento e questa rientri nel periodo di obbligatoria conservazione, è solo con il rilascio della copia della cartella di pagamento, e non con l'estratto di ruolo, che il concessionario adempie esattamente ai suoi obblighi di ostensione e, allorché la copia non risulti concretamente disponibile, il concessionario deve rilasciare una specifica attestazione della mancata detenzione, nella quale ha l'obbligo di spiegare la ragione dell'indisponibilità della stessa.

Pubblicato il 14/03/2022

N. 00004/2022REG.PROV.COLL.

N. 00020/2021 REG.RIC.A.P.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 20 di A.P. del 2021, proposto da Giampiero De Simone, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Raponi, con domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Naccarato in Roma, via Tagliamento, n. 76;

contro

Equitalia Servizi di Riscossione Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Francesco Franco, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G. P. Da Palestrina, n. 19;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, n. 659 del 28 ottobre 2016, resa tra le parti, concernente l'accertamento del diritto di accesso alle cartelle di pagamento.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Equitalia Servizi di Riscossione Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 il Cons. Giulio Veltri e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il signor Giampiero De Simone ha impugnato dinanzi al Tar Lazio – Sezione di Latina - il diniego opposto da Equitalia Sud all'istanza di accesso agli atti presentata in data 1° aprile 2016.

In particolare, la richiesta di accesso aveva a oggetto diciotto cartelle di pagamento ed era finalizzata alla verifica dell'esatta corrispondenza tra le stesse cartelle ed il ruolo formatosi.

Equitalia, con propria nota del 30 marzo 2016, evidenziava che le cartelle richieste risultavano "*estinte in data 30.3.2016*" ad eccezione della cartella n. 0572015002257747 4, per la quale veniva consentito l'accesso al solo estratto di ruolo.

20. Il Tar di Latina, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso, rilevando che il concessionario, in data 19 settembre 2016, ha depositato in giudizio copia delle relate di notifica relative a tutte le cartelle richieste.

Contro la suddetta sentenza ha proposto appello il signor De Simone, prospettando con unico e articolato motivo l'erroneità della sentenza, avendo la stessa dato valenza solutoria alla documentazione relativa alla mera attività di notificazione delle cartelle, senza considerare che queste ultime non sono mai state ostese.

La IV Sezione, investita del gravame, ha rilevato l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale e ha rimesso alla Sezione alcune questioni di diritto, di seguito meglio specificate.

DIRITTO

1. Oggetto della controversia è l'incompleto riscontro fornito da Equitalia a una richiesta dell'appellante avente a oggetto diciotto cartelle di pagamento. Il concessionario della riscossione ha osteso la sola documentazione relativa alla notificazione, sul dichiarato presupposto che le cartelle fossero "estinte", salvo che una, per la quale il medesimo ha rilasciato anche l'estratto di ruolo.

2. La Sezione rimettente nutre dubbi circa l'accessibilità della cartella di pagamento nelle ipotesi in cui, a causa di circostanze legate alle modalità

di sua produzione (stampa in unico esemplare) e di notificazione (utilizzo di raccomandata postale), questa non sia più detenuta dal concessionario né riproducibile dallo stesso. La Sezione, in particolare, rileva l'esistenza di una serie di precedenti giurisprudenziali che, pur nella diversità degli approcci e delle sfumature, possono sussumersi in tre filoni giurisprudenziali:

2.1. un primo filone che si limita a constatare l'indisponibilità, in concreto, dell'atto, e giunge per questa via a negarne l'accesso, ritenendo comunque possibile quale adempimento surrogatorio e "liberatorio" da parte dell'amministrazione il rilascio di un "estratto di ruolo" (Cons. Stato, Sez IV, 26 maggio 2017, n. 2477 ; 7 agosto 2017, n. 3947¸ 1 luglio 2021, n. 5035). Questo orientamento poggia su due impliciti, concorrenti assunti teorici: la possibilità per il concessionario di conservare, in luogo di copia della cartella, la "matrice", così come previsto dall'art. 26, quinto comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602; la natura sostanzialmente certificativa della cartella di pagamento rispetto ai dati presenti nel ruolo informatizzato, dalla quale discenderebbe la valenza surrogatoria dell' "estratto" di ruolo (riportante gli stessi dati del ruolo a suo tempo incorporati dalla cartella);

2.2. un secondo filone che - preso atto dell'orientamento della Corte di Cassazione, secondo il quale la cartella di pagamento costituisce la stampa in unico esemplare del ruolo (contenendone tutti gli elementi)- giustifica la prassi del concessionario di non conservare la copia in caso di utilizzo per la notifica del servizio postale, ma impone al medesimo, sul presupposto dell'autonomia e infungibilità della cartella di pagamento, di rilasciare un'attestazione circa la non disponibilità dell'atto, non ritenendo equipollente, ai fini dell'accesso, l'estratto di ruolo (Cons. Stato, Sez. IV, 6 novembre 2017, n. 5128; 20 novembre 2020, n. 7226);

2.3. un terzo filone che invece ritiene ingiustificata la mancata conservazione di una copia della cartella, evidenziando che la cartella di pagamento è un atto espressamente disciplinato dall'ordinamento, che assume valenza insostituibile nell'esecuzione esattoriale e che dunque non può non essere materialmente o digitalmente conservato negli archivi del concessionario emittente, altrimenti si determinerebbe una situazione contra legem (Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2422 e, da ultimo, con ampiezza di argomenti, Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1667):

Quest'ultimo filone pone a base del ragionamento la natura tipica e giuridicamente infungibile della cartella di pagamento, nonchè l'irragionevolezza di un sistema che fa dipendere la disponibilità dell'atto dalla scelta delle modalità di notificazione: talchè, se la notifica è effettuata a mezzo pec ovvero ufficiale giudiziario o messo comunale, il concessionario disporrebbe della copia conforme, cartacea o digitale (l'agente notificatore restituisce infatti l'esemplare conforme con le

annotazioni di legge; così come il server di posta consente di mantenere in memoria il file trasmesso). Diversamente, se il concessionario utilizza la raccomandata postale, esso sarebbe esonerato dall'effettuare e conservare una copia cartacea.

3. In sostanza, i dubbi che la Sezione rimettente sottopone a questa Adunanza possono enuclearsi nei due seguenti quesiti:

a) se il concessionario possa essere esonerato dalla conservazione della copia della cartella di pagamento

b) se la cartella, ai fini dell'accesso, possa essere surrogata dall'estratto di ruolo

4. Questa Adunanza ritiene anzitutto opportuno chiarire che la cartella di pagamento va considerata come documento amministrativo accessibile ai sensi dell'art. 22 della legge 241/90.

Può parimenti escludersi che la stessa rientri nell'area dei procedimenti tributari per i quali l'art. 24 della medesima fonte "esclude" l'accesso: la cartella di pagamento, infatti, presuppone la conclusione del procedimento tributario e rappresenta piuttosto il primo atto dell'esecuzione esattoriale. In ogni caso l'art. 24 cit. non esclude "tout court" l'accesso per gli atti del procedimento tributario, ma dispone che esso debba svolgersi secondo le "particolari norme che li regolano" (si vedrà più avanti che per le cartelle si applica l'art. 26, quinto comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, che disciplina proprio gli obblighi di conservazione ed esibizione della cartella).

5. Giova altresì soffermarsi brevemente sulla natura giuridica della cartella di pagamento, poiché siffatta natura influenza i passaggi argomentativi necessari a dirimere la *quaestio iuris*.

5.1. La cartella ha, invero, una funzione composita che si riflette inevitabilmente sulla sua natura giuridica:

a) da una parte è lo strumento che nel procedimento di esecuzione esattoriale serve a portare a conoscenza del contribuente, mediante notifica, l'esistenza del titolo esecutivo posto a base dell'esecuzione esattoriale e costituito dal ruolo. Ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, infatti, "*la notificazione della cartella di pagamento vale anche come notificazione del ruolo*". Il contenuto minimo della cartella di pagamento è previsto dall'art. 6 del DM ed è costituito dagli elementi che "*devono essere elencati nel ruolo…, ad eccezione della data di consegna del ruolo stesso al concessionario e del codice degli articoli di ruolo e dell'ambito"*;

b) dall'altro la cartella di pagamento incorpora anche il contenuto del "precetto" (tipico dell'esecuzione civile), nel contesto documentale di un modello conforme a quello previsto in via regolamentare (cfr. il DM, 3 settembre 1999, n. 321), nonché le ulteriori informazioni necessarie o comunque utili per il contribuente. In particolare, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, "*la cartella di pagamento contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione, con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata*", nonché "*l'indicazione della data in cui il ruolo è stato reso esecutivo*" (comma 2 bis dell'art. 25 cit.). Essa riporta inoltre le "*avvertenze concernenti le modalità e i termini di impugnazione*" (art. 6 comma 2 del DM 321/99 cit.);

c) in alcuni peculiari e tassativi casi, inoltre, la cartella di pagamento può addirittura rivestire funzione impositiva in senso sostanziale, in tutto assimilabile ad un atto di accertamento (si pensi a titolo di esempio, alla cartella di pagamento emessa nell'ambito della procedura di controllo automatizzato delle dichiarazioni reddituali, ai sensi dell'art. 36 bis dal dPR 600/1973).

5.2. Insomma, come rilevato dalle Sezioni Unite, in generale e salvo casi specifici, "la notifica della cartella assolve *uno actu* le funzioni che nella espropriazione forzata codicistica sono svolte dalla notificazione del titolo esecutivo ex art. 479 c.p.c. e dalla notificazione del precetto" (Cass., sez.un., 14 aprile 2020, n. 7822).

5.3. Essa costituisce l'emersione documentale di uno snodo indefettibile dell'esecuzione esattoriale. Tanto è vero che, laddove il legislatore ha ritenuto superflua l'emissione della cartella di pagamento, lo ha espressamente sancito, conferendo all'atto impositivo (nella specie gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle Entrate ai fini delle imposte sui redditi, IVA e IRAP) efficacia esecutiva e di contestuale precetto (cfr. art. 29 del decreto legge n. 78/2010).

6. Tanto chiarito conviene subito soffermarsi sul tenore testuale dell'art. 26, quinto comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, poiché esso contiene la disposizione speciale che regola l'accesso alla cartella di pagamento. Esso prevede che "*Il concessionario deve conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella con la relazione dell'avvenuta notificazione o l'avviso di ricevimento ed ha l'obbligo di farne esibizione su richiesta del contribuente o dell'amministrazione*".

6.1. Il dato testuale è chiaro: individua nel Concessionario l'amministrazione che deve conservare il documento e lo detiene ai fini dell'accesso, circoscrive temporalmente gli obblighi di conservazione, individua i titolari del diritto d'accesso nelle parti del rapporto tributario (contribuente e amministrazione). L'unico elemento di incertezza è

costituito dall'alternativa che la stessa pone tra due modalità di conservazione del documento: a) la copia della cartella, oppure b) la "matrice".

6.2. Il riferimento alla "matrice" è presente sin dalla prima emanazione della disposizione e allude, invero, a una modalità di produzione della cartella invalsa al tempo in cui il ruolo era ancora cartaceo (in sostanza la "matrice" era l'originale dalla cui compilazione scaturiva la "figlia" da notificare al contribuente). Esso, una volta "dematerializzati" i ruoli in forza delle previsioni di cui al D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, e del D.M. 03 settembre 1999, n. 321, ha perso di significato e valenza applicativa: la cartella infatti è divenuto un documento estratto a mezzo stampa dal ruolo informatico, secondo un modello predeterminato in sede regolamentare nei suoi contenuti e nel suo standard.

La modalità alternativa di conservazione dell'atto si è concentrata, dunque, di fatto, su una sola modalità: l'effettuazione della copia della cartella.

6.3. Il sistema informatico, giusto quanto chiaramente emergente dagli atti processuali, e del resto riconosciuto anche in sede giurisprudenziale (per tutte, Cass. sez. III, 23 giugno 2015, n. 12888), consente, oggi tuttavia, oggi la stampa di un unico originale, probabilmente per evitare la duplicazione accidentale o addirittura dolosa del titolo.

Ne discende la necessità di un'azione informatica o umana che consenta di tenere traccia fedele e conforme del detto originale. Certamente può trattarsi di una copia digitale, ossia il prodotto di una copia generata direttamente dal sistema informatico oppure scannerizzata dall'operatore a valle della stampa, ma dev'essere la riproduzione conforme dell'atto, non essendo possibile, ai fini dell'accesso, adempiere alla richiesta a mezzo del rilascio di un estratto di ruolo, ossia della mera stampa di dati estrapolati dal ruolo infortatizzato, ma non "organizzati" in cartella.

7. L'estratto di ruolo infatti "è l'atto del concessionario, relativo al singolo contribuente, che non contiene però alcuna pretesa impositiva, e non è specificamente previsto da alcuna disposizione di legge; si tratta di un elaborato informatico formato dal concessionario della riscossione, contenente gli elementi della cartella, e quindi anche gli elementi del ruolo afferenti a quella cartella, privo di pretesa impositiva" (da ultimo Cass. Sez. V, 11 febbraio 2022, n. 22798). Trattasi in altri termini di un documento non avente un ruolo predeterminato nella scansione procedimentale dell'esecuzione esattoriale, caratterizzato semplicemente da una valenza ricognitiva del contenuto del ruolo in ordine a posizioni individuali.

7.1. Dell'estratto di ruolo si sono occupati dapprima la giurisprudenza al fine di sondarne l'autonoma impugnabilità, *sub specie* in relazione al

profilo dell'interesse a ricorrere ex art. 100 c.p.c. (SS. UU. n.19704/2015), e di recente il legislatore per affermarne l'inoppugnabilità salvo che in ipotesi di specifica lesività, tassativamente elencate. Il riferimento è all'art. 3-*bis* del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito in legge 17 dicembre 2021, n. 215 ("*L'estratto di ruolo non è impugnabile. Il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-bis del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione*").

7.2. Il rilievo peculiare e autonomo che sia la giurisprudenza che il legislatore hanno dato all'estratto di ruolo conferma che esso è un atto ontologicamente diverso dalla cartella di pagamento: il primo è un mero strumento di conoscenza, la seconda è un atto fondamentale del procedimento di esecuzione esattoriale che dev'essere notificato al contribuente e conservato in copia a cura del Concessionario.

8. Corollario di tale ricostruzione è che ove il contribuente chieda accesso alla cartella di pagamento e questa rientri nel periodo di obbligatoria conservazione, è solo con il rilascio della copia della cartella di pagamento, e non con l'estratto di ruolo, che il concessionario adempie esattamente ai suoi obblighi di ostensione.

9. Incidentalmente il Collegio osserva che è quanto meno anomalo che il Concessionario si dichiari in grado di adempiere esattamente solo qualora egli stesso abbia scelto, quali canali di notificazione, l'ufficiale giudiziario, il messo comunale o gli agenti della polizia municipale, ai sensi del primo comma dell'art. 26 del DPR 602/73 cit., ovvero la PEC di cui al secondo comma del medesimo articolo, sul presupposto che esclusivamente in questi casi il procedimento notificatorio richiede o contempla la formazione di una copia. Infatti non è condivisibile la tesi secondo cui la disponibilità di un atto che la legge chiede di assicurare per un certo numero di anni sia obliterata a cagione della scelta della raccomandata postale quale canale di notificazione (modalità consentita dal comma 1 cit.); è anche del tutto irragionevole l'altra tesi per cui l'introduzione di una facilitazione nel procedimento di notifica farebbe implicitamente venir meno l'obbligo di generazione e conservazione di una copia cartacea o digitale.

Del resto, la Corte Costituzionale, con sentenza 23 luglio 2018, n. 175 - nell'esaminare proprio i dubbi costituzionali relativi all'utilizzo da parte del concessionario della riscossione della modalità semplificata di notificazione

"diretta", con consegna del plico al destinatario senza predisposizione di una “relata” che certifichi l’avvenuta consegna dell’atto – ha posto l’accento sul carattere dirimente della "*effettiva possibilità di conoscenza*" della cartella di pagamento da parte del contribuente ai fini dell’esercizio del diritto di difesa. Ad avviso di questa Adunanza l’esigenza della effettiva possibilità di conoscenza comporta anche il dovere in capo al concessionario di esibire, a richiesta del contribuente, la copia della cartella che, proprio a causa delle modalità semplificatorie della notificazione “diretta”, egli assume di non aver conosciuto materialmente.

10. La mancata predisposizione di un assetto organizzativo che consenta il rilascio della copia a suo tempo notificata direttamente a mezzo posta costituisce quindi una prassi contrastante con l’art. 26 sopra citato, e dunque i concessionari dovranno porre rimedio con i necessari adattamenti e le opportune misure organizzative, anche in forza dell’art. 22 comma 6 della legge 241/90, che correla all’ “obbligo” di detenere (e non alla concreta detenzione) il diritto d’accesso.

11. Vanno dunque chiarite le conseguenze derivanti dalla violazione dell’obbligo di conservazione e detenzione, in forza della prassi organizzativa che renda non disponibile una copia della cartella suscettibile di ostensione.

12. Questa Adunanza ritiene che in tal caso il concessionario dovrà rilasciare specifica attestazione della mancata detenzione della cartella, avendo cura di specificarne le cause, essendo evidente che l’obbligo di concreta ostensione incontra il limite della oggettiva possibilità.

13. Riepilogando, dunque, l’Adunanza, in risposta ai quesiti sottoposti dalla Sezione rimettente, formula i seguenti principi di diritto:

1) Il concessionario, ai sensi dell’art. 26 comma 5 del DPR 602/73, ha l’obbligo di conservare la copia della cartella di pagamento, anche quando esso si sia avvalso delle modalità semplificate di diretta notificazione della stessa a mezzo di raccomandata postale;

2) Qualora il contribuente richieda la copia della cartella di pagamento, e questa non sia concretamente disponibile, il concessionario non si libera dell’obbligo di ostensione attraverso il rilascio del mero estratto di ruolo, ma deve rilasciare una attestazione che dia atto dell’inesistenza della cartella, avendo cura di spiegarne le ragioni.

14. Esaurito il novero delle questioni rilevanti, e formulati i principi di diritto, l’Adunanza rimette alla Sezione le altre valutazioni in ordine ai profili temporali della concreta vicenda, ivi comprese quella relative all’eventuale decorso dei termini entro i quali, ai sensi dell’art. 26 comma 5 del DPR n. 602/73, il Concessionario ha l’obbligo di conservare la copia della cartella di pagamento.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, afferma i principi di diritto di cui in motivazione e restituisce, per il resto, gli atti alla IV Sezione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Ermanno de Francisco, Presidente

Sergio De Felice, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

L'ESTENSORE
Giulio Veltri

IL SEGRETARIO

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA NEL PNRR: BREVI CONSIDERAZIONI DOPO LA PUBBLICAZIONE IN CONSULTAZIONE DEL "QUADRO CONCETTUALE"

di Ebron D'Aristotile – Phd - Dirigente del Servizio Programmazione Economico Finanziaria del SSR della Regione Abruzzo – Esperto di finanza locale

SOMMARIO: 1. Il PNRR e la riforma della contabilità pubblica - 2. Il Quadro concettuale: considerazioni generali - 3. Il Quadro concettuale: analisi del documento - 3.1. Il Quadro concettuale: la rendicontazione ed i postulati - 3.2. I postulati - 3.3. Gli elementi del bilancio d'esercizio e criteri di valutazione - 3.4. La presentazione delle informazioni - 4. Conclusioni.

1. Il PNRR e la riforma della contabilità pubblica

Il PNRR, oltre ad un impegnativo programma di investimenti, prevede la realizzazione ed approvazione di alcune riforme amministrative che si pongono quale obiettivo quello di migliorare l'efficienza e la competitività del Paese, e di favorire, quale riflesso diretto, l'attrattività degli investimenti attraverso una crescita della fiducia di cittadini e imprese verso il nostro paese.

Tra esse, un ruolo certamente non marginale è da assegnare a quelle dirette alla "riforma della P.A." che si propongono di ridurre, o addirittura rimuovere, l'insieme di vincoli o di oneri che rallentano il processo di crescita economica dello Stato. Approfondendo ulteriormente detto aspetto possiamo evidenziare come esse assumano caratteristiche diverse in funzione della strategicità riferita all'intero Programma o a singole missioni dello stesso. In particolare, le prime, definite dallo stesso Piano "abilitanti" sono, nelle intenzioni del legislatore, quelle funzionali alla sua attuazione attraverso la rimozione

di tutti quegli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che ancora condizionano le attività economiche nel paese. Tra queste rintracciamo, con un ruolo certamente non marginale, la riforma 1.15 dal titolo "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual"* con la quale si vuole implementare un sistema di contabilità, in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, basato sul principio *accrual*[1] anche per il settore pubblico, in linea con il percorso tracciato a livello europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (EPSAS)[2].

Occorre, infatti, ricordare come il processo di riforma contabile, oggi scadenzato anche temporalmente nel PNRR, trova la sua origine, ben prima dell'approvazione del regolamento comunitario UE 241/2021[3] che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza a livello europeo: è sufficiente a riguardo richiamare l'articolo 3 della direttiva comunitaria 2011/85/UE per rintracciare in detto articolo un indirizzo vincolante agli Stati membri a dotarsi di sistemi di contabilità pubblica "che coprono in modo completo e uniforme tutti i sotto settori … e contengono le informazioni … per generare dati sul principio *accrual* al fine di predisporre dati basati sulle norme SEC 2010".

Nelle intenzioni del legislatore comunitario, l'introduzione di un sistema "accrual" dovrebbe:

a) da un lato rispondere ad una esigenza di convergenza europea anche nella rappresentazione degli accadimenti aziendali[4];

b) dall'altro, essere in grado di garantire una misurazione sia economica sia patrimoniale dei valori aziendali, anche pubblici, favorendo una più corretta *governance* dei servizi pubblici, attraverso una puntuale quantificazione di indici di efficienza ed efficacia aziendale.

Interessante proprio per comprendere l'esigenza di convergenza europea, rileggere la relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo dal titolo "Verso l'applicazione di principi contabili

[1] Il principio *accrual* è quel principio che vede la rilevazione in bilancio delle transazioni e degli altri eventi economici quando essi si verificano, indipendentemente dal momento in cui si manifestano le relative transazioni finanziarie e/o di cassa.

[2] Per una ricostruzione storica si veda F. CONTE, *L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza – PNRR*, in *www.federalismi.it*, 2021.

[3] Sugli obiettivi della direttiva comunitaria UE 241/2021 si veda R. MUSSARI, *L'armonizzazione della contabilità pubblica in Italia e in Europa: prime riflessioni*, in *L'armonizzazione contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale*, a cura di F. Manes Rossi, E. Caperchione, Milano, 2018, 23.

[4] M. ANZALONE, I. MACRI, S. SIRAGUSA, *La nuova contabilità delle pubbliche amministrazioni pubbliche: Princìpi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Milano, 2015.

armonizzati per il settore pubblico negli Stati membri"[5] - COM(2013) 114 final - dove nell'ambito di un'analisi di contesto, proprio commentando i contenuti dell'articolo 3 della direttiva comunitaria richiamata, si faceva presente come fosse facilmente rintracciabile una incoerenza tra i conti del settore pubblico basati sulla rilevazione dei flussi finanziari e quelli utilizzati nell'ambito delle attività di verifica e di sorveglianza a livello europeo basati sul SEC 95 a sua volta orientato a misurare i fatti di gestione secondo il principio di competenza economica[6], tanto che per giungere a questi ultimi occorre una conversione dei primi basata su correzioni e stime[7].

Da ciò derivava la scelta di Eurostat[8] di promuovere un sistema di principi armonizzati di contabilità per competenza, in linea con i principi del SEC, per tutte le entità del settore pubblico (EPSAS)[9].

Allo stesso tempo come evidenziato nel Quadro concettuale emanato e sottoposto a consultazione pubblica nel mese di aprile scorso, attraverso il nuovo assetto contabile scaturente dalla riforma, si prevede di dotare gli enti pubblici di un importante e nuovo supporto indispensabile per la valorizzazione del patrimonio pubblico, "grazie ad un sistema di imputazione, omogeneo e completo, del valore contabile dei beni delle pubbliche amministrazioni".

In detto nuovo contesto, il ricorso ad una contabilità "accrual" costituisce certamente un punto di snodo essenziale sia per facilitare la

[5] Si tratta di una serie di attività che si inquadrano all'interno del cosiddetto "rapporto IPSAS" in attuazione di quanto previsto dall'articolo 16, paragrafo 3, della richiamata direttiva 2011/85/UE che chiedeva di valutare entro il 31 dicembre 2012 l'adeguatezza dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico (IPSAS) per gli Stati membri.

[6] A riguardo si veda L. GIOVANELLI, S. CAFFÙ, C*ontabilità aziendale versus contabilità statistica. criticità e punti di attenzione per migliorare l'affidabilità della rendicontazione europea*, in *L'armonizzazione contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale*, *op. cit.*, 61.

[7] "È riconosciuta in tal modo la sostanziale incoerenza tra i conti del settore pubblico, che registrano solo i flussi finanziari, e una sorveglianza di bilancio a livello dell'UE basata sui dati forniti secondo il principio di competenza conformemente alle norme del SEC 95. Ciò significa che i dati finanziari devono essere convertiti in dati fondati sul principio di competenza mediante approssimazioni e correzioni, comprese stime su scala macroeconomica. Inoltre, se non esiste una contabilità per competenza a livello microeconomico, le transazioni finanziarie e i bilanci devono essere elaborati attingendo a fonti diverse, il che genera una "discrepanza statistica" tra il disavanzo desunto dai conti non finanziari e quello desunto dai conti finanziari". Relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Verso l'applicazione di principi contabili armonizzati per il settore pubblico negli Stati membri" COM(2013) 114 final.

[8] A riguardo si veda P. BIANCHI, E. BRACCI, G. DABBICCO, I. STECCOLINI, *Armonizzazione contabile in una prospettiva europea. Il caso degli EPSAS*, in *L'armonizzazione contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale*, *op. cit.*, 36 e ss.

[9] Occorre aggiungere, per completezza espositiva, che la riforma abilitante prevista nel PNRR recupera ed ingloba al suo interno un percorso sviluppatosi all'indomani della direttiva del 2011 che ha visto il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF realizzare, in accordo con la Commissione Europea**,** già tre diversi progetti finalizzati ad analizzare *l'accounting maturity* del nostro Paese e, di conseguenza, individuare quelle iniziative più idonee a riguardo. Ci si riferisce a:

- "Design of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting reform in the Italian public administration";
- "Support for the implementation of the accrual IPSAS/EPSAS based accounting in the Italian public administration";
- "Design a chart of accounts for the EPSAS/IPSAS based accrual accounting".

Per un approfondimento a riguardo si veda B. MAZZOTTA, *La contabilità economica nella evoluzione della contabilità pubblica*, in *Amministrazione in Cammino*, 2021.

lettura dei dati macroeconomici a livello europeo sia per migliorare la qualità informativa dei dati di bilancio delle singole entità pubbliche europee.

Sempre dal "rapporto IPSAS", infatti, si evince come, ai fini di una lettura macroeconomica dei dati, la contabilità per competenza sia per la Commissione europea "l'unico sistema informativo" in grado di fornire una rappresentazione complessiva e corretta da un punto di vista finanziario, economico e patrimoniale in quanto impedisce "aggiustamenti di bilancio" possibili con la contabilità di cassa[10]. Al contempo, però, è lo stesso rapporto IPSAS richiamato, che ribadisce come la contabilità di cassa mantenga una sua prerogativa nelle fasi di programmazione e controllo del bilancio e per tale ragione non può essere soppiantata da quella di competenza che, al contrario assumerebbe un ruolo complementare all'altra[11].

Proprio per giungere nei tempi previsti dal PNRR (anno 2026) alla conclusione del percorso implementativo della riforma, lo stesso definisce un action plan che prevede i seguenti *steps*:

1. l'istituzione di un nuovo modello di *governance* per il coordinamento delle attività di riforma contabile;
2. la riduzione delle discordanze tra i diversi sistemi contabili mediante un'azione di convergenza verso un unico insieme di standard contabili;
3. l'elaborazione di un Quadro concettuale unico per l'intera pubblica amministrazione italiana;
4. la definizione di un nuovo piano dei conti unico per le pubbliche amministrazioni, in linea con le migliori pratiche internazionali;

[10] "L'unico sistema informativo generalmente accettato che fornisce un quadro completo e attendibile della posizione finanziaria ed economica e del risultato di bilancio di un'amministrazione pubblica, in quanto presenta un quadro completo di attività e passività, nonché di entrate e spese di un'entità per l'esercizio contabile e al momento della loro chiusura. Nella contabilità per competenza le operazioni non sono registrate al momento del pagamento in contanti, bensì quando è creato, trasformato o estinto un valore economico o quando insorgono, sono trasformati o estinti crediti o obbligazioni. La contabilità di cassa registra le operazioni nell'istante in cui l'importo è incassato o pagato. La contabilità per competenza è economicamente più valida della contabilità di cassa; per questa ragione l'attuale quadro contabile dei controlli di bilancio nell'UE, il SEC 95, si basa sulla contabilità per competenza. Inoltre, il ricorso alla contabilità per competenza nel settore pubblico è necessario perché impedisce un certo tipo di aggiustamenti di bilancio ammessi dalla contabilità di cassa, che consente di anticipare o posticipare un pagamento in modo tale da essere contabilizzato al momento stabilito dall'amministrazione pubblica". Relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Verso l'applicazione di principi contabili armonizzati per il settore pubblico negli Stati membri" COM(2013) 114 final, 4.

[11] "Tuttavia, con la contabilità per competenza non si intende sopprimere o sostituire la contabilità di cassa, in particolare quando quest'ultima è applicata a fini di pianificazione e di controllo di bilancio. Di fatto, la contabilità per competenza deve essere considerata uno strumento complementare piuttosto che un'alternativa alla mera "contabilità di cassa". Nel fornire una visione completa della situazione economica e finanziaria e del risultato economico delle entità, la contabilità per competenza colloca la contabilità di cassa nel contesto generale corrispondente". Relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Verso l'applicazione di principi contabili armonizzati per il settore pubblico negli Stati membri" COM(2013) 114 final, 4.

5. la determinazione dei requisiti fondamentali in materia di informatica, risorse umane e sistemi di gestione finanziaria necessari per implementare con successo la riforma contabile.

Se il primo punto individua quale esigenza iniziale la definizione di un sistema di *governance*[12] che svolga una funzione di impulso e di coordinamento ai fini del rispetto dei *milestones* della riforma, certamente da un punto di vista dell'indagine scientifica e dei riflessi sul sistema amministrativo vigente degli enti, un'importanza maggiore è da assegnare all'elaborazione del Quadro concettuale di cui al punto 3.

A detto punto dedicheremo alcune riflessioni nei paragrafi che seguono.

2. Il Quadro concettuale: considerazioni generali

Il Quadro concettuale è una definizione nuova nell'ambito della contabilità pubblica e rappresenta la traduzione di "conceptual framework" e, cioè, di quel documento preposto alla presentazione sistematizzazione ed esposizione dei concetti fondamentali per lo sviluppo di un'indagine scientifica utile per "guidare la ricerca" e identificare eventualmente la metodologia necessaria.

Anche nell'ambito del percorso di revisione della contabilità pubblica il documento che lo *Standard Setter Board* ha portato all'attenzione degli stakeholders per una consultazione pubblica nel mese di aprile, denominato "Quadro concettuale (proposta di statuizione)", non si discosta da detta impostazione. Se, infatti, ci soffermiamo nella lettura del punto 6 del documento, vediamo come venga precisato che i principi riportati costituiscano la base degli standard contabili attuativi al fine di realizzare una omogeneità interpretativa utile anche per tutte le altre fonti tecniche che verranno predisposte riguardanti il sistema contabile economico patrimoniale, avendo ben presente che nel Quadro concettuale non sono da rintracciare puntuali aspetti operativi che

[12] Il modello di *governance* della riforma ha trovato una sua declinazione operativa all'interno del D.L. n. 152/2021 e precisamente, nel comma 14 dell'articolo 9 che ha assegnato la responsabilità della realizzazione della riforma ad una apposita *Struttura di governance* istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020 che si compone di:

1) la *Commissione "Standard Setter Board" (SSB)* struttura tecnica indipendente con il compito di definire il nuovo sistema unico di contabilità economico-patrimoniale, basato sul principio *accrual* e ispirato agli standard internazionali (IPSAS) ed europei (EPSAS);

2) il *Comitato direttivo*, composto dal Ragioniere Generale dello Stato, dall'Ispettore Generale Capo di Finanza, dall'Ispettore Generale Capo del Bilancio, dall'Ispettore Generale Capo per la Finanza Pubbliche Amministrazioni, dall'Ispettore Generale Capo per la Spesa Sociale, dall'Ispettore Generale Capo per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica, dall'Ispettore Generale Capo per la Contabilità e la Finanza Pubblica e dal Direttore del Servizio Studi Dipartimentale, con funzioni di iniziativa e di indirizzo delle attività dello SSB, nonché di approvazione dei principi e degli standard contabili da questo elaborati;

3) un *Gruppo di consultazione interno al Ministero dell'Economia*;

4) una *Segreteria tecnica*.

spettano ad altre fonti tecniche ma solo l'intelaiatura generale all'interno del quale questi ultimi dovranno inserirsi[13]. In altri termini esso costituisce la cornice di riferimento del nuovo impianto a sua volta incastonato tra le disposizioni definite a livello europeo da Eurostat, e precisamente dall'*EPSAS Working Group*[14] e gli standard applicativi che verranno a seguire approvati in ambito nazionale.

Inoltre, così come chiarito al punto successivo p. 7 "I principi definiti nel Quadro Concettuale forniscono una guida agli operatori nella risoluzione di problematiche riguardanti la rilevazione, la valutazione e la presentazione di operazioni o altri eventi nei documenti finanziari, allorquando manchi una disciplina specifica".

Per quanto riguarda i contenuti del documento, invece, dalla lettura della premessa e dell'indice si evidenzia come il Quadro concettuale appunti la propria attenzione su alcuni aspetti prioritari e precisamente:

a) la definizione dei principi della rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria per finalità informative generali delle amministrazioni pubbliche[15];

b) il chiarimento che il sistema contabile economico-patrimoniale (P. 4) costituirà la principale base della rendicontazione per finalità informative generali da aggiornare attraverso rilevazioni contabili tenute secondo il metodo di registrazione della partita doppia.

Si tratta di una impostazione rivoluzionaria per la contabilità pubblica che sembrerebbe vedere, tutto d'un tratto e con tempi ben delineati, tramontare la contabilità basata sul principio di competenza finanziaria quale principale architrave del proprio sistema di rilevazione.

In altri termini, ad un modello contabile che affiancava "a soli fini conoscitivi" la contabilità economica a quella finanziaria che manteneva,

[13] "I principi definiti nel Quadro Concettuale guidano la statuizione degli standard contabili, fornendo una base comune atta a garantirne omogeneità e coerenza. Tali principi orientano altresì le altre fonti tecniche (manuali operativi, eventuali linee-guida e simili) riguardanti il sistema contabile economico-patrimoniale o la redazione e la pubblicazione dei documenti finanziari per finalità informative generali delle amministrazioni pubbliche. Il Quadro Concettuale non prescrive tuttavia regole di rilevazione, valutazione e presentazione, nei documenti finanziari, di specifiche operazioni o altri eventi. Tale compito è demandato agli standard contabili e alle altre fonti tecniche". Quadro Concettuale in consultazione punto 6.

[14] Il QC si basa su un unico *corpus* di standard contabili nazionali ispirato agli EPSAS in corso di elaborazione e, in assenza di indicazioni provenienti dagli EPSAS, agli IPSAS (p. 5).

[15] P. 9 In questo Quadro Concettuale, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 della Legge n. 196/2009, ivi inclusi gli enti di diritto privato a controllo pubblico. Sono escluse le società. Alcune caratteristiche delle amministrazioni pubbliche rivestono specifica rilevanza ai fini della definizione dei principi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali. In particolare, tali amministrazioni raccolgono una parte significativa delle proprie risorse in forza di poteri sovraordinati e impiegano le risorse, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, per la produzione ed erogazione di una varietà di output nell'interesse di diversi possibili beneficiari (servizi in senso proprio, contribuzioni finanziarie, attività di regolazione e controllo, ecc.). Nel prosieguo, le espressioni erogazione di servizi e servizi erogati sono utilizzate in senso ampio, con riferimento alla produzione ed erogazione di tutte le possibili tipologie di *output* di un'amministrazione pubblica.

dunque, il suo ruolo informativo primario nell'ambito della gestione del bilancio, viene oggi ad affermarsi e vedremo in futuro con quali modalità implementative, un modello che pone al centro la rilevazione economica dei fatti aziendali.

Resta sul punto da comprendere: quale funzione continuerà ad avere la contabilità finanziaria e gli schemi di bilancio per così come oggi noi li conosciamo e, con essa, anche l'impianto normativo vigente disegnato nei suoi principi e criteri essenziali dalla legge di contabilità e finanza pubblica (Legge n. 196/2009), implementato in modo distinto dal D.lgs. n. 118/2011 per le regioni e le altre autonomie locali e dal D.lgs. n. 91/2011 per le amministrazioni centrali.

Il Quadro concettuale, infatti, si preoccupa esclusivamente si delineare i documenti e le modalità di rappresentazione dei valori aziendali in sede di rendicontazione, in linea con quanto avviene a livello privatistico, nulla precisando in merito alle fasi delle entrate e della spesa oggi vigenti, figlie lo ricordiamo, di un modello napoleonico che vede, ancora oggi, nel principio autorizzatorio un cardine del sistema.

In realtà non dobbiamo dimenticare che il modello contabile fin dall'unità d'Italia, con brevi eccezioni, ha contraddistinto il sistema di rilevazione dei fatti aziendali ed ha visto orientare i suoi fini informativi verso una soluzione che evidenziasse i rapporti inter-organici esistenti tra i soggetti preposti al governo ed all'amministrazione, divenendo il mezzo attraverso cui trasmettere all'esterno la sintesi di questo confronto.

Proprio l'affermarsi di questa soluzione ha portato, negli anni, a differenziare sempre più la contabilità pubblica da quella privata, dando luogo ad un autonomo sistema caratterizzato da principi e metodi generali di rilevazione. Infatti, quantunque la contabilità pubblica e privata trovino una origine comune, nel corso dell'Ottocento subiscono uno sviluppo diverso, giungendo ad una formalizzazione di principi e metodi di rilevazione completamente differenti a causa dell'esigenza da parte del soggetto pubblico di privilegiare elementi di controllo preventivo, non presenti nell'impresa privata.

La necessità di assicurare un sistema di controlli tra collettività amministrata e soggetti eletti deputati a governarla ha portato a differenziare lo scopo delle rilevazioni rispetto all'impresa adeguando, di conseguenza, tutti i supporti contabili che sono stati costruiti per fornire informazioni tali da facilitare tale fine.

In questo scenario anche la giurisprudenza della Corte dei Conti e della Corte Costituzionale ha visto indirizzare i propri orientamenti ad una

lettura che fa riferimento alla contabilità finanziaria autorizzatoria come pilastro fondamentale del monitoraggio e della determinazione dell'equilibrio della previsione, gestione e rendicontazione[16]. In quest'ottica sarebbe stato forse opportuno chiarire nel Quadro Concettuale con tutti i limiti che detto documento mantiene, la scelta prevista a riguardo.

E' interessante richiamare sul punto quanto precisato dalla commissione Arconet nel già citato verbale del 13 aprile scorso dove, riconoscendo al bilancio il ruolo di fonte principale di informazione dell'attività di rendicontazione, ribadisce l'esigenza di integrare l'elenco degli allegati, al fine di rendere il documento più comprensibile e leggibile per il cittadino non esperto di materie contabili, ma anche per le P.P.A.A. che dal rendiconto traggono le informazioni per i processi decisionali futuri[17].

D'altra parte, i sistemi contabili pubblici già rilevano al proprio interno una esperienza tipicamente ed esclusivamente economica. Mi riferisco alla contabilità del Sistema Sanitario così come oggi disciplinato[18].

La scelta operata ormai da diversi anni ha determinato di fatto l'abbandono di un sistema autorizzatorio con la perdita pressoché totale della funzione del bilancio di previsione sostituito in alcuni casi dal budget senza, però, quei vincoli operativi che l'impegno di spesa procura nella contabilità dello Stato delle regioni e degli enti locali. È, però, da

[16] Verbale del 13 aprile 2022 della Commissione Arconet che richiama la Sentenza della Corte costituzionale n. 70/2012, in *www.rgs.mef.gov.it*, dove si precisa: "Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti".

[17] "Partendo dalla considerazione che il "bilancio d'esercizio" è la "fonte principale di informazione e rappresenta il cuore della rendicontazione, catturando tutte le informazioni relative alle operazioni di esercizio" (Prof. D'Amore – Presentazione alla Commissione Arconet del 16 marzo 2022) è necessario tenere conto che l'elenco dei documenti che esso comprende e che sono elencati al punto 1.3 dovrebbe essere integrato con altri possibili documenti destinati a rendere effettiva la chiarezza e la comprensibilità soprattutto delle "risultanze patrimoniali" delle gestioni che rappresentano per un ente territoriale la componente di maggiore rilevanza di cui "rendere conto alla comunità amministrata". Ed ancora "appare chiaro come il "Bilancio di esercizio" deve essere un documento illustrato con chiarezza dai documenti che lo accompagnano e che il quadro concettuale debba curare in particolare l'aspetto della leggibilità di tali documenti per il cittadino di media diligenza e prima di tutto il Parlamento, il Governo e tutti gli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione e che applicano tali principi ma soprattutto devono leggere risultati di sintesi del rendiconto utili per i loro processi decisionali. Tale aspetto deve essere a nostro avviso particolarmente curato nel Quadro Concettuale e negli standard applicativi specificando maggiormente le finalità informative in ordine alla componente patrimoniale quale ricchezza disponibile per il futuro e per la sostenibilità finanziaria e intergenerazionale del debito (Art. 81 Costituzione - Art. 10 – Legge n. 243/2012 – Pareggio di bilancio in Costituzione). È necessaria cioè a nostro avviso una maggiore caratterizzazione delle finalità informative in senso pubblicistico (finanza pubblica, vedi, tra l'altro. art. 1 legge n. 196/2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica")". Verbale 13 aprile 2022 della Commissione Arconet.

[18] Sull'armonizzazione del SSN si veda E. ANESSI PESSINA, E. CANTÙ, *Armonizzazione contabile e riaccentramento istituzionale nel Servizio Sanitario Nazionale*, in *L'armonizzazione contabile nel settore pubblico italiano. Implicazioni per le regioni e per i servizi sanitari regionali*, a cura di E. Anessi Pessina, Milano, 2018.

precisare che la riforma contabile ha visto contestualmente la riforma amministrativa con la modifica della *governance* aziendale attraverso le figure del Direttore generale amministrativo e sanitario.

Ben diversa appare invece l'esigenza di controllo preventivo presente in quegli enti in cui sussiste ancora la presenza di organi elettivi quali il consiglio e la giunta.

Un ulteriore aspetto di riflessione riguarda il metodo di rilevazione dei fatti aziendali. Occorre ricordare che le aziende pubbliche hanno optato, fin dall'origine, ad eccezione di un breve periodo nella seconda metà dell'Ottocento[19], per una soluzione basata sulla partita semplice in cui ogni fatto gestionale dava origine al funzionamento di un solo conto che riassumeva tutto il processo decisionale ed autorizzativo collegato ad esso, dalla fase di previsione di spesa fino a quella finale di pagamento[20].

Con l'entrata a regime del D.Lgs. n. 118/2011 (a partire dal 2015) anche gli enti locali hanno dovuto implementare un sistema parallelo di scritture in partita doppia per alimentare i conti economici e patrimoniali e, attraverso la tabella di conversione, generare in automatico le stesse, al fine di giungere al termine dell'esercizio alla costruzione del conto economico e patrimoniale.

Ma, prescindendo anche dal fatto che i piccoli comuni, dopo un lungo confronto sono stati esclusi da detta procedura ed autorizzati a mantenere una contabilità economico semplificata, anche per gli enti superiori ai 5.000 abitanti non è mai cresciuta una cultura della misurazione economico patrimoniale che è stata vista sempre come una figlia minore del sistema.

Anche su detto aspetto occorrerà sviluppare una riflessione finalizzata a dotare le strutture amministrative degli enti, a iniziare da quelli più piccoli, di risorse umane e strumentali adeguate affinché il passaggio avvenga in maniera graduale e con risultati apprezzabili. Bisogna infatti segnalare che sia l'implementazione del D.Lgs. n. 77/1995 con i modelli introdotti dal D.P.R. n. 194/1996 (prospetto di conciliazione) sia del

[19] Si veda P. D'ALVISE, *Contabilità di Stato*, Firenze, 1919. Nel testo l'autore sottolinea come nel 1874 lo Stato italiano introdusse scritture con il metodo della partita doppia ben presto abbandonate per passare al metodo logismografico e quindi per tornare nuovamente, una volta venuto meno Cerboni, al metodo della partita semplice.

[20] "Il metodo della partita semplice si basa invece sul presupposto che il potere dell'azienda pubblica di influenzare i fatti economici si rinnovi ogni anno e sia, per sua natura istituzionale, duraturo, per cui diventa essenziale controllare annualmente l'equilibrio ab origine delle decisioni di prelievo e di impiego della ricchezza e seguire, poi, fase per fase, lo sviluppo della singola decisione per impedire la rottura di tale equilibrio". Cfr. E. BORGONOVI, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2005, 309.

D.Lgs. n. 118/2011 ha visto registrare da parte della maggior parte degli enti numerose difficoltà[21].

3. Il Quadro concettuale: analisi del documento

Dalle considerazioni contenute nel paragrafo precedente discendono le ulteriori riflessioni in merito anche agli specifici capitoli che definiscono nel suo complesso il Quadro concettuale e cioè:

1. la rendicontazione
2. i postulati
3. la valutazione degli elementi del bilancio
4. la presentazione delle informazioni.

3.1 Il Quadro concettuale: la rendicontazione ed i postulati

Il paragrafo riguardante la rendicontazione si preoccupa di affermare il principio della natura informativa dei documenti di rendicontazione che a tal riguardo costituiscono "il principale strumento di informazione finanziaria per quegli utilizzatori che non si trovano, nei confronti di un'amministrazione pubblica, nella condizione di ottenere la produzione di documenti finanziari specifici per le proprie esigenze".

È opportuno ricordare che il p. 3 del Quadro Concettuale individui i documenti "obbligatori" definiti genericamente come documenti della rendicontazione finanziaria. Come abbiamo già fatto notare, in nessuno di essi è rinvenibile il vigente "Conto del Bilancio" che, si ricorda, per ciascuna unità elementare di bilancio, mette a confronto quelle fasi delle entrate e della spesa aventi rilevanza esterna[22].

Il rendiconto finanziario dei flussi di cassa di cui al punto c) dell'elenco precedente richiama sia nella definizione sia nei contenuti il documento che già viene predisposto ai sensi della legislazione vigente dalle imprese private e che nei contenuti non presentano elementi di concordanza con il principale documento finanziario oggi approvato dagli enti.

[21] Al riguardo, si segnalano le difficoltà di approccio e di realizzazione che gli Enti Territoriali hanno registrato nell'applicazione concreta della contabilità economico – patrimoniale in attuazione dell'art. 2, comma due, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. Ciò è avvenuto, si sottolinea, pur prevedendo la riforma un'integrazione tra la Contabilità finanziaria autorizzatoria e la contabilità economico–patrimoniale, in attuazione del "Principio contabile applicato concernente la contabilità economico–patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria (All. 4/3 al D.Lgs. n. 118/2011)", accompagnata da strumenti di facilitazione delle scritture concomitanti tenute secondo il metodo della partita doppia. – Verbale Arconet 13 aprile 2022.

[22] Nella parte entrate, infatti, sono confrontate nelle varie colonne le somme accertate ed incassate mentre nella parte spesa le somme impegnate e pagate.

Da tale punto di vista il documento che maggiormente si avvicinerebbe al conto del bilancio sarebbe certamente quello rubricato alla lettera e) *raffronto tra importi preventivi e consuntivi* ma la precisazione che ne limita la compilazione alle *amministrazioni che redigono il bilancio di previsione o budget su base economico-patrimoniale* vede circoscrivere l'utilizzo del modello a enti diversi dagli enti locali[23].

Se, come sembrerebbe di capire, il bilancio di previsione e la contabilità finanziaria quantunque depotenziate nel loro ruolo continuano a sopravvivere nel nuovo sistema contabile, sarebbe necessario comprenderne la correlazione con i documenti di rendicontazione elencati al fine di evitare che perda quella funzione nodale di controllo preventivo oggi riconosciutogli[24].

Sussiste inoltre una criticità anche terminologica ben evidenziata dal verbale Arconet che potrebbe essere corretta al fine di evitare malintesi in particolare negli enti che applicano la contabilità finanziaria. La definizione *rendicontazione finanziaria per finalità informative generali e documenti finanziari per finalità informative generali*[25]*,* potrebbero risultare fuorvianti per molti operatori degli enti abituati ad assegnare loro un diverso significato volto a privilegiare una rendicontazione riconducibile alla contabilità finanziaria. Certo si tratta di una problematica di secondo livello che verrebbe certamente metabolizzata nel tempo ma che, in una prima fase applicativa dei nuovi standard potrebbe generare confusione come già evidenziato dalla commissione ARCONET nel verbale della riunione del 13 aprile scorso[26]. La contabilità pubblica, infatti, ha sempre riferito il concetto di rendicontazione finanziaria a quella che applica il principio di competenza finanziaria (oggi potenziata).

Passando all'analisi dei vari documenti richiamati nel Quadro Concettuale si vede come quello da cui sono ricavabili le maggiori informazioni è il bilancio d'esercizio (attenzione siamo di fronte alla

[23] Il riferimento esplicito è a quegli enti della PA che applicano solo la contabilità economico patrimoniale.

[24] Si veda F.G. GRANDIS, A. FEDERICI, *I 7 vizi della competenza finanziaria degli Enti territoriali italiani e i 4 ostacoli all'armonizzazione europea,* Urbino, 2020, 59.

[25] L'espressione *rendicontazione finanziaria per finalità informative generali,* espressione corrispondente al termine anglosassone *General Purpose Financial Reporting* (o anche semplicemente rendicontazione) viene utilizzata come sintesi dell'espressione estesa *rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria per finalità informative generali.* Le espressioni *documenti finanziari per finalità informative generali,* corrispondente al termine anglosassone *General Purpose Financial Reports* (di seguito anche documenti finanziari) viene utilizzata, con un significato più ampio di quello che tradizionalmente assumono nel contesto della contabilità finanziaria delle amministrazioni pubbliche in Italia.

[26] Si osserva che la terminologia impiegata in tutto il documento, orientata dalla scelta iniziale sopra riportata, può ingenerare dubbi e confusione interpretativa rispetto ai termini usati nei principi contabili generali e applicati allegati al D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i e riferiti alla "contabilità finanziaria autorizzatoria" (Principio generale della competenza finanziaria n. 16 – All. 1 e Principio applicato sulla contabilità finanziaria All. 4/2 - ambedue al citato D.Lgs. n. 118/2011).

definizione civilistica/privatistica e non pubblica) anche se, in modo alquanto generico si precisa che la fase di rendicontazione si avvale anche di documenti finanziari ulteriori che forniscono informazioni supplementari rispetto a quelle presentate in esso. Infatti, considerato il diverso fine delle amministrazioni pubbliche e, cioè, quello di soddisfare i bisogni della collettività, il Quadro Concettuale al punto 1.18 che le informazioni contenute nel bilancio d'esercizio devono essere lette in un contesto più ampio, finalizzato a dare evidenza della capacita della singola amministrazione di garantire adeguati livelli di erogazione dei servizi pubblici e, in quest'ottica, diventa essenziale integrare i dati di bilancio con ulteriori informazioni relative alle risorse consumate, quali input del sistema, alla tipologia, qualità e quantità dei servizi erogati, quali *output* del sistema ed anche agli impatti socio economici ed ambientali (*outcome*)[27]. Resta da comprendere come avverrà questa rappresentazione di ulteriori informazioni: saranno i prossimi standard a fornirci risposte a riguardo.

Soffermandosi sulla struttura e contenuto del "bilancio d'esercizio", il Quadro concettuale precisa che nell'ottica di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, del risultato economico e dei flussi di cassa di un'amministrazione pubblica esso dovrà necessariamente comprende almeno alcuni documenti quali:

a) lo stato patrimoniale;

b) il conto economico;

c) il rendiconto finanziario dei flussi di cassa;

d) il prospetto delle variazioni del patrimonio netto;

e) il raffronto tra importi preventivi e consuntivi (per quelle amministrazioni che redigono il bilancio di previsione o budget su base economico-patrimoniale);

f) la nota integrativa.

Dalla lettura del documenti si evince come l'obiettivo che ci si pone con una documentazione così strutturata è quella di non limitarsi ad una presentazione contabile dei dati, ma anche di accompagnare quest'ultimi con informazioni quali-quantitative che possano aiutare gli

[27] "Le informazioni esposte nel bilancio d'esercizio vanno collocati nel contesto di una complessiva valutazione della capacità di un'amministrazione pubblica di conseguire gli obiettivi relativi all'erogazione dei servizi pubblici. È quindi necessario accompagnare l'informazione fornita dal bilancio di esercizio con informazioni riguardanti le risorse consumate (*input*), la tipologia, il volume e la qualità dei servizi erogati (*output*), gli impatti sociali, economici ed ambientali prodotti (*outcome*). Queste informazioni son solitamente presentate attraverso indicatori e altre forme di rappresentazione della performance, utili a misurare l'efficienza, l'efficacia e l'impatto". Quadro Concettuale punto 1.18

stakeholders interessati (le amministrazioni pubbliche, i fornitori delle risorse e i beneficiari dei servizi, i soggetti che apportano risorse quali contribuenti, prestatori di capitale a titolo gratuito o di credito, i fornitori di beni e servizi, i dipendenti ed altri, gli organi di controllo esterni) in una lettura dei dati e della capacità dell'ente di erogare servizi nel futuro.

Anche sul punto si vuole far notare una particolare attenzione, in controtendenza con il passato, ai cosiddetti *stakeholders* esterni[28] ma, al contempo l'assenza di qualsiasi documento volto a rilevare quella corretta dinamica di rapporti tra consiglio e giunta che fino ad oggi, anche in forza del principio autorizzatorio, ha costituito la base dell'impianto contabile pubblico.

3.2 I postulati

Sempre nel Quadro concettuale, definito il fine del sistema contabile vengono presentati i cosiddetti "postulati" o principi generali di base a cui gli standard applicativi dovranno riferirsi.

[28] In generale le informazioni fornite devono consentire di valutare aspetti quali:
a) la capacità dell'amministrazione pubblica di preservare le risorse affidate alla sua gestione e di tutelare l'equità intergenerazionale;
b) la disponibilità di risorse materiali, immateriali e finanziarie adeguate a permettere l'erogazione di servizi anche in futuro (capacità operativa);
c) la capacità di adempiere alle proprie obbligazioni nel breve termine (grado di liquidità) e nel medio-lungo termine (grado di solvibilità);
d) la capacità di continuare a finanziare le proprie attività in maniera adeguata e, quindi, di perseguire i propri obiettivi operativi in futuro (capacità finanziaria), anche in termini di dipendenza da risorse finanziarie e di esposizione a fattori di rischio al di fuori del proprio controllo;
e) i risultati conseguiti in termini di quantità, qualità, efficienza ed efficacia dei servizi erogati, nonché di conformità con il quadro normativo di riferimento;
f) la capacità di adattamento alle mutevoli circostanze che si manifestano nell'ambiente esterno e che possono impattare sulla natura e la composizione delle attività svolte e dei servizi erogati (anticipazione e gestione dei rischi).
Più in particolare:
- lo *Stato Patrimoniale* deve contenere informazioni riguardanti il patrimonio e le sue obbligazioni nei confronti dei terzi al termine di un periodo amministrativo al fine di valutare:
a) la capacità dell'amministrazione pubblica di preservare le risorse affidate alla sua gestione;
b) la disponibilità di risorse materiali, immateriali e finanziarie adeguate a permettere l'erogazione di servizi anche in futuro (capacità operativa);
c) la capacità di adempiere alle proprie obbligazioni nel breve termine (grado di liquidità) e nel medio-lungo termine (grado di solvibilità);
d) la capacità di continuare a finanziare le proprie attività in maniera adeguata e, quindi, di perseguire i propri obiettivi operativi in futuro (capacità finanziaria), anche in termini di dipendenza da risorse finanziarie e di esposizione a fattori di rischio al di fuori del proprio controllo.
- Il *Conto Economico* deve riportare le informazioni circa i proventi ed i ricavi nonché i costi e gli oneri di competenza economica di un periodo amministrativo per misurare:
a) l'efficienza e l'economicità della gestione dei servizi e dell'amministrazione nel suo complesso;
b) le fonti e la misura di copertura dei costi e degli oneri;
c) la capacità di conservare l'integrità del patrimonio a tutela dell'equità intergenerazionale;
d) il rispetto dei vincoli e il conseguimento degli obiettivi già formalizzati, in termini di proventi/ricavi e costi/oneri, nel bilancio di previsione o budget del medesimo periodo amministrativo.
- il *rendiconto finanziario dei flussi di cassa* deve contenere le informazioni circa le fonti e gli impieghi di denaro nel periodo amministrativo (flussi di cassa) per verificare:
a) l'impatto della gestione sulla liquidità e la solvibilità dell'amministrazione pubblica;
b) i flussi di cassa atti a sostenere l'erogazione dei servizi nei futuri periodi amministrativi;
c) il rispetto dei vincoli e il conseguimento degli obiettivi già formalizzati, in termini di incassi e pagamenti, nel bilancio di previsione o budget del medesimo periodo amministrativo.

Il punto 2.4 del documento ne individua un numero certamente inferiore a quelli individuati e determinati dall'allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011[29]. In particolare, vengono richiamati quelli della:

a) Significatività;

b) Rappresentazione veritiera e corretta;

c) Prudenza;

d) Verificabilità;

e) Comprensibilità;

f) Comparabilità;

g) Tempestività;

h) Continuità.

Innovativo rispetto al passato sono le precisazioni contenute nel punto 2.34 in merito all'applicazione degli stessi, chiarendo che la loro applicazione è sottoposta a vincoli dell'informazione, in termini di rilevanza, costi-benefici e bilanciamento tra i postulati.

Restano, però, alcune perplessità riguardanti la mancata previsione tra essi di postulati di natura prettamente finanziaria che, fino ad oggi, hanno comunque costituito la spina dorsale del sistema contabile pubblico.

Come evidenziato dalla Commissione Arconet nel più volte richiamato verbale manca in particolare qualsiasi riferimento al principio di equilibrio del bilancio[30] anche alla luce delle modifiche costituzionali intervenute negli ultimi anni che hanno ribadito detto principio negli

[29] Si ricorda che l'allegato 1 previsto dall'articolo 3 comma 1 del D.Lgs. n. 118/2011 prevede i seguenti "Principi generali o postulati":

1. Principio dell'annualità
2. Principio dell'unità
3. Principio dell'universalità
4. Principio dell'integrità
5. Principio della veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità
6. Principio della significatività e rilevanza
7. Principio della flessibilità
8. Principio della congruità
9. Principio della prudenza
10. Principio della coerenza
11. Principio della continuità e della costanza
12. Principio della comparabilità e della verificabilità
13. Principio della neutralità
14. Principio della pubblicità
15. Principio dell'equilibrio di bilancio
16. Principio della competenza finanziaria
17. Principio della competenza economica
18. Principio della prevalenza della sostanza sulla forma

[30] Su detto aspetto si veda E. GUARINI, *Armonizzazione contabile ed equilibri di bilancio negli enti locali: principi e modelli di riferimento nel contesto europeo*, in *L'armonizzazione contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale*, *op. cit.*, 111 e ss.

articoli 81, 97 e 119 della Carta costituzionale. È opportuno ricordare come la suddetta Commissione abbia ribadito che detto concetto di equilibrio va ben oltre l'equilibrio finanziario e come riportato nel principio generale n. 15 dell'allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011: "Nel sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica, gli equilibri stabiliti in bilancio devono essere rispettati considerando non solo la fase di previsione, ma anche la fase di rendicontazione come prima forma del controllo interno, concernente tutti i flussi finanziari generati dalla produzione, diretta o indiretta e quindi effettuata anche attraverso le altre forme di gestione dei servizi erogati e di altre attività svolte.

Il principio dell'equilibrio di bilancio, quindi, è più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione autorizzatorio. Anche la realizzazione dell'equilibrio economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al budget ed al preventivo economico sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico.

L'equilibrio finanziario del bilancio non comporta necessariamente una stabilità anche di carattere economico e patrimoniale.

Il principio dell'equilibrio di bilancio, quindi, deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata".

Inoltre, manca qualsiasi riferimento al principio autorizzatorio che, oggi, nell'ordinamento vigente, trova un suo esplicito anche se indiretto richiamo nel principio 16 della competenza finanziaria[31]. Si tratta anche in questo caso di una scelta ben definita che, però, lascia dubbi applicativi nel modello disegnato e, in particolare, sembra imporre una revisione anche della parte del D.Lgs. n. 267/2000 degli enti locali dove vengono definite le funzioni dei vari organi ed i rapporti tra gli stessi.

[31] Il principio 16 All. 1 al D.Lgs. n. 118/2011 precisa "Il principio è applicato solo a quei documenti di natura finanziaria che compongono il sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione che adotta la contabilità finanziaria, e attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione. Le previsioni del bilancio di previsione finanziario hanno carattere autorizzatorio per ciascuno degli esercizi cui il bilancio si riferisce, costituendo limite agli impegni e ai pagamenti, fatta eccezione per le partite di giro/servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di cassa. La funzione autorizzatoria fa riferimento anche alle entrate, di competenza e di cassa per accensione di prestiti".

3.3 Gli elementi del bilancio d'esercizio e criteri di valutazione

Proseguendo nella lettura del Quadro Concettuale si vede come esso dedichi la propria attenzione, dopo aver analizzato i postulati contabili agli "elementi di bilancio" ed ai criteri di valutazione degli stessi.

In particolare, gli "elementi" di bilancio sono intesi quali insiemi omogenei di valori contabili che misurano gli effetti degli eventi e delle operazioni effettuate e che trovano rilevazione nella struttura dei vari documenti del bilancio attraverso una rappresentazione in classi e sotto-classi riconducibili a 5 principali insiemi e precisamente:

a) le attività;

b) le passività;

c) il patrimonio netto;

d) i proventi e i ricavi;

e) i costi e gli oneri.

Per ciascuno di essi il Quadro concettuale fornisce una cornice interpretativa.

Le *attività e le passività* riassumono rispettivamente tutte quelle risorse e obbligazioni che sono il risultato di un'operazione o altro evento passato. In particolare, per quanto concerne le obbligazioni la perimetrazione proposta per esse nell'ambito della passività è relativa a quelle riconducibili a "obbligazioni giuridiche vincolanti" che derivano "da situazioni fattuali nelle quali un'amministrazione pubblica non disponga di realistiche possibilità di evitare un futuro trasferimento di risorse, pur in assenza del perfezionamento di un rapporto giuridico obbligatorio nei confronti di una parte terza".

Il *patrimonio netto* invece, in analogia a quanto definito in contesti privatistici e pubblici vigenti è quel valore finanziario determinato dalla differenza tra il totale delle attività e il totale delle passività con una distinzione obbligatoria almeno nelle tre principali partizioni costituite da fondo di dotazione, riserve disponibili e indisponibili e risultato economico di esercizio. Esso comprende anche i *conferimenti di mezzi propri* intesi quali afflussi di risorse da soggetti terzi (tipicamente altre amministrazioni pubbliche), preordinati a dotare l'amministrazione conferitaria delle risorse necessarie allo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Per quanto riguarda i criteri di valutazione delle attività e delle passività il Quadro Concettuale fornisce alcune precisazioni che permettono di comprendere la funzione ed il ruolo dello stesso QC e degli standard nazionali che seguiranno nel contesto di armonizzazione europea.

Infatti, il *Conceptual Framework EPSAS*, a cui anche quello nazionale dovrà riferirsi, rinvia la trattazione dei criteri di valutazione delle attività e delle passività ai singoli EPSAS ed anche il *Conceptual Framework IPSASB* a cui gli EPSAS fanno riferimento per quanto compatibili, nella parte che contiene l'esposizione dei criteri di valutazione, è attualmente in fase di revisione. Ne consegue che in nota al QC viene precisato che il capitolo "sarà oggetto di revisione da parte dello SSB alla luce dell'elaborazione degli standard nazionali e dell'evoluzione delle fonti internazionali".

In questa incertezza il *framework* nazionale nel paragrafo 4 ipotizza che i criteri di valutazione applicabili ad un'attività o a una passività possano essere diversi. La scelta viene rinviata anche in questo caso ai singoli standard definendo nelle more solo un principio generale per cui il criterio applicato deve soddisfare gli obiettivi della rendicontazione finanziaria per finalità informative generali e rispettare i postulati e i vincoli dell'informazione presentata nel bilancio di esercizio.

In ogni caso i criteri di valutazione applicabili ad un'attività o a una passività sono riconducibili ai modelli

- a "valori storici" il cui criterio fondamentale è appunto il "costo storico";
- a "valori correnti", facendo riferimento al "fair value" che generalmente viene ricondotto alla definizione di valore di mercato ma che, in particolari circostanze, può essere determinato con criteri diversi dal riferimento diretto a prezzi o quotazioni di mercato, soprattutto nel caso in cui non esista un mercato aperto, attivo e ordinato per l'attività o la passività oggetto di valutazione[32].

Nello specifico ed andando ad analizzare i criteri applicabili alle *attività,* il Quadro concettuale prevede che:

- con riferimento al costo storico, esso è da intendere quale *il corrispettivo dovuto per acquistare dall'esterno, ovvero il sacrificio economico sostenuto per produrre all'interno, un'attività.* Le attività sono rilevate inizialmente al loro costo di acquisto o di produzione e successivamente ridotte nel tempo per tener conto della diminuzione del potenziale di

[32] Per tali motivi, nel Quadro Concettuale si preferisce non utilizzare l'espressione *fair value*.

servizio o dei benefici economici ritraibili dall'attività, dovuti al consumo o ad altre cause;

- con riferimento ai criteri di valutazione delle attività riconducibili al modello a valori correnti, invece, i criteri applicabili alla valutazione di un'attività a valori correnti sono:

  a) valore di mercato;

  b) costo di sostituzione

  c) prezzo netto di vendita;

  d) valore d'uso.

  Per quanto riguarda invece *le passività*:

- il costo storico è determinato come il corrispettivo ricevuto per assumere la relativa obbligazione, pari al denaro o suoi equivalenti o al valore degli altri beni ricevuti al momento nel quale la passività è sorta. Detto criterio non è applicabile per le passività che non nascono da operazioni di scambio e non è appropriata per le passività la cui misura possa variare nel tempo.
- i criteri di valutazione delle passività riconducibili al modello a valori correnti sono invece:

  a) costo di adempimento;

  b) valore di mercato;

  c) costo di estinzione immediata.

  Con riferimento, infine, agli elementi del conto economico il Quadro Concettuale distingue:

- i *ricavi* intesi quali incrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica, diversi da quelli derivanti da conferimenti di mezzi propri e dai proventi. Quest'ultimi, infatti (definiti al punto 3.20) sono incrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica, diversi da quelli derivanti da conferimenti di mezzi propri, che hanno origine da operazioni non di scambio. I proventi cioè non richiedono necessariamente una diretta correlazione con il servizio o i servizi erogati dall'amministrazione.
- I *costi* definiti quali decrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica diversi da quelli derivanti da devoluzioni di mezzi propri e dagli oneri. Anche quest'ultimi sono infatti, decrementi nel patrimonio netto di un'amministrazione pubblica, diversi da quelli derivanti da devoluzioni di mezzi propri, che hanno origine da operazioni non di scambio.

3.4 La presentazione delle informazioni

L'ultima parte del Quadro Concettuale si occupa della modalità di presentazione dell'informazione nei documenti di bilancio. A riguardo distingue:

a) le informazioni principali che contengono i "messaggi chiave" e sono presentate nei prospetti contabili e riguardano la situazione patrimoniale, il risultato economico e i flussi di cassa;

b) le informazioni integrative che, invece, forniscono elementi che agevolano la comprensione, la comparazione e la verifica dell'informazione principale da parte degli utilizzatori e che, per tali ragioni, sono contenute nella nota integrativa. In particolare, nella nota integrativa dovranno essere presentati:

a) i criteri di rilevazione e valutazione delle voci presentate nei prospetti contabili;

b) per specifiche voci presentate nei prospetti contabili, l'eventuale valore determinato con criteri diversi da quelli utilizzati ai fini dell'iscrizione nei prospetti contabili stessi, laddove previsto da uno standard;

c) il dettaglio delle voci presentate nei prospetti contabili;

d) informazioni che non soddisfano i requisiti per la presentazione nei prospetti contabili, ma che sono significative per gli utilizzatori;

e) altre informazioni utili alla comprensione, alla comparazione e alla verifica delle informazioni presentate nei prospetti contabili.

Viene, inoltre, chiarito che la scelta di collocare un'informazione nel bilancio d'esercizio o in un altro documento finanziario per finalità informative generali dovrà essere definito negli standard tenendo conto:

a) della natura dell'informazione;

b) dei vincoli derivanti da eventuali norme specifiche;

c) della correlazione fra le informazioni da collocare e le altre presentate in uno specifico documento;

d) dell'opportunità di presentare l'informazione in un distinto documento, qualora tale scelta soddisfi meglio gli obiettivi della rendicontazione.

Condizione comunque essenziale per la loro comparabilità è la costanza nel tempo e l'uniformità nello spazio delle modalità con le quali le informazioni sono organizzate.

In quest'ottica, l'adozione di schemi di bilancio di esercizio obbligatori è funzionale alla standardizzazione delle modalità con le quali le informazioni sono presentate dalle amministrazioni pubbliche. A tal fine il QC richiede che vengano definiti i prospetti contabili, assumendo precise e vincolanti decisioni in merito a:

a) il tipo e il numero dei prospetti;

b) la struttura dei prospetti;

c) l'identificazione di aggregati (classi, sottoclassi e simili);

d) il raggruppamento, l'ordinamento e la numerazione delle voci;

e) la disaggregazione dei totali in subtotali.

Infine, nell'ultimo paragrafo, il QC torna a ribadire l'importanza della pubblicità dei documenti di bilancio e degli altri documenti finanziari per finalità informative generali. Essi sono definiti *documenti pubblici* e, pertanto, nel rispetto delle norme sulla trasparenza, devono essere pubblicati nei siti web istituzionali favorendo le finalità informative generali.

Nella stessa ottica, viene chiesto alle amministrazioni pubbliche di utilizzare ogni mezzo utile a rendere l'informazione finanziaria disponibile e comprensibile agli utilizzatori, anche attraverso la pubblicazione di sintesi, estratti e documenti specifici per le esigenze di particolari gruppi di utilizzatori.

4. Conclusioni

Valutare una riforma di così ampia portata, inquadrata all'interno di una riforma europea della contabilità pubblica, appare certamente difficile.

Dopo tanti tentativi avviati ed abortiti nel corso di circa 200 anni di storia unitaria del paese, sembrerebbe che l'idea di introdurre un modello contabile basato sul metodo della partita doppia sia, questa volta, in fase di realizzazione.

Certo, se da un lato l'esigenza di armonizzazione contabile a livello europeo sta prospettando una rivoluzione culturale nella rappresentazione dei fatti aziendali degli enti locali e della P.A. in genere, dall'altro restano perplessità sulle modalità di gestione dei rapporti di delega esistenti oggi, nell'ambito del processo di

programmazione e controllo, tra gli organi politici e tra questi e gli organi tecnici.

Il rapporto esistente tra DUP, DEFR o altro documento di programmazione strategica triennale, bilancio di previsione e Bilancio gestionale/PEG, basato sul principio di competenza finanziaria potenziata ed alla base, oggi, di un processo di declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi, dovrà trovare un suo riposizionamento nell'ambito dei processi decisionali pubblici.

Vero è che, quantunque in questa occasione la contabilità *accrual* sembrerebbe accreditarsi quale strumento di misurazione aziendale in modo del tutto autonomo dalla contabilità finanziaria tradizionale, non risulta chiaro che fine faccia il modello contabile oggi vigente di contabilità economica[33] e come essa si interfacci con quella finanziaria e con i vari strumenti di programmazione in precedenza richiamati.

Certamente gli strumenti di budget ampiamente utilizzati in ambito privatistico potrebbero, se non inizialmente ma con il tempo, sostituire i documenti preventivi oggi vigenti, ma si tratta di un passaggio di proporzioni culturali che richiede tempo, risorse e piani di formazione fin ora poco chiari e definiti.

Pensare di poter applicare al termine del PNRR i nuovi modelli, postulati e principi appare alquanto utopistico viste le esperienze passate degli enti locali che hanno già vissuto una doppia riforma prima nel 1995 e poi nel 2015. Ci si riferisce al D.Lgs. n. 77/1995 con l'introduzione del prospetto di conciliazione[34] ed a quella del D.Lgs. n. 118/2011[35], al termine del periodo triennale di sperimentazione con l'introduzione del piano dei conti integrato e della tabella di correlazione dei conti finanziari in economico patrimoniali.

L'esperienza a riguardo ci ha insegnato come una volta delineato in modo puntuale il nuovo modello contabile, i tempi per giungere ad una diffusa, sufficiente e attendibile applicazione della riforma sono ben più lunghi di quelli prospettati nell'action plan del PNRR.

[33] In merito alla qualità delle informazioni ricavabili dalla contabilità economico patrimoniale oggi vigente si veda F.G. GRANDIS, A. FEDERICI, *I 7 vizi della competenza finanziaria degli Enti territoriali italiani e i 4 ostacoli all'armonizzazione europea, op. cit.*, 74.

[34] Per un approfondimento si veda E. D'ARISTOTILE, F. ROSA, *Introduzione alla contabilità economica negli enti locali*, Bergamo, 1996.

[35] Per un approfondimento si veda E. D'ARISTOTILE, F. ROSA, *Manuale di contabilità armonizzata. Guida all'introduzione del nuovo sistema contabile*, Bergamo, 2014 e E. D'ARISTOTILE, *Manuale di contabilità degli enti locali. Programmazione, gestione, rendicontazione nel sistema contabile armonizzato*, Bergamo, 2015.

Con ciò non si vuole mettere in discussione la riforma che presenta tra l'altro aspetti certamente apprezzabili[36], ma le modalità con cui ci si appresta a viverla.

Due appaiono le criticità da affrontare fin d'ora e con adeguata energia:

– la definizione di un adeguato sistema informatico a sostegno del nuovo sistema informativo aziendale;
– la predisposizione di una attività di supporto ai responsabili dei servizi finanziari degli enti che saranno i veri artefici della riforma.

Il corretto mix di risorse e soluzioni su detti punti rappresenta certamente uno dei gangli nodali su cui si baserà da un lato la riuscita della riforma[37] e dall'altro un salto culturale nella misurazione pubblica ormai da troppo tempo attesa.

[36] "...dal momento che si ispira ed attua i principi internazionali, la nuova contabilità assume un ruolo più autonomo, astratto, staccato dalle vicende quotidiane del nostro Paese. Non appare per nulla modificabile (così come deve essere) a seconda delle esigenze e/o degli interessi di parte o delle pressioni momentanee finalizzate a creare o a nascondere situazioni, rispettivamente, di comodo o di svantaggio, in un regime di scarsa trasparenza e poca coerenza generale". Cfr. M. BELLESIA, G. FARNETI, *In consultazione pubblica il primo passo della nuova contabilità economico-patrimoniale "accrual" delle PA*, in *AziendItalia*, 4, 2022.

[37] Si stima che nel 2026 la contabilità economico-patrimoniale *accrual* sarà entrata in vigore in almeno il 90 per cento delle pubbliche amministrazioni, per poi essere applicata all'intero comparto negli anni immediatamente successivi.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO COME NUOVA FORMA DI CONTROLLO: SPUNTI RICOSTRUTTIVI

(il Signor de La Palisse quando finì di vivere morì. O no?)[1]

dell'Avv. Cristiano Maninchedda, funzionario della Presidenza del Consiglio.

1. Premessa: l'accesso civico generalizzato 2. Il controllo democratico (introduzione). 2.1 Il controllo parlamentare. 2.2 L'accesso agli atti degli enti locali. 3: L'accesso civico generalizzato: ricostruzione dell'istituto. 3.1: natura giuridica dell'istituto e Adunanza Plenaria n. 10/2020. 3.2 le ricostruzioni alla luce dei canoni costituzionali: diritto fondamentale e sue relazioni con il bilancio dello Stato. 4. I limiti: cenni alla tutela della privacy ed al ruolo delle tecnologie digitali. 5. Conclusioni.

1. Premessa: l'accesso civico generalizzato

Con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 è stato introdotto l'istituto del c.d. accesso civico generalizzato, novellando il d. lgs n. 33 del 2013, nell'ambito del principio generale di trasparenza dell'attività amministrativa.

Il presente contributo non vuole tendere ad una trattazione compiuta di tutti gli aspetti dell'istituto; ma solo ad una panoramica generale con l'intento di aggiungere qualche osservazione dandone una elaborazione sistematica.

Al riguardo si deve premettere che l'accesso civico generalizzato sembra avere una triplice natura: esso, infatti, costituisce sia una delle manifestazioni del principio di trasparenza, sia l'oggetto di un diritto (di accesso, per l'appunto, ma c'è chi evoca anche la figura dell'interesse legittimo), sia una forma di controllo.

[1]Le considerazioni espresse nel presente contributo non impegnano ad alcun titolo l'Amministrazione di appartenenza.

In questa premessa si esaminerà l'istituto nell'ottica del terzo profilo, quello del controllo[2].

L'art. 5, commi 2 e 3, di tale articolato normativo prevede, in particolare, che "*allo scopo di favorire* ***forme diffuse di controllo*** *sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.*" (comma 2).

L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione.." (comma 3).

L'ordinamento italiano, come è noto, in realtà contemplava già prima del 2016 due tipi di accesso documentale:

- quello classico, previsto dalla legge n. 241/90, in base al cui art. 22, comma 1, per diritto di accesso si intende "*il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi*", a condizione di averne legittimazione e cioè di avere un "*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*";
- l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale dell'amministrazione di determinati atti previsti dalla legge, cui corrisponde specularmente il diritto di "chiunque" di conoscere detti atti e di accedere ai siti di cui sopra, con la connessa tutela giurisdizionale (artt. 2, 3, 5 comma 1 e 50 del d. lgs n. 33 del 2013).

Fra queste due forme di accesso e quella introdotta dai citati commi 2 e 3 dell'art. 5, e dall'art. 5 bis, la differenza fondamentale – salvo quanto sarà ulteriormente chiarito nel prosieguo – è la seguente:

l'accesso documentale classico necessita, per essere esercitato, di avere una legittimazione specifica e cioè un "*interesse diretto, concreto e attuale*"; l'accesso civico generalizzato, invece, "*non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*", in quanto "*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*";

[2] Per una ricostruzione dell'accesso civico nell'ambito dei controlli esistenti nel nostro ordinamento, si consenta il rinvio allo scritto dell'autore del presente articolo in "APPUNTI PER UN MANUALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE", 2021, ed. Elabora, capitolo "Il sistema dei controlli in Italia".

fra l'accesso civico semplice (pubblicazione) e quello generalizzato, invece, è che il primo corrisponde ad un obbligo di "*trasparenza di tipo "proattivo", ossia realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti web di determinati enti dei dati e delle notizie indicati dalla legge (D.Lgs. n. 33 del 2013)*"mentre il secondo realizza "*una trasparenza di tipo "reattivo", cioè in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati*" (cfr. Consiglio di Stato sent. n. 6410/2018).

Nella consapevolezza della **magmaticità del dibattito, specie sui limiti** dell'accesso civico generalizzato, sembrano da evidenziarsi sinteticamente **alcuni profili, alcuni desumibili in via logica immediata, ed altri offerti dalle ricostruzioni giurisprudenziali**. Alcuni di essi riguardano i presupposti, altri i limiti non previsti dalla lettera dell'art. 5 bis ma dalle clausole generali dell'ordinamento. Si accenna ora brevemente che, fra i limiti espressi posti dall'art. 5 bis del d. lgs n. 33 del 2013, non si può non citare quello derivante dalla tutela della riservatezza dei terzi, che rende necessari elementi di contraddittorio con gli stessi, oltre ai limiti posti dai casi di segreto previsti da norme primarie (segreto di Stato, etc.)

Quanto ai **profili desumibili in via logica**, si noti che, nonostante l'apparente semplicità del riconoscimento, ex art. 5, comma 2, citato, della legittimazione a "*chiunque*", è evidente che la funzionalità del controllo ad esigenze democratiche, vale a dire sul "*perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*", sembra implicare che solo il cittadino italiano (anche per la chiara dizione normativa di accesso "***civico***") possa esercitare tale tipo di controllo, funzionale *in primis* al diritto di elettorato attivo, non esercitabile da altri ed ulteriori soggetti: tuttavia, anticipando quello che verrà espresso nelle conclusioni, si può aggiungere che tale diritto di accesso appare estensibile, anche allo straniero in possesso di permesso di soggiorno e, forse, anche al cittadino dell'Unione.

L'aggancio al requisito della cittadinanza si argomenta dal fatto che il controllo circa il "*perseguimento delle funzioni istituzionali*" è previsto nei confronti di qualunque Amministrazione, sia essa statale, regionale o locale (o di altro tipo, visto il sistema pluralista dell'organizzazione amministrativa italiana) e, dunque, presumerebbe la possibilità di essere titolare di posizioni soggettive passive ed attive nei confronti di ogni Amministrazione: ciò anche perchè, quanto all' "*utilizzo delle risorse pubbliche*", il sistema italiano è fondato sul principio tendenziale della **fiscalità generale** e sull'**unicità dell'Erario**, di modo che l'unico soggetto che sembra pienamente legittimato a controllare l'impiego delle risorse è quello che in teoria tali risorse alimenta *in toto*, tramite il

pagamento delle imposte, e che, oltretutto, sempre in teoria può essere destinatario di qualunque redistribuzione erariale.
Basta notare le differenze con l'accesso agli atti degli enti locali di cui *infra* per opinare – a scanso di interpretazioni tautologiche – che il soggetto legittimato all'accesso civico generalizzato non può che essere il cittadino italiano *pleno iure*.
Ad avviso di chi scrive si condivide la lettura secondo cui l'accesso civico generalizzato fornisce ulteriore testimonianza di una nuova impostazione dei rapporti fra Amministrazione e singolo individuo, considerato non più "suddito" nei confronti del potere pubblico ma, appunto, "cittadino".
D'altra parte la parola "chiunque" non può essere interpretata in modo tautologico: basti pensare al fatto che, visto che l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni è qualificato come diritto, anche se l'art. 5, comma 2, citato, nulla dice al riguardo, è evidente che l'esercizio dello stesso è riservato a chi ha la **capacità di agire**., in base al generale principio ex art. 2, cod. civ..
Una diversa conclusione appare però da trarre in merito al surriferito scopo di "*di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*: atteso che la pubblicità del dibattito – specie nell'era di Internet e dei social – non appare confinabile nell'ambito dei confini nazionali ed atteso che l'Italia deve rispettare il diritto internazionale, specie pattizio, ed è membro dell'Unione europea, i cui cittadini tutti godono di posizioni soggettive tutelabili in ogni Stato membro. Perciò la nozione di *"partecipazione al dibattito pubblico"* che ne scaturisce sembra legittimare l'accesso civico di soggetti stranieri legittimati in base al diritto internazionale o europeo. Resta fermo che – in tal caso – dovrà probabilmente valutarsi tale legittimazione[3] e, comunque, il rispetto dei limiti fissati dalla legge nonchè, come si vedrà, dalla giurisprudenza in via interpretativa, ed in particolare in quest'ultimo caso dal divieto di abuso del diritto.
Quanto agli **indirizzi giurisprudenziali**, premesso che, in generale, la giurisprudenza amministrativa ha tendenzialmente escluso l'applicabilità dell'istituto al settore degli appalti, oggetto di disciplina speciale, giova da subito evidenziare che – con la sentenza n. 10/2020 – l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha modificato tale prospettiva, come più avanti si esporrà.

[3] Ciò sembrerebbe porsi in contrasto con il comma 3 dell'art. 5, del d. lgs. n. 33/2013, secondo cui "*l'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*": tuttavia tale disposizione va letta in un'ottica più ampia: ad esempio, potrebbe doversi valutare anche la "condizione di parità" con cui i cittadini italiani godono dell'accesso alle informazioni negli Stati i cui cittadini presentino domanda di accesso civico in Italia (arg. ex art. 11 Cost.).

Si vuole ora premettere una prospettiva ricostruttiva dell'accesso civico in chiave di diritto pubblico soggettivo, anche in prospettiva storica.

2. Il controllo democratico (introduzione).

Le tipologie di controllo classiche presentano la caratteristica di essere esercitate da un soggetto, od organo, pubblico e riconducibile, strutturalmente, funzionalmente o in via ausiliaria, alla funzione amministrativa o ad un potere pubblico: ciò in quanto tali tipologie sono configurate, come situazione giuridica soggettiva, quali **poteri, intestati ad un soggetto od organo ben individuato,** nei confronti di altri soggetti.
Meritano ora menzione tre casi, uno tradizionale e gli altri due di recente introduzione, in cui alla verifica della rispondenza dell'attività amministrativa all'interesse pubblico sono facoltizzati soggetti, al di fuori della p.a. e del Potere esecutivo *lato sensu*, legittimati dal carattere democratico dell'ordinamento: in una parola, dall'essere rappresentanti elettivi dei cittadini o cittadini *tout court*.
Tali ipotesi sono caratterizzate, in particolare, dall'essere collegate ad interessi diffusi ed indifferenziati nella popolazione, ed allo stesso tempo propri di ciascun individuo, al contrario delle tipologie di controllo classiche.
Nel primo caso, che è necessario citare (sinteticamente) per simmetria con il secondo, tale legittimazione è indiretta: deriva da mandato elettorale ed è connaturata con questo.
Nel secondo caso, specifico per gli enti locali, tale legittimazione può derivare sia da mandato elettorale sia direttamente dalla qualità di cittadino.
Nel terzo caso è il cittadino stesso che (singolarmente o in forma associata, in quelle formazioni sociali che con terminologia anglosassone sono definite anche *watchdogs*) esercita una forma di controllo nei confronti delle pubbliche amministrazioni in generale.
E' evidente che gli istituti che si tratteranno non ricadono nel modulo classico del controllo.
Sembra opportuno sottolineare la diversità della filosofia sottesa ai due differenti meccanismi di controllo:

- nel modulo classico (il cui esempio più rappresentativo è dato dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti), il controllo viene esercitato sulla base di parametri che presuppongono conoscenze specialistiche e risorse umane ed organizzative di rilievo, ed quindi affidato ad un organo pubblico *ad hoc*;

- negli istituti che si tratteranno il controllo, come vedremo, è prodromico all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, *in primis* quelli elettorali, ed in generale, come prevedono il testo unico degli enti locali ed il d. lgs n. 33 del 2013, è finalizzato a favorire la partecipazione al dibattito pubblico.

In questo ultimo ambito si tratteggeranno sinteticamente dapprima una forma di controllo politico sull'operato dei vertici dell'Amministrazione (par. 2.1.), in secondo luogo una forma di controllo, introdotta dal testo unico degli enti locali che consente l'accesso agli atti degli enti locali da parte dei cittadini e, in connessione al mandato elettorale, ai consiglieri comunali e provinciali in relazione agli atti dell'ente di rispettiva investitura (par. 2.2); infine si tratterà dell'accesso civico generalizzato (Cap. 3 e ss.).

2.1. Il controllo parlamentare e delle assemblee elettive.

Come è noto, oltre alla funzione legislativa e di indirizzo politico, il Parlamento è titolare anche di una funzione di controllo sull'attività del Governo. In quest'ambito si avvale di due strumenti definiti di "sindacato ispettivo":

1. le **interrogazioni**, vale a dire domande rivolte al Governo da uno o più parlamentari, per sapere (ad esempio) se un dato fatto sia vero, se il Governo abbia informazioni in merito e se intenda intervenire.
2. le **interpellanze**, domande scritte e motivate rivolte da singoli parlamentari per conoscere i motivi della condotta del Governo su determinate questioni e sui provvedimenti che l'esecutivo intende adottare.

Inoltre la Costituzione prevede un potere di **inchiesta** parlamentare: l'art. 82 stabilisce che "*ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse nominando commissioni formate in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi*". Nella maggior parte dei casi, le Commissioni di inchiesta sono composte insieme da deputati e senatori e sono istituite con legge. Le Commissioni parlamentari d'inchiesta operano con "*gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria*".

Esistono, infine, altri strumenti per acquisire informazioni: le singole Commissioni permanenti di ciascuna Assemblea, nelle materie di competenza, possono svolgere **indagini conoscitive**, con l'audizione di ministri, funzionari dello Stato, esperti, rappresentanti delle categorie interessate etc., per acquisire valutazioni, conoscenze e studi.

Analoghi istituti esistono per le assemblee rappresentative degli enti territoriali.
In tutti questi casi – comunque – le forme di controllo sull'apparato pubblico, a differenza delle precedenti, sono finalizzate o prodromiche alla formulazione di un **giudizio di natura politica**, riconducibile al *munus* dei parlamentari.

2.2 L'accesso agli atti degli enti locali.

Circa il tema del controllo politico giova ora richiamare l'accesso agli atti degli enti locali.
Il T.U.E.L., ribadendo analoghe previsioni della precedente legge n. 142/1990, prevede:

1. all'art. 10 il principio di pubblicità, salvo limitate eccezioni, degli atti delle amministrazioni comunali e provinciali e, specularmente, il diritto di accesso dei cittadini a detti atti;
2. all'art. 43 il diritto dei consiglieri comunali e provinciali di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Riguardo all'art. 10 di cui sopra la norma prevede che sia l'ente locale, nell'ambito della sua autonomia, a stabilire con regolamento le modalità dell'accesso.
In estrema sintesi si segnala, per cmopletezza, che, riguardo a tale previsione normativa, sono sorti due filoni di pensiero contrastanti.
Secondo il primo la norma dettata dal T.U.E.L. non si discosterebbe da quella generale dell'accesso agli atti di cui alla legge n. 241/1990. Si noti, al riguardo, che quest'ultima legge e la n. 142/1990 sono coeve, per cui si può ipotizzare anche un possibile difetto di coordinamento nel momento della loro emanazione.
Per il secondo indirizzo si dovrebbe invece valorizzare la specialità della previsione del T.U.E.L., in modo da attribuire la legittimazione all'esercizio dell'accesso non già in presenza di un un "*interesse diretto, concreto e attuale*" dell'istante (richiesto, come si vedrà *infra*, dalla legge n. 241/1990), ma in base ad un semplice interesse *uti civis*.
Quanto all'accesso dei consiglieri comunali e provinciali esso viene ricostruito come espressione del principio democratico delle autonomie locali e della rappresentanza della collettività: in una parola, esso è connesso all'esercizio del mandato elettorale, in modo da esercitare il voto

in assemblea con piena cognizione di causa circa l'operato dell'amministrazione locale.
Tuttavia è stato affermato che tale diritto dei consiglieri non può giustificare atteggiamenti ostruzionistici o emulativi, specie dei consiglieri di minoranza, nei confronti degli uffici, in quanto diretti dalla Giunta, espressione della maggioranza assembleare.
Pertanto "*gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali (attraverso modalità che ragionevolmente sono fissate nel regolamento dell'ente) e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazione al diritto stesso*" (Cons. St. n. 6963/2010).
Ad avviso di chi scrive, per alcuni aspetti, l'accesso agli atti degli enti locali può considerarsi uno dei referenti culturali, se non un lontano antesignano, della disciplina dell'accesso civico generalizzato.

3. L'accesso civico generalizzato: ricostruzione dell'istituto.

Il confronto concettuale sull'istituto dell'accesso civico si è sviluppato su vari versanti, sia cercando dapprima di definirne il perimetro, altre volte indagando sul tema della natura giuridica, dei rapporti con altri istituti, o del sistema della disciplina e delle forme di tutela.
In primo luogo detto confronto si è incentrato sui limiti posti dal legislatore all'accesso[4], per poi focalizzarsi sui rapporti con la tutela della privacy[5] e, parallelamente, per cercare di darne un inquadramento di teoria generale[6].

4 Cfr. in particolare A. BERTI "*Il dedalo delle limitazioni assolute dell'accesso civico generalizzato*"; con metodica opposta vds. R. SICA "*Sull'"accesso civico generalizzato" a dati od informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione*", in Il diritto amministrativo. Recentissimamente vds. M. CORASANITI "*I limiti del diritto di accesso sulla base della legge 241/1990 e dei dd. lgs. n. 33/2013 e 97/2016*", in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici.
5 R. POCCHIA "L*a trasparenza degli atti amministrativi tra obbligo di pubblicità e tutela della privacy: l'ordinanza di ingiunzione del garante privacy nei confronti della Regione Lombardia (PROVV. n. 296/2021)*", in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici; v. anche C. DEODATO "L*a difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?*", in ""www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dottrina", 2017.
6 Vds. F. GORGERINO "*L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*", in Federalismi; vds. anche T. TESSARO "*Analogie e similitudini tra trasparenza amministrativa e bilancio come beni pubblici: profili di diritto positivo e future prospettive*", in Rivista della Corte dei conti.

Giova altresì evidenziare che l'accesso civico verte – in realtà – su informazioni contenuti negli atti, la cui gestione deve avvenire (o dovrebbe) in via digitale da parte della P.A., e ciò appare ascrivibile alla più generale tematica degli spazi di libertà consentiti al soggetto di diritto nella dimensione digitale[7].

Per comodità di esposizione si darà conto brevemente dell'evoluzione dei principi elaborati in giurisprudenza, per poi passare ad una sintetica analisi della sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10/2020.

Quanto agli **indirizzi giurisprudenziali**, premesso che, in generale, fino a tale ultima sentenza la giurisprudenza amministrativa tendeva ad escludere l'applicabilità dell'istituto al settore degli appalti[8], almeno prima della fase dell'aggiudicazione, fra i principi emersi, allo stato, possono citarsi i seguenti.

Ad avallare quanto sopra ipotizzato dallo scrivente sul presupposto della cittadinanza, secondo il T.A.R. del Lazio (sentt. n. 8302 e 8303 del 2018), il presupposto fondamentale per l'ammissibilità dell'accesso civico, semplice o generalizzato, ex d.lgs. n. 33/2013, emerge valorizzando *" - in chiave selettiva e delimitativa dell'accesso civico in questione - le finalità per le quali tale strumento è stato previsto dal legislatore e rese esplicite nell'art. 5, comma 2, attraverso il riferimento all'obiettivo di favorire forme diffuse di controllo sul "perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*".

Da ciò discende che, sempre secondo le pronunce ora citate, "*per quanto il testo normativo non richieda l'esplicitazione della motivazione della richiesta di accesso, **deve intendersi implicita la rispondenza della stessa al soddisfacimento di un interesse che presenti una "valenza pubblica" e non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato e individuale**, che, lungi dal favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, rischierebbe di compromettere le stesse istanze alla base dell'introduzione dell'istituto, facendone un mero "doppione" di quello ex l n. 241/90 (TAR Lazio, Sez. I, 8.3.18, n. 2628).*

Ne consegue che non è possibile presentare generica istanza di accesso contemporaneamente, sulla medesima documentazione, ex l. n. 241/90 e ex d.lgs. n. 33/2013…." (cfr. da ultimo, in senso conforme, T.A.R. Lecce n. 242/2019).

7 Sul punto vds. ad es. M. GIULIANO "*REGOLARE L'INFOSFERA*", in Contratto e Impr., 2021, 3, 885 (commento alla normativa).

8 Cfr. sul punto A. ALTIERI, "*L'istituto dell'accesso civico generalizzato nelle procedure di affidamento e negli appalti pubblici"*, in Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici, 2019.

Con riguardo ad un caso di specie, seguendo le stesse direttrici di fondo, si è affermato che l'accesso pubblico generalizzato di cui all'art. 5 d.lgs. n.33/2013 ha l'esclusiva finalità di "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico", non già di rendere pubblici colloqui privati –inavvertitamente fatti oggetto di registrazione – che esulano dall'esercizio di funzioni istituzionali (Consiglio di Stato, sentenza n. 3907/2018).
Sempre avuto riguardo alle suddette finalità, secondo il T.A.R. Lombardia (sentenza n. 1951/2017) "***l'istituto**, che costituisce uno **strumento di tutela dei diritti dei cittadini** e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa (cfr. art. 1 D.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 2 D.lgs. 97/2016), **non può, ad avviso del Collegio, essere utilizzato in modo disfunzionale rispetto alla predetta finalità ed essere trasformato in una causa di intralcio al buon funzionamento dell'amministrazione**. La valutazione dell'utilizzo secondo buona fede va operata caso per caso, al fine di garantire – in un delicato bilanciamento – che, da un lato, non venga obliterata l'applicazione dell'istituto, dall'altro lo stesso non determini una sorta di effetto "boomerang" sull'efficienza dell'Amministrazione.. – omissis – ..Sotto un profilo generale il **Collegio ritiene debba essere richiamato il principio di buona fede e del correlato divieto di abuso del diritto. Il dovere di buona fede, previsto dall'art. 1175 del c.c., alla luce del parametro di solidarietà, sancito dall'art. 2 della Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, si pone, secondo i più recenti approdi di dottrina e giurisprudenza, non più solo come criterio per valutare la condotta delle parti nell'ambito dei rapporti obbligatori, ma anche come canone per individuare un limite alle richieste e ai poteri dei titolari di diritti**, anche sul piano della loro tutela processuale*".
Appare agevole, in quest'ultima decisione citata, cogliere il parallelismo col principio giurisprudenziale secondo cui (par. 2.2) il diritto di accesso dei consiglieri degli enti locali non può giustificare atteggiamenti ostruzionistici o emulativi.

3.1: natura giuridica dell'istituto e Adunanza Plenaria n. 10/2020.

La novità dell'istituto ha condotto la riflessione dottrinale anche sul versante della natura giuridica e della situazione giuridica soggettiva dell'accesso civico, vista la presenza di interesse pubblico (legato alle finalità di controllo "*sul perseguimento delle funzioni istituzionali e*

sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico" (art. 5, comma 2, d. lgs. n. 33/2013)) e di interesse privato, o, meglio, del singolo.

Sulla base di questa duplicità di interessi, che postula l'ascrizione dell'accesso civico alla categoria del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo, vi è chi considera preponderante la natura pubblica dell'interesse[9], e chi ne sottolinea la riconduzione alla figura del diritto soggettivo, anche fondamentale[10].

Vi è anche chi approccia il problema partendo da un un'ottica processuale (ed in particolare dell'esperibilità di un'azione di accertamento a tutela dell'accesso civico)[11].

Circa l'ottica processuale, a questo punto, giova ricordare che secondo l'art. 50 del d. lgs. n. 33/2013, le controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Quest'ultimo prevede:

- all'art. 133 (comma 1, lett. a) n. 6)) la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge delle controversie in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi e violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa;
- all'art. 7, comma 5, che nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'*articolo 133*, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, **anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettiv**i.

Ciò chiaramente non facilita un'individuazione univoca della situazione giuridica soggettiva con cui si identifica il diritto di accesso; tuttavia vi è chi[12] valorizza, con argomento a contrario, il dato fornito dalle limitazioni assolute e relative all'accesso civico generalizzato.

In effetti se l'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 prevede un diritto pieno di accedere sia ai documenti oggetto del dovere di pubblicazione sia a tutti i documenti "ulteriori" rispetto ai primi, il successivo art. 5 bis prevede sia limiti "assoluti" all'accesso (comma 3), su cui il giudizio di prevalenza degli interessi è predeterminato dal legislatore, sia limiti "relativi" (commi 1 e 2), dove residua lo spazio per l'esercizio del potere discrezionale

[9] Vds. R. SICA, "*Sull' "accesso civico generalizzato" a dati od informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione*", in Il diritto amministrativo, rivista giuridica.
[10] Vds. F. GORGERINO, citato.
[11] Vds. A. CORRADO "*L'accesso civico e i poteri del giudice amministrativo: alla ricerca di una azione in materia di accesso generalizzato*", in www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dottrina, 2020.
[12] Si richiamano A. CORRADO, cit. e G. SANNA, "*Il nuovo accesso civico universale è veramente una forma di controllo diffuso degli atti della p.a.?*", in www.salvisiuribus.it, 2019.

dell'Amministrazione, dovendo quest'ultima effettuare la ponderazione dei contrapposti interessi in gioco.
In quest'ultimo caso, dunque, sembrano emergere, in capo agli accedenti, situazioni di interesse legittimo.
Tuttavia si è dell'opinione che sia stata saggia la previsione della giurisdizione esclusiva del G.A.: in un'ottica dell'effettività e della concentrazione delle tutele, prima della individuazione della situazione soggettiva conta – per l'appunto – la sua tutela giurisdizionale.
In questo contesto si è inserita la sentenza n. 10/2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che ha espresso tre principi di diritto, di cui si vuole riportare, per pertinenza, il terzo, vale a dire:
la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, **è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici**, non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del d. lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della l. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza.
Come si è anticipato (nota n. 7) tale principio di diritto configura un'estensione applicativa dell'istituto dell'accesso civico.
Soprattutto, però, ai fini dell'inquadramento della natura giuridica dello stesso, giova riportare alcuni passaggi chiave della motivazione della sentenza.
In particolare, secondo il Supremo Consesso amministrativo, l'accesso civico si presenta da un lato come diritto fondamentale (**dei cittadini**, vds. *infra*, nonché quanto prima anticipato), precondizione per l'esercizio di qualsiasi altro diritto, e, dall'altro lato, come coessenziale al principio di trasparenza in funzione di contrasto alla corruzione.
Secondo la sentenza "*proprio nella distanza che intercorre tra bisogno di conoscenza e desiderio di conoscenza sta del resto il tratto distintivo che, al di là di ulteriori aspetti, connota l'accesso documentale rispetto a quello civico generalizzato, nel quale la conoscenza si atteggia quale* ***diritto fondamentale (c.d. right to know), in sé, che è premessa autonoma e fondamentale per l'esercizio di qualsivoglia altro diritto****. 22.1. Come è stato esattamente osservato, l'accesso civico generalizzato introdotto nel corpus normativo del d. lgs. n. 33 del 2013 dal d. lgs. n. 97 del 2016, in attuazione della delega contenuta nell'art. 7*

della l. n. 124 del 2015, come diritto di "chiunque", non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza, viene riconosciuto e tutelato «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013). 22.2. ***L'esplicita precisazione del legislatore evidenzia proprio la volontà di superare quello che era e resta il limite connaturato all'accesso documentale che, come si è detto, non può essere preordinato ad un controllo generalizzato*** *sull'attività delle pubbliche amministrazioni (art. 24, comma 3, della l. n. 241 del 1990). 22.3.* ***Nell'accesso documentale ordinario, "classico", si è dunque al cospetto di un accesso strumentale alla protezione di un interesse individuale, nel quale è l'interesse pubblico alla trasparenza ad essere, come taluno ha osservato, "occasionalmente protetto" per il c.d. need to know****, per il bisogno di conoscere, in capo al richiedente, strumentale ad una situazione giuridica pregressa. Per converso,* ***nell'accesso civico generalizzato si ha un accesso dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa, nel quale il c.d. right to know****, l'interesse individuale alla conoscenza, è protetto in sé, se e in quanto non vi siano contrarie ragioni di interesse pubblico o privato, ragioni espresse dalle cc.dd. eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 33 del 2013".*

…omissis… *"anche nel nostro ordinamento l'evoluzione della visibilità del potere, con la conseguente accessibilità generalizzata dei suoi atti sul modello del FOIA, è la storia del lento cammino verso la democrazia e, con il progressivo superamento degli arcana imperii di tacitiana memoria, garantisce la necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica (Corte cost., 7 maggio 2002, n. 155).*

22.6. Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia, secondo una celebre formula ricordata dallo stesso parere n. 515 del 24 febbraio 2016, è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale "casa di vetro" improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione.

22.7. La stessa Corte costituzionale, ancor di recente (sent. n. 20 del 21 febbraio 2019), ha rimarcato che ***il diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, sul modello del c.d. FOIA (Freedom of information act), risponde a principî di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti dalla vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento della pubblica amministrazione*** *(v. anche sentt. n. 69 e n. 177 del 2018 nonché sent. n. 212 del 2017)".*

…omissis…"*23. Il FOIA si fonda sul riconoscimento del c.d. "diritto di conoscere" (right to know) alla stregua di un diritto fondamentale, al pari di molti altri ordinamenti europei ed extraeuropei, come del resto si evince espressamente anche dall'art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 33 del 2013, secondo cui le disposizioni dello stesso decreto, tra le quali anzitutto quelle dettate per l'accesso civico, costituiscono livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost..*

23.1. Non solo, peraltro, l'accesso civico generalizzato, nel quale la trasparenza si declina come "accessibilità totale" (Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20), è un diritto fondamentale, in sé, ma contribuisce, nell'ottica del legislatore (v., infatti, art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013), al miglior soddisfacimento degli altri diritti fondamentali che l'ordinamento giuridico riconosce alla persona.

23.2. Bene si è osservato che ***il diritto di accesso civico è precondizione, in questo senso, per l'esercizio di ogni altro diritto fondamentale nel nostro ordinamento perché solo conoscere consente di determinarsi****, in una visione nuova del rapporto tra potere e cittadino che, improntata ad un aperto e, perciò stesso, dialettico confronto tra l'interesse pubblico e quello privato, fuoriesce dalla logica binaria e conflittuale autorità/libertà.*

23.3. Come questo Consiglio di Stato ha già rilevato nel più volte citato parere n. 515 del 24 febbraio 2016, la trasparenza si pone non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma come strumento ordinario e primario di riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, «destinata sempre più ad assumere i contorni di una "casa di vetro", nell'ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dall'art. 2 della Costituzione, che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri».

23.4. La luce della trasparenza feconda il seme della conoscenza tra i cittadini e concorre, da un lato, al buon funzionamento della pubblica

amministrazione ma, dall'altro, anche al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona, se è vero che organizzazione amministrativa e diritti fondamentali sono strettamente interrelati, come questo Consiglio di Stato ha già affermato (v., ex plurimis, Cons. St., Ad. plen., 12 aprile 2016, n. 7 nonché Cons. St., sez. III, 2 settembre 2014, n. 4460), sulla scorta dell'insegnamento secondo cui «non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione» (Corte cost., 27 novembre 1998, n. 383).
23.5. La natura fondamentale del diritto di accesso civico generalizzato, oltre che essere evincibile dagli artt. 1, 2, 97 e 117 Cost e riconosciuta dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per gli atti delle istituzioni europee, deve però collocarsi anche in una prospettiva convenzionale europea, laddove essa rinviene un sicuro fondamento nell'art. 10 CEDU, come hanno rilevato le citate Linee guida dell'ANAC, nel par. 2.1, e le Circolari FOIA n. 2/2017 (par. 2.1) e n. 1/2019 (par. 3)".

3.2 le ricostruzioni alla luce dei canoni costituzionali: diritto fondamentale e sue relazioni con il bilancio dello Stato.

Circa la sentenza citata si vuole ora riportare, in modo più diffuso anche se certamente non esaustivo, la posizione di chi[13], commentando l'Adunanza Plenaria e valorizzando la configurazione dell'accesso civico come diritto fondamentale, sottolinea che la stessa evidenzia, a fronte della strumentalità dell'accesso documentale rispetto ad altra posizione soggettiva da tutelare, l'accesso civico generalizzato «*dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa, nel quale il c.d.* right to know*, l'interesse individuale alla conoscenza, è protetto in sé, se e in quanto non vi siano contrarie ragioni di interesse pubblico o privato, ragioni espresse dalle cc.dd. eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 33 del 2013*».
Premesso che, come sopra riportato, di questo «*diritto di conoscere*», «*riconosciuto alla stregua di un diritto fondamentale, al pari di molti altri ordinamenti europei ed extraeuropei*», l'Adunanza Plenaria ha messo in rilievo i fondamenti, a partire dall'art. 10 della Convezione europea dei diritti dell'uomo, agli articoli 1, 2, 97, 118 e 117, comma 2, Cost. si sottolinea che le disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2013, «*tra le quali anzitutto quelle dettate per l'accesso civico, costituiscono livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di*

[13] F. GORGERINO "*L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*", cit..

trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione».

Le ragioni d'essere del principio di trasparenza, strumentali e finali – mezzo per garantire (o stimolare) la buona amministrazione e diritto in sé all'accesso ai dati detenuti dagli apparati pubblici – tendono pertanto a fondersi in quanto espressione di un'unica necessaria conoscenza civica che «*concorre, da un lato, al buon funzionamento della pubblica amministrazione ma, dall'altro, anche al soddisfacimento dei diritto fondamentali della persona, se è vero che organizzazione amministrativa e diritti fondamentali sono strettamente interrelati*».

Pertanto, ne consegue che la maggiore applicazione di questa concezione complessiva della trasparenza è il diritto di accesso civico, che l'autore definisce (in accordo con chi scrive, come già evidenziato) **autentico diritto pubblico di libertà**, «*precondizione, in questo senso, per l'esercizio di ogni altro diritto fondamentale nel nostro ordinamento perché solo conoscere consente di determinarsi, in una visione nuova del rapporto tra potere e cittadino che, improntata ad un aperto e, perciò stesso, dialettico confronto tra l'interesse pubblico e quello privato, fuoriesce dalla logica binaria e conflittuale autorità/libertà*».

Un'altra interessante ricostruzione[14] merita ora di essere menzionata, in quanto pone in luce una declinazione del principio di trasparenza nel confronto con i principi costituzionali in tema di bilanci pubblici.

Tale confronto appare suggerito dal fatto che l'accesso civico è stato introdotto, fra l'altro, "*allo scopo di favorire* ***forme diffuse di controllo*** *… sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", vale a dire quelle risorse che vengono prelevate e redistribuite con le manovre di bilancio, snodo fondamentale dell'indirizzo politico degli Esecutivi, su cui, però (e questa è una notevole differenza), il controllo non viene esercitato direttamente dai cittadini, ma dai loro rappresentanti nelle Assemblee elettive.

La premessa del citato autore è che "il bilancio assolve una fondamentale funzione di "*accountability*", perché "*necessariamente servente al controllo retro-spettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici*" (Corte cost. n. 49/2018), quale "*onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività e a sottoporsi al giudizio finale, afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*" (Corte cost. n. 184/2016). Le stesse esigenze di trasparenza e verificabilità stanno, verosimilmente, alla base della introduzione di una nuova forma – definita come tale dallo stesso legislatore – di controllo, funzionale, in una logica di *accountability*, all'uso ottimale delle risorse messe a disposizione dalla collettività

[14] T. TESSARO "*Analogie e similitudini tra trasparenza amministrativa e bilancio come beni pubblici: profili di diritto positivo e future prospettive*", cit..

amministrata: è il caso, in particolare, della normativa sulla trasparenza (d.lgs. n. 33/2013 e d.lgs. n. 97/2016), attuativa della legge 190/2012, in cui la previsione normativa di una verifica – *rectius*, espressamente, di un controllo – diffusa dell'uso delle risorse pubbliche, è consacrata nell'esigenza di pubblicazione sul sito *web* di provvedimenti amministrativi, oltre che di forme di accesso ai documenti amministrativi".

Sia il bilancio che la trasparenza avrebbero, secondo tale ricostruzione, il carattere del "bene pubblico": ciò in base alla tendenza, da parte della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, a individuare nuovi beni pubblici, il cui tratto distintivo sembra quello di essere astretti alla finalità dell'esercizio di diritti fondamentali dei cittadini, ovverosia "quei beni che esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, che devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future".

Nel caso del bilancio ciò ricorrerebbe in quanto "l'equilibrio dei bilanci è "*prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa*", in relazione agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria: consentendo quindi l'efficacia delle politiche pubbliche, anche con riguardo a specifiche finalità di legge (Corte cost. n. 70/2012) e permettendo la realizzazione del principio costituzionale "*di solidarietà sociale per il pieno sviluppo della persona umana attraverso la rimozione degli ostacoli alla libertà e all'uguaglianza di ordine economico*" (Corte cost. n. 18/2019). La sua finalità è quindi, in secondo luogo, quella di un'autentica uguaglianza sostanziale".

Anche la trasparenza amministrativa appare, per l'Autore citato, un bene pubblico, poichè ""*essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali*"; la norma la configura come integrante "*il diritto ad una buona amministrazione*" e la individua come principio caratterizzante un nuovo modello più evoluto di amministrazione, "*aperta*" e "*al servizio del cittadino*" (art. 1, c. 2)", in "stretto collegamento, anche in questo caso, con il precetto del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione contemplato dall'art. 97 della Costituzione, evidenziato dal rispetto di fondamentali adempimenti di trasparenza e pubblicità dei dati sul sito *web* dell'ente, dichiaratamente funzionali (art. 1, c. 15, l. n. 190/2012) al corretto uso delle risorse pubbliche (e quindi indirettamente all'equilibrio e sostenibilità del bilancio)".

Le due ricostruzioni appaiono notevolmente interessanti: hanno anche il pregio di evidenziare l'avvenuto cambiamento ordinamentale nei rapporti fra Amministrazione (e potere pubblico in genere) e singolo individuo, considerato non più "suddito" ma, appunto, "cittadino".

Da ciò sembra discendere l'*ubi consistam* della nozione di trasparenza e dell'istituto dell'accesso civico: **il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e la promozione della partecipazione al dibattito pubblico possono ora avvenire *omisso medio***.

In particolare questo significa che ciò può avvenire da un lato senza la intermediazione dei rappresentanti elettivi, in modo da potere – eventualmente – collaborare in modo partecipato con l'azione dei pubblici poteri; dall'altro lato ciò comporta la possibilità per il cittadino di poter esprimere un giudizio politico sull'operato degli stessi, prima, e/o a prescindere dalle campagne elettorali e ciò anche *bypassando* la pur importante opera divulgativa e di intermediazione dei *mass media*, in primis la stampa ma anche, in prospettiva, dei *social media*.

4. I limiti: cenni alla tutela della privacy ed al ruolo delle tecnologie digitali..

Occorre ora soffermarci brevemente sui limiti posti dalla legge all'accesso civico per effettuare poche riflessioni.

L'art. 5 bis del d. lgs. n. 33 del 2013 prevede:

- al comma 3 i c.d. limiti **assoluti**, vale a dire le esclusioni dell'operatività dell'istituto, ed in particolare i "*casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990*". In questo caso i poteri pubblici non possono ostendere il materiale richiesto con l'accesso civico;
- ai commi 1 e 2, i limiti **relativi**, attinenti ad interessi fondamentali dello Stato (la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; il regolare svolgimento di attività ispettive) o dei privati (la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; la libertà e la segretezza della corrispondenza; gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali)

In questo secondo caso l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi contemplato: ciò postula una valutazione della fattispecie ed un bilanciamento degli interessi in gioco da parte della P.A. cui la richiesta è rivolta.

Tuttavia è stato notato[15] che ciò comporta che il richiedente debba operare uno sforzo di diligenza ulteriore per vedersi accogliere la richiesta, trovandosi praticamente onerato del dover motivare la propria istanza, pur in contrasto con l'art. 5 del d. lgs. n. 33, in modo da fornire alla p.a. indicazioni utili ed idonee ad orientarla nel giudizio di bilanciamento che è chiamata a svolgere tra gli interessi contrapposti.

Tale bilanciamento appare espressione di discrezionalità amministrativa: al riguardo il legislatore, nella consapevolezza dell'estrema genericità della formulazione dei limiti in questione, ha demandato all'ANAC, d'intesa con il Garante per la privacy, l'adozione di linee guida volte a meglio definire le esclusioni ed i limiti all'accesso civico generalizzato: l'ANAC, con determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, ha specificato che quando l'amministrazione intende rigettare l'istanza deve motivare in merito alla effettiva presenza di un pregiudizio attuale, concreto derivante dalla concessione dell'accesso.

Va evidenziato che c'è chi[16] ha criticato la contraddittorietà degli indirizzi in materia, quelli dell'ANAC, di quelli forniti dalla circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (n.2 del 30 maggio 2017), che indica esplicitamente, come principio generale, quello della "tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo" (che implica, nei casi dubbi, il dovere di accordare prevalenza all'accesso), a confronto col fatto che "*la valenza di tale criterio generale è stata formalmente ed espressamente contestata dal Garante per la privacy (cfr. provv. n.521 del 15 dicembre 2016; lettera del Presidente del Garante al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il parere della medesima Autorità n.363 in data 28 agosto 2017), che ha ricordato la pari dignità degli interessi contrapposti, la copertura del diritto alla riservatezza da parte di fonti sovranazionali (art.8 della CEDU e artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) e la conseguente necessità che il giudizio di bilanciamento sia formulato in esito a una valutazione comparativa neutrale*".

Da qui si pongono in evidenza le criticità dell'azione del funzionario responsabile, onerato, con pochissimo tempo a disposizione, di una serie

[15] G. SANNA, *"Il nuovo accesso civico universale è veramente una forma di controllo diffuso degli atti della p.a.?"*, cit..

[16] C. DEODATO "L*a difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?*", cit..

di valutazioni ed adempimenti, il cui impatto sulla "capacità amministrativa" non appare essere stato pienamente preventivato dal legislatore.

Si aggiunge, da parte di chi scrive, che il sistema dei limiti all'accesso ora descritti appare configurare, nella materia, la "discrezionalità amministrativa" in modo diverso dal modello classico.

Ciò si osserva in maniera più evidente rispetto al bilanciamento con la tutela dei dati personali, ma l'osservazione potrebbe valere anche per gli altri interessi – limite.

In particolare negli interessi che la P.A. dovrà ponderare nella decisione finale sull'accesso non figura quello relativo alle competenze attribuite alla singola Amministrazione (interesse pubblico secondario o specifico), e ciò sembra significare che:

alla singola P.A. investita della richiesta è preclusa qualsiasi valutazione di merito, di convenienza amministrativa riguardo alla decisione sulla richiesta di accesso civico;

gli interessi in gioco sono individuabili facendo riferimento al "catalogo" di interessi contrapposti già preselezionato dal legislatore (nell'art. 5 bis).

Si potrebbe parlare, allora, di discrezionalità affievolita o neutra, di regolazione sulla falsariga dei poteri tradizionali delle *Authorities*.

Al riguardo, appare imprescindibile riprendere il contributo da ultimo citato, in quanto evidenzia "*il contrasto, per certi versi ineliminabile, tra il principio di trasparenza, su cui si fondano sempre più le democrazie contemporanee, e le esigenze di protezione dei dati personali, in un contesto in cui la relativa sfera risulta esposta a minacce e ingerenze di ogni tipo….l'accessibilità totale agli atti e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni garantisce sì, in astratto, un controllo diffuso dell'esercizio del potere pubblico, ma non può essere concepita, intesa e declinata senza una proporzionata protezione delle informazioni personali da un'ingiustificata ed eccessiva invasione della sfera di riservatezza delle persone coinvolte, soprattutto in un contesto storico-tecnologico in cui la privacy appare sempre più indifesa e confinata in spazi angusti (se non inesistenti).*

La democrazia implica anche, se non soprattutto, la libertà del cittadino di non essere controllato e schedato (Rodotà), a meno di non voler cedere alle affermazioni (di segno utilitaristico) secondo cui la "privacy è morta" (Zuckerberg).

Ma il diritto (naturale) alle libertà della persona ha una sua forza, che resiste anche alle concezioni più avanzate di una democrazia fondata sulla trasparenza totale e indiscriminata (e che si prestano, tuttavia, a essere

strumentalizzate per uno sfruttamento economico dei dati personali detenuti dalle pubbliche amministrazioni)".

Quindi un'ulteriore declinazione della fattispecie in esame si identifica nell'intersecarsi dei profili legati all'accesso alle informazioni della p.a. ed al trattamento dei dati, la cui liceità, pertinenza e non eccedenza (secondo la normativa sulla *privacy*) devono essere assicurate ad ogni soggetto sia dalla stessa p.a. sia dai soggetti privati.

Nei confronti dei poteri privati, tuttavia, a differenza della p.a., non è configurato nella stessa misura un simmetrico accesso legato alle decisioni che riguardano il cittadino (salvo quanto si dirà fra poco a proposito del diritto eurounitario).

Ciò tanto più nell'attuale epoca caratterizzata dalle tecnologie digitali, in cui i codici informatici e gli algoritmi che trattano le informazioni relative ai singoli sono di difficile accesso diretto (e, quindi, di difficile controllo) da parte di questi ultimi, per la loro specialistica complessità ed anche per il fatto che la "rete" non è immediatamente ricollegabile ad uno spazio fisico soggetto alla sovranità di uno Stato, ma lo è solo il "gestore" della rete medesima.

Si accenna qui, per inciso, che problema ulteriore è la libertà negoziale del singolo nell'accesso ai servizi delle piattaforme, anche quando utilizzate dalla p.a.

A tale proposito si riporta soltanto il fatto che la giurisprudenza richiede degli elementi di minima garanzia per ogni ipotesi di utilizzo di algoritmi in sede decisoria pubblica che sono "*la piena conoscibilità a monte del modulo utilizzato e dei criteri applicati e l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere, il quale deve poter svolgere la necessaria verifica di logicità e legittimità della scelta e degli esiti affidati all'algoritmo*" (Cons. St., sent. n. 8472/2019).

Si conclude ricordando, per completezza, che le applicazioni di intelligenza artificiale sono state oggetto di attenzione anche da parte del diritto eurounitario: l'art. 22 del Regolamento europeo n. 679/2016 (GDPR) prevede che "*l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona*".

5. Conclusioni.

Non sono state affrontate altre questioni, come la qualificazione della stessa istanza di accesso, quando incerta, come accesso civico o documentale: sul punto si nota soltanto che la giurisprudenza tende ad

adottare un criterio comunque di *favor* per l'accedente, ispirato anche al principio di conservazione degli effetti giuridici, in modo che l'istanza di accesso vada qualificata come avente un qualche effetto, invece che nessuno.
La qualificazione dell'accesso civico come diritto fondamentale si presume possa rafforzare tale tendenza giurisprudenziale.
Tale qualificazione, inoltre, permette di inquadrare meglio la questione della legittimazione attiva all'acceso civico, già in precedenza, comunque, affrontrata.
La norma dice che "chiunque" ha diritto all'accesso civico generalizzata e, secondo una linea di pensiero dottrinale e giurisprudenziale, "chiunque" vuol dire "chiunque" e non c'è bisogno di starci tanto a pensare, quasi che ogni tentativo ricostruttivo sul punto sia una sterile riflessione, analoga a quella, di medievale memoria, su quale sia l'esatto vocativo di *ego*[17].
A ciò si oppone che tale linea di pensiero sembra consistere in una riedizione del brocardo *in claris non fit interpretatio*, brocardo con cui si voleva togliere spazio a qualunque criterio ermeneutico, per dare assoluta primazia al volere della legge, ed ampiamente sconfessato poiché il brocardo:

1. è esso stesso un criterio ermeneutico;
2. necessita di eterointegrazione perché non è possibile definire a priori quando le questioni sono "chiare".

Per quanto complessivamente esposto si ritiene, pertanto, che l'accesso civico sia un diritto fondamentale legato alla cittadinanza (anche per la chiara dizione normativa di accesso "***civico***", nonché per le finalità cui è rivolto) in cui tale tipo di controllo è funzionale *in primis*, ma non solo, come si è visto, al diritto di elettorato attivo, e, quindi legato all'appartenenza al popolo come elemento costitutivo di uno Stato.
Restano da valutare criteri ampliativi di collegamento della legittimazione; in tal senso tale diritto appare estensibile anche allo straniero in possesso di permesso di soggiorno e, forse, anche al cittadino dell'Unione, ma la materia dovrà essere oggetto di ulteriore riflessione.
Negli altri casi resterà ferma la protezione offerta dall'accesso documentale.
La materia rimane, comunque, in costante evoluzione.

[17] La citazione è da "*Il nome della rosa*" di Umberto Eco, dove due retori altomedievali, disputando sulla questione, vennero alle armi.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA GARANZIA PROVVISORIA NEL CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI

dell'Avv. Roberta Perrella

1. Il sistema delle garanzie nel Codice degli Appalti Pubblici

Il Codice prevede un sistema di garanzie per tutelare la stazione appaltante sia nella fase pubblicistica in cui viene scelto il contraente sia nella fase privatistica in cui viene eseguito il contratto.

Le due principali garanzie previste dal Codice sono: la garanzia provvisoria disciplinata dall'articolo 93 e la cauzione definitiva di cui all'articolo 103.

Sia la garanzia provvisoria che la garanzia definitiva sono obbligatorie.

La garanzia provvisoria a corredo dell'offerta è l'unica garanzia richiesta nella fase pubblicistica di scelta del contraente e costituisce parte integrante della sua offerta.[1]

L'offerta è corredata da una garanzia fideiussoria, denominata garanzia provvisoria pari al 2 % del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione, a scelta dell'offerente.

La garanzia copre la mancata sottoscrizione del contratto dovuta ad ogni fatto riconducibile all'affidatario o all'adozione di informazione antimafia interdittiva emessa ai sensi degli articoli 84 e 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159.

[1] M. Fratini Manuale di diritto amministrativo 2021-2022, pagg. 1016-1017

La funzione della garanzia provvisoria è quella, da un lato, di responsabilizzare i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese in sede di gara e garantire la serietà e l'affidabilità dell'offerta e, dall'altro, di precostituire una forma di tutela a favore della stazione appaltante, per l'eventualità in cui non si stipuli il contratto[2].

Quindi, la garanzia provvisoria è una vera e propria forma di tutela della stazione appaltante, in quanto la stessa potrà richiedere la sua escussione sia nel caso in cui il concorrente non rispetti gli obblighi relativi alla presenza dei requisiti di ordine generale e speciale sia nel caso in cui il concorrente, dopo aver vinto la gara, si sottragga all'impegno della sottoscrizione del contratto, ovvero alla presentazione della successiva garanzia definitiva.

Il provvedimento di escussione della cauzione è un atto dovuto per legge: la stazione appaltante deve, infatti, obbligatoriamente disporre l'incameramento della garanzia presentata dal concorrente qualora quest'ultimo decida di non stipulare il contratto.

Invece, l'appaltatore per la sottoscrizione del contratto deve costituire una garanzia, denominata garanzia definitiva, a sua scelta sotto forma di cauzione o fideiussione.[3]

La cauzione è prestata a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni del contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse, nonché a garanzia del rimborso delle somme pagate in più all'esecutore rispetto alle risultanze della liquidazione finale, salva comunque la risarcibilità del maggior danno verso l'appaltatore.

A differenza della garanzia provvisoria, l'importo della garanzia definitiva non è determinabile ex ante: infatti è correlata all'offerta del soggetto aggiudicatario e varia a seconda della percentuale di ribasso da questi offerta.

[2] www.telemat.it monitor appalti e training
[3] R. Garofoli, Manuale di diritto amministrativo, pagg. 1500-1501

2. La modifica del 2017 dell'articolo 93 comma 6

L'articolo 93 comma 6 del Codice è stato modificato, nel 2017, dall'articolo 59 comma 1 lettera d del decreto legislativo n. 56 del 19 aprile 2017.

Rispetto al testo previgente, che prevedeva come unico caso la mancata sottoscrizione per fatto dell'affidatario riconducibile ad una condotta connotata da dolo o colpa grave, il nuovo testo elimina il requisito del dolo o della colpa grave, di modo che per il ricorso alla garanzia sia sufficiente una condotta imputabile all'affidatario, come previsto dalla disciplina previgente.[4]

Infatti, l'articolo 75, comma 6 del precedente Codice, ora abrogato, si limitava a disporre che la garanzia copre la mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'affidatario.

Dunque, in seguito alla riforma della norma è venuto meno il riferimento al dolo o alla colpa grave e la norma parla di fatto e il fatto evoca un accadimento materiale.

Inoltre, l'articolo 59 lettera d introduce una nuova ipotesi che consente il ricorso alla garanzia anche nel caso di informazione antimafia interdittiva di cui agli articoli 84 e 91 del Decreto Legislativo n. 159 del 2011.

Questa modifica è in linea con quanto argomentato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5533 del 2016, ove si legge che in caso di informazione antimafia interdittiva, le determinazioni amministrative in ordine alla revoca dell'aggiudicazione e alla mancata conclusione, ovvero alla caducazione del contratto d'appalto assumono carattere vincolante per la stazione appaltante, a causa di circostanze addebitabili all'appaltatore soggetto a fenomeni di infiltrazione mafiosa, che sarà quindi tenuto a rispondere del mancato adempimento tramite l'attivazione delle previste penali e fideiussioni[5].

4. Senato Servizio Studi Dossier n.459
[5] Cons. St, sez. III, 29 dicembre 2016, n. 5533

3. La natura giuridica della garanzia provvisoria

Nella vigenza del Codice del 2006, l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa distingueva la garanzia provvisoria escussa nei confronti dei concorrenti di cui all'articolo 48, comma 1, e la garanzia provvisoria escussa nei confronti dell'aggiudicatario di cui all'articolo 75, comma 1.[6]

Alla prima tipologia di garanzia si assegnava natura sanzionatoria, con funzione punitiva, in quanto l'amministrazione poteva escutere la garanzia, incamerando la somma predeterminata, nei confronti di tutti gli offerenti sorteggiati che non fossero in possesso dei requisiti di partecipazione, con conseguenze economiche sovra-compensative.

Dunque, ne conseguiva la necessità di assicurare il rispetto del principio di legalità e dei suoi corollari della prevedibilità, accessibilità e limiti di applicabilità delle norme nel tempo.

Alla seconda tipologia di garanzia si assegnava natura non sanzionatoria, qualificando la cauzione quale garanzia avente una valenza analoga a quella della caparra confirmatoria e la fideiussione quale contratto di garanzia personale, con funzione di evidenziare la serietà ed affidabilità dell'offerta, nonché con funzione compensativa dei danni subiti dalla stazione appaltante.

Nella vigenza del Codice del 2016, l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa, essendo stata eliminata la prima forma di garanzia, ha attribuito alla garanzia provvisoria natura esclusivamente sanzionatoria.

Il Consiglio di Stato nella sentenza n. 7 del 2022 ha ritenuto che entrambi gli istituti in esame hanno natura non sanzionatoria, con differente qualificazione giuridica a seconda che venga in rilievo la cauzione o la fideiussione.

[6] Cons. St. Ad.Plen., 24 aprile 2022, n. 7

La cauzione è un'obbligazione di garanzia di fonte legale imposta ai fini della partecipazione alla gara, che deve essere eseguita dallo stesso debitore.

Nella fase fisiologica, la cauzione assolve alla funzione di evidenziare la serietà e l'affidabilità dell'offerta, con obbligo dell'amministrazione di restituire la prestazione al momento della sottoscrizione del contratto.

Invece, nella fase patologica, la cauzione ha natura di rimedio di autotutela, con funzione compensativa, potendo l'amministrazione incamerare il bene consegnato a titolo di liquidazione forfettaria dei danni relativi alla fase procedimentale.

Al contrario, la fideiussione è un'obbligazione di garanzia di fonte legale imposta ai fini della partecipazione alla gara, che sorge a seguito della stipulazione di un contratto tra un terzo garante e il creditore, che si può perfezionare anche mediante la sola proposta del primo non rifiutata secondo il meccanismo dell'articolo 1333 del codice civile.

Questa forma di garanzia si caratterizza in modo peculiare rispetto al contratto di fideiussione disciplinato dal codice civile.

Nella fase fisiologica, la fideiussione assolve alla sola funzione di consentire la serietà e l'affidabilità dell'offerta, con obbligo dell'amministrazione di svincolare tale garanzia al momento della sottoscrizione del contratto.

Nella fase patologica, la fideiussione consente all'amministrazione di azionare il rimedio di adempimento dell'obbligo di pagamento della somma predeterminata dalla legge con funzione compensativa dei danni relativi alla fase procedimentale.

4. La sentenza del Consiglio di Stato n. 7 del 2022

La questione che è stata posta all'attenzione dell'Adunanza Plenaria n. 7 del 2022 riguarda l'ambito di operatività della garanzia provvisoria, che correda l'offerta dei partecipanti alla procedura di gara, al fine di stabilire se essa copra solo i fatti che si verificano nel periodo compreso tra l'aggiudicazione e il contratto, ovvero se si estenda anche a quelli che si

verificano nel periodo compreso tra la proposta di aggiudicazione e l'aggiudicazione.[7]

Al fine di risolvere tale questione, la Plenaria ricostruisce il quadro normativo rilevante.

La disciplina contenuta nel Codice è basata sulla distinzione tra: la fase procedimentale che è rivolta alla selezione del miglior offerente; la fase provvedimentale che va dall'aggiudicazione alla stipulazione del contratto; la fase costitutiva di stipulazione del contratto tra pubblica amministrazione e aggiudicatario e la fase esecutiva di adempimento delle obbligazioni contrattuali.

La proposta di aggiudicazione si inserisce nella fase procedimentale, e il legislatore ha attribuito autonomia a tale istituto.

Il Codice ha previsto che la fase procedimentale e la fase esecutiva siano corredate da un sistema di garanzie provvisorie e garanzie definitive.

La questione specifica che è stata posta all'attenzione della Plenaria riguarda l'individuazione dei soggetti nei cui confronti può essere escussa la garanzia provvisoria.

Nell'ordinanza di rimessione alla Plenaria si afferma che, pur non sussistendo precedenti specifici del Consiglio di Stato, potrebbero sorgere contrasti giurisprudenziali e che sia, pertanto, necessario assicurare certezza nell'interesse non solo degli operatori di settore ma del diritto oggettivo nel suo complesso.

L'orientamento espresso nell'ordinanza di rimessione è nel senso che i soggetti nei cui confronti può essere escussa la garanzia provvisoria siano non solo l'aggiudicatario ma anche il destinatario di una proposta di aggiudicazione.

Invece, la Plenaria ritiene che deve essere seguito un orientamento diverso per ragioni che si fondano sui criteri di interpretazione della legge.

Innanzitutto, si richiama l'articolo 12 delle preleggi che dispone che nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello

[7] www.sentenzeappalti.it

fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore.

Si tratta dei criteri letterale e teleologico a cui deve tra l'altro aggiungersi il criterio sistematico.

Inoltre, lo stesso articolo 12 prevede che se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Si tratta dell'interpretazione analogica, che opera in presenza di una lacuna normativa.

In particolare, si osserva che sul piano dell'interpretazione letterale il comma 6 dell'articolo 93 del Codice è chiaro nello stabilire che la garanzia copre la mancata sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione dovuta ad ogni fatto riconducibile all'affidatario.

Il riferimento sia all'aggiudicazione, quale provvedimento finale della procedura amministrativa, sia al fatto riconducibile all'affidatario e non anche al destinatario della proposta di aggiudicazione rende palese il significato delle parole utilizzate dal legislatore nel senso di delimitare l'operatività della garanzia al momento successivo all'aggiudicazione.

Sul piano dell'interpretazione teleologica, il legislatore ha inteso ridurre l'ambito di operatività delle garanzie nella fase procedimentale, come risulta dall'analisi della successione delle leggi nel tempo.

Infatti, il Codice del 2016 non ha confermato il sistema previgente disciplinato dall'articolo 48 del Codice del 2006, che prevedeva la possibilità, ricorrendone i presupposti indicati, di escutere la garanzia con funzione sanzionatoria, anche nei confronti dei partecipanti alla procedura.

Questa diversità di regime ha indotto il Consiglio di Stato nel 2021[8] a rimettere alla Corte Costituzionale la questione relativa all'applicazione retroattiva della nuova disciplina della garanzia provvisoria perché più

[8] Cons. St. ord. n. 3299 del 2021

favorevole rispetto alla precedente disciplina, che veniva applicata al concorrente con funzione punitiva.

Sul piano dell'interpretazione sistematica, in primo luogo, dall'analisi del contesto in cui la norma è inserita risulta chiara la distinzione tra la fase procedimentale relativa alla proposta di aggiudicazione e la fase provvedimentale relativa all'aggiudicazione.

Con riguardo alla proposta di aggiudicazione formulata dalla commissione di gara, il Codice disciplina il rapporto tra essa e l'aggiudicazione.

Il destinatario della proposta è ancora un concorrente, anche se individualizzato.

Nella prospettiva della tutela, la proposta di aggiudicazione essendo un atto endoprocedimentale non è suscettibile di essere impugnato autonomamente.

Con riguardo all'aggiudicazione, il Codice disciplina il rapporto tra essa e il contratto.

L'articolo 32 comma 6 stabilisce che l'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta, in quanto occorre la stipula del contratto e l'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile per sessanta giorni.

Nella prospettiva della tutela, l'aggiudicazione è il provvedimento finale di conclusione del procedimento di scelta del contraente che, in quanto tale, ha rilevanza esterna e può essere oggetto sia di impugnazione in sede giurisdizionale sia in sede di autotutela amministrativa.

Sul piano dell'interpretazione analogica, la diversità della disciplina e delle situazioni regolate relativa alle due fasi impedisce di estendere alla fase procedimentale le garanzie provvisorie della fase provvedimentale.

Infatti, nel caso di mancata stipulazione del contratto a seguito di aggiudicazione le ragioni possono dipendere sia dalla successiva verifica della mancanza dei requisiti di partecipazione sia, soprattutto, dalla condotta dell'aggiudicatario che, per una sua scelta, decide di non stipulare il contratto.

In queste ipotesi la stazione appaltante deve annullare d'ufficio il provvedimento di aggiudicazione e deve rinnovare il procedimento con regressione alla fase della proposta di aggiudicazione.

In tale contesto, i possibili pregiudizi economici determinati dalla condotta dell'aggiudicatario sono coperti dalla garanzia provvisoria, che consente all'amministrazione di attivare il rimedio di adempimento della prestazione dovuta con la finalità di compensare in via forfettaria i danni subiti dall'amministrazione per la violazione delle regole procedimentali nonché dell'obbligo di concludere il contratto.

Invece, nel caso di mancata aggiudicazione a seguito di una proposta di aggiudicazione i motivi di tale determinazione possono dipendere oltre che da ragioni relative all'offerta, dalla verifica negativa preventiva del possesso dei requisiti di partecipazione del concorrente individuato.

In tali ipotesi, l'Amministrazione non è costretta a procedere all'aggiudicazione e poi ad esercitare il potere di annullamento in autotutela, potendosi limitare a non adottare l'atto di aggiudicazione e ad individuare il secondo classificato nei cui confronti indirizzare la nuova proposta di aggiudicazione.

In tale contesto i pregiudizi economici, se esistenti, hanno portata differente rispetto a quelli che si possono verificare nella fase provvedimentale, con possibilità per l'Amministrazione, ricorrendone i presupposti, di far valere l'eventuale responsabilità precontrattuale del concorrente ai sensi degli articoli 1337 e 1338 codice civile.

Rimane fermo, altresì, il potere dell'Autorità anticorruzione di applicare sanzioni amministrative pecuniarie qualora si accertino specifiche condotte contrarie alla regola della gara da parte degli operatori economici.

In conclusione, l'Adunanza Plenaria afferma il seguente principio di diritto: il comma 6 dell'articolo 93 del Codice degli Appalti, nel prevedere che la garanzia provvisoria a corredo dell'offerta copre la mancata sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione dovuta ad ogni fatto riconducibile all'affidatario, delinea un sistema di garanzie che si riferisce solo al

periodo compreso tra l'aggiudicazione e il contratto e non anche al periodo compreso tra la proposta di aggiudicazione e l'aggiudicazione.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA DICHIARAZIONE DI DISSESTO ALL'ESAME DELL'ADUNANZA PLENARIA DEL CONSIGLIO DI STATO

dell'Avv. Gianclaudio Festa

Sommario: 1. *La* quaestio iuris *all'esame della giurisprudenza amministrativa*; - 2. *Il dibattito dottrinale e la possibile attrazione della competenza dell'organo straordinario di liquidazione; - 3. Le interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e l'Ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994 della Sezione IV del Consiglio di Stato; - 4. Le considerazioni dell'Adunanza Plenaria e della Sezione regionale di controllo del Lazio con la deliberazione n. 61/2022.*

1. *La* quaestio iuris *all'esame della giurisprudenza amministrativa*

Può un'obbligazione sorta *ex novo*, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, rientrare nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, ove direttamente correlata ad un illegittimo atto o fatto di gestione antecedente al dissesto?

Della questione si è occupato di recente il Consiglio di Stato, Sez. IV, che - con Ordinanza 20 marzo 2020 n. 1994 - ha investito della problematica l'Adunanza plenaria. Un quesito oltremodo calibrato in ragione della fattispecie concreta relativa al pagamento dell'indennizzo e del risarcimento *ex* art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001.

L'analisi è scaturita da una sentenza adottata in sede di ottemperanza dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata con la quale veniva

sancito l'obbligo da parte dell'amministrazione comunale di "concludere il procedimento, attivato dai ricorrenti con l'istanza del 30.6/5.7.2016, di emanazione del provvedimento di acquisizione sanante *ex* art. 42-bis entro il termine di 120 giorni dalla comunicazione telematica della presente sentenza".

Di tutta risposta la parte ricorrente si rivolgeva nuovamente al Tar, chiedendo la nomina di un commissario *ad acta*, ai sensi dell'art. 117, comma 3, c.p.a.

Il Comune di Potenza, in dissesto finanziario secondo la Delibera C.C. n. 103 del 20.11.2014, costituendosi nel giudizio di ottemperanza, rappresentava di avere già trasmesso all'organo straordinario di liquidazione, competente sul versante del pagamento dell'indennizzo, la documentazione funzionale all'emissione del provvedimento. Tuttavia, il giudice dell'ottemperanza, accogliendo il ricorso, nominava come commissario *ad acta* il Prefetto di Potenza, con facoltà di delega a funzionario sottordinato.

In tale decisione, il Tar riteneva che, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 5, comma 2, d.l. 29 marzo 2004 n. 80 (conv. nella l. 28 maggio 2004 n. 140) e 252, comma 4, e 254, comma 3, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, i debiti, ai quali si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato e la procedura di dissesto e riequilibrio finanziario, sono:

- quelli rilevati contabilmente nell'ambito degli esercizi finanziari precedenti all'anno in cui è stato dichiarato il dissesto, cioè i debiti con impegno contabile, registrato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è stato dichiarato il dissesto sul competente capitolo di bilancio di previsione e munito del visto di regolarità contabile da parte del responsabile del servizio finanziario, attestante dunque la copertura finanziaria;
- oppure i debiti fuori bilancio, riconosciuti dal Consiglio Comunale con delibera anteriore al 31 dicembre dell'anno precedente alla dichiarazione di dissesto.

La questione attiene alla corretta interpretazione dell'art. 252, comma 4, d. lgs n. 267/2000 – ai sensi del quale "l'organo straordinario di liquidazione ha competenza su fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato" – e dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 – ai sensi del quale, "ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs 18 agosto 2000 n. 267, si intendono compresi nella fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11, del medesimo Testo Unico".

Ivi appare incerta, in particolare, l'interpretazione dell'espressione "atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato". Sul punto si sono stratificate due impostazioni ermeneutiche, una che ritiene irrilevante il tempo in cui il danno si è verificato, dovendosi fare esclusivo riferimento al successivo momento in cui la posizione debitoria, intesa come posta passiva di carattere pecuniario, è divenuta certa, liquida ed esigibile. A fronte di ciò, un secondo *trend* che ruota attorno alla competenza dell'organo straordinario di liquidazione che deve essere riferita a tutti i debiti dell'ente, a prescindere dalla manifestazione contabile, quale posta passiva pecuniaria, siano comunque eziologicamente e funzionalmente correlati ad un "atto o fatto di gestione" che preceda il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

Più precisamente, con precipuo riferimento all'acquisizione *ex* art. 42-*bis* cit., pronunciata dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, secondo un primo indirizzo

giurisprudenziale formalistico ([1]) il provvedimento non accerterebbe un debito preesistente, ma lo determinerebbe *ex novo*, con la conseguenza che i relativi oneri non potrebbero che gravare sul bilancio ordinario dell'ente. Secondo un diverso indirizzo ([2]), avente carattere marcatamente sostanziale, si dovrebbe attribuire importanza decisiva al nesso causale e funzionale che lega l'attuale obbligazione all'illegittimo "atto o fatto di gestione" pregresso, antecedente cioè alla dichiarazione di dissesto.

2. *Il dibattito dottrinale e la possibile attrazione della competenza dell'organo straordinario di liquidazione*

La disciplina relativa alla procedura di dissesto finanziario degli enti locali, di cui all'art. 245 e ss. TUEL, stabilisce che l'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente ai fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato.

In ordine a tale disposizione è successivamente subentrato l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004, che ha sancito che: "ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico".

La diposizione richiamata ha, pertanto, precisato che si intendono compresi nelle fattispecie suddette tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello

[1]Cons. giust. amm. Regione Sicilia, 31 luglio 2017 n. 367; Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2019 n. 5139 (ord.).
[2]Cons. Stato, Sez. IV, 9 aprile 2018 n. 2141, in Foro it., 2018, 6, III, 302, con nota di A. Travi.

dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, ancorché accertati successivamente a tale data ma, comunque, non oltre l'approvazione del rendiconto della gestione dell'organo straordinario di liquidazione, che assurge dunque da spartiacque.

Sebbene il coordinamento normativo risulti chiaro, già ad una prima lettura, si è reso comunque necessario l'intervento interpretativo della Plenaria del Consiglio di Stato in ordine al quesito se la competenza dell'organo straordinario di liquidazione si intenda riferita a tutti i debiti dell'Ente che, a prescindere dal momento in cui si siano manifestati contabilmente quale posta passiva pecuniaria, siano comunque eziologicamente e funzionalmente correlati ad un atto o fatto di gestione antecedente alla dichiarazione di dissesto.

Come già precedentemente ricordato, ai sensi dell'art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267/2000 l'organo straordinario di liquidazione non ha solo competenza in ordine a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, ma deve poi provvedere alla rilevazione della massa passiva, all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali ed alla liquidazione e pagamento della massa passiva.

Ai sensi poi dell'art. 254, comma 3, TUEL, nel piano di rilevazione della massa passiva formato dall'organo straordinario di liquidazione vengono inclusi anche i debiti di bilancio e fuori bilancio verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello del bilancio riequilibrato; i debiti derivanti dalle procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, dichiarate estinte a seguito di essa ed infine i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione inerenti vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a posizioni debitorie rientranti nelle fattispecie suddette.

Come in precedenza evidenziato, la questione involge più propriamente l'art. 5, comma 2, d.l. n, 80/2004 ed in particolare la locuzione relativa ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente

a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, che secondo una prima interpretazione richiamerebbe un concetto contabile di debito che rimanda alla irrilevanza del momento in cui il danno si è verificato, dovendosi invece prendere in considerazione la specifica situazione in cui l'esposizione debitoria del comune divenga certa, liquida ed esigibile.

Altra tesi sostiene, invece, posizioni più sostanzialistiche secondo le quali, la competenza dell'organo straordinario di liquidazione è da intendersi riferita a tutti i debiti dell'amministrazione comunale, indipendentemente dal momento in cui si siano manifestati contabilmente quale posta passiva pecuniaria; l'importante è che siano eziologicamente e funzionalmente correlati ad un *atto o fatto di gestione* antecedente alla dichiarazione di dissesto (e cioè al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato).

3. *Le interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e l'Ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994 della Sezione IV del Consiglio di Stato*

La questione in esame è stata oggetto di difformi interpretazioni nella giurisprudenza amministrativa e perciò la Sezione IV del Consiglio di Stato ha ritenuto necessario sottoporla all'Adunanza Plenaria con l'ordinanza 20 marzo 2020, n. 1994, al fine di ottenere una pronuncia, con specifico riferimento al debito per il pagamento dall'indennizzo nascente dall'adozione di un provvedimento che abbia disposto la c.d. acquisizione sanante, ai sensi dell'art. 42-*bis*, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 .

Nell'ordinanza in questione la Sezione remittente ha preliminarmente considerato un primo indirizzo giurisprudenziale, in ragione del quale si deve tenere conto, in via prioritaria, del dato formale delle norme coinvolte.

In virtù di tale orientamento, il provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis TU espropri non accerterebbe un debito preesistente, ma lo determinerebbe *ex novo*, quantificandone altresì l'ammontare. Pertanto, il provvedimento in questione avrebbe un carattere non ricognitivo di un debito preesistente, ma costitutivo di una posta passiva prima inesistente.

A suffragare tale impostazione si porrebbe la circostanza che il provvedimento di acquisizione determinerebbe un effetto traslativo *ex nunc* e, dunque, in quanto tale non avrebbe una finalità di sanatoria del pregresso.

Orbene, alla luce di tale indirizzo giacché l'emanazione di un provvedimento di acquisizione sanante dopo la dichiarazione di dissesto (*recte*, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato) determinerebbe la costituzione *ex novo* di una posta passiva, i relativi oneri non potrebbero che gravare sul bilancio ordinario dell'Ente.

A sostegno di siffatta tesi, il Collegio rimanda ai due precedenti provvedimenti, costituiti dall'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 luglio 2019, n. 5139 e dalla sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 31 luglio 2017, n. 367, entrambi emessi nell'ambito di un giudizio di ottemperanza.

Nella precedente ordinanza, la IV Sezione aveva invocato l'art. 252, comma 4, TUEL, secondo il quale "l'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente" e quindi rientra nelle funzioni dell'organo straordinario di liquidazione soltanto il pagamento dei debiti pecuniari dell'ente locale già sorti alla suddetta data, dovendosi intendere come tali i debiti pecuniari la cui fattispecie costitutiva risulti, a quel momento, integralmente realizzata.

A fronte di ciò, competerebbe agli organi istituzionali del Comune in dissesto decidere se restituire il fondo ovvero emanare il provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis TU espropri, in tale ultimo caso, proprio per l'efficacia *ex nunc* di tale provvedimento di acquisizione rientrerebbe nelle loro competenze anche il pagamento del connesso indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, attingendo i necessari fondi dalla gestione ordinaria.

Ancora, spetterebbe all'Ente locale corrispondere il risarcimento del danno per ogni anno di occupazione illegittima dopo il 31 dicembre dell'anno

precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e sino alla data di emanazione del provvedimento di acquisizione, attingendo costantemente i necessari fondi dalla gestione ordinaria.

All'organo straordinario di liquidazione competerebbe esclusivamente corrispondere il risarcimento del danno da occupazione illegittima per ogni anno di occupazione precedente alla suddetta data del 31 dicembre, facendovi fronte con i fondi dalla gestione straordinaria.

Invece, nella richiamata sentenza del CGA, il giudice si era soffermato, tra l'altro, sulla portata dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004, nella parte in cui precisa che, ai fini dell'applicazione degli artt. 252, comma 4, e 254, comma 3, TUEL, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, ivi compreso con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione.

La sentenza in esame aveva evidenziato che la norma in esame ha testuale riguardo ai debiti sorti in forza di vicende anteriori alla suddetta data del 31 dicembre, che tuttavia siano stati accertati con provvedimento successivo ad essa, mentre l'acquisizione dell'area ai sensi dell'art. 42-*bis* TU espropri comporta l'erogazione di un indennizzo che solo il relativo provvedimento di acquisizione renderà dovuto, definendone altresì l'ammontare. Con la necessaria precisazione, contenuta nel richiamato comma 4, secondo cui il passaggio della proprietà dell'immobile acquisito avviene sotto la condizione sospensiva del pagamento del relativo ammontare indennitario.

L'obbligazione indennitaria in questione, pertanto, non può essere considerata sotto alcun profilo alla stregua di un debito preesistente al 31 dicembre ed in seguito solo accertato, potendo sorgere soltanto dal momento della formalizzazione dell'acquisizione *ex* art. 42-*bis*, ossia per effetto di un discrezionale atto di gestione, posteriore alla data suddetta.

Di talché, la corresponsione dell'indennizzo in discorso esulerebbe dalle competenze dell'organo straordinario di liquidazione, gravando sull'ordinaria gestione dell'Ente debitore. A fronte di ciò, deriverebbe l'inapplicabilità al caso concreto del divieto d'intrapresa o prosecuzione di azioni esecutive a carico dello stesso ente, posto dall'art. 248, comma 2, TUEL per i soli debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

La Sezione remittente ha poi esaminato il successivo indirizzo scaturente dalla decisione del 9 aprile 2018, n. 2141 e da quella del C.G.A., 5 novembre 2018, n. 700, precisando che tale orientamento riguarda la differente fattispecie caratterizzata dalla previa emanazione di pronunce giurisdizionali amministrative passate in giudicato di annullamento degli atti di procedura espropriativa, ovvero di accertamento di un'occupazione *sine titulo*, in ambedue i casi con condanna alla restituzione del cespite, salva la facoltà di emanazione del provvedimento di acquisizione.

Secondo tale orientamento è palese la conclusione secondo cui le disposizioni richiamate sarebbero volte ad attrarre nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se *stricto iure* sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di atti e fatti di gestione pregressi alla dichiarazione di dissesto, già dichiarati illegittimi in sede giurisdizionale.

Orbene, occorrerebbe attribuire importanza decisiva, non al momento in cui si è strutturalmente realizzata la fattispecie costitutiva dell'obbligazione, ma al nesso causale e funzionale che lega l'attuale obbligazione all'illegittimo atto o fatto di gestione pregresso. Ne consegue che, anche per una obbligazione civilisticamente sorta *ex novo* dopo la dichiarazione di dissesto cioè, dopo il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, purché prima della chiusura della gestione straordinaria, rientrerebbe nella competenza dell'organo di

liquidazione, ove comunque direttamente correlata ad un illegittimo atto o fatto di gestione antecedente al dissesto, di cui, in un'ottica di analisi economica del diritto, rappresenti nient'altro che l'attuale riflesso pecuniario.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa rinvia, sul punto, ad un indirizzo della Consulta [3] laddove aveva stabilito che in una procedura concorsuale, quale quella conseguente allo stato di dissesto, una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente con la tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente si profila irrilevante ai fini dell'imputazione.

La Corte costituzionale ha, ulteriormente, ribadito l'irragionevolezza di una impostazione contraria, dando atto alla circostanza secondo la quale farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale ovvero a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. Quindi, la fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, non potendo essere perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria dagli effetti del debito pregresso, con la conseguenza paradossale che si alleggerirebbe la situazione della gestione commissariale e si rischierebbe il dissesto della gestione ordinaria[4].

Secondo la Consulta non è corretto distinguere, a tal fine, le obbligazioni a seconda della loro origine contrattuale oppure non contrattuale. Posto che sarebbe irragionevole concepire una gestione straordinaria per il rientro dal debito pregresso, improntata ai princìpi della concorsualità, che

[3]Corte cost. 21 giugno 2013, n. 154.

[4] Sul tema dei commissariamenti si veda il recente lavoro di M. Magri, *Il commissariamento degli enti locali per condizionamenti o infiltrazioni della criminalità organizzata*, in *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata, (Atti del XXIV "Convegno di Copanello") Montepaone Lido – 21-22 giugno 2019*, (*a cura di*, F. Astone, F. Manganaro, R. Rolli e F. Saitta), Napoli, 2020, pp. 131 e ss.

distingua le obbligazioni, non in base al tempo in cui sono sorte, ma alla natura del fatto o dell'atto genetico.

La motivazione della decisione prosegue, poi, che l'elemento differenziale sul quale si può basare una procedura concorsuale sarebbe soltanto quello temporale, il quale consente di rispettare il principio di eguaglianza tra i creditori, assicurando eguale trattamento a tutti quelli che hanno ragioni di credito sorte prima della data della dichiarazione di dissesto (o del fallimento o della diversa data fissata dal legislatore nei casi di procedure particolari).

In virtù di tale indirizzo della Consulta, la Sezione ha ritenuto che il credito costituito dal risarcimento per il mancato godimento delle aree di cui era stata disposta la restituzione, nonché dagli indennizzi dovuti per quelle acquisite ai sensi dell'art. 42-*bis* TU espropri, sebbene liquidato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto, trae origine da un fatto illecito non solo posto in essere, ma anche accertato con sentenza passata in giudicato in data anteriore a tale dichiarazione, quindi di competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Per quanto riguarda, invece, l'arresto del Consiglio di Giustizia Amministrativa richiamato dalla Sezione remittente, è bene precisare come in quell'occasione il Collegio aveva incentrato la propria decisione sul fatto che prima della dichiarazione di dissesto era intervenuta una sentenza del giudice amministrativo che aveva imposto al Comune l'obbligo di restituire l'immobile occupato e di risarcire il danno per l'occupazione illegittima, ovvero, in alternativa, di acquisire il bene e di risarcire il danno derivante dall'occupazione illegittima, ai sensi e per gli effetti dell'art. 42-*bis* TU espropri.

Di conseguenza, lo stesso CGA aveva stabilito che, ove fosse stata espressa l'opzione per l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale, una volta quantificata la somma dovuta al privato, il Comune non avrebbe potuto procedere al pagamento, ostandovi l'art. 248 TUEL, stante la procedura di dissesto e l'anteriorità del fatto produttivo del credito, rispetto alla dichiarazione di dissesto medesimo.

Dunque, in caso di c.d. *acquisizione sanante* e dopo la quantificazione del credito, sarebbe stato onere del privato creditore insinuare il proprio credito nella massa passiva del Comune dissestato.

Ad avviso della Sezione, l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 farebbe emergere la volontà del legislatore di rendere quanto più possibile ampia la competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Ciò, in quanto la disposizione in commento stabilisce che si intendono ricompresi nella competenza di tale organo tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto. Pertanto, sarebbe palese la rilevanza centrale attribuita alla correlazione fra il debito e l'atto o il fatto di gestione anteriore al dissesto.

Inoltre, alla luce del significato generale e, comunque, non strettamente tecnico-giuridico dell'espressione correlazione, parrebbe ragionevole ritenere che la disposizione abbia inteso concentrare in capo alla gestione straordinaria, senza alcuna eccezione, tutte le poste debitorie comunque causalmente e funzionalmente rivenienti da scelte e condotte gestionali anteriori al dissesto, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica, dall'eventuale sopravvenienza al dissesto e dall'intervenuta emanazione, in proposito, di pronunce giurisdizionali.

In sostanza, la Sezione remittente ha sostenuto un'esegesi delle disposizioni in commento che attribuisca carattere integrale, generale ed omnicomprensivo alla competenza dell'organo straordinario, da intendersi riferita a tutti i riflessi debitori attuali (anche, dunque, sopravvenuti) di atti e fatti di gestione antecedenti al dissesto, in quanto lo scopo della relativa procedura sarebbe esattamente quello di riportare l'ente locale *in bonis*, escludendo dal relativo bilancio tutte le poste debitorie comunque connesse alla condotta amministrativa pregressa. La procedura, infatti, tenderebbe a sterilizzare tutte le attuali conseguenze negative, in termini patrimoniali e finanziari, degli atti e fatti di gestione antecedenti al dissesto, consentendo in tal modo l'ordinata ripresa delle funzioni istituzionali dell'Ente.

Il Collegio ha ritenuto di precisare che l'ordinamento può ascrivere al medesimo fatto della vita distinte conseguenze giuridiche, a seconda dei fini perseguiti e del blocco normativo di riferimento. Secondo l'impostazione ermeneutica nulla osterebbe, in termini generali, a che il provvedimento di acquisizione possa ritenersi, con riguardo alle norme di relazione inerenti all'esercizio della potestà espropriativa, atto autonomo dalla pregressa occupazione, dotato di efficacia *ex nunc* e con riguardo alla disciplina contabile del soggetto dissestato, provvedimento funzionalmente correlato ad un atto o fatto di gestione pregresso.

4. Le considerazioni dell'Adunanza Plenaria e della Sezione regionale di controllo del Lazio con la deliberazione n. 61/2022.

Le conclusioni cui è pervenuta l'Adunanza Plenaria in commento fondano le proprie ragioni su tale ultima tesi: l'art. 252, comma 4, d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che "l'organo straordinario di liquidazione ha competenza su fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato". Pertanto, tale norma ha subito un'integrazione ad opera dell'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 che prevede che "ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nella fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati agli atti e ai fatti di gestione dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11, del medesimo Testo Unico".

Secondo il Supremo organo della giustizia amministrativa la materia del contendere ruota, come più volte rilevato, sia attorno all'interpretazione da riconoscere all'espressione "atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato", contenuta nell'art. 252 del TUEL, nonché attorno al

significato da attribuire alla clausola normativa del predetto disposto del TUEL, aggiunta dal decreto legge del 2004. Disposizione questa, in forza della quale si intendono compresi nella fattispecie ivi prevista tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, adottato in data successiva, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto.

Nell'ambito delle considerazioni già sviluppate nei paragrafi precedenti, la Plenaria ritiene che rientrino nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le obbligazioni che, anche ove *stricto jure* sorte in seguito, costituiscano comunque conseguenza diretta ed immediata di "atti e fatti di gestione" pregressi alla dichiarazione di dissesto.

In questo senso l'emanando provvedimento *ex* art. 42-*bis* T.U. espropriazione, che è all'origine del debito, avrebbe natura costitutiva, come peraltro confermato dalla stessa Plenaria con la sentenza 20 gennaio 2020, n. 2, che ha escluso la rilevanza del risarcimento del danno ai fini dell'occupazione acquisitiva.

Il provvedimento dell'amministrazione che dispone la cd. acquisizione sanante, quindi, non svolgerebbe la funzione di accertare un debito preesistente, bensì lo determinerebbe *ex novo*, quantificandone altresì l'ammontare e non avrebbe quindi carattere ricognitivo ma costitutivo, determinando sul piano amministrativo e civilistico un effetto traslativo *ex nunc*.

Tale costruzione che fonda il presupposto giuridico nel detto provvedimento *ex* art. 42-*bis* D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, ha per presupposto, ai sensi del primo comma di detta norma, l'utilizzazione "di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità". Con l'indicazione, ai sensi del successivo comma 4, delle circostanze che hanno condotto all'indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio.

Appare, così, evidente che il provvedimento sia correlato, sul piano della stessa attribuzione causale, "ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data" (come specificato dall'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004).

Ne consegue che sul piano dell'interpretazione letterale, quindi, le "circostanze" (ovvero i fatti) che avrebbero condotto alla indebita utilizzazione dell'area costituiscono il presupposto per l'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante che l'amministrazione, prima della sua adozione, deve accertare.

Parimenti, anche l'utilizzazione "di un bene immobile per scopi di interesse pubblico" costituisce un fatto che deve esser oggetto di un accertamento da parte della P.A., prodromico all'adozione del provvedimento in esame. Secondo la decisione in commento si tratterebbe quindi, in entrambi i casi, di fatti correlati al successivo provvedimento, il cui positivo accertamento costituirebbe uno dei presupposti di legittimità del medesimo.

Pertanto, sotto il profilo finanziario, se tali fatti sono cronologicamente ricollegabili all'arco temporale anteriore al bilancio riequilibrato, il provvedimento successivo (non necessariamente giurisdizionale, come è lapalissiano dalla lettura del citato art. 5), che determina l'insorgere del titolo di spesa, deve essere imputato alla gestione liquidatoria, purché emanato prima dell'approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11.

In questo caso, non solo il debito viene imputato al bilancio della gestione preposta all'attività liquidatoria, sotto il profilo amministrativo-contabile e non a quello ordinario, ma anche la competenza amministrativa ad emanare il provvedimento, che costituisce il titolo di spesa (nella specie, l'acquisizione sanante), deve essere attribuita al commissario liquidatore. In quanto spetta a quest'ultimo soggetto costituire la relativa partita debitoria del bilancio da lui gestito.

In tal senso, vale ricordare la sentenza della Corte costituzionale 21 giugno 2013, n. 154, relativa ad analoghe disposizioni per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, in particolare l'art. 4, comma 8-*bis*, ultimo periodo, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, in l. 26 marzo 2010, n. 42. Tale disposizione ha previsto che, in una procedura concorsuale – tipica di uno stato di dissesto –, una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sul punto, sarebbe irragionevole una previsione contraria, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si genera il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile[5].

L'Adunanza Plenaria ha, poi, ribadito sotto il profilo teleologico come le norme sul dissesto finanziario degli Enti Locali, contenute nel Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL, si caratterizano in quanto preordinate al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un'apposita procedura di risanamento.

La normativa che si è succeduta nel tempo [6] ha delineato una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente, a tutela della gestione corrente che sarebbe pregiudicata se in essa confluissero debiti imputabili a quelle precedenti, che sono state a tal punto fallimentari da determinare il dissesto. Tutto ciò al fine di garantire, *pro futuro*, la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario.

[5] In proposito, si veda il punto 7.1 del considerato in diritto.

[6] Sul punto si vedano: d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in l. 24 aprile 1989, n. 144; d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in l. 19 marzo 1993, n. 68; D.P.R. 24 agosto 1993, n. 378; d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77; d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336; d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342; d.lgs. 23 ottobre 1998, n. 410; D.P.R. 13 settembre 1999, n. 420; D.P.R. 18 agosto 2000, n. 273, artt. 244-272 d.lgs. 267/2000.

Quindi, i soggetti che in base al TUEL vengono in rilievo sono i soggetti della procedura di risanamento, vale a dire: l'Organo straordinario di liquidazione (OSL), incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, e gli organi istituzionali dell'ente, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto (art. 245).

L'Organo straordinario di liquidazione (OSL) avrebbe competenza su "fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato", che il consiglio dell'ente locale presenta per l'approvazione al Ministro dell'interno, nel termine perentorio di 3 mesi, decorrenti dall'emanazione del decreto di nomina dell'OSL. Ai sensi dell'art. 259, comma 1, questi provvede: a) alla rilevazione della massa passiva, ai sensi dell'art. 254; b) all'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell'art. 255 e c) alla liquidazione e al pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256.

Di talché, ne consegue che il principio generale è costituito dalla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, che continui a rappresentare l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto, nonostante le modifiche intervenute nel tempo su taluni aspetti della procedura. Dello stesso parere è la Corte dei conti sez. di controllo per il Lazio[7] che interviene in riferimento alla libera o meno destinazione e utilizzazione "pro dissesto" degli oneri di urbanizzazione non impegnati e di quelle risorse destinate ai fondi per il salario accessorio del personale di parte stabile, costituiti ma non contratti. Il giudice contabile arriva a esprimersi nel senso di dare priorità alla liquidazione, attribuita all'Organo Straordinario di Liquidazione (Osl), rispetto alle poste vincolate. Ciò per realizzare l'aumento della pronta cassa per l'organo liquidatorio da

[7] Sezione controllo Corte dei conti lazio, deliberazione n. 61/2022

utilizzare per pagare i debiti del dissesto, a generale e meritata tutela dei creditori[8].

[8] F. Sucameli, La crisi dell'equilibrio del bilancio dell'Ente Locale: Blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto – contributo monografico all'interno del volume: " Studio sui controlli affidati dalla costituzione alla Corte dei conti, Napoli, Esi 2020 – a cura di V. Tenore – A. Napoli;
E. Iorio, *Dissesto, la destinazione di risorse vincolate apre a molti interrogativi e poche certezze* in https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com. 14.07.2022

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LE DELEGHE AL GOVERNO PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO: UN CANTIERE APERTO CON LUCI E OMBRE

di Gian Paolo Dolso, Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trieste

SOMMARIO. 1. Il quadro di insieme. **2.** Delega al Governo per la riforma ordinamentale della magistratura. **2.1.** Incarichi direttivi e semidirettivi. **2.2.** Il conferimento di funzioni giudicanti e requirenti di legittimità. **2.3.** I consigli giudiziari. **2.4.** Accesso alla magistratura e fuori ruolo. **3**. Disposizioni immediatamente applicabili. Cenni. **4.** Osservazioni sparse.

1. Il quadro di insieme.

La legge 17 giugno 2022 n. 71 ha in realtà un contenuto molto ampio e di fatto non contempla solo deleghe al Governo ma anche disposizioni immediatamente applicative[1]. Oltre alla commistione tra disposizioni contenenti indicazioni, anche dettagliate, per il legislatore delegato, e disposizioni immediatamente applicative, il provvedimento si rivela a tratti di difficile lettura data la sua inevitabile frammentarietà; ciò in ragione anche della inevitabile moltitudine di rimandi operati dai vari interventi, o micro interventi, che derivano dagli innesti operati su altrettanti plessi normativi. Di fatto le deleghe sono due, curiosamente collocate al primo (I) e ultimo (V) capo del provvedimento legislativo. Gli altri capi contengono tutti disposizioni immediatamente applicative, riguardanti in particolare i seguenti ambiti: "Modifiche alle disposizioni

[1] In effetti la legge citata è rubricata: "*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*". E nonostante questa articolazione, la rubrica non risulta esaustiva rispetto ai contenuti della legge in parola.

dell'ordinamento giudiziario" (II), "Disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzioni in incarichi di governo nazionale, regionale o locale" (III), "Disposizioni concernenti la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" (VI). Fermi restando i dubbi che suscita questa prassi, pare opportuno esaminare più nel dettaglio almeno alcune delle disposizioni del provvedimento legislativo soprattutto in una prospettiva "di sistema", limitando l'esame in particolare al capo I e al capo II della legge. Essa, anche nel contesto delle deleghe, introduce, accanto a principi e criteri generali, anche indicazioni circostanziate che di fatto non contengono particolari margini per l'implementazione, dovendo in sostanza essere semplicemente "ri-prodotte" dal legislatore delegato.

2.Delega al Governo per la riforma ordinamentale della magistratura

Dopo avere indicato oggetto e procedimento all'art. 1, la legge procede alla enunciazione dei principi e criteri direttivi. Il procedimento, in particolare, appare opportunamente corredato, come sovente accade, dalla prescrizione relativa all'acquisizione di diverse commissioni parlamentari sugli schemi di decreto e dalla possibilità per il Governo di intervenire, entro due anni dalla scadenza del termine prevista per l'esercizio della delega, ad emanare decreti integrativi o correttivi. Inoltre il legislatore molto opportunamente prevede che entro tre anni dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega il Governo adotta un testo unico compilativo in cui vengono raccolte le disposizioni vigenti i "in materia di ordinamento giudiziario" ai sensi dell'art. 17-bis della legge n. 400 del 1988[2].

2.1. Incarichi direttivi e semidirettivi

Per quanto riguarda il delicato tema della individuazione dei criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi la delega si apre con un'articolata disposizione legata alla trasparenza dei procedimenti. Con previsione quanto meno dubbia il cosiddetto "testo unico" della dirigenza giudiziaria emanato dal CSM disciplina in modo riduttivo la trasparenza dei procedimenti in oggetto, ad onta delle previsioni generali della legge n.

[2] Si tratta di un testo unico dove dovranno confluire le norme di cui al R.D. n. 12 del 1941 e le norme dei decreti legislativi emanati dal Governo nel 2006 sulla base della legge di delega n. 150 del 2005 (contenente "*Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico*"), tenendo conto anche delle successive modifiche nel tempo succedutesi.

241 del 1990. Quale che sia il rango della fonte di tale "testo unico", di certo esso non possiede natura legislativa di modo che non può certamente determinare una riduzione della portata di una disciplina legislativa, per giunta espressione di principi costituzionali[3]. La legge di delega opportunamente prevede "*espressamente* l'applicazione dei principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in quanto compatibili, ai procedimenti per la copertura dei posti direttivi e semidirettivi"[4]. Che l'applicazione dei principi di cui alla legge 241 debba essere prevista in una legge, per giunta "espressamente", suona come una stonatura rispetto a principi che il sistema dovrebbe avere metabolizzato da tempo, a tacere del fatto che si tratta di procedimenti per i quali non sarebbe un fuor d'opera ritenere applicabili anche le disposizioni in tema di accesso civico[5]. E' ad ogni modo pacifico che, anche ad accedere ad una lettura restrittiva della portata del provvedimento appena citato, tutti gli atti relativi a procedure concorsuali pubbliche sono oggetto, ricorrendone le condizioni, al diritto di accesso *ex* artt. 23 ss. della legge n. 241 del 1990[6]. Del resto l'esplicita enunciazione del principio, declinato invero in modo assai circostanziato, risponde anche a una inequivoca indicazione proveniente dal Presidente della Repubblica che aveva ragionato, con riguardo alle decisioni del CSM sulle nomine, di "regole puntuali e trasparenze delle proprie deliberazioni"[7].

Se queste indicazioni potrebbero (o dovrebbero) apparire quasi superflue, almeno in via di principio, e per vero nemmeno enunciate in guisa di principio, inedita è la regola (anche in questo caso non un principio) in base al quale si dispone "il divieto di contemporanea pendenza di più domande di conferimento di funzioni direttive o semidirettive". Che si fosse potuto prevedere un limite al numero delle contestuali domande, forse poteva essere condivisibile. L'assoluto divieto non trova particolari giustificazioni se non forse la possibilità che lo stesso magistrato risulti vincitore in relazione a più procedure, ma in tal caso l'opzione per una determinerebbe il subentro del concorrente collocatosi in

[3] Il cosiddetto testo unico della dirigenza giudiziaria non è altro che una circolare del CSM adottata in data 28 luglio 2015. Si osservi che la circolare consta di più di duecento pagine, anche se un centinaio sono dedicate alla modulistica. Lo spazio che tale circolare occupa è molto esteso, difficilmente compatibile con la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost., soprattutto se declinata, come la migliore dottrina vuole, in guisa di riserva assoluta di legge: così S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 248 ss.

[4] Art. 2, comma 1, lett. a) della legge n. 71 del 2022 (mio il corsivo).

[5] Il riferimento è al D.lgs n. 33 del 2013 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza, e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*).

[6] In via del tutto esemplificativa, Garante della Privacy, Parere del 17 ottobre 2020. Sul punto anche cfr. anche, sempre a titolo di esempio, TAR Campania, ordinanza n. 4418 del 2019.

[7] Il riferimento è all'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella del 21 giugno 2019, reperibile nel sito istituzionale del CSM.

seconda posizione. Più plausibile è l'aggravio di lavoro per la commissione competente del CSM, ma anche in questo caso non si tratta di un principio che pare idoneo a sacrificare il diritto di ogni magistrato a concorrere (anche) per più incarichi direttivi o semidirettivi messi a concorso.

Ragionevole è anche il principio (enunciato alla lettera b) dell'art. 2, comma 1 della legge in esame) secondo cui i procedimenti devono essere definiti "secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti" salva la possibilità di deroghe "per gravi e giustificati motivi". Condivisibile appare pure la previsione di cui alla lettera c) secondo cui, con esclusivo riguardo agli incarichi direttivi, si prevede che la "commissione competente del consiglio superiore della magistratura proceda sempre all'audizione dei candidati" (o di almeno tre di essi quando il numero sia eccessivamente elevato). In riferimento a questa precisione si può registrare il parere critico del CSM che paventa il timore di un "inutile dispendio di energie" oltre alla "evidente dilatazione dei tempi di definizione della procedura"[8]. Va al riguardo ricordato che non sempre i tempi di svolgimento dei procedimenti di nomina consentono di evitare vacanze. Ciò è tanto vero che lo stesso Presidente della Repubblica, nel citato intervento del 2019, ha richiamato il Consiglio alla necessità di osservare, nei procedimenti di nomina, "ritmi ordinati e rispetto delle scadenze"[9]. Se quindi è notorio che il rispetto dei tempi costituisce un problema in agenda, pare che non si possa imputare all'audizione dei candidati, peraltro nel numero massimo di tre, un particolare aggravamento. In effetti si tratta di una scansione procedurale ampiamente compensata dalla sua utilità, che del resto si allinea a paradigmi utilizzati in altri contesti. Il ritardo sulle nomine ha varie cause, che riposano probabilmente in una insufficiente opera di programmazione e pianificazione. Del resto il divieto di presentare candidature per vari uffici cospira con tutta probabilità ad assottigliare il numero di partecipanti per ogni incarico di modo da velocizzare i tempi della procedura.

In effetti la previsione dell'audizione pare senz'altro da preferire alla disposizione secondo cui il Governo viene delegato a "stabilire in ogni caso modalità idonee ad acquisire il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati competente per territorio nonché, in forma semplificata e

[8] I pareri del CSM sulle disposizioni della legge n. 71 del 2022 sono raccolte nel Dossier, a cura degli Uffici studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica di data 2 maggio 2022: "*Riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura. Schede di lettura. A.S. 2595*", p. 33.

[9] Il riferimento è ancora all'intervento del Presidente della Repubblica del 21 giugno 2019. Ai ricorrenti ritardi nelle nomine agli uffici direttivi fa riferimento tra gli altri G. SILVESTRI, *Pizzorusso e l'ordinamento giudiziario*, in A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, Napoli, 2019, I, XIX.

riservata, dei magistrati e dei dirigenti amministrativi , assegnati all'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati, escluso in ogni caso l'anonimato"[10]. Su questa previsione si concentrano le preoccupazioni del Consiglio superiore, che "valuta criticamente la previsione dell'acquisizione del parere del Consiglio dell'ordine degli avvocati competente per territorio in quanto introduce nella procedura dei veri e propri giudizi valutativi (in ipotesi anche non collegati a fatti specifici), che paiono di difficile inquadramento nell'ambito del procedimento (connotato dall'acquisizione di fonti di conoscenza e da un conclusivo parere del Consiglio Giudiziario), potenzialmente tali da generare un ampio contenzioso e tali da introdurre inopportune ricerche di consenso presso il Foro locale". Da parte del Consiglio si fa ancora notare come l'"acquisizione di un "parere" anche da parte dei magistrati e dei dirigenti amministrativi susciti perplessità in quanto generica e tale da generare conflittualità all'interno dell'Ufficio giudiziario di provenienza del candidato; la natura riservata di tale interlocuzione confliggerebbe inoltre con le esigenze di trasparenza sottese all'intento riformatore. L'interlocuzione dei dirigenti amministrativi è ritenuta infine fuorviante ed inutile potendo la stessa riguardare solo aspetti marginali dell'attività giurisdizionale svolta dal magistrato"[11].

La legge di delega ragiona in effetti di predisposizione di appropriate modalità di acquisizione di pareri il cui contenuto, pur suscettibile di precisazione, ha riguardo ovviamente ad un giudizio sull'idoneità a ricoprire un certo ruolo direttivo. È auspicabile che il legislatore delegato ancori il parere a parametri predeterminati, che tuttavia difficilmente possono essere immaginari come disarticolati e avulsi rispetto a fatti e/o comportamenti specifici: diversamente non avrebbero attitudine a dispiegare effetti in quanto riducibili a valutazioni apodittiche che, come tali, non sarebbero tenute in considerazione (non reggendo nemmeno ad una eventuale verifica in sede giurisdizionale). Che poi questa previsione rischi di ingenerare contenzioso e/o addirittura conduca alla ricerca di un non meglio precisato consenso presso il foro locale costituiscono al momento mere ipotesi in quanto non si conosce la natura esatta del parere richiesto (che verrà conformato dai decreti delegati); quanto alla ricerca del consenso presso il foro locale, appare in verità piuttosto inverosimile: diversamente tale deriva dovrebbe portare ad escludere in

[10] Ancora legge n. 71 del 2022, art. 2, c. 1, lett. c) seconda parte.
[11] Cfr. il citato dossier, a cura degli Uffici studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica "*Riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura*", p. 33.

radice ogni tipo di partecipazione degli ordini professionali a tale tipo di procedure. Ma anche qui siamo nel campo delle ipotesi.

Occorre d'altra parte osservare che le modalità di espressione della componente degli avvocati in seno ai consigli giudiziari contempla già un coinvolgimento degli ordini professionali, rendendo forse superflua una esplicita presa di posizione da parte dell'ordine, che si pronuncerebbe in sostanza due volte, una *motu proprio* sulla base della disposizione in esame e una per indirizzare la componente dell'avvocatura dei consigli giudiziari (art. 3, comma 1, lett. a) della legge n. 71 del 2022).

Quanto all'acquisizione di un parere, in forma "semplificata e riservata", dei magistrati e dei dirigenti amministrativi dell'ufficio giudiziario di provenienza del magistrato, si può ritenere che sia in effetti un fuor d'opera, se non altro enunciato in modo così generalizzato: questo sì un aggravamento procedurale, difficilmente produttivo di qualche effetto utile, non certo compensato dall'ambigua previsione della natura "riservata" di tali pareri. Che significato avrebbe la forma riservata? Si intenderebbe sottratta al diritto di accesso? Anche quando il provvedimento finale corredasse la motivazione con riferimenti a tali pareri? Si tratta di una disposizione infelice a cui sarebbe preferibile non dare seguito. Piuttosto avrebbe potuto essere semplicemente previsto che ai magistrati che appartengono all'ufficio giudiziaria di provenienza del candidato (volendo anche ai dirigenti amministrativi) sia data notizia della richiesta di un magistrato dell'ufficio a ricoprire un incarico direttivo: avendo quindi contezza della procedura i magistrati dell'ufficio, ed eventualmente i dirigenti amministrativi, avrebbero la possibilità (se del caso entro un certo termine dalla comunicazione) di inviare osservazioni al Consiglio se lo ritenessero opportuno. In riferimento a tale previsione si può supporre che il rischio non sia tanto nella conflittualità all'interno dell'ufficio, data l'improbabilità di pareri negativi, quanto piuttosto la scarsa utilità dell'adempimento, che finirebbe per aggravare solamente il procedimento senza fornire al Consiglio elementi significativi, almeno nella maggioranza dei casi.

Considerato il parere già espresso dai Consigli giudiziari, e alla luce della regola che disciplina l'espressione unitaria di voto da parte della componente degli avvocati, procedura che coinvolge il consiglio dell'ordine, questi nuovi innesti non sembrano contribuire a migliorare il "rendimento" di un sistema già farraginoso.

Il denso articolo 2 interviene poi sui criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi. Si tratta di un innesto che meriterebbe

ben altro approfondimento, che esula dai confini di questo breve intervento. Preliminarmente va apprezzato il tentativo di riportare a livello legislativo i parametri su cui ancorare i provvedimenti in parola, per l'innanzi consegnati in buona parte a fonti subordinate, in particolare la già citata circolare del CSM dd. 27 luglio 2015 (il cosiddetto "testo unico" sulla dirigenza giudiziaria). In effetti il rispetto della riserva di legge di cui all'art. 108 Cost. rende condivisibile l'osservazione secondo cui l'attribuzione di funzioni direttive dovrebbe essere oggetto di un procedimento connotato dal "rispetto di paradigmi normativi definiti"[12]. Al di là dei dubbi a cui l'articolato normativo dà adito, si può senza dubbio convenire sull'opportunità dell'operazione, almeno dal punto di vista della sua conformità al tessuto costituzionale che governa l'assetto della magistratura.

La delega riguarda alcuni tasselli che si aggiungono ad un quadro normativo articolato, composto dai criteri dettati dal CSM e dalle previsioni contenute nel D.lgs. n. 160 del 2006. La norma conferma lo spazio rilasciato ai "criteri dettati dal Consiglio superiore della magistratura con specifico riferimento all'incarico da ricoprire". Si tratta per vero di uno spazio molto ampio, e non sempre debitamente circoscritto da prescrizioni contenute in fonti di rango legislativo. Richiamate dunque le fonti, precisato che i criteri di attribuzione delle funzioni rimangono le attitudini, il merito e l'anzianità, valorizzate le specifiche competenze richieste per incarichi ove sono richieste "specifiche competenze", la legge in parola enuclea i parametri che devono essere tenuti in particolare considerazione (*in unum* con quelli di cui al citato D.lgs. 160/2006). In primo luogo si aggiungono i seguenti elementi: la "conoscenza del complesso dei servizi resi dall'ufficio della sezione per la cui direzione è indetto il concorso", la "capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici", la "conoscenza delle norme ordinamentali", la "capacità di efficiente organizzazione del lavoro giudiziario" e "gli esiti delle ispezioni svolte negli uffici presso cui il candidato svolge o ha svolto funzioni direttive". Su tali criteri il parere del CSM è critico: con riguardo al primo di essi, perchè privilegerebbe la territorialità della nomina; con riguardo al secondo, dal momento che favorirebbe i concorrenti già titolari di funzioni direttive.

Qualche dubbio le previsioni in parola suscitano in effetti. Fermo restando che siamo sempre al cospetto di principi che vanno implementati e che sono di fatto compatibili con un ampio spettro di scelte, appare un po' problematica la valutazione che ruota attorno alla conoscenza

[12] Così M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale* n. 1/2020, 7 gennaio 2020, p. 10.

dell'ufficio messo a concorso. Più propriamente la conoscenza dovrebbe investire una certa tipologia di ufficio direttivo, con le sue particolarità rispetto ad altre tipologie di uffici, non quello specifico e determinato ufficio direttivo messo a concorso. Quello che dovrebbe avere rilievo è la conoscenza delle caratteristiche, delle competenze, di un certo tipo di ufficio più che di uno specifico ufficio. Anche la capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici, oltre che la conoscenza di norme ordinamentali, sembrano di fatto condivisibili. Con riguardo a tutti tre i requisiti, essi rimangono circondati da dubbi e soprattutto risultano molto problematici i modi di accertamento di queste conoscenze. Non sembra praticabile un procedimento in cui il candidato venga sottoposto ad un "esame" di fronte alla commissione consiliare… L'unico dato da cui dedurre, in modo oggettivo e plausibile, la conoscenza di tutti questi elementi, rimane la frequenza di corsi per l'accesso agli uffici direttivi, non a caso del resto espressamente prevista dall'art. 10 della stessa legge n. 71 del 2022[13]. Stando così le cose gli elementi contenuti nella lettera d) e prima ricordati appaiono superflui o, per lo meno, del tutto incerti quanto alla loro effettiva operatività. Sul rilievo della capacità di efficiente organizzazione del lavoro giudiziario e degli esiti delle ispezioni negli uffici nei quali il candidato ha svolte funzioni direttive *nulla quaestio*[14]. Si tratta di dati già presenti nel citato testo unico sulla dirigenza giudiziaria, ma nondimeno una loro precisazione e trasposizione in un atto normativo, cospirerebbe a rendere il perimetro entro cui si muove il Consiglio meglio identificato da fonti di rango primario, e questo è un dato da riguardare con assoluto favore se è vero, come è vero, che spesso l'eccessiva discrezionalità del Consiglio è stata additata come una criticità che affligge tali procedure.

Viene poi precisato, da una parte, che nella valutazione "non si tenga conto delle esperienze maturate nel lavoro non giudiziario a seguito di collocamento fuori ruolo della magistratura" e, dall'altra, viene definitivamente rubricato come criterio residuale quello dell'anzianità. Entrambe le previsioni appaiono troppo radicali: la prima, che per vero

[13] Si tratta di una disposizione, l'art. 10 appunto, rubricata "*Modifiche al decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, in materia di corsi di formazione per le funzioni direttive e semidirettive*". Dato che nel contesto di tale disposizione, e a integrazione di quanto già disposto dal D. lgs. n. 26 del 2006, si fa riferimento alle "schede di valutazione redatte dai docenti" e alla "documentazione relativa alla prova finale" dei suddetti corsi, ogni altro accertamento da parte della commissione consiliare può apparire ultroneo, otre che potenzialmente connotato da ulteriori (e difficilmente contenibili) spazi di discrezionalità in capo al Consiglio. Del resto dirimente appare –anche se forse discutibile- la previsione secondo cui tra il materiale di valutazione vi sono anche "le schede di valutazione redatte dai docenti e la documentazione relativa alla prova finale" dei predetti corsi di formazione.

[14] Il testo unico sulla dirigenza giudiziaria insiste sul profilo della valutazione relativa all'organizzazione del lavoro giudiziario: cfr., tra gli altri., gli artt. 8, 15, 16, 17, 28.

conosce eccezioni, può suonare come punitiva rispetto a chi ha svolto (legittimamente) esperienze anche rilevanti fuori dalla magistratura. Se è di certo condivisibile un maggiore rigore nella disciplina del fuori ruolo, come quella contenuta nell'art. 20 della legge n. 71/2022, non sembra ragionevole escludere ogni rilievo di queste esperienze le quali, proprio sotto il profilo organizzativo, potrebbero invece essere debitamente valorizzate. In questo caso ad una esclusione *a priori* sarebbe preferibile un esercizio di discrezionalità da parte del Consiglio (con il corredo di una congrua motivazione), anche se per vero la stessa norma contempla tale possibilità, con riguardo ai casi in cui la funzione esercitata possa fornire utili elementi di valutazione in relazione all'esercizio della funzione direttiva o semidirettiva[15]. Con riguardo all'anzianità, essa forse non dovrebbe essere pretermessa del tutto, anche se dovrebbe essere bandito ogni automatismo, surrogato piuttosto da una valutazione specifica e puntuale sulle pregresse esperienze, che dovrebbero essere valutate (per lo meno anche…) in relazione alla durata degli incarichi ricoperti.

Le successive lettere dell'art. 2, comma (da g) ad m) sono dedicate al procedimento di conferma negli uffici direttivi. Il procedimento ad oggi vigente, per lo più disciplinato dal testo unico incarichi giudiziari, risulta frutto di una valutazione articolata: essa prevede i pareri dei consigli giudiziari, la valutazione complessiva di tutti gli elementi già a disposizione del Consiglio (programmi organizzativi e tabellari, eventuali sentenze o procedimenti disciplinari pendenti…), i risultati di ispezioni ministeriali, a cui si aggiunge l'audizione del magistrato nel caso in cui il Consiglio si orienti verso un parere negativo. L'art. 75 del predetto testo unico contempla pure pareri degli ordini degli avvocati da fare pervenire in forma scritta e corredati dal riferimento a specifici fatti rilevanti in vista della valutazione da compiere.

Su questo quadro composito si innestano le nuove disposizioni che contengono principi talora anche molto circostanziati. In particolare la lettera g) prevede che si tenga conto "anche dei parerei espressi dai magistrati dell'ufficio, acquisiti con le modalità definite dallo stesso Consiglio, del parere del presidente del tribunale o del procuratore della Repubblica, rispettivamente quando la conferma riguarda il procuratore della repubblica o il presidente del tribunale e delle osservazione del consiglio degli ordine degli avvocati"; sono poi oggetto di valutazione "i provvedimenti tabellari e organizzativi redatti dal magistrato in

[15] L'art. 2, comma 1, lett. e) prevede la riguardo che, alla luce della "natura" e delle "competenze dell'amministrazione o dell'ente che conferisce l'incarico", nonché della "natura dell'incarico", "esse siano idonee a favorire l'acquisizione di competenze coerenti con le funzioni semidirettive o direttive", con ciò rimettendo di fatto al Consiglio ogni valutazione in merito.

valutazione nonché, a campione, i rapporti redatti ai fini delle valutazioni di professionalità dei magistrati dell'ufficio o della sezione". Anche su questa previsione sono state prospettati dubbi da parte Consiglio superiore, sulla falsariga di quanto rilevato in ordine alle disposizioni in materia di nomina agli uffici direttivi e semidirettivi. Quanto al rilievo attribuito ai pareri sopra descritti, il Consiglio osserva, rispetto ai "pareri" dei "magistrati dell'ufficio e del dirigente dell'ufficio giudiziario "dirimpettaio", che " la loro acquisizione ha attitudine ad introdurre "veri e propri giudizi valutativi (in ipotesi anche non collegati a fatti specifici), che paiono di difficile inquadramento nell'ambito del procedimento e potenzialmente suscettibili di generare un ampio contenzioso". D'altra parte, "generica è apparsa altresì l'attribuzione di rilevanza alle "osservazioni" degli avvocati risultando per contro opportuna la modulazione dei suoi contenuti in relazione all'attuale art. 75 T.U. cit., nel quale è già previsto un meccanismo di acquisizione dall'Organo dell'avvocatura […] di specifiche informazioni scritte". Si teme infine che "le valutazioni espresse dai magistrati dell'ufficio rischiano di far transitare, nell'ambito della procedura valutativa, elementi generici e fuorvianti, inducendo il dirigente a privilegiare scelte organizzative non ottimali ma gradite ai magistrati dell'ufficio"[16].

Appare improbabile che i pareri dei colleghi dell'ufficio o del consiglio dell'ordine si traducano in giudizi (*meramente* verrebbe da dire…) valutativi, per giunta svincolati da fatti specifici: il radicamento del giudizio su *fatti* specifici è parte integrante dell'*habitus* mentale dei magistrati, come pure degli avvocati. Altrettanto improbabile sembrerebbe il paventato aumento del contenzioso: se il giudizio, in ipotesi negativo, è ancorato a fatti specifici, sono questi che parleranno da soli e daranno eventualmente sostanza ad un provvedimento negativo; se invece non trapelassero i fatti su cui il giudizio si fonda ed esso si risolvesse in una valutazione meramente soggettiva, allora riesce difficile ritenere che il Consiglio superiore, con la professionalità che contraddistingue i suoi membri, fondi il proprio convincimento su tali giudizi disarticolati rispetto a fatti concreti. In altre parole nella valutazione finale del Consiglio non è plausibile che tali pareri assumano una rilevanza tale da alimentare ulteriore contenzioso in materia di nomine.

[16] Il riferimento è al già citato dossier "*Riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura*", p. 39; considerazioni egualmente negative riguardano i "pareri del dirigente dell'ufficio giudiziario "contrapposto", i quali appaiono eccentrici rispetto al sistema di valutazione del dirigente e finalizzati ad acquisire valutazioni di risultato non coerenti con le caratteristiche della procedura di conferma".

Il vero è che, in riferimento al procedimento di conferma, come del resto si è visto con riguardo a quello di nomina, traspare una certa "insofferenza" nei confronti della pratica della *valutazione*, anche se celata sotto timori peraltro non sempre convincenti. Diffidenza che si acuisce laddove la valutazione sia radicata in capo all'avvocatura o ad altri magistrati dell'ufficio da dove proviene il candidato. In realtà si tratta dei soggetti viciniori rispetto al magistrato sottoposto a valutazione e quindi, in tesi, i più adatti a fornire utili –e in verità *direttamente* acquisiti - elementi di valutazione del candidato e della sua idoneità a rivestire un ruolo direttivo o semidirettivo.

Molto opportuna infine anche la valutazione del "provvedimenti tabellari e organizzativi redatti dal magistrato in valutazione" nonché l'esame, "a campione," di "rapporti redatti ai fini della valutazione di professionalità su altri magistrati. In effetti non si può revocare in dubbio che questo tipo di esame possa fornire elementi assai più significativi rispetto alla presentazione, da parte del magistrato, di un numero più o meno ampio di provvedimenti da lui stesso selezionati…

Le ulteriori disposizioni del comma 2 sono in parte funzionali ad evitare che il titolare di funzioni direttive possa, non avanzando richiesta di conferma, evitare la valutazione potendo quindi accedere a ulteriori ruoli direttivi (lett. h). Viene poi previsto che, a prescindere dalla conferma in ruolo, in ogni caso il magistrato possa concorrere a concorsi per il conferimento di altri incarichi solo dopo 5 anni dall'assunzioni delle funzioni direttive (lett. i). Viene poi previsto, da una parte, che la mancata approvazione, da parte del CSM, dei provvedimenti organizzativi costituisca motivo ostativo della conferma (lett. l) e, dall'altra, che sia oggetto di valutazione la capacità di dare compiuta attuazione a quanto previsto dal piano organizzativo (lett. m). Tutte disposizioni che sembrano ragionevoli ed opportune, come si desume pure dal sostanziale avallo fornito dal Consiglio stesso in sede di parere sul progetto di legge. Analogo avallo è stato dato alla previsione secondo cui il legislatore delegato dovrà procedere ad una rivisitazione dei ruoli semidirettivi al fine di contenerne il numero (lett. n). Si è al riguardo lamentata la mancanza di principi e criteri direttivi sul punto ma in realtà l'obiettivo della riduzione di tali incarichi è chiaro ed inequivoco: si tratta di una indicazione sufficiente a ritenere rispettati, secondo gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, i requisiti di cui all'art. 76 Cost.

2.2 Il conferimento di funzioni giudicanti e requirenti di legittimità

Prima di occuparsi del conferimento di funzioni di giudice di legittimità, il comma 2 dell'art. 2 contiene principi e criteri direttivi relativi alla disciplina di formazione e di approvazione delle tabelle. Non sono principi che sollevano particolari problemi e che paiono in sostanza condivisibili, a cominciare dalla scelta di prevedere che le tabelle vengano approvate per un quadriennio e non per un triennio come ora previsto. Rispetto alla disciplina vigente è previsto che il presidente della Corte d'appello invii ulteriore documentazione rispetto a quella attualmente prevista, *in unum* con le proposte tabellari. La documentazione attiene all'organizzazione delle risorse e alla programmazione degli obiettivi di buon funzionamento degli uffici, da elaborare, sulla scorta di modelli standard stabiliti con deliberazione del CSM, anche sulla base dei risultati conseguiti nel quadriennio precedente (art. 2, comma 2, lett. a). Anche l'elaborazione dei pareri dei consigli giudiziari dovranno essere redatte sulla base di modelli standard "contenenti i soli dati concernenti le criticità" (lett. b). La lettera c) molto opportunamente detta principi e criteri direttivi volti alla semplificazione delle procedure di approvazione delle tabelle di organizzazione degli uffici *giudicanti* e dei progetti di organizzazione dell'ufficio del PM. A tale riguardo viene previsto, in relazione alla fase di approvazione, un meccanismo di silenzio assenso (con limitate eccezioni): le tabelle saranno date per approvate se il CSM non si esprime in senso contrario entro il termine fissato (lett. c).

Il comma 3 dell'art. 2 è dedicato al conferimento di funzioni giudicanti e requirenti di legittimità. I principi della legge di delega si innestano sul reticolo di norme (e di circolari) vigenti senza sconvolgerne l'assetto ma introducendo una serie di elementi volti a rendere più rigoroso e legato al "merito" l'acceso al tali funzioni, accesso che si mira ad ancorare a parametri "oggettivi". In questa prospettiva, dopo aver opportunamente previsto, come *conditio sine qua non*, l'esercizio effettivo di funzioni giudicanti o requirenti per dieci anni (contando il fuori ruolo solo se riguardi una attività equiparabile alla funzione giurisdizionale), si prevede, "ai fini della valutazione delle attitudini, del merito e dell'anzianità, l'adozione di criteri per l'attribuzione di un punteggio per ciascuno dei suddetti parametri", con evidente sforzo di oggettivizzazione della valutazione (art. 2, comma 3, lett. c). Interessante la lettera d) secondo cui nella valutazione delle attitudini si prevede siano considerate anche "le esperienze maturate nel lavoro giudiziario in relazione allo specifico ambito di competenza […] e alle specifiche funzioni […] del posto da conferire": in questo modo potrebbe essere dato il giusto rilievo al tempo di svolgimento delle funzioni, riprendendo in qualche misura il criterio dell'anzianità essendo evidente che lo svolgimento prolungato

delle specifiche funzioni deve contare di più rispetto ad un periodo più limitato, in virtù dell'esperienza acquisita.

Molto significativa è la previsione secondo cui, nell'attribuire *rilevanza* al noto parametro della "capacità scientifica e di analisi delle norme", si prevede che si tratti di un elemento "da valutare anche tenendo conto di andamenti statistici gravemente anomali degli esiti degli affari nelle fasi e nei gradi successivi del procedimento e del giudizio" (lett. d). Si tratta di un dato, quest'ultimo, assai interessante anche se non certo inedito[17]. La legge prevede che di questo parametro si debba tenere conto sia nel caso di conferimento di funzioni di legittimità sia in sede di valutazione di professionalità dei magistrati da parte dei consigli giudiziari[18]. Si tratta di un elemento di giudizio che deve essere circondato da cautela, ragionando la norma letteralmente di andamenti statistici dei gravami "gravemente anomali" "in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento". Ma un elemento vi è forse nella nuova formulazione, senza il quale non si comprenderebbero nemmeno le critiche che sul punto sono state avanzate da una parte almeno della magistratura[19]. Il principio si presta a diversi tipi di implementazione: rimane la centralità delle *gravi anomalie*. In realtà la formulazione cerca di indirizzare il giudizio dato che, in assenza di anomalie che non siano "gravi", cioè statisticamente importanti, la valutazione può prescinderne. Di converso, la sussistenza di *gravi* anomalie –questo il senso forse della norma anche se non esplicitato- non potrebbe essere ignorato in sede di valutazione, potendo costituire un fattore inibente in sede di attribuzione di funzioni di legittimità (art. 2, comma 3, d) della legge 71 del 2022).

Il problema è decodificare l'espressione attribuendo un significato che fughi ogni pericolo di minaccia per libertà interpretativa dei giudici. Da una parte, appare evidente che una forte anomalia nel prosieguo dei procedimenti che porti a una riforma sistematica delle decisioni assunte da un magistrato non può essere un elemento da obliterare in sede di giudizio; dall'altra parte dalle norme (soprattutto quella relativa alle

[17] In questo senso compare un riferimento nel D.lgs. n. 160 del 2006: nell'art. 11, in sede di valutazione della capacità del magistrato (elemento di valutazione accanto alla laboriosità, alla diligenza e all'impegno), è previsto che tra gli elementi di valutazione appunto della capacità si tenga anche in considerazione l'"esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento o del giudizio".

[18] Così art. 3, comma 1, lettera g). Si tratta di un dato che viene inserito, ai sensi della successiva lettera l) del medesimo articolo, anche nel fascicolo per la valutazione del magistrato, ove si prevede che, ai fini della valutazione di cui all'art. 11, comma 2, lett. a) del D. lgs. n. 160 del 2006, il Consiglio giudiziario acquisisce le informazioni necessarie ad "accertare la sussistenza di gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle fasi e nei gradi successivi al procedimento e del giudizio".

[19] Si veda, con spunti critici e, a tratti polemici, R. MAGI, *La delega Cartabia in tema di valutazione di professionalità del magistrato: considerazioni a prima lettura*, in *Giustizia insieme*, 13/07/2022.

valutazioni compiute dai consigli) non trapela alcun automatismo: si tratta di un elemento di valutazione e i casi andranno esaminati a seconda delle loro particolarità. In questa prospettiva non va certo escluso che l'anomalia sia da ascrivere alle decisioni assunte dal giudice del gravame, circostanza che non è nemmeno così infrequente, soprattutto nella fase dell'appello. Se così non fosse, del resto, forse non sarebbe nemmeno spiegabile la mole di ricorsi per Cassazione: essi hanno una genesi legata a svariati fattori, non sempre fisiologici, ma di certo non si può trascurare che via sia una quota non insignificante di pronunce di secondo grado affette da errori di diritto. In questi casi va da sì che la grave anomalia non è certo imputabile al giudice di primo grado e quindi l'*anomalia* non può ritorcersi nei confronti del giudice che ha assunto, alla luce dell'*iter* complessivo della vicenda, la decisione conforme ai *dicta* della Cassazione o comunque alle linee giurisprudenziali maggiormente consolidate. In relazione, quindi, a questo elemento di valutazione, che è sicuramente utile nella cornice della giudizio complessivo, non può trascurarsi la necessità di operare secondo il noto detto *distingue frequenter*…

E' certo, invece, al contrario, che nel caso in cui il magistrato adotti decisioni basate su interpretazioni delle norme che si contrappongono radicalmente rispetto ad orientamenti radicati presso il giudice di legittimità, *a fortiori* se espressi nella autorevole sede delle sezioni unite, senza per vero evidenziare profili di costituzionalità (rimettendo la questione alla Corte costituzionale) oppure senza ricorrere al rinvio pregiudiziale nell'eventualità in casi di dubbi di conformità del diritto dell'Unione europea, diventa difficile giustificare un giudizio pienamente positivo sulla capacità scientifica e sulla capacità di analisi delle norme, soprattutto dove l'interpretazione del giudice giungesse a desumere dalla disposizione da applicare quella che in dottrina è stata definita una norma "impossibile"[20].

[20] Il riferimento è a G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 1988. Sulla base di quanto osservato non si intravvede nessun serio rischio tra quelli che sono stati paventati: né il "rischio di considerare il vertice giudiziario (la Corte di Cassazione) come un supermarket rassicurante del precedente (si attagli o meno al caso di specie) cui appoggiarsi in modo acritico […], con rinunzia allo spazio di riflessione autonoma", né il "rischio di innescare un pericoloso circuito solidaristico di 'non smentita' degli esiti della fase precedente, in una epoca storica non immune da fenomeni di corporativismo" (ancora R. MAGI, *La delega Cartabia*, cit.). Altri sono questi rischi, di un conformismo giudiziario che nulla a che fare, invero, con la presenza delle gravi anomalie di cui ragiona la legge, e che hanno da essere oggetto di valutazione, non introducendo la legge alcuna forma di automatismo al riguardo. Si può piuttosto concordare con l'Autore appena citato che la vera "anomalia […] è il rischio della superficialità nella valutazione dei fatti e quello della disattenzione ai diritti delle parti […]; "la vera anomalia […] è l'adesione acritica ad un precedente massimato senza che venga esaminato il caso che lo ha generato […]"; la "vera anomalia è la presa di posizione individualistica, senza consapevolezza di essere parti di un sistema

2.3. I consigli giudiziari

L'articolo successivo (art. 3) ha riguardo al sistema di funzionamento dei consigli giudiziari e alle valutazioni di professionalità. In relazione alla prima questione la legge di delega si è orientata, pur con una certa cautela, nel senso della maggiore partecipazione della componente degli avvocati al lavoro dei Consigli giudiziari, questione oggetto tra l'altro di uno dei recenti *referendum*. Se il questo referendario mirava a rimuovere i limiti che tale partecipazione circondano, la legge in esame li attenua. Si prevede infatti, innovando il tessuto normativo preesistente, che anche i componenti avvocati e professori partecipino senza limiti a tutte le attività dei consigli, compresa quella di valutazione dei magistrati. La legge circoscrive in modo forse discutibile la modalità di espressione del voto da parte della (sola) componente degli avvocati: essi "hanno facoltà di esprimere un voto unitario sulla base del contenuto delle segnalazione di fatti specifici, positivi o negativi, incidenti sulla professionalità del magistrato in valutazione, nel caso in cui il consiglio dell'ordine degli avvocati abbia effettuato le predette segnalazioni sul magistrato in valutazione"[21].

Il dettato normativo non va esente da critiche, non tanto forse per i motivi segnalati dal Consiglio, che rimarca l'inopportunità del voto da parte della componente degli avvocati, ma per la sua formulazione macchinosa. In effetti sembra che l'espressione del voto sia subordinata al fatto che il consiglio dell'ordine abbia espresso non meglio precisate "segnalazioni", che si prevede ancorate a "fatti specifici". In difetto di tali segnalazioni, la componente degli avvocati non potrà nemmeno esprimere un voto, a prescindere poi dalla vincolatività delle indicazioni dei consigli degli ordini. Meglio sarebbe stato attribuire il diritto di voto agli avvocati *tout court*. Non si vede che senso possa avere partecipare all'istruttoria ed essere esclusi dal voto: tanto più che la componente dei magistrati rimane comunque maggioritaria in seno ai consigli giudiziari e questo dovrebbe fugare sospetti (o preconcetti?) su giudizi da parte degli avvocati, che si

e senza confronto con i precedenti realmente utili alla soluzione del caso" (ancora R. MAGI, *La delega Cartabia*, cit.): ma tutto ciò non esclude che una sistematica riforma delle decisioni del magistrato nei successivi gradi di giudizio contenga in sé un'anomalia sistemica che non può non essere oggetto di valutazione.

[21] Così l'art. 3, comma 1, lett. a) della legge 71 del 2022, in cui si precisa anche che "nel caso in cui la componente degli avvocati intenda discostarsi dalla predetta segnalazione, debba richiedere una nuova determinazione del consiglio degli avvocati stessi": al dubbio espresso dal Consiglio in sede di parere sul progetto di legge relativo alla vincolatività della seconda deliberazione del Consiglio è evidente che la questione è affidata al legislatore delegato il quale potrà scegliere soluzioni diversificate. In difetto sarà la prassi ad adottare la soluzione ritenuta più in asse con il sistema.

suppongono "inquinati" da pre-giudizi sui magistrati oggetto di valutazione.

In relazione alla funzionalità del meccanismo appena descritto, condivisibile appare la previsione della comunicazione da parte del CSM agli ordini degli avvocati dei nominativi dei magistrati per cui nell'anno successivo deve essere operata la valutazione in modo che i consigli degli ordini possano procedere alla predisposizione delle segnalazioni di cui sopra[22]. Così pure non pare inopportuno il principio secondo cui la valutazione dell'operato del magistrato abbia come parametro il programma annuale di gestione predisposto ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011 pur essendo scontato che tale valutazione avrà riguardo all'apporto individuale del singolo e non dell'ufficio nel suo complesso (come invece obietta il Consiglio in sede di parere).

Dopo avere ribadito la rilevanza, nella procedura di conferimento degli incarichi direttivi, di eventuali "gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei giudizi successivi del procedimento", la legge di delega prevede qualcosa di analogo tra le disposizioni riguardanti appunto il funzionamento dei consigli giudiziari. In particolare l'art. 3, comma 1 lett. g) prevede che "ai fini della valutazione […] il consiglio giudiziario acquisisca le informazioni necessarie ad accertare la sussistenza di gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento, nonché in ogni caso che acquisisca a campione i provvedimenti relativi all'esito degli affari trattati dal magistrato in valutazione nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento e del giudizio". L'idea, come prima si notava, appare certamente condivisibile: è piuttosto la formulazione normativo che non appare del tutto perspicua in uno snodo così gravido di significati e che si scontra con una certa accezione (che può divenire assolutizzante) del principio della libertà interpretativa del giudice[23]. La legge prevede che siano assunte "informazioni necessarie ad accertare la sussistenza di gravi anomalie" in relazione alle fasi successive dei procedimenti e, dall'altra, prevede che il consiglio possa acquisire "a campione, i provvedimenti all'esito degli affari trattati dal magistrato".

All'articolo 2 si ragiona di andamenti statistici: si tratta di dati acquisiti e in possesso del CSM? Da acquisire? Il fatto che il Consiglio giudiziario debba acquisire le informazioni necessarie lascia impregiudicate le modalità di tale acquisizione. Ancora: il Consiglio giudiziario (ma la possibilità non è testualmente prevista in sede di giudizio sull'idoneità agli

[22] Nel senso indicato art. 3, comma 1, lett. b).
[23] Si veda ancora, in via esemplificativa, R. MAGI, *La delega Cartabia*, cit., loc. cit.

incarichi direttivi) può acquisire i provvedimenti relativi al seguito delle decisioni del magistrato, ma solo "a campione", come ora del resto previsto in sede di valutazione, in riferimento però ai provvedimenti del magistrato e non a quelli dei gradi successivi. E' vero che il legislatore delegato potrà introdurre le precisazioni del caso ma forse il punto avrebbe meritato maggiore attenzione, per lo meno con una precisazione delle modalità con cui viene effettuata la formazione del "campione". Rimane poi un dubbio di fondo, non limitato alla disposizione in esame ma anche a quelle pregresse *in parte qua*: perché i provvedimenti su cui fondare il giudizio possono essere scelti solo "a campione"? E' vero che alcune decisioni potrebbero essere veicolate *in unum* con le segnalazione dell'ordine degli avvocati, ma non si vede perché il Consiglio giudiziario non potrebbe trarre elementi di giudizio da provvedimenti purchessia, anche non scelti a campione. Almeno per quanto riguarda i provvedimenti oggetto di pubblicazione, la limitazione ad un esame in sostanza "casuale" continua a lasciare perplessi e sembra negare quella *ratio* profonda della motivazione dei provvedimenti giudiziari, che si sostanzia nella razionalità della decisione giudiziale, che deve poter essere oggetto di controllo "pubblico": non si vedono quindi ragioni per il permanere di limitazioni nei confronti di chi è chiamato a verificare la "tenuta" delle decisioni giudiziali, e del corredo di motivazioni che ne costituiscono il nerbo, nella prospettiva della valutazione della professionalità del magistrato[24].

Viene poi prevista (alla lettera h) l'istituzione del "fascicolo per la valutazione del magistrato", da raccordare con la legislazione vigente, e lo snellimento della procedura di valutazione professionale con esito positivo: sul punto si registrano una serie di indicazioni tese a semplificare il procedimento, unite ad altre di modifica.

In relazione alla semplificazione, i principi contenuti nella delega appaiono apprezzabili. Intanto si ribadisce che il giudizio viene condotto sia sui provvedimenti sottoposti spontaneamente dal magistrato sia su quelli "estratti a campione", anche se sul punto si ribadisce che essi dovrebbero essere scelti con maggiore libertà dai valutatori. Esclusi i verbali di causa, non si può dimenticare che si tratta per lo più di atti giurisdizionali oggetto di deposito in cancelleria e quindi per definizione "pubblici". Il limite dell'estrazione a campione non parte avere particolari giustificazioni: i provvedimenti di un magistrato possono essere visionati

[24] Sulla centralità della motivazione e sul suo significato profondo, per tutti, M. TARUFFO, *La motivazione della sentenza civil*e, 1975, 370; ID., *Motivazione. III) Motivazione della sentenza - Dir. proc. civ*. e *VI) Motivazione della sentenza - Dir. comp. e stran*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, Roma, 1990; sul punto, tra gli altri, P. COMANDUCCI, *Osservazioni in margine a "il sillogismo giuridico e la razionalità della decisione giudiziale"*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *L'analisi del ragionamento giuridico*, Torino, 1987, 306 ss.

da chiunque, essendo appunto pubblici, ma gli organi deputati alla valutazione di professionalità debbono solo esaminare provvedimenti "estratti a campione". Si noti tra l'altro che nell'ambito dell'attività dei Consiglio giudiziari è previsto –con una disposizione che ha attirato le critiche di una parte della magistratura- che la componente degli avvocati esprima un voto unitario, sulla base di indicazioni dei consigli degli ordini, "sulla base di segnalazioni di fatti specifici, positivi o negativi, incidenti sulla professionalità del magistrato" (art. 3, comma 1, letta). Ma questi fatti specifici ben possono (ed è auspicabile che sia così) consistere in provvedimenti emessi dal magistrato oggetto di valutazione: quindi tali provvedimenti, individuati dalla componente degli avvocati, entrerebbero nella valutazione, mentre il consiglio giudiziario e lo stesso CSM dovrebbero limitarsi a esaminare provvedimenti "estratti a campione": non pare che tutto ciò abbia una logica, se non quella, eccentrica rispetto alla procedura, di rendere immune l'attività del magistrato da un controllo generalizzato sulla sua attività. Una scelta, da parte del consiglio giudiziario, o dello stesso CSM, di alcuni provvedimenti, tra quelli emessi dal magistrato, ritenuti significativi ai fini della valutazione, sarebbe stata certamente una scelta più apprezzabile e trasparente, anche per evitare il paradosso che il consiglio dell'ordine possa individuare liberamenti provvedimenti da mettere a base del proprio giudizio mentre il consiglio può solo acquisire decisioni a campione

Certamente utili i principi, per vero piuttosto dettagliati, che portano a semplificare la procedura di valutazione quando si tratti, da parte del Consiglio giudiziario, di confermare la valutazione positiva del capo dell'ufficio e quando si tratti, da parte del CSM, di recepire il parere del Consiglio giudiziario, consentendo in questi casi, molto opportunamente, la redazione della motivazione in forma semplificata, cioè *per relationem.*

Quanto alle modifiche, la legge di delega contempla una serie di effetti "pregiudizievoli" a seguito di giudizi non positivi sulla professionalità del magistrato: oltre agli effetti che sono previsti in conseguenza dei giudizi non positivi, si prevedono ulteriore effetti "sulla progressione economica nonchè sul conferimento di funzioni di legittimità o di funzioni semidirettive e direttive". Nulla da eccepire su queste previsioni se non lo stupore rispetto al fatto che la preclusione all'accesso a funzioni direttive dopo giudizi negativi sia stata oggetto di una esplicita previsione normativa: nonostante riesca difficile immaginare un'attribuzione di una funzione direttiva a fronte di valutazioni negative sulla professionalità del magistrato, l'introduzione di una disposizione nel senso indicato lascia intendere che sul punto qualche dubbio vi fosse….

2.4. Accesso alla magistratura e fuori ruolo

L'articolo 4 è dedicato alla riduzione dei tempi per l'accesso in magistratura. Ovviamente si tratta di un tema in agenda dato che il problema dell'organico è sempre attuale anche se ad esso non sono estranei quello di una migliore e più razionale distribuzione delle risorse umane e quello di una componente non insignificante di "fuori ruolo" su cui del resto interviene il successivo articolo 5. Certamente apprezzabile è la possibilità di essere ammessi al concorso appena dopo la laurea in giurisprudenza. Meno apprezzabile è forse riservare a coloro che abbiano seguito il tirocinio e a coloro che abbiano svolto la propria attività nell'ambito dell'ufficio del processo i corsi di preparazione organizzata anche in sede decentrata dalla Scuola superiore della magistratura. L'attività presso l'ufficio del processo può avere in effetti una modesta attinenza con i requisiti richiesti dal concorso in magistratura, di modo che sarebbe stato preferibile non prevedere preclusioni se non una selezione in caso di numeri troppo elevati. Del tutto condivisibile l'inserimento di un riferimento, con riguardo alla prova scritta del concorso, ai "principi costituzionali e dell'Unione europea". Non si tratta di qualcosa di nuovo ovviamente, se solo si pone mente a quanto fu oggetto di dibattito nel celebre e risalente convegno di Gardone in relazione al rapporto tra attività giurisdizionale e principi costituzionali…[25] Alla luce della diffusione (che corrisponde ad un obbligo…) dell'interpretazione conforme a Costituzione e dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea, si tratta di una precisazione tutt'altro che superflua, che va tenuta in considerazione sia in sede di predisposizione delle tracce d'esame sia in sede di valutazione degli elaborati. La padronanza di queste tecniche, unitamente alla conoscenza del diritto costituzione, così come vive nella giurisprudenza della Corte costituzionale, e dei principi del diritto

[25] Cfr. Associazione Nazionale Magistrati, *XII Congresso Nazionale, Brescia Gardone, 25-28 settembre 1965, Atti e commenti*, Roma, 1966. E' significativo ricordare che, nell'occasione, veniva approvata una mozione sulla base della quale veniva rigettata una «concezione che pretende di ridurre l'interpretazione ad una attività puramente formalistica indifferente al contenuto e all'incidenza concreta della norma nella vita del paese», privilegiando un approccio in base a cui "il giudice, all'opposto, deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione". Si affermava ancora che "spetta pertanto al giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere: 1) applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso; 2) rinviare all'esame della Corte costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statuale». Il riferimento della legge delega ai principi costituzionali tocca un punto che dovrebbe essere assolutamente metabolizzato ma che è sempre opportuno rimarcare, giustamente correlandolo anche al momento del reclutamento dei magistrati, snodo che avrebbe forse bisogno di ulteriori interventi, se non altro a livello legislativo.

dell'Unione, e dei rapporti tra queste fonti, oltre che del rapporto tra le varie Corti, costituiscono snodi decisivi ai fini della funzionalità del sistema giustizia nel suo complesso. Sul punto molto ci sarebbe da dire, ma in questa sede non si può fare altro che rimarcare l'opportunità di questi riferimenti.

L'art. 5, come anticipato, affronta il delicato tema del collocamento fuori ruolo dei magistrati. Stando alla previsione del d.l. n. 143 del 2008 il numero massimo dei magistrati fuori ruolo è di duecento unità e la decisione al riguardo spetta al Consiglio superiore della magistratura. Alla luce del proliferare della prassi dei fuori ruolo, e del non risolto problema della carenza di organico nella magistratura, il legislatore delegato ha introdotto una serie di norme contenenti principi volti a disciplinare l'istituto in modo più restrittivo. Se in generale il Consiglio è chiamato ad accertare la presenza di un interesse per l'amministrazione di appartenenza, valutando anche le ricadute che lo svolgimento dell'incarico potrebbe avere sui caratteri consustanziali dell'attività del giudice, cioè imparzialità e indipendenza, è interessante osservare che lo stesso legislatore attribuisce un peso diverso alle varie tipologie di incarico (che corrisponde poi all'interesse della stessa amministrazione in riferimento appunto al tipo di incarico). La griglia è la seguente: gli incarichi che la legge affida esclusivamente a magistrati; gli incarichi di natura giurisdizionale presso organismi internazionali e sovranazionali; gli incarichi presso organi costituzionali e presso organi di rilievo costituzionale; gli incarichi non giurisdizionali apicali e di diretta collaborazione presso istituzioni nazionali o internazionali; gli altri incarichi"[26].

Inoltre la legge opportunamente fissa limiti temporali in relazione allo svolgimento degli incarichi in parola: intanto si prevede un divieto di assumerli prima che siano decorsi dieci anni di effettivo esercizio di funzioni giudicanti o requirenti; inoltre si prescrive che, dopo un incarico di durata superiore a cinque anni, uno ulteriore potrà essere attribuito non prima di tre anni dall'affidamento dell'ufficio giudiziario; infine si prevede un periodo di tempo massimo di sette anni di collocamento fuori ruolo per i magistrati. Si prevede in generale di "ridurre il numero massimo di magistrati che possono essere collocati fuori ruolo sia in termini assoluti che in relazione alle diverse tipologie di incarico che saranno censite"[27]. Si

[26] Così l'art. 5, comma 1, lett. d) della legge n. 71 del 2022.
[27] Art. art. 5, comma 1, lett. h) della legge appena citata, la quale soggiunge che il collocamento fuori ruolo sarò consentito "per la sola copertura di incarichi rispetto ai quali risulti non necessario un elevato grado di preparazione in materie giuridiche o l'esperienza pratica maturata nell'esercizio dell'attività giudiziaria o una particolare conoscenza dell'organizzazione giudiziaria".

tratta di limiti ragionevoli, da tempo attesi, e generalmente condivisi. Il problema è che, nel cercare un equilibrio in sede di predisposizione del testo della delega, presumibilmente anche per soddisfare istanze provenienti dalla magistratura, si sono contemplate, a fronte di regole piuttosto rigorose e certamente condivisibili, altrettante eccezioni. Dall'estensione di queste eccezioni, che per vero potevano essere evitate o, almeno, meglio circostanziate, dipenderà il raggiungimento dell'obiettivo dichiarato, che è quello di prevedere che i magistrati facciano, tranne circostanziate eccezioni, i magistrati…

La legge di delega, infine, prevede che i decreti legislativi delegati "provvedono al coordinamento delle diposizioni vigenti con le disposizioni introdotte in attuazione della medesima delega"[28]. Disposizioni certamente opportuna. Dato però che si contempla correttamente la possibilità (in realtà una certezza) che modifiche debbano essere apportate a vari testi legislativi in materia di ordinamento giudiziario, testi peraltro già oggetto di intervento da parte del capo II della legge in parola, sarebbe stato oltremodo auspicabile attribuire al Governo il compito di redigere, allo spirare della delega, e decorso anche il tempo previsto per gli eventuali decreti correttivi, un vero e proprio testo unico di coordinamento, i cui principi sono appunto desumibili dalla legge in parola. Si sarebbe –questo sì- trattato di un elemento di semplificazione di cui si sente particolarmente il bisogno in una materia dove si affastellano più fonti a partire dal regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

3. Disposizioni immediatamente applicabili. Cenni.

Con una scelta, come anticipato, discutibile, la legge contiene, accanto alla delega vera e propria, altre disposizioni sull'ordinamento giudiziario che, incidendo su varie leggi vigenti, apportano alle stesse modifiche immediatamente applicative. Si tratta di interventi talvolta di non agevolissima lettura e che tali risultano proprio perché frammentari. Di certo una tecnica legislativa, purtroppo non sconosciuta, ma non certo commendevole. Solo alcune considerazioni sparse su questi interventi.

A) Il primo ha a che fare con l'ufficio del massimario presso la corte di Cassazione. Confermato che della pianta organica dell'ufficio fanno parte 67 magistrati, si prevede che la metà dei componenti dell'ufficio

[28] Art. 6 della legge n. 71 del 2022, che prosegue prevedendo la possibilità di modificare "la formulazione e la collocazione delle disposizioni dell'ordinamento giudiziario […], del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 nonché delle disposizioni contenute in leggi speciali non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega e operando le necessarie abrogazioni nonchè prevendendo le opportune disposizioni transitorie".

potranno infatti essere destinati dal Primo Presidente alle sezioni della Corte per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali di legittimità[29].

In particolare le citate disposizioni prevedono che il Primo presidente, al fine di assicurare la celere definizione dei procedimenti pendenti, tenuto conto delle esigenze dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo e seguendo i criteri previsti dalle tabelle di organizzazione, può applicare temporaneamente, per un periodo non superiore a tre anni e non rinnovabile, alle sezioni della Corte per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali di legittimità i magistrati addetti all'Ufficio che abbiano anzianità di servizio nel predetto non inferiore a due anni ed abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità. Se è vero che la norma prevede alcune cautele, resta il profilo molto problematico di una nomina –pur a tempo- di giudici di legittimità del tutto al di fuori della procedura prevista per il conferimento di tale funzione: si tratta di un *iter* che porta con sé dubbi sul rispetto del principio del giudice naturale precostituito per legge.

Ma, anche a ritenere superabili tali perplessità, rimane il dubbio di fondo relativo alla utilità di un ufficio del massimario a cui possono essere addetti ben 67 magistrati molto qualificati che potrebbero altrove svolgere utilmente le proprie funzioni. Del resto tale sforzo organizzativo non sembra che paghi – e questo è il profilo dirimente- in termini di realizzazione del ruolo di *nomofilachia* che la Corte di Cassazione è chiamata ad esercitare (anche) per mezzo dell'Ufficio del massimario. Più che muoversi nel senso prescelto dal legislatore, sarebbe forse ora, come da una parte della dottrina e da parte di molti operatori auspicato, di porre finalmente mano all'istituto stesso dell'Ufficio del Massimario, per verificarne la reale (e perdurante) utilità[30]. Il fatto che, discutibilmente, si preveda che magistrati addetti al Massimario possano, pure in una cornice di tempo circoscritta, essere destinati all'organico della Corte di cassazione, forse dice qualcosa sulla loro indispensabilità presso l'ufficio o, per lo meno, suggerisce che, bilanciando le varie esigenze in gioco, una

[29] Così art. 7, comma 3, della legge n. 71 del 2022, che riprende sul punto quanto già previsto dal Dl n. 168 del 2016, convertito in l. n. 197 del 2016, il quale, oltre a prevedere rilevanti modifiche del rito civile in cassazione ed a rivedere i tirocini formativi presso la Corte e la Procura generale, ha consentito l'applicazione dei magistrati del Massimario ai collegi per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali di legittimità.

[30] Non è qui la sede per affrontare il tema, che necessiterebbe di ben altro argomento: ci si può qui limitare a ricordare quanto autorevolmente constato da M. TARUFFO, *Precedente e giurisprudenza*, Napoli, 2007, secondo il quale "un ufficio come quello del Massimario esiste solo in Italia"; i sistemi nei quali vige la regola del precedente non conoscono nulla di simile alla nostra massima: in quegli ordinamenti, infatti, il precedente è costituito dall'intera sentenza, non da brani più o meno sintetici estratti dalla motivazione in diritto".

maggiore utilità essi dimostrano se addetti a funzioni giurisdizionali in seno alla Suprema Corte.

B)Non molto significative, e a tratti nemmeno del tutto perspicue, sono le norme che riguardano le incompatibilità del magistrato nel caso di parentela o affinità con avvocati o magistrati che esercitino la loro professione nel medesimo ambito territoriale[31]. Data la delicatezza del tema, forse regole più automatiche e maggiormente in grado di fugare ogni dubbio sulla imparzialità del giudice sarebbero auspicabili, soprattutto in contesti territoriali circoscritti come dimensioni e dove i magistrati possono esercitare le proprie funzioni anche per tutta la loro carriera, o per buona parte di essa: punto questo che forse andrebbe rimeditato in un contesto di riforme ampie e non frammentarie come quella che ci occupa. In luogo di valutazioni "in concreto", sulla base del resto di parametri elastici e forse non del tutto prevedibili, in questo caso sarebbe forse preferibile qualche maggiore automatismo non potendosi *a priori* escludere una comunanza di interessi che rischia di ingenerare opacità soprattutto alla luce del principio secondo cui il giudice non deve solo *essere* imparziale, ma deve anche *apparire* tale[32].

C)L'articolo 11, dal canto suo, contempla diverse disposizioni in tema di illeciti disciplinari e meriterebbe di certo un più approfondito esame rispetto a quanto possibile in questa sede. Ci si limiterà a qualche considerazione "impressionistica" in merito ad una disposizione molto ricca di contenuti. Essa da una parte prevede ulteriori fattispecie rispetto a quelle già tipizzate nel decreto legislativo n. 109 del 2006, dall'altra parte introduce istituti inediti in materia di illeciti disciplinari dei magistrati.

Nella cornice del decreto n. 109 vengono inserite dalla legge in esame svariate ulteriori fattispecie tutte legate dal filo rosso del monitoraggio dei carichi di lavoro nel tentativo di contenere (ed evitare) l'accumulo di arretrato. Al controllo sui tempi dei procedimenti è dedicato pure il successivo art. 14 secondo cui i piani di lavoro prevedono che siano indicati per ciascuna sezione, o per ciascun magistrato, i "risultati attesi

[31] Il riferimento è all'art. 8 della legge n. 71 del 2022.

[32] Da ultimo, sul punto, Intervento del Presidente del Comitato della Scuola superiore della Magistratura G. LATTANZI, *Incontro del Presidente della Repubblica con i magistrati ordinari in tirocinio nominati con d. m. 02.03.2022*, in *www.scuolamagistratura.it*, secondo il quale "il giudice, come anche il pubblico ministero, non solo deve essere imparziale ma deve anche apparire imparziale, e per apparire tale occorre che sia privo di legami politici economici sociali, personali o anche solo ideologici che possono farlo ritenere condizionato o condizionabile". Si tratta di una impostazione del tutto condivisibile: se applicata al caso ora in esame delle incompatibilità "familiari" o anche a quello, pure oggetto del provvedimento in esame, dell'istituto del collocamento fuori ruolo, forse le scelte avrebbe potuto (o dovuto) essere più rigorose anche se è facile immaginare che resistenze siano venute da (almeno) una parte della stessa magistratura. Di imparzialità "percepita" ragiona non a caso Cassazione, SS.UU., sentenza n. 27987 del 2013.

sulla base dell'accertamento dei dati relativi al quadriennio precedente e di quanto indicato nel programma". In caso di ritardi, il capo dell'ufficio, accertata la causa di essi, provvede alla "predisposizione di piani di mirati piani di smaltimento"[33]. In questa cornice, che denota una particolare attenzione per i tempi dei processi, viene inserita la lettera q-*bis*), che prevede fra le condotte rilevanti sotto il profilo disciplinare l'omessa collaborazione del magistrato nell'attuazione delle misure relative alla funzionalità degli uffici e lo smaltimento dei procedimenti arretrati[34]. Sulla stessa lunghezza d'onda sono previste altre fattispecie rilevanti in riferimento al capo dell'ufficio che non adotti le iniziative di cui all'art. 37, commi 5-*bis* e 5-*ter* del d.l. 98 del 2011 oppure che non comunichi le condotte dei magistrati dell'ufficio che non collaborino all'attuazione delle misure di cui al citato art. 37, comma 5-*bis* ai consigli giudiziari (o al consiglio direttivo della Cassazione). Che i tempi dei processi siano un problema, è sotto gli occhi di tutti. Che il problema si risolva sanzionando sul piano disciplinare alcuni dei comportamenti che possano concorrere ad alimentare il problema potrebbe dare adito a dubbi, se non altro alla luce dei dati percentuali degli esiti dei procedimenti disciplinari[35]. Piuttosto si tratta di elementi che dovrebbero forse esaurire i loro effetti –tranne casi eccezionali- nella cornice del procedimento di valutazione dei magistrati.

Degno di nota anche l'intervento sulla lettera v) del già citato art. 2 del D. lgs. n. 106 del 2006 destinato ad ampliare l'area dell'illecito estendendolo anche alle condotte di violazione delle disposizioni sui rapporti tra gli organi requirenti e gli organi di informazione[36]. Si tratta di un innesto quanto mai opportuno alla luce della criticità che hanno assunto le propalazioni di notizie relative alle indagini e le conseguenze che esse ingenerano sul processo, che tende a divenire prima di tutto mediatico, con tutte le ricadute negative che si spalmano su tutto l'*iter* del

[33] Il riferimento è all'art. 14 della legge n. 71 del 2022, rispettivamente comma 1 lett. a) e c).
[34] Si tratta delle disposizioni dettate dai commi 5-*bis* e 5-*ter* dell'articolo 37 del decreto-legge n. 98/2011. Non si deve poi trascurare che la ragionevole durata del processo, come la Corte costituzionale insegna, non può essere utilizzata per limitare i diritti costituzionali, in particolare il dittto di divesa (ad es., Corte cost., sent. n. 204 del 2001).
[35] Nel 2020, ad esempio, i procedimenti disciplinari che sono sfociati nell'esercizio dell'azione disciplinare sono stati il 4,2% (corrispondente in termini assoluti a 155 casi). Del resto va anche rimarcato che la media delle archiviazioni dei procedimenti intrapresi su iniziativa del Procuratore generale si attestano sul 90%.
[36] Come di recente disciplinati in attuazione della Direttiva europea relativa alla presunzione di innocenza: l'articolo 5 del d.lgs. n. 106 del 2006 è stato modificato dal d. lgs. n. 188 del 2021 recante proprio disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva UE 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio. Molto critico sulla fattispecie il CSM in sede di redazione del parere sull'articolato normativo, ragionandosi di indeterminatezza della fattispecie. Non pare, a leggere la norma, che vi sia una compromissione di tale valore: la ferma opposizione del Consiglio tende a legittimare uno *status quo* e un mal costume diffuso. Tenendo conto delle ricadute negative conseguenti ad interventi della pubblica accusa che spesso propagano i propri effetti oltre la fase delle indagini preliminari, sembra che l'intervento –pur perfettibile- si incammini sulla strada giusta.

procedimento sino a condizionare in certi casi la sentenza finale[37]. Si potrebbe aprire naturalmente un lungo discorso. Rimane però un dubbio di fondo legato alla idoneità dello strumento disciplinare in relazione ad un problema che è culturale e che investe l'abito professionale dei magistrati che da troppo tempo ci hanno abituati ad esternazioni di vario tipo non sempre sintoniche rispetto al proprio *status* e soprattutto alla funzione costituzionale che sono chiamati a svolgere.

Egualmente opportuna è la modifica dell'illecito disciplinare derivante dall'irrogazione di misure che incidono sulla libertà personale, prevedendosi espressamente come illecito "l'avere indotto l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale in assenza dei presupposti previsti dalla legge, omettendo di trasmettere al giudice, per negligenza grave e inescusabile, elementi rilevanti"[38]. Viene da chiedersi se sia corretto sottrarre all'apertura di un procedimento disciplinare il magistrato che tenga un comportamento che configura la fattispecie descritta ma senza che ricorra –al netto del margine di indeterminatezza dei concetti in parola- una negligenza "grave" o "inescusabile", alla luce del fatto che una negligenza del magistrato che conduca alla limitazione (fin anche con la custodia in carcere) di un bene di assoluto pregio costituzionale come la libertà personale non pare possa non essere "attenzionato" in sede disciplinare se connotato da negligenza.

Le ultime due ipotesi di illecito hanno a che fare con l'attività del CSM: per quanto certamente condivisibili, esse risultano figlie dei recenti accadimenti che hanno purtroppo travolto il CSM e la sua credibilità e che tutti ricordano. Resta da capire, sulla base del vigente quadro normativo, se i comportamenti dalla norma meglio descritti potessero già essere passibili di azione disciplinare[39]. Da una parte si allude a chi si adopera "per condizionale indebitamente l'esercizio delle funzioni del Consiglio superiore della magistratura al fine di ottenere un ingiusto vantaggio per sé o per altri o per recare un danno ingiusto ad altri"; dall'altra si fa riferimento alla "omissione, da parte del componente del Consiglio superiore della magistratura, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illecito disciplinare ai sensi della lettera 1-*bis*"[40]. Non è chi non veda come le fattispecie ricalchino fatti di

[37] La questione è stata oggetto di analisi da parte degli studiosi. Da ultimo si veda l'attento contributo di V. MANES, *Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Bologna, 2022, *passim*. Non si può peraltro non menzionare anche il denso lavoro, di poco anteriore, di F. SGUBBI, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019.
[38] Cfr. ancora art. 11, comma 1, lett. a) n. 6 della legge n. 71 del 2022 più volte citata.
[39] Art. 11, comma 1, lett. l-*bis* e l-*ter* della legge n. 71 del 2022.
[40] Art. 11, comma 1, lett. c) della legge n. 71 del 2022.

cronaca recenti e noti: ma ci si può chiedere se sia desiderabile un sistema in cui gli illeciti disciplinari siano la conseguenza di accadimenti – sempre nuovi- che si susseguono.

Se una tipizzazione può esser utile od anche opportuna, essa non può esser esasperata, dando luogo ad un sistema interamente "casistico", di per sé foriero anche di disfunzioni: "per evitare che comportamenti lesivi dell'immagine di correttezza e imparzialità della magistratura rimangano impuniti perché non contemplati nelle norma del codice disciplinare è quindi necessario che anche da noi si inserisca in quel codice disciplinare una "norma di chiusura" la quale preveda la punibilità di qualsiasi altro comportamento che possa delegittimare la funzione giudiziaria"[41].

Il denso articolo si chiude con la regolamentazione degli istituti dell'estinzione dell'illecito disciplinare e con della riabilitazione a seguito di irrogazione della sanzione disciplinare, istituti di cui vengono disciplinate nel dettaglio le specifiche condizioni[42].

D)La successiva disposizione riguarda in modo particolare il passaggio di funzioni, già oggetto del *referendum* che si sono appena tenuti a giugno. Di fatto il provvedimento va nella direzione del quesito referendario anche se conserva la possibilità, dopo un primo cambio di funzione, di procedere ad un ulteriore mutamento di funzioni, ancorato però a requisiti piuttosto stringenti: troppo probabilmente per alcuni, troppo poco per altri. Di certo la disposizione sta a dimostrare come il problema fosse sentito dalla quasi totalità delle parti politiche, anche quelle che, curiosamente, si sono opposte ai *referendum*…

E)Vi è poi una disposizione, che va ad incidere sul più volte citato D.lgs. n. 106 del 2006, in materia di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero. Sulla base di "principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura" il procuratore della Repubblica predispone il "progetto organizzativo dell'ufficio", il quale determina "le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale", tenendo conto dei "criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altri e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche,

[41] Così G. DE FEDERICO, *Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata*, in *Archivio Penale*, n. 3, 2021, p. 6.
[42] Rispettivamente art. 11, comma 1, lettere. d) ed e), in riferimento all'estinzione, f) con riguardo alla riabilitazione. della legge n. 71 del 2022.

umane e finanziarie disponibili"[43]. In mancanza della legge del Parlamento, di cui non vi è traccia nella legge di delega n. 134 del 2021, il progetto organizzativo non dovrebbe contenere i criteri di priorità dato che, in questo caso, tali criteri, problematici di per sé, dovrebbero basarsi in definitiva sul principi generali definiti dal CSM ed essere poi implementati da ogni Procuratore della Repubblica. Se si è sempre temuta una dipendenza degli uffici del pubblico ministero dal Governo, resta da chiedersi se sia desiderabile che i criteri di selezioni dei reati da perseguire siano in definitiva decisi procura per procura sulla base di principi, che la legge stessa qualifica come "generali", dispensati dal Consiglio superiore della magistratura. Alla luce della presumibile latitudine di tali criteri, del principio di obbligatorietà dell'azione penale non rimarrebbe che il simulacro, rendendo quindi inevitabile una riforma di sistema, muovendo da una revisione dell'art. 112 Cost. che finirebbe con l'essere svuotato dalla discrezionalità rilasciata ad ogni procura, che si risolverebbe nella sostanziale "ineffettività" della norma costituzionale.

F)Il provvedimento legislativo in parola contiene ancora, esclusa la delega di cui al capo V relativa all'Ordinamento giudiziario militare, altri due capi, il primo relativo a disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonchè di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale o locale, il secondo contenente disposizioni relative alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Non è possibile soffermarsi in questa sede su questi innesti[44]. Sul primo si può notare come le disposizioni adottino una linea maggiormente rigorosa rispetto a quella attuale e tocchino in modo sistematico tutti gli aspetti problematici: quello della eleggibilità, quello dello *status* dei magistrati in costanza di mandato, quello del ricollocamento, ricollocamento diversamente disciplinato a seconda delle diverse fattispecie relative alla tipologia di ruoli rivestiti[45].

[43] Art. 13, comma 1, lettere a) e b) della legge n. 71 del 2022. In realtà la parte della delega contenuta nella legge n. 134 del 2021 (recante appunto delega al Governo per l'efficienza del processo penale) non risulta attuata: l'art- 1 comma 8 lett. i) della predetta legge prevede "che gli uffici del pubblico ministero, per garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, individuino criteri di priorità trasparenti e predeterminati, da indicare nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica, al fine di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre, tenendo conto anche del numero degli affari da trattare e dell'utilizzo efficiente delle risorse disponibili".

[44] Che la disciplina del rientro del magistrato dall'attività politica non possa esser disciplinato da circolari del CSM ma debba essere oggetto di regolamentazione legislativa, lo osserva G. MORBIDELLI, *Magistrati e politica fra separazione ed equilibrio dei poteri*, in S. MERLINI (a cura di), *Magistratura e politica*, Firenze, 2016, 51. Si tratta di un auspicio che nell'occasione è stato colto avendo il legislatore regolato le varie ipotesi in modo piuttosto circostanziato.

[45] La legge opportunamente distingue, infatti, il ricollocamento in ruolo dei magistrati non eletti, di quelli che siano stati eletti alla cessazione del mandato, e di quelli che abbiano svolto incarichi di

Un capitolo a parte, poi, riguarda il pacchetto di modifiche riguardati il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e la conformazione del sistema elettorale relativo alle elezioni dei membri togati di esso. Si tratta di aspetti che meriterebbero una riflessione *ad hoc*. Al momento sono imminenti le elezioni e quindi avremo un banco di prova della funzionalità del nuovo sistema sul qualche in dottrina sono comunque già stati evidenziati snodi problematici[46].

4. Osservazioni di sintesi

Come già rimarcato, non siamo al cospetto di un esempio edificante di tecnica legislativa. A tratti di non agevole lettura, non certo risolutivo in relazione a problemi endemici e alle criticità che da tempo affliggono il sistema: si tratta di problematiche che non riguardano solo aspetti "ordinamentali". La valutazione sul provvedimento risulta poi necessariamente incompleta, dovendosi per un giudizio più ponderato attendere i decreti legislativi.

Il legislatore è sembrato a tratti frettoloso, a tratti timido, a tratti condizionato dalla necessità di trovare un equilibrio anche probabilmente con istanze provenienti dalla magistratura.

Incertezze sono emerse nella materia che più di tutte costituisce un nervo scoperto: quella della valutazione dei magistrati, ricorrente fonte di preoccupazione da parte dell'ordine giudiziario, da considerare *in unum* con le modifiche alla disciplina dei consigli giudiziari. In riferimento a questi ultimi, ad esempio, l'ibrida scelta del voto unico alla componente degli avvocati mediata dalla delibera dei consigli degli ordini, e l'esclusione invece dal voto della componente dei professori universitari sono sintomi del fatto che si è fermati in mezzo al guado, per giunta inserendo elementi di inutile complicazione, forse assecondando istanze provenienti dal mondo giudiziario che ha sempre guardato con preoccupazione il voto degli avvocati. Critiche sono state mosse anche nei confronti dell'esame – peraltro solo a campione- del "seguito provvedimenti". Si tratta di una timidezza che in qualche misura costituisce una delle ricadute del "timore" subliminale della politica di fronte alla magistratura, un'onda lunga le cui origini sono piuttosto remote, come ricorda Carlo Nordio nel

governo non elettivi (rispettivamente artt. 18, 19 e 20 della legge n. 71 del 2022). Si tratta di una distinzione condivisibile rimanendo ovviamente più acuti i dubbi che circondano l'accesso a cariche elettive politiche da parte di appartenenti all'ordine giudiziario: in questo senso, da ultimo, con argomentazioni condivisibili, S. SFRECOLA, *Elezioni legislative 2022: legittimo ma inopportuno candidare le toghe (anche* ex), in *Un sogno italiano*, 24 agosto 2022.

[46] Sul punto si vedano le considerazioni di A. D'ANDREA, *Quale Consiglio superiore della magistratura per il futuro,* in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2022, 2 agosto 2022.

suo volume sulla storia recente della magistratura[47]. E' un periodo che forse dovrebbe chiudersi. L'opera appena iniziata dovrà essere ripresa in mano e ripensata forse nel profondo.

Il provvedimento incide con disposizioni dettagliate sul processo di valutazione. Ma, a guardare i risultati del complicato processo, viene da pensare che la macchina complessa e frutto di un intenso lavoro a vari livelli, rischi di girare a vuoto. Queste le cifre dalla Ministra Marta Cartabia di recente ricordate[48]: "nell'anno 2017 le valutazioni negative di professionalità dei magistrati sono state 11 (pari allo 0,8 %), le valutazioni non positive sono state 11 (0,8 %) e le valutazioni positive sono state 1.425 (98,5 %)"; "nell'anno 2018 le valutazioni negative sono state 5 (0,2 %), le valutazioni non positive sono state 3 (0,1 %) e le valutazioni positive sono state 1.994 (99,6 %). Nell'anno successivo, il 2019, le valutazioni negative sono state 6 (0,5 %), le valutazioni non positive sono state 3 (0,2 %) e le valutazioni positive sono state 1.274 (99,3 %); "nell'anno 2020 le valutazioni negative sono state 6 (0,5 %), le valutazioni non positive sono state 4 (0,3 %) e le valutazioni positive sono state 1.297 (99,2 %); nell'anno 2021 (a tutt'oggi) le valutazioni negative sono state 7 (0,5 %), le valutazioni non positive sono state 3 (0,2 %) e le valutazioni positive sono state 1.404 (99,3 %)". Nel quinquennio preso in esame (dal 2017 al 2021) le valutazioni negative sono state dunque in totale 35 (pari allo 0,5 %), quelle non positive sono state 24 (0,3 %), le valutazioni positive sono state in totale 7.394 (99,2 %). E' chiaro che è la macchina stessa a dovere essere ripensata, essendo il capillare lavoro svolto decisamente sproporzionato rispetto ai risultati prodotti che restituiscono una immagine che forse non rappresenta fedelmente la realtà.

Altri poi sono i punti che vengono toccati dal provvedimento ma senza che le disposizioni introdotte preludano una stabile sistemazione della materia. Ciò si riscontra, ancora, in tema di illeciti disciplinari, ove il legislatore è intervenuto con nuovi innesti, legati anche ad accadimenti recenti ed inquietanti. Manca un intervento che risolva le criticità di vari snodi che connotano la giustizia disciplinare. Se qualche dubbio si può anche avere sulla sua natura di giurisdizione domestica, per la presenza di

[47] C. NORDIO, *Giustizia ultimo atto. Da tangentopoli al crollo della magistratura*, Milano, 2022, il quale fa risalire l'arretramento della "politica" al periodo successivo a tangentopoli, rilevando al proposito che è "erroneo confondere il cosiddetto "passo avanti" fatto dalla magistratura con il "passo indietro" fatto invece dalla politica. La magistratura avrà anche esercitato di fatto una funzione di supplenza politica, ma è stata quest'ultima a consentirglielo con una ritirata precipitosa e un'abdicazione miserevole".

[48] Il riferimento è alla Ministra Marta Cartabia, nel corso del "*Question time*" svolto presso la Camera dei deputati il 20 ottobre 2021, quando è stato chiesto al per l'appunto di conoscere quanti siano i casi di valutazione di professionalità positiva, non positiva e negativa dal 2017 a oggi.

membri non togati nella sezione disciplinare, di certo "domestica" risulta la fase dell'archiviazione da parti dell'unico organo che ad oggi esercita l'azione: il Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Secondo gli ultimi dati disponibili lo stesso PG archivia oltre il 91% dei casi denunziati di illecito senza che sia possibile avere conoscenza delle motivazioni di tale archiviazione[49]. Si tratta di un segmento molto opaco della procedura a cui anderebbe messo mano. Ancora. Piuttosto che introdurre sempre nuove fattispecie di illecito disciplinare, come si è fatto nella legge, forse sarebbe bene prevedere una sorta di illecito "di chiusura", così come si sente il bisogno di una cornice più circostanziata di norme procedimentali *ad hoc*. Di tutto questo non vi è traccia nel provvedimento in parola.

Anche in tema di organico la legge in qualche misura incide, ma in modo indiretto e senza essere risolutiva, anche con riguardo ai problemi che stanno a monte[50]. A fronte di un organico carente –almeno sulla carta- di più di 1000 unità, la disciplina del fuori ruolo risulta timida e costellata di eccezioni, di modo che il recupero di organico non sarà con tutta probabilità significativo. Altri magistrati saranno dall'Ufficio del Massimario dirottati a funzioni giudicanti o requirenti presso la Cassazione. Delle due l'una: o il Massimario serve, e allora non dovrebbe essere privato di organico; oppure forse non è così indispensabile (o risulta sovradimensionato), e allora i magistrati dovrebbero essere (in tutto o in parte) riassorbiti dal sistema, non in Cassazione, ma nel ruolo da dove provenivano. Anche sull'Ufficio del massimario una riforma sarebbe probabilmente urgente e forse dovrebbe essere radicale[51].

Ancora. I provvedimenti che mettano mano all'universo giudiziario non possono riguardare solo profili di organizzazione, "ordinamentali". Accanto ad essi vi è, da una parte, il tema del Consiglio superiore della magistratura e la sua composizione. E' imminente la tornata elettorale relativa all'elezione dei giudici togati e sarà un banco di prova per saggiare le ricadute del sistema elettorale. Ma anche il Parlamento dovrà fare la sua parte in relazione alla composizione dell'Organo, punto questo su cui a più riprese ha richiamato l'attenzione il Presidente della Repubblica, anche alla luce del fatto che le vicende legate all'ultimo CSM hanno con tutta probabilità portato la credibilità dell'organo ai minimi storici, motivo per

[49] Si media, nel periodo 2012-2018, il PG ha archiviato di media 1264 denunzie di illeciti ogni anno esercitando di media 116 azioni all'anno.
[50] Uno di questi problemi è peraltro anche il reclutamento dei magistrati. Stando ai dati del concorso svolto nel 2921, a fronte di 1532 elaborati consegnati, i candidati che hanno superato il concorso sono stati 88…
[51] Tra i circa 200 magistrati fuori ruolo e i 67 addetti all'Ufficio del massimario, il recupero di organico sarebbe piuttosto significativo, anche alla luce della esperienza dei magistrati provenienti dalle due aree.

cui le nomine, soprattutto parlamentari, dovrebbero essere particolarmente oculate e attente[52].

Non va poi obliterato il terreno dell'esercizio dell'attività giurisdizionale, anche in una prospettiva tecnica e di tecnica giuridica in particolare. Si tratta di un approccio, culturale prima che normativo, che dovrebbe cospirare ad una ulteriore metabolizzazione del concetto di "precedente", muovendo dalla constatazione della funzionalità del tendenziale rispetto di esso rispetto al fisiologico svolgersi dell'attività giurisdizionale. Senza trascurare che una diffusa, anche se mai acritica, conformità al precedente porta in dote una maggiore prevedibilità delle decisioni, una tendenziale uniformità di trattamento, che si traduce in una realizzazione in definitiva del principio di eguaglianza, che innerva l'ordinamento tutto[53]. Ma questo è un altro tema che sarà opportuno riprendere se vogliamo veramente che il sistema realizzi quella certezza del diritto che è uno degli assi portanti dello stato di diritto.

[52] Ancora S. MATTARELLA**,** in occasione dell'incontro con i magistrati in tirocinio nominati nel marzo 2021. Il Csm –secondo il Presidente- "costituisce il presidio voluto dalla Costituzione a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'Ordine giudiziario, non per favorire la condizione dei magistrati bensì per garantire che la giurisdizione non subisca alcun tipo di condizionamento e che venga esercitata con efficienza, in puntuale e rigorosa applicazione della legge. Riveste un ruolo di garanzia imprescindibile nell'ambito dell'equilibrio democratico. Pertanto è necessario, e di grande urgenza, approvare nuove regole per il suo funzionamento".

[53] E' il filo conduttore del ricco contributo di L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema,* Milano, 2005.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

IL BILANCIAMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI DURANTE LO STATO D'EMERGENZA: IL COSTITUZIONALISMO PRECAUZIONALE È COMPATIBILE CON LA COSTITUZIONE PLURALISTA?

della Dott.ssa Flaviana Cerquozzi

Sommario: 1. Lo stato d'eccezione e lo stato d'emergenza tra dottrina e storia 1.1.Stato di necessità vs Stato di diritto: la configurazione dello stato d'emergenza in Italia e la copertura costituzionale 1.2. Le condizioni dell'instaurazione dello stato d'emergenza nell'ordinamento democratico 2. La prima fase dell'emergenza pandemica e la risposta dell'ordinamento italiano 2.1. Alterazione dell'equilibrio costituzionale: la surrogazione della rappresentanza con la governabilità 2.2. Il bilanciamento tra i diritti fondamentali durante il periodo ordinario: esiste un limite ultimo all'espansione della tutela della salute pubblica? 2.2.1. Il caso Ilva ed il bilanciamento dei diritti fondamentali nel periodo ordinario 2.2.2. Disuguaglianze e (s)bilanciamento dei diritti: il trascorrere del tempo può rimettere in discussione il bilanciamento tra i diritti fondamentali? 3. La seconda fase dell'emergenza pandemica: le misure utilizzate per contrastare la diffusione 3.1. La compatibilità costituzionale delle vaccinazioni obbligatorie nella giurisprudenza costituzionale 3.2. L'obbligo per categorie e il *green* pass (certificazione verde Covid 19): il dovere di solidarietà tra obbligatorietà diretta e indiretta 3.3. Spunti di riflessione: l'obbligo vaccinale come ottimo paretiano 4. La fine dello stato d'emergenza: il lascito dell'esperienza pandemica sui diritti costituzionali e le proposte di intervento *pro futuro* 4.1. Il progressivo ritorno alla normalità 4.2. Superare il limite temporale: verso un termine "determinabile" 4.3. La temporaneità emergenziale nella Costituzione 4.4. Conclusioni: proposte di intervento *pro futuro*. 4.5. Esiste una responsabilità dello Stato per la gestione della pandemia?

Abstract: Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di emergenza globale e, in conseguenza a tale dichiarazione, il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri ha adottato la

Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, ai sensi dell'art. 7, co. 1, lett. c), e dell'art. 24, co. 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, codice della protezione civile. Sono seguiti decreti-legge e d.P.C.m. volti a contrastare la diffusione del virus con conseguenti restrizioni delle libertà fondamentali dei cittadini. Due le *conditio sine qua non* che hanno permesso che tali misure fossero conformi allo Stato di diritto: il presupposto di fatto (l'emergenza sanitaria, che trova il suo fondamento nella tutela del *primum vivere e nella salus rei publicae*) e la temporaneità (lo stato d'emergenza deve avere un termine ultimo oltre il quale deve essere ristabilito l'ordine "sospeso"). Se il presupposto di fatto deve rimanere il punto fermo dello stato d'emergenza, la temporaneità non gioca soltanto un ruolo di limite ultimo temporale a garanzia della restaurazione dell'ordine "sospeso", perché la temporaneità diventa una vera e propria categoria autonoma: uno strumento che consente di percepire in modo diverso la ragionevolezza delle misure, dunque è una categoria fondamentale dell'emergenza perché consente di ricalibrare l'equilibrio tra i diversi diritti costituzionali.

Un'altra fondamentale caratteristica che rende le misure conformi a Costituzione è la proporzionalità tra le misure adottate e lo scopo perseguito: in questo contributo si vuole operare un tentativo di razionalizzazione dell'emergenza pandemica al fine di comprendere, attraverso l'osservatorio privilegiato del bilanciamento tra i diritti costituzionali, se la gestione della pandemia sia avvenuta all'interno del perimetro costituzionale. L'emergenza pandemica è stata un vero e proprio "stress-test" per gli ordinamenti democratici, uno stress test che ha messo a dura prova la capacità degli stessi di preservare il nucleo duro democratico, nonché la capacità di riassorbire l'emergenza in ogni sua componente derogatoria dell'ordinamento costituzionale, al fine di impedire che l'emergenza potesse provocare dei taciti mutamenti costituzionali.

Un orientamento dottrinale, per descrivere la necessità dell'ordinamento di predisporre forme estreme di tutela della salute pubblica, ha fatto riferimento ad una nuova forma di costituzionalismo: il "costituzionalismo precauzionale". Ci si chiede: il costituzionalismo precauzionale è un costituzionalismo compatibile con la costituzione pluralista? Tale costituzionalismo assolve a quella che è la vera funzione del costituzionalismo moderno ossia quella di "limitare il potere e garantire i diritti" o è un costituzionalismo miope?

Nel contributo, la pandemia è stata convenzionalmente suddivisa nella tripartizione che segue.

La prima fase della pandemia ha inizio con la dichiarazione dello stato d'emergenza sino a giugno del 2020. In questo periodo i diritti fondamentali hanno subito una fortissima restrizione (si pensi, ad esempio, alla libertà di circolazione, alla libertà religiosa, ecc.) perciò, in primo luogo, si farà riferimento ai presupposti che hanno consentito al diritto alla salute pubblica di espandersi oltremodo al fine di tutelare il

bene vita e prevalere nei confronti degli altri diritti costituzionalmente garantiti. In secondo luogo, si farà riferimento alla necessaria preservazione del nucleo minimo essenziale incomprimibile di ciascun diritto costituzionale: ciò al fine di comprendere se questo nucleo sia stato preservato durante questa prima fase. Infine, si procederà ad analizzare se i principali diritti costituzionalmente garantiti abbiano subito tutti la medesima limitazione al fine di comprendere se alcuni diritti costituzionali siano stati penalizzati in un una misura maggiore rispetto ad altri.
La seconda fase della pandemia ha un'estensione temporale molto vasta: essa sostanzialmente inizia a giugno 2020 e termina circa un mese prima della fine dello stato d'emergenza. In questo periodo l'introduzione della vaccinazione ha consentito un rallentamento delle misure restrittive. Si farà riferimento alla problematicità che la vaccinazione obbligatoria ed il *green pass* (certificazione verde Covid 19) hanno sollevato sia in astratto, nelle speculazioni dottrinali, sia in concreto, nell'attuazione che potremmo definire "selettiva" delle misure restrittive, in quanto frutto della scelta individuale di vaccinarsi o meno. In questo contesto la temporaneità, la territorialità e le scelte individuali hanno comportato un'applicazione a geometria variabile dei diritti costituzionalmente garantiti. Una geometria variabile in cui gli stessi confini dello stato d'emergenza sono sfumati: si pensi al fatto che lo stato d'emergenza, così come disciplinato in Italia, è stato prorogato (con il decreto-legge del 24 dicembre 2021, n. 221, convertito con modificazioni dalla L. 18 febbraio 2022, n. 11) "oltre" il limite espressamente previsto dalla legge che disciplina lo stato d'emergenza (l' articolo 24 co. 3 del Codice di protezione civile prescrive che «la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi»).
L'ultima fase è il periodo che inizia con il graduale rallentamento delle misure di prevenzione alla diffusione e che si estende anche dopo la fine dello stato d'emergenza (fino a quando rimarrà in vigore anche soltanto una sola misura di contenimento e prevenzione al contagio da Covid-19). Quest'ultima è la fase che rende tangibile il lascito della pandemia sui diritti costituzionali.
Dalla tripartizione *supra* menzionata emerge l'elasticità del bilanciamento tra diritti costituzionali, un'elasticità che non deve esser confusa con la flessibilità della Costituzione: a tal fine quest'elasticità deve contenere dei confini ben precisi, confini invalicabili in modo che la rigidità della Costituzione non possa esser messa in discussione in alcun modo durante lo stato d'emergenza.

1. Lo stato d' eccezione e lo stato d'emergenza tra dottrina e storia

Prima di procedere all'analisi sul bilanciamento dei diritti fondamentali durante lo stato d'emergenza, non si può non ripercorrere, brevemente, la categoria dello stato d'eccezione così come formulata dalla dottrina

giuspubblicista e come si è concretizzata nella storia. Preliminarmente si procederà ad illustrare come sia stato affrontato lo stato d'eccezione nella teoria costituzionalistica, quali siano i limiti della configurazione dello stato d'emergenza nelle democrazie moderne e, infine, analizzare nel concreto quali siano i limiti previsti dello stato d'emergenza nell'ordinamento italiano.

Lo stato di eccezione è quella particolare configurazione di sospensione/deroga del diritto ordinario dello Stato, a cui il potere politico ricorre al fine di dedicarsi con tutte le forze al superamento della situazione che viene considerata d'emergenza. La prima difficoltà che si incontra nella delimitazione dello stato d'emergenza è la definizione del termine "emergenza". Nell'ambito delle scienze sociali, questo termine è impiegato per indicare «situazioni improvvise di difficoltà o pericolo, a carattere tendenzialmente transitorio, le quali comportano una crisi di funzionamento delle istituzioni operanti nell'ambito di una determinata compagine sociale»[1]. Questo significato viene trasposto in termini giuridici nello "stato d'eccezione", espressione accompagnata da un'ambiguità terminologica[2] e semantica[3], ambiguità riconducibili all'impossibilità di ricondurre ad un'unica figura le molteplici situazioni emergenziali che comportino una sospensione temporanea (più o meno pregnante) dei diritti costituzionali, cui lo Stato possa ritrovarsi a far fronte.

Si aggiunge, poi, un'ulteriore ambiguità: esso è da considerarsi parte integrante del potere costituito o, piuttosto, una riappropriazione -seppur temporanea- del potere costituente? Non è semplice rispondere a questa domanda, si ripercorrerà brevemente il pensiero di illustri autori della dottrina giuspubblicistica per dare una razionalizzazione della collocazione dello stato d'emergenza (se dentro o fuori dall'ordinamento) con riferimento allo stato democratico. La storia e la dottrina giuspubblicista nel tempo hanno proposto diverse formulazioni dello stato d'eccezione: Carl Schmitt lo considerava come uno stato intermedio tra natura e stato di diritto; Hans Kelsen, invece, come stato pre-giuridico.

Carl Schmitt costruisce uno stato d'eccezione perenne, espressione della sovranità: «Sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione»[4], ma uno stato d'eccezione perenne è al tempo stesso «fondamento e punto cieco del diritto»[5]. Lo stato d'eccezione schmittiano, infatti, è eretto su una

[1] A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Treccani, 1993.

[2] G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, *Homo sacer*, II, I, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, p. 13.

[3] La Germania utilizza il termine "*stato di eccezione, di necessità" e* ricomprende in costituzione le diverse tipologie che vanno a specificare i diversi stati d'emergenza *(es. stato di difesa - stato di tensione- stato di catastrofe);* Francia e Italia si riferiscono a tali situazioni con un generico *"stato d'assedio"* (Francia) *"stato emergenza,"* (Italia); l'Inghilterra, invece, predilige la terminologia "*legge marziale, potere d'emergenza"*. Per una disamina comparatistica dello stato d'emergenza, si veda: "*Sènat, ètude de lègislation comparèe n° 156- Janvier 2006- L'Èetat d'urgence"*; nonché P. PASSAGLIA, *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità* , marzo 2011 in *Studi della Corte costituzionale.*

[4] C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità,* (1922) in *Le categorie del "politico"*, il Mulino, Bologna, 1972, pp. 33- 34: Per Carl Schmitt «Il Sovrano decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo. Egli sta al di fuori dell'ordinamento giuridico normalmente vigente e tuttavia appartiene ad esso perché a lui tocca la competenza di decidere se la costituzione in toto possa essere sospesa». Si vedano, inoltre, dello stesso Autore *"Dottrina della costituzione*", a cura di Antonio Caracciolo, Giuffrè; "*La dittatura*" opera del 1921, edizione a cura di A. Caracciolo ed. Settimo Sigillo- Europa Lib. Ed. 2015.

[5] E. REDAELLI, *Legge ed eccezione, Benjamin, Schmitt e il fondamento del diritto*, in *Noema,* 7/2/2016", p. 4.

concezione della sovranità assoluta: una tale concezione di sovranità, senza limiti prestabiliti, comporta la negazione dello Stato di diritto. Alla dottrina schmittiana è stata ricondotta la Costituzione di *Weimar* che, all'art. 48[6], prevedeva la possibilità, al fine di ristabilire l'ordine e la sicurezza pubblica, di sospendere parzialmente o totalmente i diritti costituzionalmente garantiti. In tale articolo, però, non erano previsti limiti temporali, tanto che Adolf Hitler ha trasformato lo stato d'eccezione in un'eccezione perenne: la forma di governo totalitaria[7]. Lo stesso si può dire, anche se ciò è avvenuto a livello di legge ordinaria e non a livello costituzionale, della storia italiana, dove una legge, votata dal Parlamento, ha attribuito a Benito Mussolini i pieni poteri per poter fare tutto il necessario al fine del superamento del periodo emergenziale[8].

Dopo l'esperienza *weimariana*, la dottrina costituzionalista ha affrontato lo stato d'eccezione soltanto come eccezione permessa in situazioni talmente gravi da mettere in pericolo la vita stessa dello Stato (*la salus rei publicae*): in tali situazioni possono essere legittimate misure *extra-ordinem* volte al superamento della situazione emergenziale, purchè siano inderogabilmente temporanee. La razionalizzazione dello stato d'eccezione, entro certi limiti, fa sì che si possa parlare di stato d'emergenza. Sul punto, Giorgio Agamben ha individuato l'archetipo dello stato d'eccezione nel concetto "*iustitium"*, un istituto di diritto romano attraverso il quale il Senato, in caso di concreto pericolo per la Repubblica, emettendo un *senatus consultum ultimum,* poteva sospendere momentaneamente le leggi, affidando ai magistrati un potere illimitato. Tuttavia, questa necessità rimaneva fuori dall'ordine giuridico: la tendenza a ricondurre all'interno dell'ordinamento giuridico lo stato di necessità appartiene, infatti, ai moderni.

In particolare, è negli ordinamenti democratici che la realizzazione dello stato d'eccezione si fa più complessa: considerarlo parte integrante del potere costituito o riappropriazione temporanea del potere costituente significa comprendere se e in che misura lo stato d'eccezione sia consentito all'interno di un ordinamento democratico.

Una peculiare formulazione dello stato di eccezione è quella che ci restituisce Giorgio Agamben, il quale afferma che tale *status* è una «figura d'ordine sospeso»[9], ove vige una «forza di legge senza legge»[10]. Ne deriva, quindi, un «paradossale istituto giuridico che consiste unicamente nella produzione di un vuoto giuridico»[11]. Ed è qui percepibile la

[6] Art. 48 Cost. *Weimar* «Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli art. 114,115,117,118, 123, 124 e 153". Di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il Presidente deve senza indugio dare notizia al *Reichstag.* Le misure stesse devono essere revocate se il *Reichstag* lo richieda».

[7] F. RIMOLI, *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in *Rivista AIC* , 30 aprile 2017.

[8] Il Regno d'Italia aveva una Costituzione ottriata e flessibile (lo Statuto Albertino), questa flessibilità permise a Benito Mussolini di avocare "pieni poteri" attraverso una legge ordinaria, nello specifico la legge 3 dic. 1922 n. 1601, concernente la delegazione di pieni poteri al Governo del re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione. Sul punto, si veda. P. PASSAGLIA (a cura di), *op. cit*.

[9] G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, *cit.*, pp. 66 ss.

[10] *Ibidem*.

[11] *Ivi,* p. 56.

differenza tra la formula dei "pieni poteri" e quella dei "poteri necessari": la prima vietata negli ordinamenti democratici, la seconda, invece, permessa per la conservazione degli stessi. In tal senso, lo stato d'eccezione non è uno stato pleromatico che legittima una pienezza dei poteri di schmittiana memoria (*plenitudo potestatis*)[12], è, piuttosto, uno stato kenomatico: un vuoto di potere[13].

Occorre, però, stabilire se tale vuoto sia dovuto ad una "deroga" di potere o, piuttosto, ad una sua "sospensione"[14]. In dottrina, vi è chi[15], difatti, nel definire la sospensione quale fattispecie particolare della deroga, specifica che essa è l'unica a non essere riconducibile *tout court* al concetto di revisione costituzionale, quindi, l'unica ad essere delimitata nel tempo; al contrario, la deroga rientrerebbe pienamente nel concetto di "revisione", configurando, quindi, una modifica con effetti definitivi, non temporanea[16].

La differenza tra deroga e sospensione, così come la differenza tra pieni poteri e poteri necessari, consentono di configurare due diverse configurazioni *extra ordinem* per lo Stato: le prime caratteristiche configurano lo stato d'eccezione, le seconde, invece, lo stato d'emergenza.

Nella definizione di Gustavo Zagrebelsky[17], la differenza tra questi due *status* è rinvenibile nella finalità perseguita: lo stato d'eccezione ricorre alla necessità al fine di sovvertire l'ordine costituito; lo stato d'emergenza, invece, ricorre alla necessità al fine di conservare l'ordine costituito. *Mutatis mutandis*, non si può non ascoltare l'eco schmittiano che distingueva tra dittatura sovrana e dittatura commissaria. Dunque, entrambi gli *status* fanno leva sulla necessità ma, mentre per lo stato d'eccezione la necessità[18] assurge sicuramente a fonte autonoma del diritto, nello stato d'emergenza ciò rimane controverso[19]. Rimane controverso perché imbrigliare lo stato di necessità risulta difficile. A questo punto, sarà utile comprendere se lo stato d'eccezione in un ordinamento democratico debba essere considerato parte integrante dell'ordine costituito -sebbene nella formulazione dei poteri necessari al fine del superamento di una situazione molto grave che mette in pericolo

[12] Derivante dal diritto canonico, sul punto G. AGAMBEN, *ivi*, p. 14.
[13] *Ivi,* p. 15.
[14] M. PIAZZA, *L'illegittima «sospensione della Costituzione» prevista nel c.d. «Piano Solo»,* in *Giur. Cost.,* 2001, p. 804 ss. Si veda, inoltre, L. BUSCEMA, *Lo stato di emergenza e la (irrinunciabile) saldezza dei valori di libertà in un ordinamento democratico*, in *Democrazia e Sicurezza- Democracy and Security Review*, anno VII, n°1/ 2017, p. 59.
[15] Il riferimento è a M. Piazza, *ibidem.*
[16] L. BUSCEMA, *op.cit.* L'Autore sottolinea (nota 50) come M. Scudiero (in M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari dello stato di guerra*, Napoli, Jovene, 1969) abbia differenziato la revisione e la sospensione: «l'una con effetti temporanei, l'altra, sia nel senso dell'abrogazione che della modificazione, con effetti definitivi».
[17] G. ZAGREBELSKY, *La Repubblica,* 29 luglio 2020.
[18] Si vedano Santi Romano e Costantino Mortati: S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria* (1909), ora in Id., *Scritti minori*, a cura di G. ZANOBINI, I, Giuffrè, 1950, rist.1990, pp. 349 ss.: per Santi Romano la necessità si pone quale «fonte prima e originaria di tutto quanto il diritto, in modo che rispetto ad essa, le altre sono da considerarsi in certo modo derivate»; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* IX ed. Cedam, Padova, 1975-76, t. I 79 e 319 e ss., t. II 702 e ss.
[19] In riferimento allo stato d'emergenza emanato al fine di contrastare la diffusione del *virus Sars-Cov 2,* vi è un orientamento dottrinale che fa riferimento alla necessità quale fonte autonoma del diritto e un orientamento dottrinale che afferma il contrario. Si vedano, per il primo orientamento G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2020, p. II: l'Autore specifica che, pur non potendosi negare la necessità "di fatto" assurga a fonte automa del diritto, questa debba essere ben circoscritta e delimitata. Sul secondo orientamento, si veda, invece: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 11 aprile 2020.

lo stesso ordinamento democratico- o, piuttosto, fuori da ogni ordine costituito e riappropriazione temporanea del potere costituente.
Considerare lo stato d'eccezione parte integrante dell'ordine costituito consente di sottoporlo alla Costituzione, in quanto espressione della necessità da normare *secundum ordinem*; considerarlo, invece, una riappropriazione temporanea del potere costituente consente di collocarlo all'esterno dell'ordinamento, in una sorta di "non-luogo"[20] ove tutto sarebbe permesso, perché nulla può delimitare il terribile potere costituente: in quanto eccezione rispetto all'ordine costituito, questa travalicherebbe i limiti imposti dallo stesso ordinamento (è *extra ordinem*, appunto).
Chi aderisce alla prima teoria è sostenitore della tesi che, in tempi di crisi, il governo costituzionale non possa essere alterato (o possa esserlo entro certi limiti ben definiti); chi aderisce alla seconda parte dalla convinzione secondo cui l'ordinamento democratico è concepito per funzionare in circostanze normali, perché «in tempi di crisi il governo costituzionale deve essere alterato in qualsiasi misura sia necessaria per neutralizzare il pericolo e restaurare la situazione normale»[21].
Considerare lo stato d'emergenza come esterno all'ordinamento consente una maggiore elasticità circa le misure da perseguire al fine di arrivare allo scopo (il superamento dell'emergenza); considerarlo parte integrante dell'ordine costituito significa, invece, razionalizzarlo e porre dei limiti sia contenutistici, sia procedurali.
Aderire alla prima tesi significherebbe legittimare un ordine non democratico con il fine di salvaguardare l'ordine democratico: quanto di più paradossale e vicino a *Weimar.* Dunque, affinché si possa legittimamente far riferimento in uno stato democratico al paradigma dello "stato d'eccezione" *latu sensu*, è opportuno far riferimento soltanto allo stato di emergenza, non allo stato d'eccezione *strincu sensu*: il primo è connesso all'esercizio presente del potere costituito, il secondo è connesso al successivo esercizio del potere costituente[22].
Prima di procedere ad esplicitare i limiti dello stato d'emergenza in un ordinamento democratico, si vuole specificare la differenza che intercorre[23] tra lo stato d'emergenza proclamato in un ordinamento democratico e lo stato d'emergenza proclamato in un ordinamento non democratico. Nel primo caso si instaurerà uno stato d'emergenza debole, nel secondo caso uno stato d'emergenza forte[24].
Lo stato d'emergenza forte consisterebbe in uno stato di eccezione puro, sciolto da qualsiasi vincolo giuridico, caratterizzato da fortissime restrizioni

[20] G. AGAMBEN, *op. cit.,* p. 67.
[21] *Ivi,* p. 18.
[22] M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione,* in *Rivista AIC,* fasc. n. 2/2022, pp. 51 ss. L'Autore sottolinea come lo stato d'eccezione comporti uno spazio vuoto di diritto (inteso come norma e istituzione), lo stato d'emergenza,invece, uno spazio pieno di diritto. Il primo dai presupposti indefiniti, il secondo dai presupposti definiti. Inoltre, se il primo fa leva su un « monismo istituzionale, il secondo altera ma presuppone e mantiene il pluralismo istituzionale».
[23] In dottrina si è fatto riferimento al fatto che l'instaurazione dello stato d'emergenza cambia d'intensità a seconda se ciò avvenga in un ordinamento democratico (in cui lo stato di diritto è forte) o in un ordinamento autoritario (in cui lo stato di diritto è debole). Sul punto, A. LO CALZO, *I fondamenti teorico-costituzionali del diritto dell'emergenza,* in B. BRANCATI, A. LO CALZO, R. ROMBOLI, *Coronavirus e costituzione,* Pisa, 2020,pp. 32 ss.
[24] *Ibidem.*

delle libertà e da una sospensione dell'attività degli organi rappresentativi. Nello stato d'emergenza debole, invece, si avrebbe una debole restrizione dei diritti ed un'alterazione parziale delle competenze tra gli organi rappresentativi, rimanendo ferma l'attività degli organi giurisdizionali e la subordinazione dell'azione degli organi amministrativi al potere normativo del Parlamento. Una via mediana si ravviserebbe uno stato di eccezione "medio", in cui l'alterazione subita nello stato d'eccezione debole si intensificherebbe ma non al punto di stravolgere l'ordinamento come nello stato d'eccezione forte: vi sarebbe, insomma, una più intensa restrizione dei diritti e un aumento della discrezionalità degli organi amministrativi[25].
Lo stato d'emergenza debole, configurabile nell'ordinamento democratico, non può, dunque, che essere parte dell'ordine costituito, dove le garanzie non sono sospese ma devono essere adeguatamente rispettate.
Non si può, dunque, parlare di sospensione dell'ordine costituito, quanto, piuttosto, di uno *status* ben delimitato, costituito, sufficientemente razionalizzato, che non deve mai andare oltre quanto stabilito dalla stessa Costituzione. Questa distinzione consente non meramente di "qualificare" lo stato di emergenza, ma di conciliarlo con un ordinamento democratico. Stante quanto accaduto con la Costituzione di *Weimar*, infatti, far riferimento ad uno stato d'eccezione/emergenza in un ordinamento democratico è certamente problematico, il pericolo che l'eccezione si faccia regola è sempre incombente: è, dunque, fondamentale regolare lo stato d'emergenza con confini ben precisi, al fine di non consentire che queste evenienze eccezionali possano stravolgere la forma di stato.
In questo senso è stato affermato che «lo stato democratico è più debole dello Stato che, per imporsi dispone degli strumenti dittatoriali»[26].

1.1. Stato di necessità vs Stato di diritto: la configurazione dello stato d'emergenza in Italia e la copertura costituzionale

Se l'ordinamento durante lo stato d'emergenza non è sospeso, allo stesso modo il costituzionalismo non potrà esserlo, altrimenti verrebbe meno lo stato di diritto.
Per potersi definire tale, uno stato di diritto deve limitare il potere, limitare il sovrano. L'articolo principe del costituzionalismo moderno che esplicita tale funzione è l'art. 16 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione» [27].
Dunque, se tale affermazione è valida durante l'ordinario svolgimento della vita dello Stato, nelle situazioni emergenziali ciò deve valere in misura maggiore, perché il pericolo di espansione del potere è più imminente.
Una limitazione, una razionalizzazione dell'emergenza deve esserci, sia pure in forme diverse. Essa è una **"**legalità dei periodi eccezionali": una

[25] *Ibidem*.
[26] J. HABERMANS, *Proteggere la vita,* il Mulino, Bologna, 2021, p. 26.
[27] Si veda G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere*?, Roma- Bari, Editori Laterza, 2013.

legalità a maglie larghe, questo perché deve lasciare spazio di manovra per consentire le misure necessarie all'occasione che si presenta difficile, quindi, da precostituire *ex ante*: «quando sia in gioco la sopravvivenza dello Stato, che è condizione di ogni legalità, un'impostazione rigidamente formalista implicherebbe la distruzione delle fondamenta della stessa legalità» [28].

Costantino Mortati sottolineava che il diritto, dinanzi a situazioni emergenziali, non è in grado di imbrigliare i fatti[29]. Di fatto, è la francese "teoria delle circostanze eccezionali"[30].

"Necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facet legem": eppure, anche quando è la necessità a farsi legge, questa incontra dei limiti. Ma quali sono questi limiti? Sono dei limiti espliciti o impliciti? Nonostante non siano assenti Stati democratici che inseriscono in Costituzione lo stato d'emergenza/eccezione, la Costituzione italiana non prevede alcun articolo volto a disciplinare tutte quelle situazioni diverse (purchè interne) che non si riferiscano al vero e proprio "stato di guerra" previsto ex art. 78 Cost (inerente ai conflitti bellici esterni).

Benché in Assemblea costituente fosse presente una proposta che volesse far ricomprendere in tale articolo situazioni diverse da quelle dell'emergenza bellica internazionale, questa non trovò seguito. Diverse furono le argomentazioni del rigetto: non mancò chi argomentò che, sospendere i diritti di libertà in altre situazioni, equivarrebbe a sospendere la stessa idea di democrazia, ravvisandone una «contraddizione palese»[31] .

M. Piazza[32], invece, smontò tale possibilità sulla base di una duplice argomentazione: l'una dovuta alle lungaggini procedurali dell'art. 78 Cost. (la previa delibera parlamentare non permetterebbe di far fronte alle eterogenee situazioni emergenziali che potrebbero presentarsi); l'altra argomentazione, invece, faceva leva sull'impossibilità di ricorrere ad un'analogia dinanzi ad una disposizione di carattere eccezionale (quale, appunto, l'art. 78)[33].

L'ordinamento italiano, al momento della pandemia, non era comunque sprovvisto di una disciplina dello stato d'emergenza, contenuta, però, in una fonte di rango primario. La disciplina dello stato d'emergenza in Italia, infatti, è stata introdotta nel 1992 con una legge ordinaria (legge n. 225 del 24 febbraio 1992), successivamente confluita nel Codice della Protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018), al capo IV.

Non essendo esplicitati in Costituzione i limiti dello Stato d'emergenza, questi devono essere ricavati dall'interpretazione della Costituzione,

[28] C. BONTEMPS DI STURCO, in P. PASSAGLIA, *op.cit.,* 2011, p. 6; nonché J. RIVERO e J. WALINE, *Droit administratif,* Dalloz, Paris, 2004, pp. 273 -278.

[29] L. CARLASSARE, *Stati d'eccezione e sospensione delle garanzie costituzionali secondo Mortati*, in *Il pensiero giuridico secondo Mortati*, Milano 1990, pp. 481 ss.; per un confronto diretto col testo di Costantino Mortati invece si veda: C. MORTATI, *La Costituzione materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

[30] B. LANYAN, *Il potere regolamentare autonomo in periodi di crisi. A proposito di una particolarità francese: la teoria delle circostanze eccezionali,* in *federalismi.it*, 27 novembre 2016.

[31] B. CHERCHI, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 1981, pp. 1108 ss.

[32] M. PIAZZA, *L'illegittima "sospensione della costituzione" prevista nel cosiddetto c.d. "Piano Solo"* in *Giur. Cost.*, 2001, pp. 804 ss.

[33] L. BUSCEMA, *op. cit.,* 2017.

nonché dai principi di diritto internazionale. Pur non sussistendo una specifica norma costituzionale che disciplini lo stato d'emergenza, questo non significa che le diverse situazioni emergenziali non trovino copertura costituzionale, come sottolineato dal Colonna: «i costituenti ritennero che, senza prevedere particolari situazioni di emergenza, la possibilità di interventi straordinari in casi eccezionali di necessità e urgenza, era prevista in alcuni casi espressamente indicati (13.3, 21.4 e 77 Cost.)»[34].
Vi sono, poi, dei limiti ravvisabili nei principi generali dell'ordinamento giuridico tali per cui le misure intraprese devono essere generiche e astratte**,** limitate nel tempo**,** non possono essere retroattive, devono essere motivate (al fine del superamento dell' emergenza sanitaria) e devono, inoltre, essere proporzionali rispetto allo scopo che si prefiggono (per operare un giusto bilanciamento tra i diversi diritti fondamentali).
Grazie ai principi fondamentali è possibile calibrare il punto di incontro tra il principio di legalità ed il principio di necessità, a garanzia dello Stato di diritto. L'emergenza, difatti, non può espandersi a tal punto da snaturare l'ordinamento, non può andare oltre il "minimo costituzionale"[35], quel nucleo duro indefettibile dell'ordinamento, oltre il quale si valica il potere costituito per tornare al potere costituente[36]. Ben prima dei limiti peculiari presenti in ciascun ordinamento, esistono, difatti, dei limiti oggettivi cui è possibile far riferimento nel contesto internazionale**.** L'art. 4 della "Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite", difatti, disciplina lo stato d'emergenza prevedendone una individuazione sostanziale[37] ed una configurazione procedurale[38].
Dopo aver dichiarato che le misure derogatorie inerenti allo stato d'emergenza non devono essere «incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale»*,* al comma 2 procede ad esplicitare il "nucleo duro" del diritto internazionale, riprodotto anche all**'**art. 15 co.2 CEDU. Possiamo, dunque, procedere a delimitare questo nucleo duro, che non può essere derogato neanche in situazioni emergenziali. È assolutamente vietato derogare al diritto alla vita (ex art 6 del Patto, art. 2 CEDU), alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 18 del Patto, art. 9 CEDU), persistono i divieti (ex art. 7 del Patto e art. 3 CEDU) di tortura e di trattamenti inumani e degradanti**,** in particolare il Patto delle Nazioni Unite precisa anche che «nessuno può

[34] F. COLONNA, *Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*, in *Dem. e Dir.,* pp. 263 ss.
[35] G. MAZZARITA, *L'emergenza costituzionale, definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003.
[36] G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giappichelli, 2000, p. 173.
[37]Ex art. 4.1. del Patto: «In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato un atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali deroghino agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale [..]».
[38]Ex art. 4.3 del Patto: «Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, gli altri Stati parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare».

essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico e scientifico». È assolutamente conservato il divieto di riduzione in schiavitù o servitù (ex art.8 del Patto, art 4 par.1 CEDU); persiste il principio di legalità penale (ex art. 15 del Patto, art. 7 CEDU), nonché il divieto di essere imprigionato per il solo motivo che non si è in grado di adempiere ad un obbligo contrattuale (ex. art. 11 del Patto).

1.2. Le condizioni dell'instaurazione dello stato d'emergenza nell'ordinamento democratico

I limiti allo stato d'emergenza che si ricavano dal contesto costituzionale ed internazionale, devono, nel concreto, essere individuati nella disciplina dello stato d'emergenza, che incontriamo nella norma di rango ordinario.
Per razionalizzare i limiti contenuti all'interno della legge ed integrati attraverso i principi generali dell'ordinamento, mutueremo la scansione dalla disciplina dello stato d'assedio precedente alla Costituzione[39]. Tale stato era suddiviso in una scansione temporale formata da quattro momenti: presupposto di fatto, atto di proclamazione, concreta attuazione, cessazione degli effetti. Astrarre questi quattro momenti consentirà di adattarli allo stato d'emergenza al fine di delimitarlo.
Il primo momento è il presupposto di fatto: la delimitazione dell'emergenza, infatti, non deve essere dovuta ad una valutazione politica *sui generis*, ma ancorata al presupposto fattuale. Nel caso *de quo* il presupposto fattuale è stata l'emergenza sanitaria dichiarata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, riconducibile all'art. 7, lettera c, del Codice della Protezione Civile).
Il secondo momento è che vi sia un atto di proclamazione (avvenuto il 31 gennaio): tale atto è funzionale alla delimitazione temporale dell'emergenza, nonché *conditio sine qua non* per poter procedere all'adozione delle misure necessarie al suo superamento. Questo momento assume una duplice valenza: oltre che temporale (in quanto delimita *ab initio* il periodo emergenziale al fine di poter calcolare con esattezza il termine finale) segna anche la titolarità dell'emergenza[40]. L'organo istituzionale a cui ne è demandata la deliberazione è, infatti, il Governo[41]- e tramite esso al Presidente del Consiglio dei ministri- il quale rimarrà, nell'arco dell'emergenza, l'organo principale di direzione e coordinazione della stessa.

[39] S. TRAVERSA, *Orientamenti dottrinali e precedenti parlamentari in tema di regimi di emergenza*, p. 137, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari,* 27 (1976), n.1.
[40] G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. n. 2/ 2018.
[41] La deliberazione dello Stato d'emergenza è disciplinata dall'art. 24 co. 1 lettera c) del Codice di Protezione civile: « [..]il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25». Prima del Codice di Protezione civile, nella legge n. 225/ 92, tale titolarità era prevista anche ex art. 5 della legge n. 225/92, difatti, a tal proposito la Corte costituzionale aveva già precisato che: «spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, ricorrere allo stato di emergenza a norma dell'art. 5, comma 1[..], sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali» (Corte cost., sent. 14 aprile 1995, n. 127).

Il terzo momento consta della concreta attuazione dello stato d'emergenza, durante la quale è possibile attuare limitazioni dei diritti pur con il limite essenziale del rispetto della Costituzione, quindi, del rispetto della proporzionalità e della ragionevolezza delle misure adottate.
Il quarto ed ultimo momento consiste nel prevedere la cessazione degli effetti dello stato d'emergenza ed il conseguente ristabilimento del precedente ordine sospeso: l'articolo 24 co. 3 del Codice della Protezione civile, infatti, esplicita: «La durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi». La delimitazione temporale è necessaria a far sì che lo stato d'eccezione non si tramuti in un colpo di stato. Il ristabilimento del precedente ordine sospeso è garantito all'art. 26 del Codice suddetto, ed è rubricato: «ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale» cui provvedere «almeno 30 giorni prima della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale»[42].
Lo stato d'emergenza risulta, dunque, delimitato *ex ante* attraverso i presupposti fattuali che possono assurgere a presupposto giustificativo della deliberazione; circoscritto temporaneamente con una delimitazione iniziale e finale (*ab initio* e *in termino*); delimitato nell'estrinsecarsi, attraverso il rispetto della proporzionalità delle misure e del nucleo duro costituzionale invalicabile. Presupposto di fatto, temporaneità, proporzionalità: a queste condizioni se ne vuole aggiungere un'ultima, quella territoriale. Non sempre, infatti, lo stato d'emergenza assume rilievo "nazionale" ex art. 24[43] del Codice di Protezione civile: nel caso dell'emergenza scaturita dal virus *Sars cov 2* la territorialità assume rilevanza perché la gestione è avvenuta a geometria variabile.

2. La prima fase dell'emergenza pandemica e la risposta dell'ordinamento italiano

2.1. Alterazione dell'equilibrio costituzionale: la surrogazione della rappresentanza con la governabilità

La prima fase dell'emergenza pandemica ha inizio con la dichiarazione dello Stato d'emergenza (31 gennaio 2020) e termina con l'introduzione della vaccinazione (primavera/estate 2020). Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di emergenza

[42] Difatti, ex art. 26 co. 1 del Codice: «Almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è adottata apposita ordinanza volta a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati. Ferma in ogni caso l'inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica, con tale ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi nonché per la riduzione di termini analiticamente individuati e disposizioni finalizzate all'eventuale rimodulazione del piano degli interventi nei limiti delle risorse disponibili».
[43] Ex art. 24 co. 1 Codice Protezione civile: «[..]il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'articolo 25».

globale e, in conseguenza a tale dichiarazione, il 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri ha adottato la Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, ai sensi dell'art. 7, co. 1, lett. c), e dell'art. 24, co. 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.
Sono seguiti decreti-legge e d.P.C.m. volti a contrastare la diffusione del virus con conseguenti draconiane restrizioni delle libertà fondamentali dei cittadini al fine di tutelare la salute pubblica. Questi strumenti hanno realizzato una sorta di «amministrazione dell'emergenza»[44] che esprime «la surrogazione della rappresentanza con la governabilità»[45].
La pandemia ha fortemente inciso sul costituzionalismo perché ha comportato una vera e propria alterazione dell'ordinario svolgimento della vita dell'ordinamento costituzionale e ciò è avvenuto sia dal lato dei poteri (attraverso un accentramento di potere nel Governo e, in particolar modo, nella persona del Presidente del Consiglio), sia dal lato dei diritti, comportando uno (s)bilanciamento dei diritti fondamentali[46].
Si procederà ad illustrare le principali restrizioni effettuate per poi analizzare se tutto ciò sia avvenuto nel rispetto o meno della Costituzione.
Dopo circa un mese dalla deliberazione dello stato d'emergenza[47], è stato emanato il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, nella l. 5 marzo 2020, n. 13, che ha introdotto le prime restrizioni dei diritti fondamentali, con un'enumerazione esemplificativa[48]. Questo decreto-legge si è rivelato l'architrave che ha sorretto le successive fonti derivate: il decreto, infatti, prevedeva che le autorità competenti avrebbero potuto emanare "ogni misura di contenimento e gestione" purchè adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. L'applicazione era ancora circoscritta a determinati comuni o aree con almeno un caso di positività al virus *Sars cov* 2 registrato. In primavera, attraverso il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella l. 22 maggio 2020, n. 35, viene elaborato un elenco tassativo delle restrizioni dei diritti fondamentali, con una durata predeterminata (trenta giorni, reiterabile). Viene, inoltre, ampliata la territorialità di riferimento (a specifiche parti del territorio nazionale o alla totalità di esso)[49]. La tassatività è stata introdotta al fine di sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili nella gestione dell'emergenza.
Quello che va dal 25 marzo 2020 al 16 maggio (data del successivo decreto-legge) è l'arco temporale dell'emergenza definito come "*lockdown* nazionale", il periodo più difficile dell'emergenza sanitaria in cui il mantra "tutti a casa" scandiva le giornate, descrivendo il risultato del

[44] A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid- 19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti,* in *Costituzionalismo.it,* fasc. 1/2021, p. 25.
[45] *Ibidem.*
[46] *Ibidem.*
[47] La prima ordinanza del Ministero della Salute, relativa all'interdizione del traffico aereo dalla Cina, è stata adottata il 30 gennaio 2020.
[48] Distinguiamo, in questa prima fase, quattro decreti-legge c.d. "originali" e numerosi fonti derivate, così R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano,* in *Consulta online*, fasc. III,2020, 5 /10/2020, pp. 515 ss.
[49] *Ibidem.*

bilanciamento tra la tutela della salute pubblica (ex art. 32 c. 2 cost) ed ogni altro diritto fondamentale[50].

A chiusura di questa prima fase sono giunti due decreti-legge: il primo, d. l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, nella l. 14 luglio 2020, n. 74, per l'allentamento delle misure restrittive (il diritto di riunione, ad esempio, trova una sua ri-espansione), il d.l. 30 luglio 2020, n. 83, convertito, con modificazioni., nella l. 25 settembre 2020, n. 124) per prorogare lo stato di emergenza fino al 15 settembre del 2020.

Questa prima fase dell'emergenza sanitaria ci spinge a compiere una riflessione sul rispetto o meno del costituzionalismo, distinguendo l'analisi sostanziale da quella procedurale soltanto per ragioni espositive.

Volgendo lo sguardo al testo costituzionale si vede che, dal punto di vista sostanziale, le limitazioni dei diritti fondamentali è consentita. Difatti, se è vero che, ex art. 16 «ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale», è anche vero che può farlo «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e sicurezza». Anche la libertà di riunione può essere vietata «per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». Dunque, la sanità pubblica o l'incolumità pubblica possono risultare la base fattuale su cui costruire lo stato giuridico emergenziale. Nel caso dell'emergenza scaturita dalla diffusione del virus *Sars-cov* 2, l'articolo che viene privilegiato, permettendo una restrizione degli altri diritti, è la tutela della salute, la quale, ex art. 32 Cost., viene tutelata dalla "Repubblica" sia nella sua dimensione individuale (diritto dell'individuo), sia nella sua dimensione collettiva (interesse della collettività). Ed è questa tutela ad ampio raggio, nonché la sua fondamentalità esplicita, a consentire la costruzione di uno stato d'emergenza della Repubblica intera per la sua tutela[51].

Se, astrattamente, è possibile limitare i diritti fondamentali al fine di tutelare il diritto alla salute pubblica, occorre specificare che, dal punto di vista procedurale (ma che nasconde aspetti sostanziali), tali diritti sono protetti dalla riserva di legge, una riserva di legge che non sempre è stata rispettata pienamente.

La riserva di legge è un istituto fondamentale del costituzionalismo, il cui fondamento si ravvisa nella qualità rappresentativa del Parlamento, in quanto organo rappresentativo del popolo[52]. Tuttavia, nel tempo, tale istituto da "riserva di organo" si è trasformato in una semplice "riserva di

[50] Di seguito si elencano le principali misure restrittive adottate: limitazione della circolazione delle persone; chiusura gli spazi pubblici o aperti al pubblico; limitazione della libertà di riunione (per attività culturali, religiose, sportive); chiusura delle scuole di ogni ordine e grado; limitazione e sospensione delle attività commerciali non essenziali; introduzione del divieto di allontanamento fuori dal proprio paese; introduzione della quarantena precauzionale; sospensione delle cerimonie; chiusura dei luoghi d'arte (cinema, teatri, sale da ballo); introduzione della possibilità di sospendere servizi di trasporto di persone e di merci.

[51] Affinché tale tutela possa essere effettiva, è l'art 120 co. 2 Cost. a completare il cerchio: questo permette al Governo di sostituirsi agli enti territoriali, tra i vari casi anche per «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» (se, difatti, il titolo V assegna la competenza del diritto alla salute alle regioni, l'art. 120 co. 2 ne va a supplire l'esigenza di unitarietà funzionale). D. TRABUCCO, *Il «virus» del sistema delle fonti,: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19, tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale,* in *Nomos*, fasc. n. 2/2020; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto e fenomeni di delegificazione temporanea,* in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2021.

[52] G. CANALE, *Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul sistema delle fonti,* in B. BRANCATI, A. LO CALZO, R. ROMBOLI, *Coronavirus e costituzione,* cit. pp. 60 ss.

atto"[53], in quanto la dottrina maggioritaria ha salvato la possibilità di considerare equipollenti alla legge gli atti primari del governo, svilendo, in tal modo, le funzioni di garanzia di tale istituto[54]. Cionondimeno, lo strumento del decreto-legge è quello più idoneo nel caso concreto: esso è, infatti, lo strumento che la Costituzione mette a disposizione dell'ordinamento al fine di gestire situazioni di necessità e di urgenza; un vero e proprio compromesso tra l'esigenza di provvedere alle situazioni emergenziali e la garanzia del controllo parlamentare[55].

Il ricorso al decreto-legge, però, spesso è stato sostituto con il ricorso al d.P.C.m., un atto di natura amministrativa, più veloce rispetto al decreto-legge (perché non collegiale) che estromette *tout court* il Parlamento anche dalla possibilità di c.d. "ratificare" i provvedimenti emanati dall'esecutivo. In particolare, il decreto-legge è preferibile per diversi motivi: è uno strumento temporalmente limitato; è un atto collegiale (anche se interno alla maggioranza); contempla il necessario intervento del Parlamento; consente un preliminare vaglio del Presidente della Repubblica e, altresì, l'eventuale sottoponibilità a giudizio di legittimità innanzi alla Corte costituzionale[56].

L'utilizzo del d.P.C.m. è stato molto discusso in dottrina, ma non è l'unico strumento di carattere amministrativo utilizzato: si pensi, ad esempio, alle ordinanze della protezione civile. Per questo si è parlato di una vera e propria amministrazione dell'emergenza.

A dirimere la questione sul rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie nel contesto dell'emergenza pandemica da *Covid 19* è intervenuta la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dei d.l. n. 6 e n. 18 del 2020, entrambi convertiti in legge ed afferenti all'adozione di misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica tramite lo strumento del d.P.C.m.[57].

Il Giudice di Pace di Frosinone, nell'ambito di un giudizio di opposizione di un cittadino contro la sanzione amministrativa inflittagli per aver violato le misure di contenimento al virus, ha sollevato la questione alla Corte costituzionale. Secondo la tesi del rimettente le norme censurate avrebbero sostanzialmente delegato la funzione legislativa in materia di contenimento della pandemia da Covid-19 all'autorità di Governo per il suo esercizio tramite meri atti amministrativi (i d.P.C.m.) in violazione degli artt. 76, 77 e 78 della Costituzione, atteso che, al di fuori dell'unica ipotesi di emergenza costituzionalmente rilevante, quella dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost., sarebbe stato alterato il principio di tipicità delle fonti di produzione normativa, segnatamente «il principio cardine di cui agli articoli 76 e 77 Cost., per cui la funzione legislativa è affidata al

[53] *Ibidem*.
[54] *Ibidem*.
[55] A tal riguardo, un orientamento dottrinale si è spinto fino ad affermare che la situazione emergenziale scaturente dalla pandemia avrebbe potuto essere gestita soltanto attraverso tale strumento, senza ricorrere allo strumento dello stato d'emergenza. In questo modo l'emergenza sanitaria sarebbe stata contenuta all'interno del sistema, essendo perfettamente inserita nell'architettura costituzionale. F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili,* in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 3/2020, p. 7.
[56] A. ALGOSTINO, *op. cit.,* pp. 7 ss; G. CANALE, *op. cit*. p. 63.
[57] Corte cost., sent. 22 ottobre 2021, n. 198.

Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi».
Le questioni concernenti il d.l. n. 6 del 2020 sono state dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza: la normativa in questione, infatti, non poteva essere applicata al tempo in cui è stata posta in essere la condotta sanzionata: la violazione del d.P.C.m. del 22 marzo 2020, (l'ultimo adottato in base al d.l. n. 6 del 2020), è stata commessa in data il 20 aprile 2020 quando il d.P.C.m., cit. non aveva più efficacia, avendola perduta in data 14 aprile 2020, a norma dell'art. 8, commi 1 e 2, del d.P.C.m. 10 aprile 2020, attuativo del d.l. n. 19 del 2020. Per questo la Corte afferma che, un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. l, 2 e 3 del d.l. n. 6 del 2020, non avrebbe alcuna incidenza sul giudizio *a quo,* nel quale tali disposizioni sono inapplicabili *ratione temporis.*
Le questioni concernenti il d.l. n. 19 del 2020 sono state dichiarate non fondate, in quanto quest'ultimo ha non solamente tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio, bensì, statuendo che la relativa esecuzione debba avvenire in linea coi principi di adeguatezza e proporzionalità, gli ha anche imposto un criterio tipico per esercitare la discrezionalità amministrativa, che di per sé risulta incompatibile con l'attribuzione di potestà legislativa[58].
La tipizzazione delle misure di contenimento viene, inoltre, accompagnata da ulteriori garanzie sia per quanto riguarda la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento (assicurata tramite il dovere per il Presidente del Consiglio dei ministri o per un Ministro da lui delegato di riferire alle Camere ogni quindici giorni sulle misure adottate), sia per quanto concerne la certezza dei diritti dei cittadini (assicurata tramite la pubblicazione dei d.P.C.m. nella Gazzetta Ufficiale e la loro comunicazione alle Camere entro il giorno successivo alla pubblicazione).
Sul sistema complessivo, la Corte statuisce che il modello tradizionale di gestione delle emergenze affidato alle ordinanze contingibili e urgenti, culminato nell'emanazione del Codice della Protezione civile, non costituisce l'unico possibile, essendo consentito al legislatore introdurre nuove risposte normative e provvedimentali.
Al di là dell'utilizzo dei d.P.C.m., non si può nascondere che un'alterazione in chiave monocratica della gestione d'emergenza sia avvenuta. Si pensi, ad esempio, all'inusuale protagonismo mediatico[59], nonché all'utilizzo delle c.d. "norme manifesto"[60]. Queste ultime sono un espediente comunicativo che prevede la tecnica del rinvio ad atti attuativi che demandano nel futuro le scelte politicamente più controverse[61]. L'utilizzo di questo strumento consente, tramite l'effetto annuncio, un'immediata

[58]A conferma di tale assunto la Corte richiama la distinzione tra «"atti" necessitati» e «"ordinanze" necessitate», aventi entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, «ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni» (crf. sentenza n. 4 del 1977).
[59] G. CANALE, *op. cit.,* p. 65.
[60] *Ivi,* p. 68.
[61] *Ibidem.*

capitalizzazione mediatica, spostando nel futuro la reale emanazione delle norme[62]. Questa tecnica lede certamente la certezza del diritto, generando confusione tra i cittadini.

2.2. Il bilanciamento tra i diritti fondamentali durante il periodo ordinario: esiste un limite ultimo all'espansione della tutela della salute pubblica?

2.2.1. Il caso Ilva ed il bilanciamento dei diritti fondamentali nel periodo ordinario

Come si bilanciano i diritti fondamentali tra loro nel periodo ordinario? In una Costituzione pluralista nessun diritto costituzionale ha carattere assoluto, tuttavia non manca, nel nostro ordinamento, l'elaborazione della dottrina dei principi supremi, una teoria che dovrebbe indurre a considerare alcuni principi costituzionali assolutamente inderogabili ed incomprimibili, sia se la limitazione avvenga dall'esterno, sia dall'interno dell'ordinamento costituzionale.
Come si concilia, dunque, l'esigenza di bilanciare i diritti fondamentali con l'elaborazione di una teoria che non consente la revisione di alcuni principi considerati supremi?
I principi supremi dell'ordinamento sono quei principi che non possono venir meno nell'ordinamento costituzionale democratico, pena il venir meno dell'ordine costituito. La teoria dei principi supremi nell'ordinamento italiano è stata enunciata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1146/1988: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»[63]. Da questa pronuncia deriva la teorizzazione di un nucleo immodificabile della Costituzione, composto dai principi supremi/fondamentali.
Tuttavia, l'unico limite esplicito alla revisione costituzionale è indicato dall'art. 139 Cost., secondo il quale «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale»[64]. Gli altri principi supremi sono impliciti, per questo occorre fare un'ulteriore precisione.

[62] *Ibidem*.
[63] Corte cost., sent. n. 29 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 del "*Considerato in diritto*".
[64] Sull'interpretazione dell'art. 139 Cost. si dividono due orientamenti dottrinali: l'uno ritiene che l'articolo riguardi il divieto di ristabilire un "principio dinastico" per la nomina del Capo dello Stato; l'altro, invece, avallato anche dalla Corte costituzionale, sostiene che l'art. 139 Cost. «sancisce la non modificabilità in perpetuo del nuovo ordine repubblicano» (Corte cost., ord. n. 480/ 1989) in quanto questo rappresenta «la naturale, conseguente strutturazione ed organizzazione del principio democratico».

Il binomio principi supremi in una Costituzione pluralista è un ossimoro[65]. I principi, infatti, in quanto tali, sono bilanciabili; l'aggettivazione "supremi", invece, sembra assolutizzarli, relegandoli ad una sfera suprema. Per comprendere quest'ossimoro, occorre operare un'interpretazione bidirezionale, facendo prevalere l'una o l'altra interpretazione a seconda del caso. Tali principi, quindi, sono supremi rispetto agli altri principi, cioè quelli che non hanno «*significato principiante*»[66], fondante. Al tempo stesso, però, più principi supremi sono bilanciabili tra loro.

Sul bilanciamento tra più diritti fondamentali, la Consulta, pronunciandosi sul Caso Ilva[67], ha specificato che ciascun diritto, pur fondamentale, non può espandersi incondizionatamente a scapito degli altri diritti costituzionalmente protetti, altrimenti diverrebbe «tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»[68].

La tutela deve, quindi, essere "sistemica e non frazionata", la Consulta specifica, dunque, che non esiste una gerarchia aprioristica[69]: i principi supremi non sono assoluti, cioè sottratti al bilanciamento con altri principi, altrimenti non saremmo dinanzi ad una Costituzione pluralista (la quale è, proprio in quanto tale, declinata al plurale).

Essi fanno parte di una gerarchia assiologica relativa, perché anche i principi supremi possono essere bilanciati in relazione al caso concreto. L'attribuzione del carattere "supremo" dei principi costituzionali è, difatti, una proprietà assiologica, dipende, cioè, da un giudizio di valore sull'importanza del principio entro l'ordinamento nel suo complesso ma, in un'ottica sistemica, questo stesso principio deve essere bilanciato con altri principi. La gerarchia viene, così, composta sul caso concreto, proprio in omaggio al pluralismo: ciò viene, in primo luogo, effettuato dal legislatore e, in secondo luogo, dalla Corte costituzionale.

Proprio nel caso Ilva viene specificato che neanche «l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona»[70]. Al contempo, enuncia un limite: se è vero che un diritto fondamentale nel bilanciamento con un altro diritto fondamentale può soccombere, non può farlo nel suo «nucleo essenziale»[71]. Dunque, il diritto alla salute - così come ogni diritto fondamentale -, quando entra in bilanciamento con gli altri diritti può soccombere, purché venga

[65] P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione, principi supremi e identità costituzionale,* Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 151 e ss. L'Autore intitola il capitolo «Principi eppure supremi», espressione volta a sottolineare quanto i principi, per definizione bilanciabili contrasterebbe apparentemente con l'aggettivazione "supremi" (in quanto tali, non bilanciabili).

[66] G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 226 ss.

[67] Corte cost., sent. 9 aprile 2013, n. 85.

[68] Corte cost., sent. 9 aprile 2013, n. 85, *cit.* § 9 del *"Considerato in diritto".*

[69] M. CARTABIA, *I giudizi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Atti del Convegno Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese, spagnola, in *www.cortecostituzionale.it*, p. 9 ss.

[70] Corte cost., sent. 9 aprile 2013, n. 85, *cit.*

[71] Corte cost., sent. 9 aprile 2013, n. 85, *cit.*

preservato il suo nucleo essenziale, inoltre, il bilanciamento deve - comunque- essere sistemico e proporzionato tra tutti i diritti in gioco[72].
Se sussiste un limite a questo bilanciamento durante il periodo ordinario, questo dovrebbe sussistere anche - e soprattutto - nello stato d'emergenza[73].
Al fine di razionalizzare gli avvenimenti emergenziali, sono state poste alla luce due visioni della teoria del diritto: la tutela sistemica e la tutela contestuale[74], adattando al contesto italiano la distinzione statunitense fatta da Adrian Vermeule[75] fra "*optimizing constitutionalism"* e "*precautionary constitutionalism"***.**
La prima teoria presuppone una flessibilità nel bilanciamento dei diritti, stante l'inesistenza di una gerarchia tra i diritti a priori (una tutela sistemica, la stessa enunciata dalla Corte costituzionale nel periodo ordinario); la seconda teoria prevede, invece, una gerarchia preordinata tra i diritti**,** giustificata dal contesto emergenziale[76].
Queste due visioni del costituzionalismo si riflettono sulla stessa visione dell'emergenza: la tutela contestuale comporta sempre e comunque come valore fondamentale la priorità del diritto alla salute, ponendolo all'apice della gerarchia dei diritti, in quanto presupposto del bene vita. In questo contesto, la salute pubblica – in quanto presupposto dichiarativo dello stato d'emergenza- prevale incondizionatamente su ogni altro diritto fondamentale.
La tutela contestuale, quindi, genera una modalità operativa orientata sulla "massima precauzione"[77]. La tutela sistemica, invece, è orientata ad una maggiore flessibilità: pur riconoscendo, in un contesto di emergenza sanitaria, la prevalenza del diritto alla salute pubblica, non tralascerebbe di comporre una tutela armonica di tutti i diritti costituzionali in gioco: continuando ad operare un bilanciamento sul caso concreto, al di là di quanto strettamente necessario al contenimento dell'emergenza.
Alla base della dichiarazione dello stato d'emergenza è stato posto il diritto alla salute pubblica, il cui fondamento è stato ricondotto ai principi del

[72] Anni dopo, la Corte, tornando sul Caso Ilva, si è pronunciata negativamente sul bilanciamento effettuato dal legislatore, specificando che egli «non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita»(Corte cost., sent. 23 marzo 2018, n. 58**.** In dottrina, Diletta Pamelin riflette sulla nozione di "nucleo essenziale": «la nozione di nucleo essenziale piuttosto indefinita e si presta ad essere, dunque, ampliata o ristretta con una certa discrezionalità in sede di bilanciamento, come dimostra la giurisprudenza oscillante nelle materie che qui interessano: diritto alla salute, tutela ambientale e libertà economiche», si veda: D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi ILVA e TEXACO- CEVRON*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/ 2017, *crf.* p. 2.
[73] G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, 4/10/2020.
[74] A. BURATTI, *Quale bilanciamento tra i diritti nell'emergenza sanitaria? Due recentissime posizioni di Marta Cartabia e Giuseppe Conte*, in *Diritti Comparati*, 1/05/2020. L'Autore ha ricondotto queste due visioni a due figure istituzionali dell' emergenza: Marta Cartabia per la tutela sistemica, Giuseppe Conte per tutela contestuale. Giuseppe Martinico, invece, ha evidenziato come una generalizzazione sia difficile da operare, pena il perdersi delle diverse sfumature che l'una o l'altra teoria evidenziano, G. MARTINICO *Due dottrine dei diritti?* In *Diritti Comparati*, 4/05/2020.
[75]A. VERMUELE, *Precautionary Constitutionalism,* in *The Constitution of Risk, Cambridge Univeristy Press*, 2013, pp. 27-51.
[76] Ad esempio, in Germania, il *Bundesfassungsgericht,* nel periodo ordinario, ha postulato una gerarchia preordinata (*allgemeine Wertodnug*), in cui il diritto alla dignità viene posto all'apice della gerarchia.
[77] F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *federalismi.it*, 18/09/2020.

"*primum vivere* e della *salus rei publicae*": a questo punto della trattazione è necessario ragionare sull'effettivo pericolo per la tutela della salute pubblica e l'effettivo bilanciamento operato tra i diversi diritti fondamentali.
La delibera dello Stato d'emergenza è avvenuta, infatti, sulla base del "rischio" [78], non su un'emergenza in atto: è stata dichiarata a fronte del «rischio» sanitario «connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili»[79]. Il questo modo, la fase della dichiarazione dell'emergenza è stata anticipata alla semplice fase dell'emersione del rischio: in una fase non della situazione tipica dell'emergenza, ma della precauzione[80].
Si tratta di una considerazione non di poco conto: anticipando il momento per la dichiarazione dall'emergenza effettiva al rischio potenziale, significa aver fatto ricorso ad un costituzionalismo precauzionale. Pur avendo fatto ricorso allo stato d'emergenza sulla base del rischio potenziale, per il primo mese non sono state attuate su tutto il territorio nazionale delle misure di prevenzione della diffusione del contagio (come, ad esempio, il distanziamento o l' obbligo di mascherine, nonché l' isolamento delle aree infettate); misure che sono state adottate soltanto successivamente, quando la diffusione del contagio era già in atto, in questo modo, quasi legittimando "*ex post*" la dichiarazione dello stato d'emergenza[81].
La prima condizione fondamentale dello stato d'emergenza, con una visione *ex post* dei provvedimenti adottati, risulta certamente meno ancorata ad una concreta valutazione del rischio e della prevenzione del contagio, dirottando l'ordinamento verso un costituzionalismo precauzionale.
Le quattro condizioni – *supra* menzionate- che rendono conforme a Costituzione lo stato d'emergenza, assumono una connotazione particolare con le successive proroghe perché il bilanciamento deve continuamente essere rimodulato in funzione della territorialità (non omogenea) e della temporaneità**.** Se il presupposto, nonché il ristabilimento dell'ordine sospeso, dipendono dal diritto alla salute pubblica, la proporzionalità è la condizione che mette in risalto l'intera architettura costituzionale, prediligendo un'ottica armonica, di sistema; ed è proprio la proporzionalità a dipendere sia dalla territorialità sia dalla temporaneità.
Nel corso del protrarsi dello stato d'emergenza, anche per l'aumentata capacità di monitoraggio della diffusione del virus, la territorialità è una condizione che riaffiora, tant'è che ha trovato una propria estrinsecazione nel c.d. "colore delle regioni", assegnato dal risultato di indicatori[82] utilizzati per il monitoraggio della diffusione del virus. Tra

[78] Così, L. R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio, riflessione sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Rubettino, 2021, p. 25 ss.
[79] *Ivi*, p. 28.
[80] *Ivi,* p. 39 ss.
[81] *Ivi,* p. 37.
[82] Gli indicatori sono 21 e si possono suddividere in tre gruppi, riguardanti: la "*capacità di monitoraggio*", la "*capacità di accertamento diagnostico, indagine e gestione"* e la "*trasmissibilità dei contagi e la tenuta dei servizi sanitari*".

questi, il più importante è stato l'indice Rt[83] utilizzato nel campo dell'epidemiologia sanitaria: un parametro che la scienza ci offre e la discrezionalità legislativa ha posto alla base di un allentamento o di un inasprimento delle misure di contenimento. È questo un esempio di "ragionevolezza scientifica", connaturale al diritto alla salute: vi è, difatti, uno spazio riservato alle valutazioni della scienza medica che funge da «limite alla discrezionalità legislativa»[84].
Quanto alla temporalità, anche questa consente una diversa modulazione del bilanciamento: si è visto come, nel tempo, le misure draconiane abbiano lasciato spazio a provvedimenti meno stringenti. Nel passaggio tra la fase uno (*lockdown*) e la fase due, infatti, la tutela della saluta pubblica è stata declinata in un contesto a chiusura variabile. Con l'avvento della seconda fase le misure restrittive hanno subito una diversa modulazione: si cercherà, in questo contesto, di testarne la proporzionalità e la ragionevolezza.
Se è vero che «lo Stato di emergenza rende ragionevole ciò che, in condizioni ordinarie, sarebbe assolutamente sproporzionato»[85] è anche vero che ciascun bilanciamento risulterà appropriato solo in un'ottica di sistema: la Costituzione non disciplina esplicitamente lo stato d'emergenza, proprio per questo, anche nel periodo d'emergenza, a guidarci nel bilanciamento deve essere la Costituzione nella sua interezza: «l'intera Costituzione è e resta parametro (e dunque "punto di riferimento"), esattamente come lo è in circostanze ordinarie»[86].

2.2.2. Disuguaglianze e (s)bilanciamento dei diritti: il trascorrere del tempo può rimettere in discussione il bilanciamento tra i diritti fondamentali?

Come ha inciso la pandemia sui diritti fondamentali?[87] Come è stato operato nel concreto il bilanciamento dei diritti fondamentali durante la pandemia? È stato rispettato il nucleo duro di ciascun diritto limitato? Le restrizioni avvenute durante il *lockdown* hanno fatto sì che fosse rispettato il nucleo duro fondamentale di ciascun diritto fondamentale che è entrato in bilanciamento con la salute pubblica? I diritti fondamentali hanno subito

[83] Rt (indice di trasmissibilità). Il valore Rt rappresenta il numero medio di infezioni prodotte da una persona nell'arco del suo periodo infettivo. Se l'indice è inferiore ad 1 significa che l'epidemia è in regressione, se, invece, è superiore ad 1 il virus si diffonde con velocità crescente. Per un approfondimento si veda: *R0, Rt, RDt, che sono e che significano?*, In *Epidemia & Prevenzione, Rivista dell'associazione italiana di epidemiologia*.
[84] Sul punto, si veda: S. PENASA, *Nuove dimensioni della ragionevolezza? La ragionevolezza scientifica come parametro della discrezionalità legislativa in ambito medico-scientifico. Spunti sulla sentenza n.162 del 2014 della Corte costituzionale,* in *Forum Quaderni Costituzionali*, 16 giugno 2014. Non manca chi, in dottrina, proprio in riferimento allo Stato d'emergenza, metta in guardia dalla sostituzione della politica con la scienza, si veda, a titolo esemplificativo, A. VENANZONI, *op. cit*. p. 503.
[85] F. SCALIA, *Principio di precauzione e ragionevole bilanciamento dei diritti nello stato di emergenza*, in *federalismi.it*, n. 32/2020, pp. 183-220 (*cit.* p. 183).
[86] Cfr. M. LUCIANI, in F. DE STEFANO, *La pandemia aggredisce anche il diritto? Intervista a Corrado Caruso, Giorgio Lattanzi, Gabriella Luccioli e Massimo Luciani*, in giustiziainsieme.it, *Diritto dell'emergenza Covid 19*, n.961 – 2 aprile 2020.
[87] R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano,* cit. pp. 535 ss.

la stessa limitazione, nel corso dell'evoluzione della pandemia, o qualche diritto è stato maggiormente sacrificato?
La netta prevalenza per il diritto alla salute pubblica, più intensa nella prima fase ma comunque presente durante la fase successiva, ha tenuto conto di un bilanciamento sistemico di tutti i diritti fondamentali tra loro?
Ciò desta ancor più interesse se si pensa che alcuni economisti hanno specificato che gli obiettivi sanitari ed economici, durante la pandemia, non si escluderebbero a vicenda: l'aver proceduto ad un *lockdown* nazionale in una prima fase ha consentito nella seconda un ripristino altalenante delle attività produttive[88] . Ora, occorre chiedersi: questo "ripristino altalenante"(nella seconda fase dello stato d'emergenza) tiene conto dell'intera architettura costituzionale (riuscendo, quindi, a comporre tutti i diritti in un' ottica sistemica)?
In primo luogo, il diritto alla salute è entrato in bilanciamento con se stesso: sono emerse disuguaglianze tra "malati-Covid" e "non-Covid" [89]. La pandemia ha, difatti, suscitato un rallentamento delle visite ambulatoriali e dei programmi di *screening*, cosicché molte patologie sono state trascurate[90].
In subordine, il diritto alla salute è entrato in bilanciamento con l'economia. La limitazione della libertà di iniziativa economica e privata (tutelata ex art. 41) è quella che più incide sullo sviluppo del "sistema Paese". Essa, difatti, non tutela soltanto la libertà di impresa, ma anche le altre forme di esercizio dell'attività economica, e può essere limitata soltanto per i limiti enunciati dal secondo comma (nel contesto emergenziale, rilevano «*la sicurezza* » e «*l'utilità sociale*»)[91]. Il contenimento dell'emergenza pandemica può, quindi, sicuramente fungere da limite all'espressione della libertà economica. Tuttavia, non tutte le attività economiche sono state limitate allo stesso modo: alcune hanno subito maggiori restrizioni, sia in una prima fase (si pensi a quando, nel *lockdown*, rimasero aperte soltanto le attività che erogavano beni di prima necessità), sia successivamente (a titolo esemplificativo, si pensi a quelle attività che *di fatto* hanno subito maggiormente gli effetti della pandemia, come, ad esempio, il turismo o a quelle attività che sono state colpite da maggiori restrizioni, quale, ad esempio, il settore della ristorazione). È qui che la libertà di iniziativa economica s'incontra e scontra con il diritto del lavoro (tutelato ex art. 1 e 4 Cost.): così la catena di disuguaglianze si infittisce.

[88] G. GALLETTA, *Gli obiettivi economici e sanitari sono davvero divergenti"* , in *ggpconsulting.eu*, 17/05/2020:l' Autore illustra il pensiero di studiosi di diverse Università europee (*T. Assenza, F. Collard, M. Dupaigne, P Fève, C. Hellwig, S. Kankanamge and N. Werquin,2020*) i quali affermano la sussistenza di due fasi della pandemia: nella prima fase occorre agire *"a martello"*, chiudendo le attività economiche, in una seconda *"a danza"* , calibrando aperture e chiusure. Si ricorda qui che la fase 2 del contenimento dell'emergenza epidemiologica è iniziata il 18 maggio 2020.
[89] Negli ultimi anni, a causa della diminuzione dei finanziamenti pubblici, la sanità privata ha avuto un incremento notevole, con il risultato che le famiglie meno abbienti hanno limitato le spese sanitarie per motivi economici. Per la consultazione dei dati si vedano: *Disequità e consumi sanitari privati,* nonché *Finanziamento pubblico in ritirata, disuguaglianze di spesa sanitaria e disavanzi in crescita,* 27 gennaio 2021, in *www.quotidianosanità.*
[90] Si veda: *Allarme prevenzione: nel 2020 due italiani su tre (63%) hanno evitato visite e controlli,* in *Panorama della Sanità*, 25/01/2021.
[91] M. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista AIC* fasc. n. 4/2020.

La pandemia ha, difatti, evidenziato "vecchie disuguaglianze": vi sono delle forme di lavoro che, inevitabilmente, sono maggiormente esposte all'andamento dell'economia e che necessitano, da tempo, di tutele effettive e proporzionate, se non addirittura di nuove forme di tutela. Ne ha poi create di nuove: si pensi ai lavoratori che hanno potuto esercitare lo *smart working*[92] (tutelando, in tal modo, il diritto alla salute) e i lavoratori che, invece, non hanno potuto farlo[93].
La pandemia si è rivelata, in questo modo, un vero e proprio moltiplicatore di disuguaglianze: inserendosi nei vuoti di tutela[94]. Dunque, quanto ha inciso sul sistema Paese, nel lungo periodo, la netta prevalenza per la salute pubblica?
Il diritto alla cultura (ex art. 9 Cost), diritto che in dottrina è stato definito parte integrante del "diritto alla bellezza"[95] , ha subito una fortissima limitazione. Questo diritto è stato ritenuto un diritto "sacrificabile", anche nelle fasi successive al *lockdown*. Occorre sottolineare come, anche questo diritto, si leghi fortemente al diritto al lavoro e al diritto all'iniziativa economica[96]: i teatri, i cinema, non sono soltanto diritti "da fruire", ma diritti "da offrire". Chiudere i teatri, chiudere i cinema, non significa – soltanto- limitare attività "ricreative" (e culturali), ma significa incidere sull'intero ciclo produttivo di quel settore. Pertanto, dietro il diritto "alla bellezza", c'è il diritto di milioni di persone al lavoro, c'è la tutela della libertà economica[97].
Quanto "alle disuguaglianze del futuro", non si possono tralasciare i danni che la limitazione del diritto all'istruzione (tutelato ex. art. 34 Cost.) ha generato e genererà, avendo ripercussioni sullo "*sviluppo della personalità*" (tutelato ex art. 2 Cost.). L'istruzione è stata gestita, in una prima fase, attraverso la sospensione completa dell'attività in presenza, e, in una seconda fase, in modalità alternate (in presenza per la scuola materna e primaria in modalità telematica per le scuole medie, superiori e per le università). La vera disuguaglianza, durante la pandemia, è generata dal fatto che il diritto all'istruzione si è integrato con il "*diritto di accesso ad Internet"*, una disuguaglianza che si sostanzia nel *digital divide:* tra chi può avere accesso all'istruzione telematica e chi ne è tagliato fuori[98].

[92] Lo stesso *smart working* ha inciso, poi, negativamente sulla condizione femminile. Si veda: *UN Secretary-General's policy brief: The impact of COVID-19 on women.*
[93] Nascono anche nuovi diritti, si pensi all'importanza che ha assunto il "*diritto alla disconnessione*" nello stato d'emergenza, si veda: A. PICARONE, *Il diritto alla disconnessione nello smart working, questioni pratiche e possibili tutele*, in *www.astridonline*, fasc. n. 16/ 2020.
[94] M. FRANZINI, *Il Covid-19 e le disuguaglianze economiche,* in *Questione Giustizia,* fasc. n. 8/2020.
[95] M.A. CABIDDU, "*Diritto alla bellezza",* in *Rivista AIC,* n. 4/2020, pp. 367-385.L'Autrice specifica come in Costituzione è tutelato il *"diritto delle bellezze*" (beni culturali, paesaggio, natura) e la promozione della cultura (p. 370).
[96] *Ivi,* p. 371: *«[..] art.* 41 e 42, che impongono al legislatore di considerare il rilievo sociale dei beni e delle attività (economiche) al fine della configurazione del regime giuridico più idoneo*».*
[97] La limitazione di questi diritti, oltre a far emergere nuove disuguaglianze, nel lungo periodo comporta anche un vero e proprio danno al sistema Paese: si pensi ai danni della *Covid Economy* intesa quale "opportunità" generata dalla pandemia per le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nell'economia. R. SAVIANO, "*Il contagio mafioso: così la criminalità sfrutta l'epidemia"*, in *La Repubblica,* 24/08/2020.
[98] Mi sia consentito rinviare ad un mio contributo, F. CERQUOZZI, *Diritto di accesso ad Internet e Costituzione, Ius in Itinere*, 24/10/2020.

Oltre alle disuguaglianze citate, emerge un'altra disuguaglianza: quella di metodo. L'opinione pubblica, spesso, non ha contestato tanto l'*an* -ovvero, l'adozione di misure restrittive- quanto il *quomodo* -il bilanciamento ineguale che è stato fatto tra i diversi diritti che sono entrati in bilanciamento con il diritto alla salute.
Spesso si è fatto riferimento al diritto all'estrinsecazione della libertà di culto pubblico: questo diritto, nella prima fase emergenziale, ha subito una forte limitazione; successivamente, ha trovato una sua ri-espansione nel rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza pandemica. Questo è, quindi, un esempio lampante di come un diritto, a seconda del contesto emergenziale, possa essere "modulato".
Durante il *lockdown*, lo Stato ha deciso di sospendere le celebrazioni, compiendo una scelta molto discussa in dottrina: taluni[99] (in particolare canonisti) vi hanno ravvisato una violazione non solo dell'art. 19 Cost., ma anche dell'art. 7 Cost. – quale principio fondamentale che sancisce la separazione tra Stato e Chiesa e la regolazione pattizia delle materie comuni-, talaltri[100] hanno ritenuto tale limitazione ragionevole, perché, esattamente come gli altri principi fondamentali, tale diritto è stata limitato a favore della tutela del diritto alla salute.
Con l'uscita dalla prima fase e la graduale ripresa delle attività produttive e sociali, anche la libertà di culto pubblico è stata gradualmente ripristinata; un "ripristino" che non è stato uguale per tutti i diritti. Con la c.d. la "seconda ondata", infatti, non c'è stata corrispondenza tra la nuova restrizione delle attività economiche ed una nuova restrizione della libertà di culto pubblico. Non solo: anche le attività economiche -tra loro- hanno subito un trattamento diversificato.
Pertanto, se è vero che ogni diritto, durante l'emergenza sanitaria, deve ritrarsi per dare la giusta rilevanza al diritto alla salute pubblica, è anche vero che tutti questi diritti non hanno subito la stessa limitazione, giungendo ad un equilibrio distonico.
A fronte di questo breve *excursus*, occorre sottolineare due questioni: l'una riguarda il rispetto del nucleo duro dei principi limitati, l'altra la necessità, in un ordinamento a Costituzione pluralista, di ripristinare il prima possibile un bilanciamento sistemico e non contestuale.
È stato rispettato il nucleo duro dei diritti limitati? Non è semplice definire il nucleo duro di ciascun diritto; si può, però, provare a ragionare su un

[99] Parte della dottrina ha sottolineato, anche durante lo stato d'emergenza, la necessaria bilateralità degli accordi Stato-Chiesa, condannando la "decisione unilaterale" dello Stato di sospendere le celebrazioni, perché lesiva della sovranità della Chiesa. Si vedano, ad esempio: N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus,* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* fasc. n. 7 del 2020, p. 32; C. GENTILE, *L'epidemia di Covid 19, la libertà di culto ed i rapporti Stato – Chiesa*, in *federalismi.it,* 15/02/ 2020; V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato Chiese e Pluralismo confessionale,* fasc. n. 8 del 2020,; A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online*, fasc. n. 1/2020. Nello specifico, A. Licastro argomenta come la *ratio* della normativa dello stato d'emergenza si basi sulla "*salus corporum",* per evidenziare il contrasto con la *"salus animarum"* del principio cardine e fine ultimo dell'ordinamento canonico.
[100] Si vedano, ad esempio, G.M. CAPORALE, L. TRAPASSI, *La libertà di esercizio del culto cattolico in Italia in epoca di COVID-19. Una questione di diritto internazionale,* in *federalismi.it,* 20/05/2020, p. 12 , ove viene sottolineato come, a mitigare la limitazione dell'esercizio di culto durante la prima fase dello stato d'emergenza, sia stata la possibilità di fruire delle cerimonie religiose mediante la televisione e i *social media*.

diritto che è l'ipostasi fondamentale dell'economia, ovvero il diritto al lavoro.
Il diritto alla salute pubblica prevale in quanto presupposto del bene vita, e questo è un assunto fondamentale di tutto lo stato d'emergenza. Ragioniamo, però, sui presupposti del bene vita. Non è forse vero che, il diritto al lavoro possa essere considerato anch'esso, presupposto del bene vita? (Si pensi ai casi estremi, ovvero quando il lavoratore subordinato/autonomo non abbia ricevuto sufficienti e tempestive tutele). D'altra parte, la centralità del lavoro è funzionale all'intera architettura costituzionale, è presente negli articoli 1, 4, 35, 36, 37, 38, 46 Cost. ed ha una triplice estrinsecazione: quale principio antropologico (in quanto "*tratto tipico della condizione umana")*, in senso etico (quale "*espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale")* e, infine, in senso economico (in quanto decisivo, anzi "*unico fattore di produzione*") [101]. Pertanto, se è vero che il nucleo duro del diritto al lavoro è stato comunque tutelato attraverso l'erogazione di equi ristori o attraverso l'utilizzo di ammortizzatori sociali, occorrerebbe indagare sulla tempestività di queste forme compensative, vagliandone la tutela effettiva.
Se è vero che il diritto alla salute è l'unico che in Costituzione è definito esplicitamente come fondamentale[102], è anche vero che il diritto al lavoro è fondamento dell'intera "Repubblica": per questo la salvezza della "*salus rei publicae*" diventa inefficace se, al contempo, non si preserva il diritto al lavoro.
Ma c'è di più: il diritto al lavoro può ben essere considerato come presupposto del bene vita per un'altra ragione. Nelle odierne democrazie pluraliste, il diritto alla vita non è l'assicurazione della mera sopravvivenza, esso diventa un diritto corredato da un nucleo essenziale e incomprimibile di diritti, configurandosi come garanzia di una vita dignitosa[103]. Il diritto alla vita così configurato esprime l'essenza delle liberaldemocrazie perché attraverso esso si sviluppa la persona umana[104].
Dietro il diritto all'istruzione, il diritto alla cultura, il diritto del lavoro e la tutela dell'economia, c'è la dignità della persona, nonché l'esistenza stessa del sistema Paese (della Repubblica).
A conclusione, più che optare per una netta dicotomia tra tutela sistemica (nel periodo ordinario) e tutela contestuale (nel periodo emergenziale), si può diversamente argomentare come, nello stesso stato d'emergenza, si possa prima optare per una tutela contestuale -dettata da un bilanciamento di breve periodo - per poi ripristinare una tutela armonica,

[101] M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, cit., 2013 ss.; le espressioni si trovano pp. 2023, 2024 e 2027.
[102] A titolo esemplificativo si rimanda a V. TAMBURRINI, *La limitazione dei diritti costituzionali in tempo di pandemia: alcune osservazioni sul carattere fondamentale dell'interesse della collettività alla salute*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA, *Emergenza Covid-19, cit.,* pp. 127-133.
[103] Si veda, in tal senso il c.d. " Caso Cappato", sul punto, mi sia consentito rimandare a F. CERQUOZZI, *Caso Cappato, la sentenza Corte costituzionale 242 del 2019 sulla punibilità dell'aiuto al suicidio e il diritto all'autodeterminazione terapeutica*, in *Ius in Itinere*, 17/01/2020.
[104] D. DE LUNGO, *Il "lato oscuro" del bilanciamento. Note sulla tutela giurisdizionale dei diritti e delle libertà individuali in tempo di pandemia*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA, *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 117-126, spec. p. 121.

sistemica, dettata da esigenze di lungo periodo. È indubbio che la tutela alla salute, quale diretta estrinsecazione del bene vita, prevalga sugli altri diritti costituzionali, ma si sottolinea come tutti i diritti siano incastonati in una precisa architettura costituzionale: non rispettare quest'architettura significa creare disuguaglianze. Ogni limitazione, difatti, comporta sacrifici, accentua disuguaglianze; pertanto, anche in uno stato d'emergenza occorre agire non solo nell'ottica di breve periodo, ma in un bilanciamento di lungo periodo, che tenga anche conto anche della responsabilità intergenerazionale[105].

La temporaneità si rivela, dunque, non una mera categoria dogmatica unitaria che consente la delimitazione dell'emergenza *ratione temporis,* essa è anche un vero e proprio strumento di ragionevolezza: il tempo, infatti, consente di percepire in modo diverso la limitazione dei diritti fondamentali, formulando un nuovo equilibrio che si allontana dal costituzionalismo precauzionale, al fine di ristabilire un armonico componimento dei diritti fondamentali, condizione essenziale per una democrazia pluralista.

3. La seconda fase dell'emergenza pandemica: le misure utilizzate per contrastare la diffusione

3.1. La compatibilità costituzionale delle vaccinazioni obbligatorie nella giurisprudenza costituzionale

Il questo secondo periodo dell'emergenza pandemica, le misure adottate dal Governo per contrastare la diffusione del virus, quali la vaccinazione (obbligatoria o fortemente raccomandata) ed il *green pass* (Certificazione verde Covid-19) , hanno consentito un diverso equilibrio tra i diritti fondamentali.
Queste misure, tuttavia, hanno provocato diverse perplessità in dottrina sia per quanto concerne l'introduzione di un obbligo vaccinale durante l'emergenza pandemica, sia, soprattutto, sull'introduzione di un obbligo di vaccinazione indiretta. Si procederà dapprima ad illustrare la compatibilità costituzionale delle vaccinazioni obbligatorie nel periodo ordinario; poi si passerà ad analizzare la questione dell' obbligatorietà diretta o indiretta durante il periodo emergenziale; infine, si proverà ad operare, *ex post*, un ragionamento complessivo sulla scelta da seguire in un ordinamento democratico a Costituzione pluralista.
La questione della compatibilità costituzionale delle vaccinazioni obbligatorie è stata discussa già nel periodo ordinario in un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 5 del 2018. La sentenza *de qua* ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto nei confronti del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, recante "*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale*" che ha

[105] Per uno sguardo completo sul tema della responsabilità intergenerazionale, si rimanda a: R. BIFULCO, *Diritto e Generazioni Future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2013.

esteso[106] il numero dei vaccini obbligatori per i minori di 16 anni, prevedendo, in caso di mancato adempimento, sanzioni amministrative pecuniarie ed il divieto di accesso ai servizi educativi per l'infanzia[107]. Con questa sentenza la Consulta ha avuto modo di pronunciarsi sul tema delle vaccinazioni obbligatorie che negli ultimi anni è stato tanto contestato dall'opinione pubblica[108]. Tale contestazione si muove sullo sfondo di una mancata fiducia nella scienza, che ha avuto quali conseguenze la paura per possibili effetti collaterali dei vaccini, nonché la postulazione di eventuali speculazioni economiche che si celerebbero nel fenomeno delle vaccinazioni di massa[109].

La Corte ha posto alla base della pronuncia la salute pubblica, tutelata ex. art. 32 Cost. quale interesse della collettività, e lo ha fatto «valorizzando la scienza»[110]. I presupposti di "necessità ed urgenza" che hanno legittimato l'emanazione del decreto-legge[111] hanno avuto quale giustificazione dati statistici e scientifici: l'intervento da parte del legislatore è stato reso necessario dal fatto che dal 2013, in Italia, è stato registrato un calo della copertura vaccinale sotto la soglia del 95%, soglia stabilita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per garantire l'immunità di gregge (HIT *Herd Immunity Threshold*). I dati statistici segnalavano, contemporaneamente, un'incidenza di malattie infettive (come il morbillo e la rosolia) anche in fasce d'età diverse da quelle classiche. Questi presupposti di necessità ed urgenza sono stati contestati dalla regione Veneto, adducendo la mancanza di "interesse collettivo", in quanto le vaccinazioni effettuate sarebbero state sufficienti a garantire l'immunità: la soglia del 95%, difatti, non sarebbe una «*soglia critica*»[112], ma una « *soglia ottimale*»[113], quindi « *arbitraria*»[114]; pertanto, il decreto-legge sarebbe stato emanato in assenza di una reale emergenza sanitaria tale da giustificare l'intervento del Governo, quale, ad esempio, l'esigenza di contenere un'epidemia.

La sentenza *de qua* lascia spazio a diverse riflessioni. In primo luogo, emerge il fatto che, in un tempo ordinario, la forma per tutelare la salute

[106] Con il decreto-legge le vaccinazioni classificate come obbligatorie sono passate da 4 (poliomielite, difterite, tetano ed epatite B) a 12 e comprendono pertosse; *Haemophilus influenzale* tipo b; meningococcico B; meningococcico C; morbillo; rosolia; parotite e varicella. Quando è stato convertito in legge 31 luglio 2017, n. 1191 c'è stata la riduzione del numero di vaccinazioni obbligatorie da dodici a dieci.

[107] Le quattro questioni sollevate (tutte dichiarate inammissibili) riguardavano: la mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza previsti dal decreto; il bilanciamento non equilibrato tra il diritto alla salute (individuale e collettiva) ed il diritto alla autodeterminazione individuale; la grave ingerenza dello stato nelle competenze regionali; la mancata copertura dei maggiori oneri finanziari conseguenti a tale obbligo.

[108] F. ROSIELLO, E. D'OCA, *Vaccinations and the movement of antivaccers, in European Journal of Public Health, Volume* 30, *Issue Supplement_5, September* 2020.

[109] C. MAGNANI, *I vaccini e la Corte costituzionale: la salute tra interesse della collettività e scienza nelle sentenze 268 del 2017 e 5 del 2018*, in *Quaderni costituzionali*, 12/04/2018, p. 1.

[110] *Ivi*, p. 5.

[111] D.l. , 7 giugno 2017, n. 73. Nel preambolo viene fatto riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica e di assicurare il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale» ; all'art. 1 viene ribadito: «Al fine di assicurare la tutela della salute pubblica ed il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale, nonché di garantire il rispetto degli obblighi assunti a livello europeo ed internazionale[..]».

[112] Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5, § 1.2. del *"Ritenuto in fatto".*

[113] Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5, *cit.*

[114] Corte cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5, *cit.*

pubblica sia stata il decreto-legge; in secondo luogo, emerge il fatto che il presupposto giustificativo di tale emergenza, non sia stata un'epidemia in atto, ma la prevenzione (della/e epidemia/e). Infine, non si può non sottolineare l'importanza che i dati scientifici hanno avuto in tutta la vicenda, guidando il legislatore non soltanto dal punto di vista contenutistico, ma anche sulla valutazione dell'opportunità dell'intervento e sulla scelta della fonte[115].

L'obbligatorietà della vaccinazione è, dunque, pienamente compatibile con la Costituzione se il legislatore, basandosi su dati scientifici, lo ritiene opportuno. Prima della pandemia, il legislatore è intervenuto quattro volte per stabilire l'obbligatorietà di alcune vaccinazioni: con la l. 6 giugno 1939, n. 891 per la vaccinazione antidifterica, con la l. 5 marzo 1963, n. 292 per la vaccinazione antitetanica; con la l.4 febbraio 1966, n. 51, per la vaccinazione antipoliomielitica e, infine, con la l. 27 maggio 1991, n. 165, per la vaccinazione contro l'epatite virale B.

Il fondamento della compatibilità delle vaccinazioni obbligatorie con lo stato democratico è rinvenibile nella tutela della salute pubblica ex. art. 32 Cost, la quale consente la configurabilità di trattamenti sanitari obbligatori, purchè questi siano assistiti da plurime garanzie[116]. La prima garanzia, di natura procedurale, consiste nella riserva di legge; la seconda garanzia è, invece, di carattere sostanziale: l'articolo 32 precisa, infatti, che « la legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana». Le vaccinazioni obbligatorie rientrano, infatti, nella macroarea dei trattamenti sanitari obbligatori[117]: sono un atto medico e giuridico, la cui obbligatorietà deriva da una valutazione d'urgenza, ma rimane comunque un'ingerenza nell'ambito della sfera individuale che è tollerata dal sistema costituzionale soltanto quale *extrema ratio*[118].

Pertanto, se il bilanciamento tra salute pubblica e diritto alla salute individuale sembrerebbe far prevalere, in un contesto ordinario, l'interesse

[115] Così come sottolineato da: A. IANNUZZI, *L'obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico- statistiche*, in *Consulta online*, 5/05/ 2018, cit. p. 87:, l'Autore sottolinea come «il fatto tecnico-scientifico si imponga al legislatore non solo come vincolo contenutistico, ma anche come elemento che condiziona altri due aspetti: la valutazione sull'opportunità dell'intervento e la scelta della fonte».

[116] Un trattamento sanitario obbligatorio per essere legittimo deve: formalmente, essere previsto dalla legge ed essere determinato (la dottrina costituzionalista si divide sul considerare tale riserva assoluta o relativa); avere quale finalità la tutela della salute (individuale e collettiva); contenutisticamente avere quale limite il diritto alla salute individuale e della dignità umana: non deve essere pregiudizievole per il soggetto che lo subisce, al di là delle conseguenze accettabili. Sul punto, si veda A. NEGRONI, *Articolo 32 della Costituzione e superamento delle vaccinazioni obbligatorie, in Rassegna Quaderni Costituzionali,* 2/2020, p. 775- 837, spec.779 ss.. I. CIOLLI, *I Trattamenti Sanitari Obbligatori e il paziente con problemi psichici. Profili costituzionali,* in *Rivista Amministrazione in cammino*, p. 3.

[117] Se è vero che le vaccinazioni obbligatorie rientrano a pieno titolo tra i trattamenti sanitari obbligatori è anche vero che costituiscono una forma peculiare degli stessi, diversa da quella prevista ex art. 33-34-35 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833. L'obbligatorietà può essere, difatti, espletata attraverso l'uso della forza (coercizione diretta) o attraverso la previsione di sanzioni a carico del soggetto inadempiente (coercizione indiretta), ed è quest'ultimo il caso dell'obbligo vaccinale. Inoltre, le vaccinazioni obbligatorie intendono prevenire l'insorgenza di malattie infettive nel soggetto sottoposto e la diffusione tra la popolazione.

[118] Normalmente, gli accertamenti sanitari sono volontari proprio in virtù del diritto all'autodeterminazione terapeutica (o libertà di cura). Questo diritto di ultima generazione, che si fa rinvenire negli art. 13 cost e 32 co. 2 Cost., si basa su una nuova concezione del rapporto medico-paziente-istituzioni e che trova il punto d'incontro nel "consenso informato", una logica che si scontra con l'obbligatorietà: per questo, i trattamenti sanitari obbligatori sono un'"*eccezione alla regola*", in caso di motivata necessità ed urgenza, qualora sussista il rifiuto del trattamento da parte del soggetto che deve ricevere assistenza.

pubblico, ciò dovrebbe avvenire - a maggior ragione- in un contesto emergenziale.
La *ratio* sottesa a tale bilanciamento è, difatti, rafforzata dal fatto che l'emergenza sanitaria ha comportato un enorme sacrificio dei diritti fondamentali e la previsione dell'obbligatorietà del vaccino avrebbe permesso un superamento più veloce dello stesso stato d'emergenza, con conseguente ri-espansione di tutti i diritti fondamentali che hanno subito una limitazione.
Nel bilanciare i diritti fondamentali, il legislatore deve seguire il criterio esplicitato dalla Corte costituzionale nel caso Ilva: un diritto fondamentale dinanzi ad un altro diritto fondamentale può soccombere, ma non nel suo contenuto essenziale[119], pertanto, nel caso delle vaccinazioni obbligatorie la tutela della salute pubblica incontra il suo limite nel nucleo duro del diritto all'autodeterminazione individuale e nel diritto alla salute individuale. Quanto al diritto all'autodeterminazione individuale (o libertà di cura)[120], nell'indeterminatezza in cui rilevare il contenuto minimo dell'autodeterminazione individuale, appare significativa la differenza tra obbligo e forte raccomandazione: la seconda, infatti, sembrerebbe la più idonea a preservare questo nucleo minimo.
Quanto al diritto alla salute individuale, esso assume rilievo nel caso in cui sussistano effetti collaterali. I confini della tutela della salute pubblica sono stati individuati dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 307 del 1990, ove ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 4 del 1966, n. 51 (sull'obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica), nella parte in cui non prevedeva, a carico dello Stato, un'equa indennità «per il caso di danno derivante, al di fuori dell'ipotesi di cui all'art. 2043 c.c., da contagio o da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica». Senza la previsione di un indennizzo, infatti, verrebbe «sacrificato il contenuto minimale del diritto alla salute» [121].
In una recente sentenza[122] la Corte costituzionale ha riconosciuto l'equo indennizzo anche per le vaccinazioni raccomandate, quale contrappeso al sacrificio individuale: ha, così, legato la *ratio* dell'indennizzo non all'obbligatorietà del trattamento, ma allo spirito di solidarietà di chi si sottopone ad un trattamento sanitario per la tutela della salute pubblica, quale adempimento del dovere di solidarietà[123] (dovere connaturato dalla reciprocità fra individuo e società) [124].

[119] Corte cost. sent. 9 aprile 2013, n. 85, § 9 del "*Considerato in diritto*": «Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».
[120] Talvolta tale diritto è stato espresso nella formula dell'"*obiezione di coscienza*", una formula tendenzialmente esclusa dalla dottrina, perché l'obiezione di coscienza si configurerebbe a fronte del diritto di culto, non a fronte della sola contrarietà alla scienza: M.L. LO GIACCO, *Il rifiuto delle vaccinazioni obbligatorie per motivi di coscienza. Spunti di comparazione, in Stato Chiese e Pluralismo Confessionale,* fasc. n. 7 del 2020.
[121] Corte cost. sent. 9 aprile 2013, n. 85*, cit.*
[122] Corte cost., sent. 23 giugno 2020, n. 118.
[123] Corte cost. sent. 23 giugno 2020, n. 118, *cit.* §3.4 del "*Considerato in diritto*": «La ragione che fonda il diritto all'indennizzo del singolo non risiede quindi nel fatto che questi si sia sottoposto ad un trattamento obbligatorio: riposa, piuttosto, sul necessario adempimento, che si impone alla collettività, di un dovere di solidarietà, laddove le conseguenze negative per l'integrità psico-fisica derivino da un trattamento sanitario

La Corte costituzionale riconosce, quindi, il diritto alla salute individuale quale limite della tutela della salute pubblica, al tempo stesso, però, ritiene sufficiente porre quale contrappeso al sacrificio individuale un mero "equo indennizzo". Il "rischio zero", difatti, non esiste, per questo deve essere fornita adeguata informazione dei possibili effetti collaterali (in una lingua comprensibile al soggetto passivo) ed un equo ristoro.

3.2. L'obbligo per categorie ed il *green pass* (certificazione verde Covid 19). Il "dovere di solidarietà" tra obbligatorietà diretta ed indiretta

Le diverse soluzioni paventate/utilizzate al fine di prevenire il rischio del contagio (obbligo *erga omnes*, raccomandazione, obbligo per categorie, obbligo di fatto) hanno quale presupposto giustificativo «l'adempimento del dovere inderogabile di solidarietà sociale»[125], senza il quale saremmo dinanzi ad una concezione arcaica di libertà, una libertà assoluta: l'anticamera del *bellum omnium contra omnes*[126].
Pur essendo stato astrattamente possibile prevedere un obbligo *erga-omnes*, purchè ne fosse rispettata la forma (riserva di legge), questo non è stato adottato.
La seconda fase dell'emergenza sanitaria è stata, così, scandita in tre momenti: un primo momento in cui è stato introdotto l'obbligo per determinate categorie (gli esercenti le professioni sanitarie)[127] con una contestuale forte raccomandazione per il resto della popolazione; un secondo momento in cui è stato introdotto lo strumento del *green pass* (certificato verde Covid 19) e, infine, un terzo momento in cui è stato introdotto l'obbligo vaccinale per gli *over* 50.
L'obbligo per categorie[128] altro non è che la soluzione intermedia tra l'obbligo generale e la raccomandazione: a tal fine si è scelto di obbligare soltanto alcune categorie ritenute esposte ad un più elevato rischio di contagio[129]. Se ad un primo momento l'obbligo per categorie sembrerebbe

(obbligatorio o raccomandato che sia) effettuato nell'interesse della collettività stessa, oltre che in quello individuale».

[124] Corte cost. sent. 23 giugno 2020, n. 118, *cit.* § 2 del "*Considerato in diritto*": «Un corretto bilanciamento fra le due suindicate dimensioni del valore della salute – e lo stesso spirito di solidarietà (da ritenere ovviamente reciproca) fra individuo e collettività che sta a base dell'impostazione del trattamento sanitario – implica il riconoscimento, per il caso che il rischio si avveri, di una protezione ulteriore a favore del soggetto passivo del trattamento. In particolare, finirebbe con l'essere sacrificato il contenuto minale proprio del diritto alla salute a lui garantito, se non gli fosse comunque assicurato, a carico della collettività, e per essa dello Stato che dispone il trattamento obbligatorio, il rimedio di un equo ristoro del danno patito». Ed ancora: «finirebbe con l'essere sacrificato il contenuto minimale proprio del diritto alla salute a lui garantito, se non gli fosse comunque assicurato, a carico della collettività, e per essa dello Stato che dispone il trattamento obbligatorio, il rimedio di un equo ristoro del danno patito».

[125] L. PEDULLÀ, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale, cit*. p. 1.

[126] G. AZZARITI, *Vaccino e green pass, impariamo a leggere la Costituzione*, in *Il Manifesto,* 28/07/2021.

[127] Obbligo introdotto con il d.l. 44/2021, convertito, senza sostanziali modificazioni, con la l. 76/2021.

[128] D. MINERVA, *Vaccino Covid: deve essere obbligatorio*, in *La Repubblica.it*, 28/12/2020.

[129] A proposito dell'obbligo per categorie, si può far rifermento ad una prospettiva simile rispetto alla vaccinazione *anti Sars cov 2*, avvenuta con il vaccino antiinfluenzale. Un'ordinanza della Regione Lazio per il vaccino antinfluenzale prevedeva l'obbligatorietà per determinate categorie, un'obbligatorietà su cui il Tar del Lazio si è espresso negativamente. L'ordinanza prevedeva l'obbligo sanzionato per gli operatori sanitari con il divieto di avere accesso presso i rispettivi luoghi di lavoro, per le persone sopra i 65 anni il divieto di frequentare luoghi di rischio. Tuttavia, la *ratio* sottesa a tale annullamento è stata l'incompetenza della Regione a prevedere tale disposizione, in quanto materia di esclusiva competenza statale.

comportare una lesione del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., ad una lettura più attenta tale obbligo supera facilmente il vaglio di costituzionalità: l'art. 3 Cost., infatti, prescrive un'uguaglianza sostanziale (non formale) e tale uguaglianza si realizza proprio trattando situazioni diverse in modo diverso[130].

La scelta che, almeno in un primo momento, ha indotto a preferire un obbligo per categorie è stata l'insufficiente disponibilità di dosi vaccinali per consentire una vaccinazione di massa, tanto che in luogo dell' "obbligo vaccinale" si faceva frequentemente riferimento al "diritto a vaccinarsi"[131].

Successivamente, invece, le ragioni che hanno fatto sì che non si procedesse ad un obbligo generalizzato sono state principalmente due: l'una riguardante l'opportunità di procedere all'obbligo vaccinale soltanto come *extrema ratio;* l'altra, la volontà di sottrarsi ad una responsabilità per danni rilevanti dalla somministrazione del vaccino (essendo per tale eventualità previsto un equo indennizzo)[132]. Non sembrerebbe rilevante, invece, la motivazione inerente alla modalità di immissione in commercio del vaccino: difatti, pur essendo stata adottata la procedura di immissione al commercio condizionata (prevista a livello europeo), questa non è una procedura *extra ordinem* creata al fine di fronteggiare l'epidemia da *Sars cov* 2, ma, semplicemente, una procedura più veloce[133].

Più discussa, invece, è stata l'adozione del *green pass* (Certificato verde Covid-19)[134] introdotto, in Italia, con il d. l. n. 52/2021, in parte modificato con il d.l. n. 65/2021[135] e, successivamente, con il d.l. del 23 luglio 2021, n. 105.

Il *green pass* semplice (certificazione comprovante: lo stato di avvenuta vaccinazione contro il *Sars-cov 2*, l'avvenuta guarigione dall'infezione da *Sars-cov* 2, l'effettuazione di un test molecolare o antigenico rapido con risultato negativo al virus *Sars cov 2*)[136], successivamente, è stato sostituito con il c.d. "*green pass* rafforzato", rilasciato soltanto ai vaccinati o guariti, previsto dal d.l. 30 dicembre 2021, n. 229.

Lo strumento del *green pass* è stato molto discusso in dottrina, in quanto obbligo indiretto avente quale finalità la vaccinazione di massa. L'adozione del *green pass* si inserisce, così, nel cuore di tutte le questioni teoriche -

[130] F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/ 2017.

[131] R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid 19),* in *Questione giustizia,* 6/09/2021, p. 1.

[132] *Ivi,* p. 4.

[133] *Ivi,* p. 5; nonché I. MASSA PINTO, *Volete la libertà? Eccola*, in *Questione giustizia*, 2021, 3/03/2021.

[134] C. BERTOLINO, *Certificato verde Covid- 19 tra libertà ed uguaglianza,* in *federalismi.it,* fasc. n. 15/2021, pubblicato il 16/06/21, l'Autrice (p. 20) ha sottolineato che la non omogeneità delle soluzioni adottate dai diversi Stati membri dell'Unione europea ha quale conseguenza il venir meno di una pietra miliare dell'ordinamento sovranazionale: la libertà di circolazione degli individui.

[135] Ex. art. 14 del D.L. 65 del 18 maggio 2021 si è estesa la possibilità di ottenere il certificato verde anche a seguito di una sola dose di vaccinazione (per i vaccini che richiedono due dosi – Vaxzevria (*AstraZeneca), Comirnaty* (*Pfizer*) e *Spikevax (Moderna*)-, la certificazione è generata dal dodicesimo giorno dopo la somministrazione ed è valida a partire dal quindicesimo giorno fino alla seconda dose); inoltre, è mutata la validità del certificato, che non più di 6 mesi, bensì di 9. Su questo punto occorrerebbe chiedersi quanto, in realtà, sia "certificabile" la durata dell'immunizzazione, senza una previa verifica sulla quantità di anticorpi prodotta dalla singola persona.

[136] Una vera e propria "patente d'immunità", sul punto, si veda: G. DEL BELLO, *Patente d'immunità, a cosa serve davvero?* In *Repubblica.it*, 21/04/2020; L. PEDULLÀ, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale* (alla luce della sent. n. 5 del 2018 della Corte costituzionale) in *Quaderni costituzionali,* 11/09/2018.

ma anche assolutamente pratiche- scaturenti dalla necessaria *gestio* dell'emergenza sanitaria: il bilanciamento tra il diritto alla salute pubblica e gli altri diritti costituzionalmente garantiti.

Un orientamento dottrinale[137] ha ritenuto tale strumento un presupposto essenziale per il godimento degli altri diritti costituzionalmente garantiti: il *green pass* avrebbe, infatti, impedito il ricorso ad un secondo *lockdown* nazionale.

Un altro orientamento dottrinale[138], invece, lo ha ritenuto lesivo dei diritti costituzionalmente garantiti, ponendo l'accento sul carattere discriminatorio del godimento degli stessi. Tale strumento è stato definito, in tal senso, come una vera e propria patente di immunità che ha consentito l'esercizio dell'«elementare libertà di circolazione»[139] e degli altri diritti fondamentali (come, ad esempio, il diritto al lavoro), ciò, in particolare, quando la certificazione è stata resa obbligatoria per l'accesso a determinati servizi e attività[140] anche in "zona bianca".

Non si può, in questa sede, far riferimento a tutti i diritti che hanno subito una restrizione con l'adozione del *green pass,* se ne ricorderanno alcuni: il diritto alla circolazione, il diritto al lavoro, il diritto di voto (per i parlamentari).

Il diritto alla circolazione ha subito nuovamente, in questa seconda fase, una restrizione molto forte; la restrizione, però, non è più un provvedimento emanato nei confronti di tutti i cittadini come durante il *lockdown*, ma un provvedimento automatico come conseguenza di una scelta individuale: al di là, difatti, della quarantena preventiva o dell'isolamento fiduciario, il cittadino, a seguito della scelta di non vaccinarsi o di non essere sottoposto ad un tampone, ha subito una forte limitazione della libertà di circolazione. Come si è esplicitato, il diritto alla circolazione può subire limitazioni per "motivi di sanità o di sicurezza", a condizione che siano stabilite in via generale e tramite una legge[141]**.**

[137] Si vedano, G. AZZARITI, *Vaccino e green pass, impariamo a leggere la Costituzione*, in *Il Manifesto,* 28/07/2021; R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione, cit.,* p. 9

[138] Forte e netta è stata la posizione di M. CACCIARI e G. AGAMBEN, *A proposito del decreto sul "green pass*" in *Istituto Italiano per gli Studi Filosofici,* 26/07/2021, *(iisf.it)* «È necessario evitare la discriminazione diretta o indiretta di persone che non sono vaccinate, anche di quelle che hanno scelto di non essere vaccinate». Secondo questo orientamento, il *green pass,* quale strumento a tutela della salute pubblica, non sarebbe incostituzionale di per sé, ma lo diventa nel momento in cui costituisce un obbligo di fatto ed un fattore discriminante nei confronti del cittadino e del lavoratore.

[139] C. BERTOLINO, *op.cit.,* p.1.

[140] Ex art. 3 co. 1 del Decreto-Legge n. 23 luglio 2021, n. 105: «A far data dal 6 agosto 2021, è consentito in zona bianca esclusivamente ai soggetti muniti di una delle certificazioni verdi Covid-19, di cui all'articolo 9, comma 2, l'accesso ai seguenti servizi e attività: l'accesso ai seguenti servizi e attività: a) servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio, di cui all'articolo 4, per il consumo al tavolo, al chiuso; b) spettacoli aperti al pubblico, eventi e competizioni sportivi, di cui all'articolo 5; c) musei, altri istituti e luoghi della cultura e mostre, di cui all'articolo 5-bis; d) piscine, centri natatori, palestre, sport di squadra, centri benessere, anche all'interno di strutture ricettive, di cui all'articolo 6, limitatamente alle attività al chiuso; e) sagre e fiere, convegni e congressi di cui all'articolo 7; f) centri termali, parchi tematici e di divertimento; g) centri culturali, centri sociali e ricreativi, di cui all'articolo 8-bis, comma 1, limitatamente alle attività al chiuso e con esclusione dei centri educativi per l'infanzia, compresi i centri estivi, e le relative attività di ristorazione; h) attività di sale gioco, sale scommesse, sale bingo e casinò, di cui all'articolo 8-ter; i) concorsi pubblici ».

[141] Circa il carattere di tale riserva, se la dottrina è concorde nel considerarla una riserva rinforzata, vi sono discrasie tra chi la considera relativa e chi assoluta . Sul primo orientamento dottrinale, si veda: M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Circolazione e soggiorno (Libertà di), Enciclopedia del Diritto,* VII, 1960; sul secondo orientamento dottrinale, si veda, invece, G. DEMURO, *Art. 16*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI, vol. I, Utet, Torino, 2006, pp. 377 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, Padova, 2002, p. 283.

L'introduzione è avvenuta tramite decreto-legge, in questo modo è soddisfatta almeno la c.d. riserva di atto; per quanto concerne, invece, la generalità, occorre far riferimento all'interpretazione che di essa viene data dalla Corte costituzionale, la quale specifica che la generalità va interpretata nel senso che «le autorità non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie: non nel senso che non si [possano] adottare provvedimenti contro singoli o contro gruppi, ma nel senso che non si [possano] stabilire illegittime discriminazioni contro i singoli o contro gruppi»[142].
Occorre, poi, porre particolare attenzione alla definizione di "luoghi di rischio"[143] e valutare se l'accesso a determinati servizi e attività non abbia costituito un obbligo di fatto per l'accesso ai più elementari diritti costituzionalmente garantiti. Tuttavia, una valutazione di questo tipo, oltre a non essere determinabile a priori, risulta essere oltremodo scivolosa, in quanto, nel bilanciamento con la salute pubblica – presupposto del bene vita- ogni diritto sembrerebbe soccombere.
Se complesso è valutare la ragionevolezza e la proporzionalità della soccombenza del diritto alla circolazione rispetto alla tutela della salute pubblica, ancor di più lo diventa quando il diritto che si scontra con la tutela della salute pubblica è il diritto al lavoro. In questo caso, il *green pass* si configura come un vero e proprio onere, in quanto la vaccinazione, in taluni casi, costituisce un requisito essenziale per l'esercizio della professione[144], similmente a quanto avviene per l'obbligo per categorie. In taluni casi, infatti, si fa riferimento non tanto alla limitazione in ordine al godimento di alcuni servizi, ma alla possibilità di esercitare l'attività lavorativa. Il non essere in possesso del *green pass* è stato considerato "assenza ingiustificata" con conseguente sospensione dal lavoro ed interruzione della retribuzione[145].
Un'ulteriore occasione per analizzare il *green pass* si è presentata durante l'elezione del Presidente della Repubblica, quando alcuni parlamentari hanno lamentato la lesione del diritto di voto sia per quanto concernevano le disposizioni inerenti all'isolamento fiduciario e la quarantena preventiva, sia l'impossibilità di fatto di non recarsi al seggio in quanto non possessori

[142] Corte cost., sent. 30 giugno 1964, n. 68, §2 del "*Considerato in diritto*").
[143] In Francia, il *green pass,* ha ricevuto l'approvazione definitiva del Parlamento (il 25 luglio 2021), dal 9 agosto 2021 era previsto per l'ingresso nei bar, caffè, ristoranti, aerei, treni e autobus, nonché a studi medici e centri commerciali. Il 5 agosto il *Conseil constitutionnel* lo ha convalidato e ha dichiarato la costituzionalità anche dell'obbligo per gli operatori sanitari di vaccinarsi contro il Covid-19, giustificato come "*Il legislatore ha perseguito l'obiettivo del valore costituzionale della tutela della salute".* Al contrario, l'isolamento obbligatorio di 10 giorni per chiunque fosse risultato positivo al Covid-19 è stato ritenuto non "*necessario, opportuno e proporzionato*", in quanto privazione della libertà "*senza una decisione individuale basata su una valutazione dell'autorità amministrativa o giudiziaria"*; è stata, inoltre, respinta la possibilità del datore di lavoro di interrompere anticipatamente un contratto a tempo determinato per chi ne fosse privo (*Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021*) (conseil-constitutionnel.fr).
[144] Così, R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid 19),* in *Questione giustizia,* 6/09/2021, p. 6. L'esempio cui si fa riferimento riguarda il personale docente: viene specificato che, spesso, la differenza tra obbligo ed onere in alcuni casi risulta molto sfumata. Si precisa, inoltre, che la figura giuridica dell'onere è stata utilizzata al fine di spingere ad effettuare il vaccino senza (o prima di) imporlo con l'obbligo, in tal modo valorizzando la qualificazione costituzionale del trattamento obbligatorio quale *extrema ratio*.
[145] *Ibidem.*

del *green pass* rafforzato. Per ovviare al primo problema è stato fatto ricorso ad una deroga *ad hoc*, per il secondo problema no[146].
I parlamentari isolani, privi di questa certificazione, hanno proposto ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, lamentando la manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari. In particolare, affermavano che la disposizione succitata impediva loro di partecipare ai lavori parlamentari - e quindi anche all'elezione del Presidente della Repubblica- stante la concreta impossibilità di lasciare le isole senza ricorrere al trasporto pubblico, per questo ne chiedevano anche la sospensione cautelare. La Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile, ritendo non sussistente alcuna manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari e assorbendo l'istanza di sospensione cautelare. Così si legge nel comunicato della Corte costituzionale del 19 gennaio 2022: «La disposizione oggetto del conflitto regola infatti le condizioni di accesso al trasporto pubblico valide per l'intera collettività e non riguarda attribuzioni specifiche di deputati o senatori, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente».
Non sembra, quindi, ravvisarsi una lesione della legittimità del *green pass* in ordine alla generalità della norma, ma permangono perplessità circa le conseguenze pratiche dell'adozione di tale strumento.
A conclusione si ritiene che aver introdotto il *green pass* se da una parte ha valorizzato la responsabilità individuale ed il dovere di solidarietà, principi fondamentali in uno Stato democratico pluralista; dall'altra ha certamente creato delle situazioni paradossali di fatto poco conciliabili con una visione sistemica e pluralista dell'ordinamento costituzionale.

3.3. Spunti di riflessione: l'obbligo vaccinale come ottimo paretiano

Con la dichiarazione dello stato d'emergenza, lo Stato sembrerebbe aver assunto, anche se temporaneamente, una modalità paternalistica, una modalità tipica dell'Ottocento (*mutatis mutandis*)in cui i governanti ponevano in essere una politica che, pur tendendo con sollecitudine paterna al progresso e al benessere dei governati, non li considerava, però, capaci di perseguire tali fini in modo autonomo. Al fine di poter esprimere meglio tale concetto, sembrerebbe consono il paragone con lo "*status* di minore": così come il minore è incapace d'agire fino al compimento del diciottesimo anno d'età (*ex*. art. 2 c.c.), il cittadino è posto nella condizione minorata di "incapace d'agire" (*mutatis mutandis*) fino al superamento dello stato d'emergenza. È proprio a fronte di tale presunta incapacità, che lo Stato (tramite il potere esecutivo di esso) ha assunto, temporaneamente, poteri *extra-ordinari* ponendo sotto "tutela" il

[146]Ex art. 1, co.2, del d.l. 229/2021 era consentito l'accesso e l'utilizzo dei mezzi di trasporto soltanto ai possessori del *green pass* rafforzato.

cittadino e assumendo su di sé il compito di adottare le scelte che opina adeguate al fine del superamento del periodo emergenziale: a tal fine, lo Stato avrebbe potuto introdurre l'obbligo vaccinale[147], bilanciando efficacemente la tutela della salute pubblica con la tutela dell'economia.
Un'efficiente gestione della pandemia avrebbe dovuto comportare un'estensione generalizzata dell'obbligo vaccinale. L'obbligo vaccinale generalizzato avrebbe comportato, infatti, un risultato efficiente, in quanto avrebbe garantito un pieno superamento dello stato d'emergenza. Se, difatti, la tutela della salute pubblica è presupposto giustificativo e fine cui lo stato d'emergenza tende, l'obbligo vaccinale sembrerebbe la misura più efficace rapida e coerente.
Potremmo spingerci sino a teorizzare una situazione di ottimo paretiano[148] per l'intero sistema ordinamentale: attraverso l'obbligo vaccinale generalizzato, si sarebbe potuto superare lo stato d'emergenza, in tal modo la condizione in cui tutti i cittadini sono vaccinati sarebbe una situazione pareto-efficiente, ossia «una situazione ove non è possibile aumentare -a parità di risorse- il livello di utilità di un individuo senza ridurre l'utilità dell'altro».
Infatti, se la vaccinazione totale della popolazione avrebbe comportato una situazione di vantaggio per tutti, sia in termini di salute pubblica, sia in termini di superamento dello stato d'emergenza, una popolazione vaccinata parzialmente ha comportato, invece, un discostamento dall'ottimo paretiano postulato, in quanto, a fronte di un miglioramento della posizione di alcuni (in riferimento ad eventuali conseguenze negative per la salute individuale o in riferimento alla "libertà di cura") se ne è riscontrato un peggioramento per l'intera collettività (sia in termini di salute pubblica, sia in termini di prolungamento dello stato d'emergenza e degli inevitabili *vulnera* che lo stesso reca allo stato di diritto).
Al contrario, si è blandamente preferito optare per una campagna vaccinale di responsabilizzazione del cittadino, privilegiando, quindi, la *moral suasion* e l'obbligo indiretto all'obbligo diretto.
Tuttavia, queste due modalità stridono con il ricorso allo stato d'emergenza: la *moral suasion* perché contraddice la sproporzione di poteri che da tale dichiarazione l'esecutivo ha attratto a sé e l'obbligo indiretto perché si discosta dalla modalità paternalistica dello stato d'emergenza, facendo capovolgere la responsabilità, che lo Stato dovrebbe assumere su di sé, sul cittadino stesso.
Se da una parte, almeno per quanto concerne la *moral suasion*, la scelta effettuata ha avuto il pregio di valorizzare - perlomeno sulla carta- il principio democratico, suggerendo una responsabilizzazione del cittadino a fronte del dovere di solidarietà (ascrivibile all'art. 2 Cost.), dall'altra

[147]Ciò è stato sottolineato dai costituzionalisti Sabino Cassese e Giovanni Maria Flick, in un'intervista, cui si rimanda: L. FAZZO, *Il "sì" dei costituzionalisti, il pass per andare al bar non limita alcuna libertà. Cassese e Flick: l'interesse collettivo alla salute giustifica la compressione delle scelte dei singoli*, in *Il Giornale.it*, 14/07/21.
[148]«Un'allocazione delle risorse è efficiente se non è possibile aumentare il benessere (l'utilità) di almeno un individuo senza dover ridurre il benessere (l'utilità) di almeno un altro individuo». In particolare, un ottimo paretiano corrisponde ad una situazione nella quale «il surplus di tutti gli operatori è massimo (ossia, una situazione ove non è possibile aumentare- a parità di risorse- il livello di utilità di un individuo senza ridurre l'utilità dell'altro». Per un approfondimento, si veda. G. CHIRICHIELLO, *Microeconomia di base,* Giappichelli, Torino, 2014, pp. 329- 331.

sembrerebbe non essere coerente con l'approccio adottato dallo Stato con la dichiarazione stessa dello stato d'emergenza.

4. La fine dello stato d'emergenza: il lascito dell'esperienza pandemica sui diritti costituzionali e le proposte di intervento *pro futuro*

4.1. Il progressivo ritorno alla normalità

> «Una volta, le membra dell'uomo, constatando che lo stomaco se ne stava ozioso [ad attendere cibo], ruppero con lui gli accordi e cospirarono tra loro, decidendo che le mani non portassero cibo alla bocca, né che, portandolo, la bocca lo accettasse, né che i denti lo confezionassero a dovere. Ma mentre intendevano domare lo stomaco, a indebolirsi furono anche loro stesse, e il corpo intero giunse a deperimento estremo. Da qui apparve che l'ufficio dello stomaco non è quello di un pigro, ma che, una volta accolti, distribuisce i cibi per tutte le sue membra. E quindi tornarono in amicizia con lui. Così senato e popolo, come fossero un unico corpo, con la discordia periscono, con la concordia rimangono in salute».
> (*Apologo di Menenio Agrippa*, Liv. II, 32).

L'ultima fase è il periodo che inizia con il graduale rallentamento delle misure di prevenzione alla diffusione e che si estende anche dopo la fine dello stato di emergenza (fino a quando rimarrà in vigore anche soltanto una misura di contenimento e prevenzione al contagio di *Sars Cov 2*). Quest'ultima è la fase che rende tangibile il lascito della pandemia sui diritti costituzionali.
Il rallentamento delle misure è iniziato a febbraio 2022, quando, con il d.l. 4 febbraio 2022 n. 5, sono state modificate (in senso meno stringente) le regole per la gestione della crisi pandemica in ambito scolastico e per i visitatori stranieri in Italia e si è, inoltre, provveduto ad estendere la durata del *green pass* rilasciato dopo la terza dose.
Successivamente, con il d.l. 24 marzo, n. 24, vengono introdotte diposizioni urgenti per il superamento della misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia, in conseguenza alla cessazione dello stato d'emergenza (avvenuta il 31 marzo 2022). Il provvedimento pone fine al sistema delle "zone colorate", stabilisce il ritorno al 100% della capienza dei locali pubblici all'aperto e al chiuso (dal 1° aprile)**,** reitera l'obbligo di mascherine ffp2 negli ambienti al chiuso (quali i mezzi di trasporto e i luoghi dove si tengono spettacoli aperti al pubblico). Inoltre, statuisce che per accedere ai luoghi di lavoro è consentito il solo *green pass* base (anche per gli *over* 50) e che l'obbligo vaccinale con la sospensione dal lavoro (per gli esercenti le professioni sanitarie e i lavoratori negli ospedali

e nelle RSA, *hospice* e reparti di degenza degli ospedali) rimarrà in vigore fino al 31 dicembre 2022.
Sostanzialmente, dunque, e progressivamente, i diritti costituzionali stanno riacquistando il loro vigore, dimostrando un'elasticità che non deve confondersi con l'elasticità della Costituzione.
Certo, l'ordinamento costituzionale nel suo complesso non è rimasto indenne ad un evento di tal portata: l'elaborazione della categoria dello stato costituzionale democratico e pluralista, considerata l'approdo di un travagliato itinerario culturale iniziato da *Weimar*, si è dimostrata non sufficientemente preparata alla minaccia di una pandemia. Per questo diventa fondamentale uno studio sui limiti dello stato d'emergenza, al fine di comprendere i *vulnera* presenti dell'ordinamento ed intervenire *pro futuro*.
Il costituzionalismo precauzionale si è dimostrato un costituzionalismo miope, poco incline alla valorizzazione del pluralismo democratico.
Per illustrare quest'affermazione, si prenderà in prestito l'apologo di Menenio Agrippa, citato in esergo. Agrippa paragonò l'ordinamento sociale romano ad un corpo umano nel quale, come in tutti gli insiemi costituiti da parti interconnesse tra loro, gli organi sopravvivono solo se collaborano, diversamente, periscono. Conseguentemente, se le braccia (il popolo) si rifiutassero di lavorare, lo stomaco (il Senato) non riceverebbe cibo ma, in tal caso, ben presto tutto il corpo, comprese le braccia, deperirebbe per mancanza di nutrimento.
Così, allo stesso modo, potremmo dire per la democrazia pluralista: essa è un insieme di diritti interconnessi, e soltanto un bilanciamento sistemico di tutti gli interessi in gioco rende vitale la democrazia, senza questa interconnessione il corpo (la democrazia) deperirebbe.
Pertanto, a lungo termine, il costituzionalismo precauzionale comporterebbe un vero svuotamento della democrazia. Da ciò emerge che diventa fondamentale delimitare lo stato d'emergenza con un limite ultimo ed invalicabile.

4.2. Superare il limite temporale: verso un termine "determinabile"

> «Quando qualcuno (Silla prima, Cesare poi) ha pensato di estendere lo stato di emergenza e si fece confermare oltre il tempo i pieni poteri, ecco che la dittatura da "commissaria" si fece "sovrana", e la Repubblica capitolò. Ancora oggi è questa la sfida più grande. Se infatti adesso sopportiamo limitazioni di libertà disposte in piena e solitaria responsabilità dal Governo *pro tempore* in carica, lo facciamo per necessità, avendo ad esso trasferito di fatto i poteri sovrani. Consapevoli però che, se dopo aver sconfitto il terribile e invisibile nemico, non si dovesse tornare alla normalità, rischieremmo di precipitare nel buio della Repubblica».

(G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*) [149]

Lo stato d'emergenza è stato prorogato numerose volte**,** in particolare è stato superato il limite che la legge prevedeva come limite ultimo e invalicabile[150]: l'articolo 24 co. 3 del d. lgs. n. 1 del 2018 (Codice Protezione Civile) prescrive, infatti, che «la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi»). Come è stato possibile, quindi, prorogarlo ulteriormente?
La temporaneità è una condizione essenziale di legittimazione dello stato d'emergenza in un ordinamento democratico, per questo aver consentito la proroga del termine dello stato d'emergenza oltre il termine espressamente stabilito dalla legge, seppur per un termine breve, deve far riflettere lo studioso di diritto costituzionale. Astrattamente ragionando, infatti, per tal via potrebbe lo stato d'emergenza divenire perpetuo?
Non si può non ricordare come, durante lo stato d'emergenza, l'ordinamento subisca un'alterazione dei due pilastri portanti del costituzionalismo moderno: divisione dei poteri e garanzia dei diritti (pur posto che la Costituzione, in tale periodo, non è sospesa né possa esserlo).
Dal lato dei poteri, il Governo assume un ruolo decisivo a scapito del Parlamento e, dal lato dei diritti, non si può non tener presente come la tutela della salute pubblica si irradi nell'ordinamento[151], provocando uno sbilanciamento che si ripercuote su tutti gli altri diritti costituzionalmente garantiti. Soltanto stabilire un termine fisso ed invalicabile potrebbe in potenza – e né è certo che lo possa- determinare una ri-espansione elastica degli stessi.
Ida Angela Nicotra sottolinea, appunto, come l'emergenza sia una condizione «anomala e grave ma essenzialmente temporanea»[152] e che la deroga all'ordinario svolgimento costituzionale possa avvenire soltanto se previsto per un termine a breve durata.
Ne consegue che «essa legittima sì misure insolite ma le stesse perdono legittimità se ingiustificatamente protratte nel tempo»[153]. Per questo devono essere predisposti confini ben precisi[154]: il limite ultimo non può avere una durata superiore al fenomeno straordinario, terminato il quale riacquista efficacia il sistema ordinamentale ordinario[155]. Pur aderendo al concetto che precede, è compito di chi scrive porre un'ineludibile domanda: come garantire in via effettuale questo automatismo ri-espansivo?

[149] G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione,* cit., p. V.
[150] Limite coincidente con il 31 gennaio 2022.
[151] M. NOCCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *federalismi.it*, 11/03/2020.
[152] I. A. NICOTRA, *op.cit.,* p. 140.
[153] *Ibidem*
[154] *Ibidem*
[155] *Ibidem.*

Conseguenziale a tale impostazione è che una non cessazione dell'evento straordinario possa, di per sé, giustificare una proroga dello stato d'emergenza. In questo modo, a garanzia della "temporaneità", si sta assumendo un termine *determinabile*, non fisso.
Altra dottrina[156] ha fatto leva su come lo stato d'emergenza epidemiologico debba fare i conti con una «temporaneità non definibile»[157], di lunga durata, per questo non definibile a priori.
Sembra, quindi, farsi strada l'idea che, in luogo di un termine fisso e determinato *ex ante*, sia sufficiente che questo termine sia "determinabile" di volta in volta: ciò significherebbe che, per rispettare la temporaneità quale condizione essenziale della legalità dello stato d'emergenza, sarebbe sufficiente revocare quest'ultimo non appena sia cessata -di fatto- la situazione emergenziale[158]. Questo significherebbe ricorrere ad un costituzionalismo precauzionale, correndo il pericolo di far assurgere la necessità a fonte automa del diritto (se si aderisce alla tesi per la quale lo stato d'emergenza non faccia ricorso alla necessità come fonte del diritto)[159] o di non riuscire a circoscrivere la necessità (se si aderisce all'opposta tesi che ravvisa la necessità a fonte dello stato d'emergenza ma raccomanda di delimitarla in via perentoria)[160].
Si procederà analizzando le diverse strade percorribili che avrebbero consentito un aggiramento del limite ultimo dello stato d'emergenza, illustrando i *vulnera* di tutela dell'ordinamento democratico durante lo stato d'emergenza per poter, infine, proporre delle proposte di modifica al fine di rendere più solido l'ordinamento costituzionale.
La dottrina ha ragionato, infatti, sulle possibili strade che avrebbero potuto consentire una "proroga" *latu sensu* della situazione emergenziale: una prima, concernente la possibilità di dichiarare *ex novo* lo stato d'emergenza; una seconda, concernente la possibilità di ricorrere ad una modifica del termine ultimo previsto dalla legge; la terza (quella che è stata effettivamente adottata) quella di estenderlo attraverso un decreto-legge[161].
La prima strada è certamente paradossale, ma non è possibile escluderla a priori: persistendo il presupposto giustificativo (l'emergenza pandemica) dichiarare *ex novo* lo stato d'emergenza avrebbe consentito non soltanto di aggirare l'ostacolo del termine ultimo, ma anche quello di non coinvolgere il Parlamento in tale scelta. Questa strada è certamente la più fallace, in quanto è molto semplice far cadere tale tesi: essa sarebbe, infatti, contraria alla *ratio legis* della disciplina dello stato d'emergenza (il termine ultimo è previsto proprio per impedire che il presupposto giustificativo possa perpetuarsi oltre il termine consentito). Nonostante sia

[156] È la c.d. "emergenza duratura", si veda F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale,* in *Nomos* fasc. n. 2/2021.
[157] *Ibidem.*
[158] Accademia Nazionale dei Lincei*: Problemi di ordine costituzionale determinati dall'emergenza della pandemia da Covid-19. Documento della Commissione Covid-19*, 16 giugno 2020.
[159] M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, *cit.*
[160] G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, *cit.*
[161] La quarta strada (l'unica senza problemi di compatibilità con l'ordinamento democratico e che, pertanto, non verrà analizzata in questo saggio) consisteva nel ricorrere all'uso del decreto-legge non per prorogare lo stato d'emergenza ma per prorogare soltanto le singole norme di contenimento della pandemia.

assente un'espressa indicazione nella legge volta ad impedire una dichiarazione *ex novo*- vagliando lo spirito della legge, tale soluzione sembrerebbe ad esso contraria, e sarebbe corroborata anche dalla previsione dell'articolo 26 dello stesso Codice di protezione civile, il quale prevede espressamente il ripristino del precedente ordine sospeso, una necessità cui provvedere almeno 30 giorni prima dalla scadenza dello stato d'emergenza nazionale.
La seconda strada è, invece, meno paradossale. La possibilità di ricorrere ad una modifica del termine ultimo previsto dalla legge è, difatti, una strada astrattamente possibile sia perché le leggi di rango ordinario possono essere sostituite nel tempo (*lex posterior derogat priori*) sia perché, di fatto, tale eventualità è stata già percorsa (originariamente, la legge 225/1992, all'art. 5 co.1 bis, prevedeva che la durata della dichiarazione dello stato d'emergenza non potesse superare i 180 giorni, e che fosse prorogabile per non più di 180 giorni; questa disposizione è stata modificata nel 2018, con l'entrata in vigore del Codice di Protezione civile che ha esteso al doppio la durata e la possibilità di proroga -12 mesi, prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi-). Percorrere questa strada avrebbe significato, infatti, modificare la norma sullo stato d'emergenza durante lo stato d'emergenza. Una norma in corso d'opera, dunque.
La terza strada, quella che poi è stata percorsa, è stata prorogare direttamente lo stato d'emergenza attraverso il decreto-legge. Questa soluzione si avvicina molto alla seconda, in quanto si applica il criterio della successione delle leggi nel tempo, ma se ne distanzia perché il coinvolgimento del Parlamento avviene soltanto in un secondo momento.
Il primo *vulnus* che emerge dalla normativa del Codice civile è l'assenza del Parlamento sia per la proclamazione dello stato d'emergenza, sia per le successive proroghe. Prevedere il necessario coinvolgimento del Parlamento diventa, durante l'emergenza, il mezzo per poter riequilibrare l'accentramento dei poteri che l'esecutivo attrae a sé per disposizione di legge: garantire che il Parlamento rimanga il necessario interlocutore del Governo, in un'ottica sinergica e non solo subordinatamente collaborativa, diviene la modalità che assicura il rispetto della c.d. "legalità dei periodi eccezionali", perché rappresenta l'approvazione del popolo che, attraverso i suoi rappresentanti, viene reso partecipe delle decisioni prese in deroga all'ordinario svolgimento della vita costituzionale dell'ordinamento.
Tale coinvolgimento è corroborato dal fatto che un'autonomia normativa del potere esecutivo non è prevista costituzionalmente neanche dinanzi a situazioni emergenziali (es. decreto-legge *ex* art. 77 Cost., nonché art. 78 Cost. ove è il Parlamento a deliberare lo stato di guerra).
Il secondo *vulnus* è la possibilità di modificare il termine ultimo dello stato d'emergenza durante l'emergenza stessa. La riflessione che si vuole stimolare con questo contributo è la seguente: può la garanzia dell'ordine costituzionale democratico essere affidata ad una "decisione" – seppure affidata al Parlamento- durante l'emergenza stessa? L'ordinamento democratico lo sopporta? Quali anticorpi predispone per evitare che la proroga possa essere reiterata, se non *ad infinitum*, comunque oltre il

tempo sufficientemente necessario al superamento dell'emergenza? Ciò è particolarmente importante se si considera che il "rischio zero" non esiste. Occorre ragionare, difatti, sugli effetti che tale proroga potrebbe avere sull'intero ordinamento in futuro. L'esperienza *weimariana* e quella fascista ci rammentano che non bisogna mai distogliere lo sguardo dalla "temporaneità" nelle situazioni emergenziali**,** per questo le situazioni emergenziali dovrebbero avere un "limite ultimo massimo" prestabilito *ex ante*: per far sì che l'emergenza non si tramuti in ordinarietà.
Si procederà ora ad analizzare come le situazioni emergenziali siano disciplinate dalla Costituzione italiana: difatti, anche se lo stato d'emergenza non è disciplinato in Costituzione, si possono ricavare dalla stessa i principi generali da tenere in mente per disciplinare – e ricondurre a sistema- le situazioni emergenziali.

4.3. La temporaneità emergenziale nella Costituzione

In Costituzione, le situazioni di necessità ed urgenza sono sempre accompagnate da una temporalità ben definita *ex ante*, come si vedrà dagli art. 13.3, 21.4 e 77 Cost.[162].
Si pensi, ad esempio, all'art. 13 Cost., in cui la «restrizione della libertà personale può avvenire soltanto con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria», laddove si ravvisi la necessità e l'urgenza di procedervi immediatamente (ex art. 13 co.3 Cost.), nei casi espressamente dettati dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. Le situazioni di necessità ed urgenza non impediscono di procedere in via derogatoria rispetto alla Costituzione stessa, ma tale vizio, poiché è vizio, deve essere sanato entro un tempo ben determinato *ex ante,* altrimenti la misura risulta priva di ogni effetto.
Allo stesso modo, l'art. 21 Cost. co. 3, laddove fa riferimento al sequestro della stampa periodica[163], specifica che, qualora vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denunzia all'autorità giudiziaria. Anche in questo caso, se la convalida non avviene entro il tempo stabilito, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.

[162] Ad avvalorare questa tesi di ricorrere agli articoli costituzionali che singolarmente fanno riferimento alle situazioni emergenziali è il pensiero di F. Colonna, il quale, affermò la volontà dei Costituenti di consentire la possibilità di interventi straordinari in caso di necessità ed urgenza senza inserire una specifica norma costituzionale che disciplini lo stato d'emergenza. F. COLONNA, *Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*, cit. , p. 263 ss. Sul dibattitto costituente si può leggere chiaramente la volontà di ricondurre situazioni emergenziali al decreto-legge: Cfr. Atti Assemblea costituente seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947, in *Atti dell'Assemblea costituente*, 2 giugno 1946 – 31 gennaio 1948, in *www.legislature.camera.it*
[163] Sequestro cui si può procedere «soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili» (ex. art. 21. Co. 2 Cost.).

Analogamente è previsto un termine temporale nell'art. 77 Cost.: il Governo può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, ma questi devono essere presentati alle Camere il giorno stesso per la conversione (e se queste sono sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni). I decreti, inoltre, perdono efficacia sin dall'inizio (*ex tunc*), qualora non convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.
L'unica eccezionalità che permette uno stravolgimento dell'ordinarietà costituzionale senza, al contempo, definirne il "termine ultimo" è la dichiarazione dello stato di guerra *ex* art. 78 Cost.; tuttavia, quest'articolo non può essere preso in considerazione in quanto tra i costituenti[164] non trovò seguito la proposta di ricomprendere in tale articolo situazioni diverse da quelle dell'emergenza bellica[165], quindi proprio in riferimento allo stato d'emergenza.
Dalla lettura del testo costituzionale risulta, dunque, non soltanto un forte legame tra la "necessità e l'urgenza" e la "temporaneità" di compressione, ma anche come tale temporaneità sia definita *ex ante*; inoltre, emerge come sia necessario che la deroga ai principi costituzionali permessa in Costituzione venga sanata attraverso quanto prescritto dalla Costituzione stessa. In particolar modo, tale sanatoria sia che avvenga nella forma della "*convalida*" (*ex* art. 13 o 21 Cost.) sia che avvenga nella forma della "conversione in legge" (art. 77 Cost) deve necessariamente avvenire ad opera del soggetto che l'ordinamento costituzionale pre-dispone essere il titolare di tale funzione nel tempo ordinario. Sarà, difatti, il giudice, in quanto naturale garante del rispetto dei diritti, a convalidare il "sequestro" (*ex*. art. 13 e 21 Cost.) e sarà il Parlamento, soggetto costituzionalmente preposto all'attività legislativa, a convertire in legge il provvedimento provvisorio con forza di legge emanato dal Governo. Attraverso queste c.d. "sanatorie" viene assicurato il rispetto del costituzionalismo nella sua duplice funzione di garanzia dei diritti e separazione dei poteri e e la Costituzione, nel prevederle, mostra come, nelle situazioni eccezionali, vada garantito -sempre e comunque- il ripristino dell'ordinarietà, e pertanto il rispetto del costituzionalismo, in un tempo prestabilito.
Non bisogna, dunque, distogliere lo sguardo dalla temporaneità: Massimo Luciani, con riferimento all'emergenza sanitaria, evidenzia come la temporaneità sia uno degli elementi che, per costante giurisprudenza costituzionale, vanno «inseriti nell'apprezzamento della legittimità o meno delle misure restrittive dei diritti»[166].

4.4. Conclusioni: proposte di intervento *pro futuro*

Si ritiene che, alla luce delle situazioni emergenziali disciplinate in Costituzione ed in analogia ad esse, dovrebbe essere previsto un termine ultimo oltre il quale la dichiarazione dello stato d'emergenza non possa

[164] In dottrina, si vedano B. CHERCHI, *op.cit,* p. 1108 ss.; nonché M. PIAZZA, *op.cit.* p. 804 ss. .
[165] Ove è necessario, comunque, un coinvolgimento del Parlamento che delibera lo stato di guerra; ex art. 78 Cost.: «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo al Governo i poteri necessari».
[166] M. LUCIANI in F. DE STEFANO, *La pandemia aggredisce anche il diritto?* 2/04/2020, *Giustizia Insieme*,

essere ulteriormente prorogata. Si considera, infatti, che, seppure coinvolgere il Parlamento sia di gran lunga preferibile rispetto ad altre modalità che eludono il passaggio parlamentare, tale garanzia potrebbe comunque risultare insufficiente[167].
Questo perché affidare ad una maggioranza parlamentare contingente il potere di decidere sul termine ultimo dello stato d'emergenza, stante le disfunzioni dell'ordinamento democratico che l'emergenza ha posto sotto i riflettori[168], potrebbe non essere sufficiente a garantire che l'eccezionalità non si tramuti in ordinarietà.
Occorre operare dei *distinguo*: un conto è, difatti, affidare la modificabilità della norma che disciplina lo stato d'emergenza ad una maggioranza parlamentare non coinvolta nello stato d'emergenza; altro è, invece**,** affidare tale possibilità ad una maggioranza parlamentare che attraversa lo stato d'emergenza.
Se è innegabile che il Parlamento, in una democrazia parlamentare, sia espressione della sovranità popolare, si ritiene che una decisione così importante, che attiene alla "*Kompetenz- Kompetenz"* dello stato d'emergenza, debba essere sottratta alla disponibilità parlamentare ed essere attratta dalla sfera costituzionale.
Nel dibattito politico[169] e accademico si stanno susseguendo diverse proposte di modifica per regolare lo stato d'emergenza: tra queste, è stato proposto l'inserimento dello stato d'emergenza in Costituzione, analogamente a quanto previsto in Germania, in Francia o in Spagna[170].
Non si può, in questo contesto, fornire una trattazione esauriente al riguardo, ma si sottolinea come certamente in futuro[171] sarà necessario occuparsi dei *vulnera* di tutela dell'ordinamento democratico, riscontrati nella disciplina attuale.
Circa l'inserimento o meno in Costituzione della disciplina dello Stato d'emergenza, si può ragionare sui pregi e sui difetti dell'una e dell'altra soluzione. L'utilizzo della legge ordinaria ha il pregio di non permettere che un'alterazione dell'equilibrio costituzionale avvenga in virtù dell'applicazione di una norma costituzionale: similmente a quanto avvenuto a *Weimar,* la norma sullo stato d'emergenza potrebbe irradiarsi su tutto l'ordinamento, sospendendolo. D'altra parte, però, disciplinarlo in legge ordinaria presenta un grave *vulnus*: quello di non sottrarre al principio della successione delle leggi nel tempo (*lex posterior derogat priori*) la delimitazione dello stato d'emergenza.

[167]Al riguardo, il 14 aprile 2021, la Commissione Affari costituzionali del Senato, con l'intento di rafforzare il ruolo del Parlamento nella gestione dell'epidemia, ha approvato un articolato che prevede l'istituzione di una speciale Commissione bicamerale per l'emergenza. Le funzioni del parlamento verrebbero, in questo modo, affidate ad una Commissione speciale composta da 1/10 dei parlamentari. Su questa, e sulle altre proposte di riforma per disciplinare l'emergenza in futuro si rimanda a M. D'ONOFRIO, *Il diritto nell'emergenza. Attualità e prospettive evolutive*, in *Ius in Itinere* 3/05/2021.
[168] Come, ad esempio, l'abuso della decretazione d'urgenza nel periodo ordinario: si veda, tra gli altri: S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia,* in *Rivista AIC*, n.2/2020, , p. 531-557; spec. p. 532.
[169] È stato proposto dal partito Italia Viva.
[170] S. STAIANO, *op. cit.,* p. 536. L'Autore ha evidenziato come, in realtà, non bisognerebbe far riferimento a questi Paesi in quanto, nel contesto dell'emergenza attuale hanno agito attraverso la legislazione ordinaria, non riscontrandosi «nessuna applicazione delle clausole costituzionali eccettive» .
[171] Consapevoli che questi "correttivi" possano avvenire soltanto *pro futuro*, non essendo ragionevole introdurre delle modifiche costituzionali durante l'emergenza, sul punto S. STAIANO, *ibidem.*

Disciplinare il limite ultimo attraverso una legge ordinaria significa affidare al Parlamento, quindi ad una maggioranza contingente, la *Kompetenz-Kompetenz* dell'emergenza, ne consegue che esso ha la possibilità di modificare i limiti dello stato d'emergenza durante l'emergenza stessa. Ci si chiede: come può una maggioranza parlamentare che attraversa l'emergenza avere la serenità per poter legiferare sul contenimento dello stato d'emergenza?

Se si pensa, inoltre, che la disciplina attuale consente il non coinvolgimento del Parlamento, né per la dichiarazione dello Stato d'emergenza, né durante le successive proroghe, a cui si aggiunge la notoria perdita di centralità del Parlamento nell'ordinamento costituzionale anche nel periodo ordinario, si comprende come l'emergenza comporti un vero e proprio accentramento di poteri nell'esecutivo che lascia perplessi circa la vera *Kompetenz Kompetenz* dell'emergenza.

Uno squilibrio che la disciplina attuale accentua anche nei confronti del giudice di legittimità, laddove prevede, all'art. 24 co. 5[172] del Codice della protezione civile, che la deliberazione dello stato d'emergenza non possa essere sottoposta a controllo preventivo di legittimità.

L'assenza di un controllo preventivo di legittimità non è da sottovalutare, se si pensa anche che nell'ordinamento italiano non è previsto un sindacato preventivo di costituzionalità – come avviene in Francia, e come sia stato utilizzato proprio per verificare la possibilità di proroga -[173].

Dagli errori che hanno permesso l'instaurarsi del fascismo si è pensato di edificare la Repubblica su una Costituzione rigida, assistita da due organi di garanzia: il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Se non dagli errori, perlomeno dalle distonie che sono emerse durante questa emergenza sanitaria, sarà necessario provvedere, in futuro, con una rivisitazione della disciplina dello stato d'emergenza.

Sebbene l'ordinamento democratico sia tutelato dai garanti, in futuro sarà bene rafforzare queste tutele, prevedendo un loro intervento specifico proprio nella disciplina dello stato d'emergenza.

In primo luogo, sarà necessario porre il Parlamento in una posizione privilegiata, quale necessario interlocutore per l'instaurazione dello stato d'emergenza: sia che ciò sia realizzato attraverso una disposizione di legge, sia che ciò sia previsto nella stessa Costituzione. Prendendo come esempio le situazioni emergenziali disciplinate in Costituzione, si dovrà, inoltre, definire con maggior cura la disciplina dell'instaurazione e della cessazione dello stato d'emergenza.

Per l'instaurazione (nonché per le successive proroghe) appare necessario, alla luce di quest'analisi, prevedere un termine ultimo entro il quale il Parlamento debba "sanare" la dichiarazione dello Stato d'emergenza promulgata dal Governo e, laddove non concordasse sulla necessità di ricorrervi, possa invalidare con effetto *ex tunc* lo stato emergenziale.

[172] Ex art. 24 c. 5 del Codice della protezione civile: «le deliberazioni dello Stato di emergenza di rilievo nazionale non sono soggette al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni».

[173] Sul punto, si veda in *dirittifondamentali.it: La Corte costituzionale francese sulla legge che autorizza la proroga dello stato di emergenza sanitaria e adotta diverse misure di gestione della crisi sanitaria, legge n. 2020-1379 del 14 novembre 2020* (*Conseil Constitutioneel*, sent. n. 2020-808 DC, del 13.11.2020).

Per la cessazione, invece, appare necessario stabilire in Costituzione un termine ultimo e inderogabile entro cui possa estendersi lo Stato d'emergenza.
Queste due precisazioni, se inserite a livello costituzionale, attuerebbero una duplice garanzia: quella di evitare abusi da parte del Governo nei confronti del Parlamento, nonché quella ulteriore di evitare che una maggioranza parlamentare contingente possa detenere la *Kompetenz-Kompetenz* sullo stato d'emergenza. Si noti bene però: una disciplina limitativa**,** volta soltanto a definire e rigidamente contenere lo stato d'emergenza, non a legittimarlo a livello costituzionale, per non incorrere ad una legittimazione più ampia dello stesso (collocandolo al vertice delle fonti).
Si è aperta questa trattazione con un monito del costituzionalista Gaetano Azzariti: quello di tornare alla normalità dopo aver sconfitto il comune nemico, pena il precipitarsi nel buio della Repubblica.
Ci si chiede: aver prorogato oltre il limite stabilito per legge lo stato d'emergenza non rappresenta un pericoloso precedente che ben potrebbe far precipitare in un buio giuridico la storia della Repubblica? «Lo stato di crisi non può essere fonte che legittima tutto»[174]. Occorre, infatti, tener bene in mente che «non possiamo pensare che sarà possibile rimuovere gli avvenimenti e che si possa tornare tranquillamente al mondo di prima, ma non possiamo però neppure accettare che l'emergenza si faccia regola»[175]: una regola che auto-legittimi se stessa. Uno stato d'emergenza che "oltre" la legge, perpetui se stesso.

4.5. Esiste una responsabilità dello Stato per la gestione della pandemia?

In primo luogo, occorre precisare che, al momento, non esiste una responsabilità dello Stato per la gestione della pandemia, si vuole, in questo contesto ragionare sull'eventuale possibilità di introdurla *pro futuro*, come istituto di controllo controdemocratico[176].
Negli anni Novanta, è stata proposta in dottrina, in modo provocatorio, la responsabilità dello Stato per legislazione contraria a Costituzione[177]. Enzo Zoppo avvalorava la sua tesi sulla base dell'esistenza della responsabilità dello Stato per legislazione contraria all'ordinamento

[174] M. C. SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID- 19",* in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 3/2020.
[175] G. AZZARITI, *op. cit.*
[176] P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia,* 2006 *Edition du Seuil,* Parigi- Edizione italiana Castelvecchi 2012. A fronte dell'erosione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche Pierre Rosanvallon contrappone una concezione e una funzione positiva della sfiducia: la controdemocrazia, una modalità di partecipazione che non è il contrario ma piuttosto il completamento della democrazia, attraverso la quale la società civile sorveglia e stimola le istituzioni. Una democrazia della sfiducia organizzata che si confronta con quella della legittimità elettorale. La controdemocrazia diventa parte integrante delle istituzioni e, attraverso una continua sorveglianza e correzione, ne prolunga ed estende l'efficacia.
[177] L. VIZZONI, *L'illecito costituzionale del legislatore (muovendo dalle riflessioni di Enzo Roppo)*, in www.juscivile.it,

dell'Unione[178]. Secondo quest'ipotesi dottrinale, il soggetto danneggiato dalla legge incostituzionale sarebbe legittimato ad azionare dinanzi al giudice civile pretese di risarcimento del pregiudizio subito a causa dell'esercizio *contra ius* del potere legislativo Alessandro Pizzorusso[179], nell'indagare sull'esistenza di tale responsabilità nell'ordinamento italiano, ha evidenziato come, in Francia, tale possibilità sia stata messa a fuoco ancora nel lontano 1938, nella sentenza del Consiglio di Stato *La Fleurette*[180]; mentre in Italia fatica (ancor oggi) ad esser messa in risalto, a causa dei parametri con cui confrontare la legge che tale responsabilità dovrebbe determinare. Inizia, così, a vagliare la configurabilità di una tale responsabilità, legandola all'art. 2043 c.c.: affinché di responsabilità si possa parlare, si deve far leva sulla "*sussistenza di un danno"*[181]*,* nonché sull'"*ingiustizia dello stesso*"[182].

Il caso più noto della responsabilità per atti illegittimi è stato, in Italia, l'espropriazione per pubblica utilità (*ex.* art. 46, l. 25 giugno 1865): ben potendosi ravvisare -nel caso *de quo*- una violazione del principio di uguaglianza[183]. Ma nella valutazione più generale della responsabilità dello Stato, Alessandro Pizzorusso sottolinea che entrerebbero in gioco il più generale principio di legalità, nonché il principio democratico[184].

Nonostante queste costruzioni, nel 2016[185] la Cassazione ha escluso l'esistenza di una tale responsabilità: tale questione, difatti, deve essere valutata nell'ambito dell'esercizio di separazione dei poteri, laddove il giudice, espressione del potere giudiziario, si troverebbe a sindacare su scelte operate dall'organo legislativo[186]. Tale principio, nella valutazione della Corte, risulta di preminente importanza anche a fronte della non effettività o della pienezza della tutela dei cittadini. Essa esclude, inoltre, eventuali analogie con la responsabilità dello Stato per legislazione

[178] La tesi della responsabilità dello Stato per violazione di atti legislativi poi successivamente dichiarati incostituzionali era stata già proposta in dottrina, si veda: L. PALADIN, *Cenni sul sistema delle responsabilità civili per l'applicazione di leggi incostituzionali*, in "Giurisprudenza *costituzionale",* 1960.

[179]A. PIZZORUSSO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi in Italia*, in *Il foro italiano*, Vol. 126, No. 9 (settembre 2003), p. 175 – 176 – 183 – 184.

[180] *Conseil d'État*, 14/01/ 1938, *Société des produits laitiers La Fleurette,* in *Recueil Lebon,* 25.

[181] A. PIZZORUSSO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi in Italia*, cit. A. Pizzorusso ha spiegato come il merito di ammettere una tale responsabilità consistesse «nell'ammettere la possibilità di riconoscere come danno, in senso civilistico, le conseguenze sfavorevoli che un provvedimento legislativo può arrecare a taluni soggetti privati, anche se l'impossibilità di promuovere il controllo della sua costituzionalità ha certamente rappresentato una forte limitazione dei risultati così acquisiti».

[182] *Ivi*, p. 182.

[183] *Ibidem.*

[184] *Ibidem.*

[185]Cassazione civile, sezione III, sentenza 22/11/2016, n. 23730. Il caso trae origine dalla citazione in giudizio della ragione Marche (da parte dell'amministrazione fallimentare di una società) affinché l'autorità giudiziaria ne accertasse la responsabilità ai sensi dell'articolo 2043 c.c. e, per l'effetto, la condannasse al risarcimento del danno, per aver emanato legge regionale n. 25 del 2011, poi dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza n. 307 del 2013. La domanda attorea veniva accolta in primo grado, con conseguente condanna della regione Marche al risarcimento del danno; in Appello la sentenza veniva, invece, riformata perché, pur ravvisando una responsabilità dell'ente regionale assimilabile a quella dello Stato per mancata, inesatta o tardiva trasposizione di direttive dell'UE, non sarebbe stato sussistente nel caso di specie un diritto tutelabile in giudizio. Avverso la sentenza di secondo grado proponeva ricorso per Cassazione l'amministrazione fallimentare sulla base di sei motivi di ricorso, ed in particolare perché la Corte d'Appello, sebbene avesse ravvisato la sussistenza di una responsabilità legislativa della regione Marche, avrebbe poi motivato illogicamente circa l'inapplicabilità del disposto dell'art. 28 Cost. alla fattispecie concreta.

[186] Una scelta giurisprudenziale di tipo diverso, infatti, finirebbe - di fatto- per porre dei pericolosi limiti al legislatore, che si troverebbe in buona sostanza a svolgere un'attività che non sarebbe più realmente libera nei fini, laddove lo Stato fosse tenuto a risarcire i danni patiti dai singoli per effetto degli atti normativi da esso adottati.

contraria all'ordinamento dell'Unione europea, in quanto tale responsabilità ha valore "esterno" [187] a fronte del non rispetto di un obbligo derivante da un ente superiore, e quindi, non "interno" al fine del risarcimento dei cittadini. La Cassazione aderisce, quindi, alla dottrina più estrema che ravvisa nella configurazione di una tale responsabilità una violazione del fine dell'attività legislativa.

Ma la valorizzazione del principio di separazione dei poteri ha senso nell'ambito della funzionalità fisiologica dell'ordinamento, non nell'eventualità in cui, patologicamente, si esca da tale fisiologia: ne dà un esempio A. Poulou, con riferimento alla sindacabilità delle scelte legislative quando queste siano state effettuate in "attuazione" delle misure di *austerity*[188]. In questo caso, difatti, perché salvaguardare il solo principio di separazione dei poteri a scapito del principio democratico? Lo stesso ragionamento si potrebbe effettuare, *mutatis mutandis*, per la gestione dello stato d'emergenza, a maggior ragione in virtù del fatto che lo stato d'emergenza è di per sé un'alterazione dell'equilibrio costituzionale, anche se consentita a livello normativo al fine della conservazione dello stesso.

A proposito della proroga cui si è fatto ampiamente riferimento, occorre chiedersi: lo Stato, ha vigilato a sufficienza affinché il superamento dello stato d'emergenza avvenisse prontamente e nel minor sacrificio possibile di tutti i diritti costituzionali in gioco? E soprattutto, l'ordinamento possiede gli anticorpi per poter reagire nei confronti di un'eventuale lesione del principio democratico?

In questo senso, si può imputare allo Stato (complessivamente inteso) per condotta omissiva, una *culpa in vigilando* (art. 2048 e 2051 c.c.) o, quantomeno, una *culpa in organizzando* (art. 2043 cc), similmente a quanto avviene nel diritto privato in capo a coloro che sono tenuti alla sorveglianza di determinate persone reputate non in grado di ritenersi pienamente conto delle proprie azioni?

In fondo, lo Stato dovrebbe avere un "dovere di vigilanza", un dovere di vigilanza *extra-ordinario* che ha assunto contestualmente all'assunzione *extra-ordinaria* dei poteri di emergenza.

Sul piano civilistico si è fatto riferimento alla responsabilità extracontrattuale, si potrebbe, però, ragionare anche di responsabilità contrattuale. Con la proclamazione dello stato d'emergenza, lo Stato ha assunto su di sé l'intera gestione della pandemia, in una sorta di contratto stipulato con i cittadini al fine di raggiungimento di un determinato scopo:

[187] M. CAPUTO, *La responsabilità dello Stato per attività legislativa non esiste, Nota a Cass. Civ., Sez. III, sent. n. 23730 del 22/11/2016, Est. Di Amato,* in *iurisprudentia.it*. Al riguardo, in questo caso si giustifica in virtù della *primauté* del diritto comunitario su quello italiano, nonché del principio di leale collaborazione tra Stati membri, per cui la condotta dello Stato italiano può essere considerata *non iure* soltanto sul piano sovranazionale, ma non su quello interno.

[188] A. POULOU, *Risposte giudiziarie alle misure di austerità: il caso della Grecia*, in C. MARGIOTTA (a cura di), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 139- 161. L'Autrice analizza il complesso rapporto della distribuzione dei compiti tra organi costituzionali (Corti e Parlamenti) in ordine alla sindacabilità delle scelte del Parlamento, attuate per ottemperare all'obbligo di attuazione delle misure di *austerity*. A tal proposito, l'Autrice afferma: «Questa regola generale di distribuzione dei compiti tra organi costituzionali- Corti e Parlamenti- trova tuttavia applicazione quando l'ordinamento democratico funziona correttamente. Nondimeno, si può sostenere che, durante la crisi dell'Eurozona, l'equilibrio tra i diversi organi costituzionali si sia alterato in maniera significativa. Le politiche sociali attuate nel rispetto delle condizioni di assistenza finanziaria sono state sottratte al dibattito pubblico e allo scrutinio parlamentare» (p. 156).

il superamento dell'emergenza. In questo caso, si potrebbe configurare una violazione della responsabilità contrattuale (configurabile *ex* art. 1218 c.c.) conseguente all'inadempimento di un'obbligazione assunta (superamento della pandemia)? Lo Stato, prorogando oltre il tempo previsto dalla legge lo stato d'emergenza, non ha già, di per sè, violato il principio democratico che sopporta la configurazione dello stato d'emergenza soltanto entro limiti ben definiti *ex ante*?

Si è visto che, facendo riferimento ad un'eventuale configurabilità di una responsabilità statuale a fronte della gestione della pandemia, l'indagine si è svolta sul piano del diritto civile. Perché, allora, non far ricorso direttamente al diritto costituzionale? In realtà, la stessa Costituzione è un contratto ("*pactum consociationis"*) tra Stato e cittadini e, a fronte di un'eventuale non rispetto di questo patto fondamentale, si dovrebbe ricorrere in primo luogo ai garanti della Costituzione e, quale *extrema ratio*, all'invocazione del terribile potere costituente. Per questo, sarebbe auspicabile disciplinare, almeno *pro-futuro*, una *"responsabilità dello Stato per violazione della Costituzione"*, nel rispetto e per la difesa del principio democratico, in questo modo, difatti, si configurerebbe un rimedio interno al sistema ordinamentale e si immaginano già i cultori di diritto processuale ragionare di rapidi strumenti dell'urgenza da approntare al fine di assicurarne una garanzia previa; piuttosto che di una postuma, ed eventuale, risarcitorietà.

Si deve concludere che la costituzionalità di ciascuna misura adottata durante lo stato d'emergenza debba necessariamente essere valutata all'interno di una visione olistica[189], che tenga conto dell'intera gestione della pandemia (ed in caso altresì della condotta dei suoi gestori), e che abbia come fine il superamento dell'emergenza sanitaria, nel più breve tempo possibile e nella migliore salvaguardia dello Stato costituzionale e democratico. Per questo l'obbligo vaccinale (accertata la disponibilità delle dosi), a parere di chi scrive, sarebbe stata la strada più coerente; al contrario, l'adozione del *green pass,* una misura non pienamente efficiente.

A conclusione, non si può non ammettere che l'emergenza sia diventata un valido punto di partenza per ragionare su come intervenire *pro futuro,* a tutela dell'ordinamento democratico. La pandemia da *Covid-19* ci ha colti alla sprovvista, ma ci ha fatto conoscere - e riconoscere - le fragilità del sistema e ci ha posto davanti al necessario compito, non disertabile, che ne deriva: quello di intervenire in futuro, nella direzione del massimo consolidamento della democrazia.

[189] Ed è proprio la visione olistica che ci porta a ragionare oltre lo Stato italiano, sul piano internazionale: si potrebbe configurare, a tutela della salute pubblica, una responsabilità statuale di eventuali Stati esteri per la diffusione della pandemia? Segnalo, per una attenta valutazione del conflitto tra *jus imperii* e diritto alla salute, un articolo cui ho avuto l'onore di contribuire: S. ADAMO, *L'eterno conflitto tra Jus imperii e tutela del diritto alla salute,* in *Sanità Pubblica e Privata,* fasc. n. 1/2021.

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 199

I "PIANI NAZIONALI" 202

ATTI AMMINISTRATIVI E GIUDIZIARI 211

DOSSIER: IL PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA P.A. 236

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 personal*i" 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 l 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, 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, 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 l, 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 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 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, **i**l "*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 statale ordinario[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.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, 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) Norme generali di sviluppo dei sistemi informativi delle P.a. e per l'utilizzo del digitale nell'azione amministrativa (negli artt. 31 e 32).

Negli obiettivi, un secondo gruppo di disposizioni investe le modalità organizzative interne delle pubbliche Amministrazioni al fine di implementare il loro attuale livello 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 <II 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": u*na 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)

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA RISOLUZIONE DEL CONTRATTO DI APPALTO A SEGUITO DI INFORMATIVA ANTIMAFIA INTERDITTIVA: L'ESPERIENZA DI UN ENTE DI PICCOLE DIMENSIONI

di Ciro Giardinetto, Segretario Comunale

Sommario:

I. CAPITOLO I: L'INTERDITITVA ANTIMAFIA E I SUOI EFFETTI SUI CONTRATTI PUBBLICI……..
Premessa ……...3
1. Analisi normativa della informativa antimafia: fonti, *ratio* e disciplina ……..4
2. Le delimitazioni dell'ambito discrezionale della Pubblica Amministrazione: i poteri della Prefettura ……6
3. Gli effetti dell'interdittiva antimafia sui contratti pubblici. La risoluzione contrattuale e l'escussione della cauzione definitiva ……8
II. CAPITOLO II: LA RISOLUZIONE CONTRATTUALE A SEGUITO DELL'INFORMAZIONE ANTIMAFIA: IL CASO DEL COMUNE DI CORBARA……
1. Le determinazioni assunte dal Comune di Corbara a seguito dell'informazione antimafia ……....11

2. Richiesta di escussione della cauzione definitiva a seguito della sopravvenienza della interdittiva antimafia 12
3. La decisione del Tar Napoli: sentenza n. 2177/2022 14
Conclusioni 16

Premessa.

Le interdittive antimafia raffigurano un importante presidio di legalità per preservare l'economia dall'infiltrazione criminale. Si tratta di provvedimenti fortemente restrittivi, in grado di paralizzare l'attività dell'impresa compromessa con le mafie, così salvaguardando l'ordine pubblico economico.

L'adozione dell'informazione interdittiva antimafia - rispondendo ad una *ratio* di tutela anticipata dell'ordine pubblico economico a fronte del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata - produce un effetto di incapacità giuridica parziale e temporanea in capo al soggetto destinatario, a cui è precluso intrattenere rapporti con le Pubbliche Amministrazioni in quanto considerato "inaffidabile".

Infatti, il privato interdetto non può ottenere atti ampliativi dall'Amministrazione né stipulare contratti pubblici che, qualora già conclusi, devono essere risolti dall'amministrazione ai sensi dell'art. 108 del D.Lgs 50/2016.

Trattasi di un'attività vincolata non avendo l'amministrazione comunale alcun margine di apprezzamento in ordine alla incapacità di contrarre della società colpita da interdittiva antimafia.

I provvedimenti adottati dalle amministrazioni rappresentano la logica e vincolata conseguenza del provvedimento prefettizio.

Le stazioni appaltanti possono evitare di risolvere il contratto nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, nel caso di forniture di beni e servizi essenziali per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

Soprattutto, in Comuni di piccole dimensioni detti provvedimenti prefettizi producono effetti che richiedono interventi rapidi da parte delle Amministrazioni, le quali devono assicurare la continuità del servizio.

La tematica oggetto del presente elaborato è generata da una peculiare vicenda che ha interessato il Comune di Corbara che, nel 2018, a seguito di espletamento di una gara - *ex* art. 60 D.Lgs 50/2016 - affidava il

servizio di raccolta porta a porta, trasporto, conferimento e recupero/smaltimento dei rifiuti raccolti in forma differenziata sul territorio comunale, ad una ditta specializzata nel settore colpita, successivamente, da interdittiva antimafia.

Alla stregua della normativa di settore, la stazione appaltante procedeva alla risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 108 del D.Lgs 50/2016 e alla successiva richiesta di escussione della cauzione definitiva, indicando quale data di cessazione del rapporto il 01.09.2021. Ciò al fine di non interrompere improvvisamente il servizio, anche in considerazione della complessa situazione emergenziale connessa al COVID19, che imponeva la necessità di assicurare il servizio a tutela della salute pubblica.

Vedremo, nel prosieguo del lavoro, come anche un Ente di piccole dimensioni, attraverso la sua esperienza, può rappresentare il terreno elettivo per poter contribuire a delineare in modo più nitido la *ratio* e la portata applicativa della disciplina dell'interdittiva antimafia.

Particolare attenzione sarà destinata agli strumenti che la disciplina in parola appresta nel farsi carico della posizione delle amministrazioni pubbliche e alle scelte effettuate dal Comune per garantire che il servizio in parola, *medio tempore*, venisse assicurato senza soluzione di continuità.

CAPITOLO I: L'interdititva antimafia e i suoi effetti sui contratti pubblici

1. Analisi normativa della informativa antimafia: fonti, *ratio* e disciplina.

La lotta alle organizzazioni criminali trova un utile strumento nell'istituto della informativa antimafia[1]: una delle principali misure volte a contrastare il coinvolgimento di associazioni di stampo mafioso nell'ambito dei rapporti economici tra Pubblica Amministrazione e privati.

Tale informativa, infatti, consente al Prefetto territorialmente competente di estromettere un imprenditore dai rapporti contrattuali con le Pubbliche Amministrazioni, a seguito di indagini che portano a valutare immeritevole di "fiducia" il soggetto privato.

L'autorità prefettizia, attraverso la misura della informativa, esprime un giudizio motivato (trattandosi di un provvedimento amministrativo[2]) in chiave preventiva sul rischio di una possibile infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa privata[3].

La *ratio* dell'istituto in esame risiede nella salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra imprese e buon andamento dell'Amministrazione Pubblica[4], difatti il D.Lgs n. 159 del 2011, ha introdotto detta istituto di carattere preventivo, il quale trova fondamento negli accertamenti effettuati dagli organi di polizia,

[1] La fonte normativa dell'istituto oggetto del presente contributo si rinviene nel c.d. Codice antimafia e delle misure di prevenzione, d.lgs. n. 159 del 2011 agli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, come modificato e integrato dai decreti legislativi 15 novembre 2012, n. 218 e 13 ottobre 2014, n. 153. Originariamente l'istituto fu introdotto nell'ordinamento dalla legge n. 575 del 1965, poi rafforzata dalla legge Rognoni-La Torre, che predispose il meccanismo delle comunicazioni antimafia. La svolta del sistema fu data dalla legge delega n. 136 del 2010 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), di cui è promanazione il Codice delle leggi antimafia.

[2] Sugli elementi del provvedimento amministrativo e sulla disciplina in generale dello stesso la letteratura è vasta, *ex multis*P. VIRGA, Il provvedimento amministrativo, Milano, 1968; cfr. Cons. St., sez. III, sent. n. 1743 del 2016, Cons. St., sez. III, 31 dicembre 2014, n. 6465.

[3]G. AMARELLI, S. DAMIANI, Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici, Giappichelli Editore, 2019;

[4]cfr. ancora Cons. St., sez. III, sent. n. 1743 del 2016, Cons. St., sez. III, 31 dicembre 2014, n. 6465.

successivamente sottoposti alla valutazione del Prefetto territorialmente competente[5].

Avendo tale figura natura preventiva, la finalità dell'informativa si sostanzia nell'anticipazione della soglia di difesa sociale, in modo tale da garantire una forma di tutela avanzata contro le attività della criminalità organizzata[6].

Da ciò ne consegue, *in primis,* che l'indagine posta alla base dell'informativa non dovrà necessariamente avere ad oggetto accertamenti di carattere definitivo ma potrà anche basarsi su fattori indiziari, sintomatici, da cui ricavare elementi bastevoli a far emergere il pericolo di un tentativo di ingerenza nell'attività imprenditoriale di associazioni criminali[7].

L'ottica del legislatore delle leggi c.dd. antimafia si pone anche in una clausola di bilanciamento: se da un lato deve garantirsi la fiducia e la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, dall'altro è fortemente sentita anche l'esigenza di incentivare e coinvolgere l'iniziativa economica di soggetti privati. Si tratta di due poli opposti aventi entrambi una matrice costituzionale e comunitaria.

È sufficiente anche un mero giudizio di possibilità sulla circostanza che l'attività di impresa privata possa agevolare l'attività di soggetti legati a traffici o commerci di stampo malavitoso[8].

Va da sé che la base indiziaria deve rispettare determinati standard: la sussistenza di infiltrazioni o collegamenti deve innanzitutto risultare da un quadro d'insieme logico e attendibile; le componenti sono da

[5]Sulla valutazione effettuata dal Prefetto in ambito di informativa antimafia ci si soffermerà nel proseguo, trattandosi di un delicato passaggio vista l'ampia discrezionalità vigente in materia.

[6] La giurisprudenza è pacifica in tal senso, recentemente tale orientamento è stato ribadito dal Cons. St., sent. del 21 aprile 2017, n. 1866.

[7] Sul punto, *ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, sent. 23 febbraio 2015, n. 898, si v. anche P. PIRRUCCIO, *L'informativa antimafia prescinde dall'accertamento di fatti penalmente rilevanti* (Nota a T.a.r. Lazio, sez. III, 31 luglio 2008, n. 7786, Soc. Alfa marmi c. Min. sviluppo economico), in Giur. merito, 1/2009.

[8] cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, 18 aprile 2011, n. 2342; 6 settembre 2011, n. 5019; 12 novembre 2011, n. 5130; 19 gennaio 2012, n. 254; 5 marzo 2012, n. 1240; 9 maggio 2012, n. 2678; 15 maggio 2012, n. 2806; 23 luglio 2012, n. 4208; 5 marzo 2013, n. 1329; sez. VI, 6 agosto 2013, n. 4119; sez. III, 4 settembre 2013, n. 4414; 28 settembre 2015, n. 4527; 1° dicembre 2015, n. 5437; TAR Lazio, Roma, sez. II, 2 marzo 2011, n. 1951; TAR Campania, Napoli, sez. I, 17 giugno 2011, n. 3242; 7 luglio 2011, n. 3622; 5 giugno 2012, n. 2628; 20 giugno 2012, n. 2882; 15 ottobre 2012, n. 4127; 23 ottobre 2013, n. 4674; 6 febbraio 2014, n. 858; TAR Calabria, Reggio Calabria, 4 giugno 2012, n. 401; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 2 luglio 2012, n. 1875; TAR Basilicata, Potenza, 29 aprile 2013, n. 210; TAR Piemonte, Torino, sez. I, 10 dicembre 2014, n. 1923

considerarsi in una visione unitaria e devono condurre, univocamente, alla deduzione di un tentativo di ingerenza nell'attività del privato esercente da parte dell'organizzazione criminale: è necessario il carattere dell'oggettiva significatività degli elementi indiziari.

Al fine di agevolare l'attività delle Stazioni Appaltanti, l'emissione della informazione interdittiva antimafia, comporta a carico dell'impresa anche l'impossibilità di iscrizione nella c.d. *white list*[9]: trattasi di elenchi istituti presso ogni Prefettura, di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazioni mafiose[10].

2. Le delimitazioni dell'ambito discrezionale della Pubblica Amministrazione: i poteri della Prefettura.

La *ratio* della informativa risiede nella massima anticipazione della soglia di tutela dell'azione di prevenzione in ordine ai pericoli di inquinamento mafioso.

La scelta prefettizia si basa sul ragionevole convincimento di un condizionamento mafioso. Il provvedimento caratterizzandosi per[11] l'astrattezza dei dati, le presunzioni, gli elementi indiziari, si rende

[9] La normativa di riferimento è data dall'art. 1, commi 52-57, della legge n. 190 del 6 novembre 2012, come modificata dal d.l. 190/2014, e nel d.P.C.M. 18 aprile 2013, che ne detta le modalità operative.

[10] Ricorda Piemontese (2021) che il rilievo dei pubblici appalti per l'economia mafiosa era stato già evidenziato da Giovanni Falcone in un contributo per la Rivista della Guardia di finanza, scritto nel 1991. Per il concetto di "mafia imprenditrice", v. Arlacchi (1983). Della pericolosità della "mafia imprenditrice" appare ben consapevole il giudice amministrativo: cfr. Cons. Stato, sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758, laddove afferma che «i fenomeni criminali di cui sono espressione le organizzazioni e le attività mafiose, in effetti, hanno progressivamente assunto, nel corso dei decenni, carattere sempre più "asimmetrico", nel senso che metodi e obiettivi hanno sempre più accentuato i caratteri della adattabilità alle circostanze più favorevoli al profitto ingente e facile, della imprevedibilità di strategie grazie alla estrema flessibilità nel mutamento di operazioni, alleanze e strategie e della graduale, ma costante penetrazione, con una serie di atti apparentemente non eccezionali o eclatanti, nei più diversi contesti della economia legale, e con una proiezione ormai anche internazionale».

[11] Il provvedimento ostativo a carattere antimafia è fondato sulla base di elementi sintomatici ed indiziari, come ad esempio una condanna penale non irrevocabile, la pregressa adozione di misure cautelari, coinvolgimenti in indagini penali, frequentazioni o parentele con soggetti notoriamente malavitosi, ecc. «In questo quadro di, per vero, manifesta e, peraltro dichiarata, labilità probatoria anche i legami di natura parentale assumono pregnante rilievo qualora emerga un intreccio di interessi economici e familiari, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'oggettivo pericolo che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare abbiano a porsi come strumento atto a diluire e a travisare aspetti di infiltrazione mafiosa nell'impresa oggetto di attenzione prefettizia» così L. M. DELFINO, *L'eccesso di potere nelle interdittive antimafia*, Intervento tenuto il 16 dicembre 2015 presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria nel seminario di studio su "Il controllo delle giurisdizioni sulla discrezionalità amministrativa".

facile bersaglio del sindacato giurisdizionale sulla presenza o meno della figura sintomatica di eccesso di potere[12].

Sulla scorta di quanto visto finora, è naturale giungere alla conclusione che l'attività del Prefetto fa leva su un margine di apprezzamento discrezionale molto ampio, quasi senza precedenti[13].

Essendo la stessa una misura di carattere preventivo, prescinde dall'accertamento di singole responsabilità penali nei confronti dei soggetti che hanno rapporti con la Pubblica Amministrazione nello svolgimento dell'attività imprenditoriale: ciò che rileva sono gli accertamenti compiuti dai diversi organi di polizia, poi valutati dal Prefetto territorialmente competente.

La misura interdittiva non deve necessariamente collegarsi ad accertamenti in sede penale di carattere definitivo e certi sull'esistenza della contiguità dell'impresa con organizzazioni malavitose, e quindi del condizionamento in atto dell'attività d'impresa[14].

Si è sostenuto in giurisprudenza che gli elementi posti a base dell'informativa possono essere anche penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione[15].

La giurisprudenza amministrativa ha più volte sottolineato la necessità di un collegamento logico tra i vari elementi fattuali su cui si basa la misura interdittiva, tali da andare oltre quella che è la soglia del mero sospetto, per arrivare ad un livello superiore a quello della ipotesi

[12] La bibliografia in tema di eccesso di potere è vasta, tra le fonti più autorevoli: si v. V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000; M. D'AMELIO e A. AZARA, *Novissimo Digesto Italiano*, voce Eccesso di potere, 23 Cfr. L. COSTANZO, *Il controllo del giudice amministrativo sull'informativa antimafia*, www.federalismi.it, 2017.

[13] L. COSTANZO, *Il controllo del giudice amministrativo sull'informativa antimafia*, www.federalismi.it, 2017.

[14] Lo stesso legislatore ha elencato i c.dd. delitti-spia, dell'infiltrazione mafiosa, di cui all'art. 84, comma 1, lett. a), del d. lgs. n. 159 del 2011, cioè delitti indicativi di un approccio mafioso al settore dei pubblici appalti e di una "presunzione di mafiosità", poggiante sulla valutazione compiuta "a monte" dal legislatore. La norma citata difatti statuisce che «le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte: a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356».

[15] Cons. St., sez. III, sentenza del 20 dicembre 2017, n. 12.

astratta della possibilità dell'infiltrazione mafiosa. Così i contatti, le frequentazioni, le conoscenze, i rapporti di colleganza, amicizia con titolari, soci amministratori, dipendenti dell'impresa con soggetti raggiunti da provvedimenti di carattere penale o da misure di prevenzione antimafia, sono elementi che possono, in astratto, assumere rilevanza nel momento in cui non siano frutto di casualità. Se, da un lato è irrilevante un episodio isolato, stante la logica del "*più probabile che non",* non lo sono invece dall'altro i contatti che l'imprenditore intrattiene direttamente o a mezzo intermediario, con soggetti colpiti da provvedimenti antimafia.

In merito al criterio del "*più probabile che non"* in giurisprudenza è stato osservato che l'impianto motivazionale dell'informativa antimafia deve fondarsi su una rappresentazione complessiva, imputabile all'autorità prefettizia, degli elementi di permeabilità criminale che possono influire anche indirettamente sull'attività d'impresa, la quale si viene a trovare in una condizione di potenziale asservimento o, comunque, di condizionamento, rispetto alle iniziative della criminalità organizzata di stampo mafioso (15 mettere sentenza più probabile che non stampata).

La enunciata regola del "*più probabile che non",* integra un criterio di giudizio di tipo empirico-induttivo, che ben può essere integrato da dati di comune esperienza, evincibili dall'osservazione dei fenomeni sociali, qual è quello mafioso, e che risente della estraneità al sistema delle informazioni antimafia di qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio, poiché simile logica vanificherebbe la finalità anticipatoria dell'informazione antimafia, che è quella di prevenire un grave pericolo e non già quella di punire, nemmeno in modo indiretto, una condotta penalmente rilevante.

Sul significato di questa regola, si può dire che l'interdittiva antimafia, per la sua natura cautelare e per la sua funzione di massima anticipazione della soglia di prevenzione, non richiede la necessaria

prova di un fatto, ma la sola presenza di una serie di indizi in base ai quali sia plausibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un possibile condizionamento da parte di queste. Pertanto, ai fini della sua adozione, da un lato, occorre non già provare l'intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali, secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; dall'altro lato, detti elementi vanno considerati in un modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri.

3. Gli effetti dell'interdittiva antimafia sui contratti pubblici. La risoluzione contrattuale e l'escussione della cauzione definitiva.

In presenza di un'informazione antimafia le stazioni appaltanti devono procedere alla revoca dell'aggiudicazione o, se la stipulazione del contratto è già intervenuta, alla risoluzione del contratto poiché l'avvenuta "interdittiva antimafia" determina un'incapacità giuridica *ex lege*[16] ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinano (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la P.A.[17]

In particolare, l'art. 94, comma 2, stabilisce che "Qualora il prefetto non rilasci l'informazione interdittiva entro i termini previsti, ovvero nel caso di lavori o forniture di somma urgenza di cui all'articolo 92, comma 3 qualora la sussistenza di una causa di divieto indicata nell'articolo 67 o gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, ed all'articolo 91, comma 6, siano accertati successivamente alla stipula del contratto, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, salvo quanto previsto al comma 3,

[16] parere AG 68/15/AC del 21.5.2015
[17] Cons. Stato, sez. IV, 2 luglio 2016 n. 3247; Ad. Plen. n. 3/2018; conf. Ad Plen. n. 23/2020.

revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite". Altresì l'art. 108, comma 2, del D.Lgs. 50/2016 prevede che "Le stazioni appaltanti devono risolvere un contratto pubblico durante il periodo di efficacia dello stesso qualora: (…) b) nei confronti dell'appaltatore sia intervenuto un provvedimento definitivo che dispone l'applicazione di una o più misure di prevenzione di cui al codice delle leggi antimafia e delle relative misure di prevenzione, ovvero sia intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato per i reati di cui all'articolo 80".

Pertanto, l'interdittiva antimafia vincola la stazione appaltante a risolvere il contratto essendo ogni successiva statuizione di questi ultimi soggetti dovuta e vincolata a fronte del giudizio di disvalore dell'impresa e non deve essere corredata da alcuna specifica motivazione[18], essendo l'apprezzamento (con gli effetti che ne discendono sull'impossibilità di mantenere rapporti giuridici con la P.A.) "riservato in via esclusiva all'Autorità di pubblica sicurezza e non può essere messo in discussione da parte dei soggetti che alla misura di interdittiva devono prestare osservanza"[19].

Non residua in capo alla Stazione Appaltante alcuna possibilità di sindacato nel merito dei presupposti che hanno indotto il Prefetto alla sua adozione, atteso che si tratta di un provvedimento volto alla cura dell'ordine e della sicurezza pubblica nel settore dei trasferimenti e di impiego di risorse economiche dello Stato, degli enti pubblici e degli altri soggetti contemplati dalla normativa in materia.

Invero, in fase di esecuzione del contratto il potere discrezionale riconosciuto alla P.A. è estremamente ridotto atteso che il contratto potrebbe essere conservato solo in presenza di interessi contingenti

[18] T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 6 luglio 2020, n. 1285.
[19] Tar Sicilia - Catania, n. 355/2021, cit.;

quali quelli di pubblica utilità che indurrebbero a ritenere la prevalenza di questi sulle esigenze di tutela antimafia.

Nel caso di conservazione del contratto, la rilevata discrezionalità amministrativa imporrebbe alla P.A. di giustificare una tale scelta eccezionale attraverso una motivazione c.d. rafforzata.

Una delle ipotesi di conservazione del contratto è cristallizzata nell'art. 94, comma 2, del codice antimafia, il quale prevede che nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

Conseguentemente alla risoluzione contrattuale, secondo costante giurisprudenza amministrativa, la stazione appaltante ha la possibilità di escutere la cauzione definitiva *ex* art. 103, del D.Lgs 50/2016. In particolare, se sotto il profilo soggettivo, l'informativa antimafia costituisce una sopravvenienza non prevedibile, tuttavia sicuramente conosciuti, o conoscibili, dall'impresa colpita sono i fatti posti a fondamento dell'interdittiva. I giudici di Palazzo Spada hanno infatti statuito che "Le conseguenze patrimoniali della risoluzione del contratto, ivi compresa la sanzione della violazione dell'obbligo di diligenza, comporta necessariamente la responsabilità per i danni incolpevolmente subiti dalla Stazione Appaltante per il "mancato adempimento" del contratto, conseguente al sopravvenire dell'interdittiva"[20].

CAPITOLO II: La risoluzione contrattuale a seguito dell'informazione antimafia: il caso del Comune di Corbara

1. Le determinazioni assunte dal Comune di Corbara a seguito dell'informazione antimafia.

[20] Cons Stato, sez III n.6052 del 24/10/2018, nello stesso senso, id. n. 5533 del 29/12/2016.

Nell'anno 2017 il Comune di Corbara indiceva una gara (ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs 50/2016) per il servizio di raccolta porta a porta, trasporto, conferimento e recupero/smaltimento dei rifiuti raccolti in forma differenziata sul territorio comunale.

A seguito dell'espletamento della gara il servizio veniva aggiudicato alla società OMISSIS, la quale in data 21.05.2018 stipulava il contratto di appalto.

Successivamente alla conclusione del contratto *de quo*, la Prefettura territoriale notiziava l'amministrazione comunale che nei confronti della società era intervenuto provvedimento amministrativo ostativo antimafia, promanato ai sensi dell'art. 91, comma 7 bis del D.Lgs n. 159/2011 dalla Prefettura di Napoli.

In conseguenza di ciò, l'amministrazione comunale si determinava per la risoluzione contrattuale, e, successivamente, richiedeva l'escussione della cauzione definitiva[21].

Detti provvedimenti venivano impugnati nei termini dalla società OMISSIS dinanzi il Tribunale Amministrativo di Napoli.

Orbene, prima di esporre le conclusioni dei Giudici Partenopei, è necessario soffermarci sul contenuto dei provvedimenti conseguenziali addottati dall'amministrazione civica aventi ad oggetto la risoluzione contrattuale, la richiesta di escussione della cauzione definitiva e l'affidamento diretto del servizio ad altra società.

Innanzitutto, occorre evidenziare che l'amministrazione comunale ha adottato un provvedimento di risoluzione essendo l'interdittiva antimafia intervenuta in fase di esecuzione del contratto. Sul punto, la determina richiama l'art. 108 del D.Lgs 50/2016 secondo il quale le stazioni appaltanti risolvono il contratto qualora, durante il periodo di efficacia dello stesso, sia intervenuto un provvedimento definitivo che disponga l'applicazione di una o più misure di prevenzione di cui al

[21] In ossequio alla normativa di settore, la deducente Amministrazione ha prontamente segnalato all'ANAC il disposto provvedimento di risoluzione. Conseguentemente, l'Anac ha provveduto all'inserimento dell'annotazione nel Casellario informatico.

codice delle leggi antimafia e delle relative misure di prevenzione nei confronti dell'appaltatore.

Al riguardo, la determinazione è sorretta da costanti orientamenti giurisprudenziali del Consiglio di Stato, il quale ha affermato che l'avvenuta interdizione determina, per l'effetto, un'incapacità giuridica *ex lege* ad intrattenere rapporti giuridici con la pubblica amministrazione. Trattasi di una misura tipica che accerta, ai sensi dell'art. 4, comma 4, del D.Lgs n. 490/1994, il pericolo di condizionamento dell'impresa da parte della criminalità organizzata, non residuando in capo all'amministrazione alcuna possibilità di sindacato nel merito dei presupposti che hanno condotto il Prefetto alla sua adozione.

Ma vi è di più. La determina, nella parte motivazionale, evidenzia come la intervenuta risoluzione sia da qualificarsi come vincolante, non lasciando all'amministrazione comunale alcun margine discrezionale di apprezzamento in ordine alla incapacità di contrarre della OMISSIS. Inoltre, evidenziata la natura conseguenziale e doverosa della determinazione assunta, si rileva l'assenza di interessi contingenti quali quelli di "pubblica utilità" che indurrebbero a conservare il contratto.

Invero, sul punto, con successiva determinazione, al fine di non interrompere improvvisamente il servizio di pubblica utilità, ricorrendone le ragioni di "estrema urgenza" derivanti da eventi "imprevedibili", e ricevuta l'indisponibilità del primo ed unico soggetto utilmente collocato in graduatoria, l'amministrazione ha affidato il servizio alla ad una ditta sotto il controllo pubblico, nelle more dell'espletamento di una nuova gara ad evidenza pubblica.

Siffatta scelta è stata giustificata attraverso una motivazione cd. rafforzata in cui l'amministrazione ha evidenziato la necessità di non interrompere improvvisamente il servizio, anche in considerazione della complessa situazione emergenziale connessa al COVID19, che

imponeva la necessità, di assicurare il servizio a tutela della salute pubblica.

2. Richiesta di escussione della cauzione definitiva a seguito della sopravvenienza della interdittiva antimafia.

A seguito e per l'effetto del provvedimento di risoluzione contrattuale, l'amministrazione comunale ha richiesto, a norma dell'art. 103 del D.Lgs 50/2016, l'escussione della cauzione definitiva potendosi addebitare la risoluzione alla OMISSIS chiamata, pertanto, a rispondere del mancato adempimento.

Infatti, se, da un lato, l'informativa antimafia rappresenta una sopravvenienza, i fatti che ne costituiscono il fondamento giustificativo sono sicuramente conosciuti, o conoscibili, dalla OMISSIS e ricadono nella sua "sfera di signoria", non potendo di certo essere sussunti nella fattispecie esimenti del caso fortuito, forza maggiore o fatto del creditore.

L'impossibilità ad adempiere è stata cagionata dalla OMISSIS resasi protagonista dei fatti richiamati dalla informativa prefettizia, pertanto, non par dubbio che tale evento ricada nell'ambito di operatività della garanzia offerta dalla cauzione definitiva essendo la stessa posta a presidio - *ex* art. 103 D.Lgs 50/2016 - "dell'adempimento di tutte le obbligazione del contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse, nonché a garanzia del rimborso delle somme pagate in più all'esecutore rispetto alle risultanze della liquidazione finale, salva comunque la risarcibilità del maggior danno verso l'appaltatore".

Dall'altro canto, lo stesso art. 7 del contratto di appalto stipulato con la OMISSIS ha stabilito che "la garanzia copre l'intero periodo contrattuale restando vincolata sino a quando saranno state definite tutte le contestazioni e vertenze che fossero, eventualmente, insorte nel corso dell'espletamento del contratto".

Sul punto, costante e copiosa giurisprudenza amministrativa ha affermato che, sotto il profilo soggettivo l'informativa antimafia costituisce una sopravvenienza non prevedibile, collegata ad elementi e fatti sicuramente conosciuti dall'impresa incisa, e comunque costituisce una circostanza oggettivamente addebitabile all'appaltatore soggetto a fenomeni di infiltrazione mafiosa, che, in conseguenza è quindi tenuto a rispondere del mancato adempimento mediante l'attivazione delle previste penali e fideiussioni. Le conseguenze patrimoniali della risoluzione del contratto, ivi compresa la sanzione della violazione dell'obbligo di diligenza, comporta necessariamente la responsabilità per i danni incolpevolmente subiti dalla Stazione Appaltante per il "mancato adempimento" del contratto[22].

In conseguenza di ciò, il Comune di Corbara ha - con successivo provvedimento- richiesto l'escussione della cauzione definitiva.

3. La decisione del Tar Napoli: sentenza n. 2177/2022.

Con i motivi aggiunti la OMISSIS ha contestato le determinazioni con le quali la resistente amministrazione ha disposto (previo contraddittorio) la risoluzione del rapporto contrattuale, in pedissequa esecuzione dell'informativa antimafia interdittiva, nonché l'incameramento della cauzione definitiva.

Nella sentenza n. 2177/22 i Giudici Partenopei hanno proceduto, innanzitutto, ad esaminare la fondatezza della interdittiva antimafia e successivamente la legittimità delle determinazioni conseguenziali adottate.

Con particolare riferimento ai provvedimenti emanati dall'amministrazione di Corbara, la OMISSIS – a sua difesa - ha sostenuto che, a prescindere dalla fondatezza dell'interdittiva antimafia, l'Ente non avrebbe potuto escludere la ricorrente senza

[22] Cons. Stato sez. III, n. 5039 del 21 giugno 2022; Cons. Stato sez. II, n. 7810 del 22 settembre 2021; Cons. Stato sez. III, n. 6052 del 24 ottobre 2018, 29 settembre 2016 n. 5533.

alcuna valutazione discrezionale, poiché l'adozione dell'interdittiva non è causa di esclusione automatica, *ex* art. 80, co. 2, del d.lgs. n. 159/2011. L'Amministrazione avrebbe dovuto valutare la portata di circostanze conseguenti al provvedimento prefettizio. La società ricorrente ha sostenuto che il rinvio operato dall'art. 80, co. 2, del codice dei contratti pubblici all'art. 92, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 159/2011 andrebbe esteso all'art. 94, tra cui il co. 3, pervenendo al risultato di non dover escludere l'operatore economico "nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi" (art. 94, co. 3, cit.).

La censura è stata disattesa dal T.a.r. Napoli.

A giudizio dello stesso, nel caso di specie, come ribadito da costante giurisprudenza amministrativa, si configura la doverosità dell'esclusione da parte del Comune di Corbara, non residuando in capo allo stesso spazi per una valutazione discrezionale.

Il provvedimento di cd. "interdittiva antimafia" ha determinato l'impossibilità per la OMISSIS - che di esso è destinatario - ad essere titolari di rapporti con la pubblica amministrazione ovvero di quelle situazioni giuridiche soggettive che determinino rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione.

Pertanto, l'atto di ritiro del Comune di Corbara si mostra coerente con l'esigenza di sottrarre la posizione di contraente della Pubblica Amministrazione al destinatario dell'interdittiva, la quale esclude che l'imprenditore sia da considerarsi come "affidabile" e possa essere, di conseguenza, titolare di rapporti contrattuali con la predetta amministrazione.

Si è in presenza di un provvedimento valido, legittimo ed efficace.

Con ulteriori motivi aggiunti la OMISSIS ha impugnato la determinazione con cui il Comune di Corbara ha richiesto l'escussione della cauzione definitiva per i motivi suesposti.

Sul punto, la ricorrente ha eccepito che l'art. 103 del codice dei contratti pubblici (per il quale le stazioni appaltanti hanno il diritto di valersi della cauzione per l'eventuale maggiore spesa sostenuta per il completamento dei servizi nel caso di risoluzione del contratto in danno dell'esecutore) atterrebbe al mancato o inesatto adempimento delle prestazioni di ordine tecnico, non ricadendovi la risoluzione o recesso o decadenza come conseguenza dell'interdittiva; denunciando, pertanto, il carattere vessatorio dell'incameramento della cauzione, non allineato alla cessazione del rapporto contrattuale.

Anche dette censure sono state ritenute prive di pregio.

Invero, l'adito Giudice ha rilevato in parte qua che l'art. 103 del d.lgs. n. 50/2016 (che prevede l'escussione della garanzia che l'esecutore è obbligato a costituire per il mancato o inesatto adempimento) è applicabile anche in caso di emanazione di una successiva informazione antimafia, riconnettendosi per un verso a un fattore comunque imputabile al contraente privato e, per altro verso, dovendosi preservare la posizione della stazione appaltante incolpevole[23].

Infine, alcun rilievo può assumere la circostanza che l'incameramento della cauzione sia stato richiesto con qualche mese di anticipo rispetto alla cessazione del rapporto, stante la definitività dell'atto di ritiro del

[23]"Il sopravvenire di una interdittiva antimafia, ignorata al momento della sottoscrizione del contratto, configura una ipotesi di inadempimento imputabile, sul piano soggettivo, alla società contraente atteso che i fatti posti alla base del provvedimento prefettizio non possono considerarsi estranei alla sfera di controllo (e, quindi, di conoscenza/conoscibilità) dell'impresa medesima (operatore professionale di settore), non integrando caso fortuito, forza maggiore o fatto del creditore. La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha, infatti, statuito che "Sotto il profilo soggettivo, l'informativa antimafia costituisce una sopravvenienza non prevedibile, collegata ad elementi e fatti sicuramente conosciuti dall'impresa incisa, e comunque costituisce una circostanza oggettivamente addebitabile all'appaltatore soggetto a fenomeni di infiltrazione mafiosa, che, in conseguenza, è quindi tenuto a rispondere del mancato adempimento mediante l'attivazione delle previste penali e fideiussioni. Le conseguenze patrimoniali della risoluzione del contratto, ivi compresa la sanzione della violazione dell'obbligo di diligenza, comporta necessariamente la responsabilità per i danni incolpevolmente subiti dalla Stazione Appaltante per il "mancato adempimento" del contratto, che era espressamente richiesto dall'art. 113 dell'abrogato D.lgs. n. 163/2006 e che era direttamente ed esclusivamente imputabile da parte della società ricorrente, conseguente al sopravvenire dell'interdittiva". (Cons Stato, sez III n.6052 del 24/10/2018, nello stesso senso, id. n. 5533 del 29/12/2016; Cons. Stato, sez. II, 22/11/2021 n. 7810).

contratto, che ne rende impossibile la prosecuzione e legittima l'escussione della garanzia.

Pertanto, anche i motivi aggiunti sono stati interamente respinti.

In conclusione, ad oggi, la OMISSIS ha subito l'interruzione di tutti i rapporti contrattuali posti in essere con il Comune di Corbara non essendo ritenuta "affidabile".

Conclusione

Il Comune di Corbara notiziato dell'interdittiva antimafia ha proceduto *ex lege* alla risoluzione del contratto e all'incameramento della cauzione definitiva.

La necessità di non interrompere il servizio pubblico oggetto del contratto, anche in considerazione della complessa situazione emergenziale connessa al COVID-19, ha imposto all'amministrazione di affidare, in via d'urgenza, nelle more dell'espletamento della gara pubblica, il servizio ad altra società individuata a seguito di consultazione dell'elenco delle aziende attive sul mercato presente sul sito dell'Agenzia Nazionale dei Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Tale consultazione deriva dalla necessità di individuare un soggetto economico "affidabile".

Il ricorso a tale sistema derogatorio ha postulato la verifica da parte dell'amministrazione della presenza dei requisiti necessari per potere procedere a tale affidamento.

Infatti, oltre all'esistenza di motivi d'urgenza (incompatibili con l'ordinaria attivazione di una procedura selettiva evidenziale), il provvedimento di affidamento pone l'attenzione sull'importo del servizio e sulle nuove soglie introdotte dal decreto semplificazione.

Oggi il D.L. 70/2021, in deroga all'art. 36 del D.Lgs 50/2016, ha individuato la soglia di 139.000,00 euro per l'affidamento di servizi e forniture. In ragione di ciò, è stato possibile affidare d'urgenza il servizio in commento, avendo un importo inferiore.

In conclusione, tale scelta ha consentito all'Amministrazione civica di garantire continuità al servizio di raccolta rifiuti data l'urgenza e l'inderogabilità della situazione e di evitare il blocco di un servizio primario e essenziale.

Inoltre, la scelta di consultazione dell'elenco delle aziende attive sul mercato presente sul sito dell'Agenzia Nazionale dei Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ha consentito all'amministrazione di poter individuare in tempi "brevi" un operatore economico "affidabile".

Occorre rilevare che, oggi pende giudizio di appello dinanzi il Consiglio di Stato avverso la sentenza del Tar Napoli che ha dichiarato la legittimità dei provvedimenti amministrativi conseguenziale adottati dall'amministrazione comunale. Si resta in attesa della relativa pronuncia di merito.

BIBLIOGRAFIA

G. AMARELLI, S. DAMIANI, *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli Editore, 2019.

L. COSTANZO, *Il controllo del giudice amministrativo sull'informativa antimafia*, www.federalismi.it, 2017.

L. M. DELFINO, *L'eccesso di potere nelle interdittive antimafia*, Intervento tenuto il 16 dicembre 2015 presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria nel seminario di studio su "*Il controllo delle giurisdizioni sulla discrezionalità amministrativa*".

M. D'AMELIO e A. AZARA*, Novissimo Digesto Italiano*, voce Eccesso di potere;

P. PIRRUCCIO, *L'informativa antimafia prescinde dall'accertamento di fatti penalmente rilevanti* (Nota a T.a.r. Lazio, sez. III, 31 luglio 2008, n. 7786, Soc. Alfa marmi c. Min. sviluppo economico), in Giur. merito, 1/2009.

P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1968

V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

I SISTEMI DI CONTROLLO E DI MONITORAGGIO SULL'UTILIZZO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

di Luigi Galasso, Dottore di ricerca, Cultore della materia di Contabilità dello Stato Sapienza Università di Roma

Abstract: Le iniziative europee del *Next Generation Eu* e il *Recovery* and *Resilience Facility* costituiscono un piano straordinario per superare le conseguenze della crisi pandemica. In questo contesto, un ruolo centrale è rivestito dal tema del monitoraggio, della rendicontazione e dei controlli sull'utilizzo dei contributi e dei prestiti, al fine di garantirne una gestione nel rispetto del diritto nazionale ed europeo, evitando ipotesi di frode, corruzione e conflitto di interessi. In osservanza alla normativa nazionale, anche la Corte dei conti sarà chiamata a confrontarsi con l'attività di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sia nell'ambito delle tradizionali funzioni di controllo che l'ordinamento le assegna ed, in particolare, in quello di tipo concomitante, sia negli eventuali ulteriori spazi di controllo, con supporto tecnico, che potranno aprirsi all'interno della *governance* del Piano.

The European initiatives Next Generation Eu and Recovery and Resilience Facility represent an extraordinary plan to overcome the consequences pandemic crisis. Against this background, monitoring, reporting, controls and audit play a pivotal role in the use of the grants and loans, in order to ensure that they are managed in compliance with applicable Union and national law, preventing fraud, corruption and conflicts of interest. In compliance with national legislation, Corte dei conti will also be called upon to deal with the implementation of the National recovery and resilience plan, both within the traditional audit functions entrusted by the legal system and, in particular, the real-time audit function, and in the further potential control areas, with technical support, that will emerge in the governance of the Plan.

SOMMARIO: 1. Alcuni elementi introduttivi. - 2. I controlli nella gestione dei fondi comunitari. - 3. La *Governance* del PNRR. − 3.1. Cabina di Regia del PNRR. − 3.2. Il Tavolo di Partenariato Economico, Sociale e territoriale. − 3.3. La Segreteria tecnica. − 3.4 L'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della regolazione e l'Ufficio per la semplificazione. − 4. Il sistema dei controlli nel *Recovery Fund*. − 4.1. I controlli *ex ante* ovvero le valutazioni della Commissione europea - 4.2. Monitoraggio e rendicontazione: il Servizio centrale per il PNRR. Il monitoraggio della Commissione. − 4.3. Controllo, *audit*, anti corruzione: a) i compiti delle strutture pubbliche ed il concorso dei soggetti privati (la Sogei s.p.a.). − 4.4. … segue: b) i controlli della Corte dei conti. − 4.5. … segue: c) prevenzione e contrasto della corruzione. − 5. Alcuni spunti conclusivi: limiti e prospettive dei controlli nel *Recovery Fund*.

1. Alcuni elementi introduttivi.

L'Unione Europea per superare la crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da Covid-19 ha adottato diversi strumenti finanziari. In particolare, il Consiglio Europeo ha emanato il Regolamento che stabilisce un piano straordinario di ripresa, con l'istituzione di un fondo europeo di sviluppo, c.d. *Next generation EU*, consentendo alla Commissione UE di contrarre prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi in sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti[1]. Il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale, rafforzato dal *NG-EU*[2], intende, in sintesi, fornire agli Stati membri dell'UE risorse finanziarie per superare le conseguenze della crisi pandemica ed, al contempo, incentivare le politiche europee, garantendo una equilibrata e sana gestione della *governance* economico-finanziaria[3].

In tale contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[4] costituisce una irripetibile occasione per realizzare in Italia sviluppo, riforme ed investimenti[5].

---

[1] In sede di audizione parlamentare dinanzi alle Commissioni riunite bilancio, finanze e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato in data 8 marzo 2021, il Ministro dell'economia Daniele Franco ha sottolineato tre priorità: a) completare il Piano rispettando il termine di presentazione del 30 aprile 2021; b) assicurare che i progetti di investimento siano effettivamente completati nei tempi previsti dal Piano; c) predisporre un sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento dei progetti stessi, del conseguimento di obiettivi intermedi e finali e del relativo impiego delle risorse: ciò che costituisce condizione per l'effettiva erogazione delle risorse da parte dell'Unione europea.

[2] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021.

[3] L'art. 10, n. 1, Regolamento (UE) 2021/241 prevede che «*la Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio*».

[4] Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che riguarda l'istituzione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), stabilisce (all'art. 1) gli obiettivi di tale

Il Piano si articola in missioni[6] ed è diretto ad attuare riforme di sistema[7]; ha un'orizzonte temporale che si conclude nel 2026[8]; ed intende promuovere la coesione sociale, territoriale ed economica dell'Europa[9]. Le ingenti risorse che il Piano intende erogare impongono controlli a più livelli (nazionali ed eurounitari), in relazione a diversi profili (economico-contabile, amministrativo, rischi corruttivi e di frode). In sostanza, un'attività di *monitoring*[10], nelle tre fasi di controlli *ex ante*, controlli in *itinere* e controlli *ex post*, con l'adozione di strumenti diretti a garantire il coordinamento e la *accountability* nelle diverse componenti con l'affermazione dei criteri generali di efficacia, efficienza ed economicità[11].

---

dispositivo, nonché il suo finanziamento, le forme di finanziamento dell'Unione erogabili nel suo ambito e le regole di erogazione di tale finanziamento.

[5] L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende inoltre utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimata in 122,6 miliardi (PNRR, 3).

[6] Il Piano si articola in sedici Componenti, raggruppate in sei Missioni. Queste ultime sono articolate in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento RRF, sebbene la formulazione segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente (PNRR, 15 e segg.).

[7] Le riforme riguarderanno pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Secondo quanto si rileva, la riforma della pubblica amministrazione migliora la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforza i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentiva la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, negli ambiti dell'identità, dell'autenticazione, della sanità e della giustizia. L'obiettivo è una marcata sburocratizzazione per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini. La riforma della giustizia ha l'obiettivo di affrontare i nodi strutturali del processo civile e penale e rivedere l'organizzazione degli uffici giudiziari. Nel campo della giustizia civile si semplifica il rito processuale, in primo grado e in appello, e si implementa definitivamente il processo telematico. Il Piano predispone inoltre interventi volti a ridurre il contenzioso tributario e i tempi della sua definizione. In materia penale, il Governo intende riformare la fase delle indagini e dell'udienza preliminare; ampliare il ricorso a riti alternativi; rendere più selettivo l'esercizio dell'azione penale e l'accesso al dibattimento; definire termini di durata dei processi. La riforma finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione abroga o modifica leggi e regolamenti che ostacolano eccessivamente la vita quotidiana dei cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. La riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi (PNRR, 43 e segg.)

[8] I finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021-2027; risorse ordinarie del bilancio dello Stato; e apposite risorse aggiuntive specificamente dedicate a finanziare interventi complementari al PNRR, che integrano e completano la strategia definita con il Piano. Con riferimento alle risorse nazionali aggiuntive al PNRR, l'Italia ha deciso di costituire un apposito Fondo di bilancio, con una dotazione complessiva di circa 31 miliardi di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano. Attraverso il Fondo Nazionale aggiuntivo, lo Stato integra il *plafond* di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR, e tiene conto delle recenti risoluzioni parlamentari (PNRR 2021, 236).

[9] Draft European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM(2020)0408 – C9- 0150/2020 2020/0104(COD) (Ordinary legislative procedure: first reading), Article 4 (General and specific objectives): l'obiettivo, mediante l'implementazione del RRF, è di sviluppare «the Union's economic, social and territorial cohesion and convergence as well as strategic autonomy by improving the resilience, crisis preparedness and adjustment capacity of the Member States, mitigating the social and economic and gender-related impact of the crisis, supporting the just green and digital transitions, contributing to restoring the growth potential of the economies of the Union, fostering high quality employment creation in the aftermath of the COVID-19 crisis, promoting sustainable growth andenhancement of the euro are».

[10] L'European Court of Auditors nella sua opinion n. 6 del 2020, «Concerning the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility (COM 2020 408)», ha ritenuto che «a robust monitoring system is a necessary tool for assessing whether the loans and grants from the RRF are used to meet the objectives, to address any implementation problems that may occur, or to take corrective action if necessary. The monitoring system should provide a clear link between the objectives and the relevant indicators. Such indicators help with analysing and comparing performance and can be useful for determining priorities. To the extent possible, such indicators should follow the RACER (Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust) criteria and adhere to the characteristics defined in the Better Regulation guidelines»

[11] La Commissione può adottare, entro la fine di dicembre 2021, atti delegati per integrare il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa

2. I controlli nella gestione dei fondi comunitari.

I controlli dei fondi all'interno dell'Unione Europea[12] trovano la fonte normativa nel Regolamento UE n. 1303 del 17 dicembre 2013[13]. Anche se vi saranno alcune novità con riferimento alle caratteristiche e agli obiettivi prefissati per il nuovo ciclo 2021-2027, sulla base dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi, verrà manutenuta l'attuale disciplina in materia di controlli in materia. Il suddetto regolamento disciplina il controllo sull'utilizzo di tutti i fondi strutturali e di investimento europei[14].

Il citato Regolamento n. 1303/2013 prevede una struttura multilivello dei controlli, strutturata, in primo luogo, a livello nazionale, in ogni Stato membro[15]: per ciascun programma operativo, ogni Stato membro designa un'autorità di gestione pubblica o un organismo pubblico nazionale o autorità di certificazione[16], responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria ed una autorità di *audit*[17], sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo.

I controlli si sviluppano in tre differenti momenti temporali. In fase *ex ante*, al fine di verificare la possibilità di erogare i fondi allo Stato membro richiedente sulla base di una serie di requisiti: il rispetto della

---

e la resilienza al fine, tra l'altro, di «stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici».

[12] In termini generali, l'intervento economico dell'Unione europea avviene tramite programmi europei a gestione diretta (quali, ad esempio, Horizon ed Erasmus) che a gestione concorrente con gli Stati membri (quali, ad esempio, i PON e i POR). Si tratta di un sistema costituito, in particolare, da Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE), ossia da cinque grandi fondi che sono: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – sviluppo regionale e urbano; Fondo sociale europeo (FES) – inclusione sociale e buon governo; Fondo di coesione (FC) – convergenza economica delle regioni meno sviluppate; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il *Recovery and Resilience Facility* deve essere inserito tra I fondi a gestione diretta.

[13] Ogni fondo suddetto ha un proprio fondamento normativo, che disciplina nel dettaglio la sua funzione e le sue caratteristiche. Ad esempio, il Regolamento UE n. 1304 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 è relativo al Fondo sociale europeo. Vi è, inoltre, un regolamento comune a tutti i fondi - Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 – che reca disposizioni comuni, tra gli altri profili, in materia di controllo sulla gestione delle risorse stanziate.

[14] Nello specifico relativamente ai seguenti fondi: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo sociale europeo.

[15] Gli Stati membri garantiscono che i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi siano istituiti conformemente agli artt. 72, 73 e 74 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, precisamente: art. 72, principi generali dei sistemi di gestione e controllo; art. 73, responsabilità in caso di gestione concorrente; art. 74, responsabilità degli Stati membri, al comma 1, stabilisce testualmente che «gli Stati membri adempiono agli obblighi di gestione, controllo e audit e assumono le responsabilità che ne derivano indicate nelle norme sulla gestione concorrente di cui al regolamento finanziario e alle norme specifiche di ciascun fondo».

[16] L'art. 124 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 individua la Procedura per la designazione dell'autorità di gestione e dell'autorità di certificazione, l'art. 125 le funzioni dell'autorità di gestione ed infine l'art. 126 le funzioni dell'autorità di certificazione.

[17] L'attività di audit si fonda ex art. 127 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su «un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate. I controlli di audit cui sono sottoposte le spese dichiarate si basano su un campione rappresentativo e, come regola generale, su un metodo di campionamento statistico. Un metodo di campionamento non statistico può essere impiegato previo giudizio professionale dell'autorità di audit in casi debitamente giustificati conformemente alle norme internazionalmente accettate in materia di audit e, in ogni caso, se il numero di operazioni in un periodo contabile è insufficiente a consentire il ricorso a un metodo statistico».

normativa UE vigente in materia, l'utilizzo dei fondi diretto effettivamente al raggiungimento degli obiettivi prefissati per quel determinato Fondo e la presenza di una adeguata struttura gestionale e di controllo a livello nazionale. Per quanto riguarda i fondi strutturali[18] (fondi Sie), ogni Stato membro stipula con la Commissione un accordo di partenariato[19] sulla base di procedure trasparenti per il pubblico e conformemente ai propri quadri istituzionali e giuridici. Il *Recovery and Resilience Facility*[20] prevede per lo Stato membro e, in particolare in Italia, una Cabina di Regia[21].

In itinere, il controllo a livello europeo si incentra sul rispetto dei previsti parametri macroeconomici e di finanza pubblica. Per il finanziamento comunitario, nella fase *ex ante*, gli Stati membri accertano, conformemente ai rispettivi quadri istituzionali e giuridici, in sede di elaborazione dei programmi e, nell'ipotesi, di accordo di partenariato, se le condizionalità siano verificate[22].

Infine, vi è un controllo *ex post*, con cui si verifica che siano stati realizzati i progetti per i quali sono stati richiesti i relativi fondi. Nell'ipotesi di esito negativo dei controlli, si può determinare la sospensione del finanziamento, e, nei casi più gravi, l'interruzione del medesimo. In tale contesto normativo[23], si colloca il meccanismo del disimpegno automatico[24]. Fondamentale, ai fini della determinazione delle conseguenze dei controlli, è il principio di proporzionalità[25]. Inoltre, vi

[18] Per il ciclo 2014-2020, la politica di coesione è finanziata attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE). Questi ultimi comprendono cinque diversi fondi, disciplinati dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, noto come «regolamento disposizioni comuni». I Fondi strutturali presentano due componenti: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che dal 1975 fornisce sostegno allo sviluppo e all'adattamento strutturale delle economie regionali, ai cambiamenti economici, al potenziamento della competitività e della cooperazione territoriale in tutta l'UE; e il Fondo sociale europeo, istituito nel 1958 con l'obiettivo di contribuire alla flessibilità dei lavori e delle aziende, favorire l'accesso all'occupazione, la partecipazione al mercato del lavoro e l'inclusione sociale delle persone svantaggiate, contrastare tutte le forme di discriminazione e creare partenariati per gestire le riforme per l'occupazione. Gli altri tre fondi che compongono i Fondi SIE sono: il Fondo di coesione, che sostiene esclusivamente gli Stati membri meno sviluppati, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Vedi https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/esif

[19] L'art. 15 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 stabilisce «le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale».

[20] https://ec.europa.eu/info/files/operational-arrangements-between-commission-and-italy_en - Ref. Ares(2021)7947180 - 22/12/2021 - Recovery and Resilience Facility - Operational arrangements between the European Commission and Italy

[21] La Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito di: 1. verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; 2. monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; 3. assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; 4. interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; 5. proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

[22] Le rispettive norme specifiche di ciascun fondo e le condizionalità ex-ante generali di cui alla parte II dell'allegato XI siano applicabili agli obiettivi specifici perseguiti nell'ambito delle priorità dei rispettivi programmi e che le condizionalità ex ante applicabili siano soddisfatte. Le condizionalità ex ante si applicano soltanto a condizione che siano conformi alla definizione di cui all'articolo 2, punto 33), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

[23] Nei principi dell'art. 86 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, «tutti i programmi sono sottoposti a una procedura di disimpegno fondata sul principio che sono disimpegnati gli importi connessi a un impegno che non sono coperti da un prefinanziamento o da una richiesta di pagamento entro un determinato periodo di tempo, comprendendo ogni richiesta di pagamento interamente o parzialmente soggetta a interruzione della scadenza di pagamento o a sospensione dei pagamenti».

[24] L'art. 136 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

[25] L'art. 148 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, stabilisce che «le operazioni per le quali la spesa totale ammissibile non supera 200 000 EUR per il FESR e il Fondo di coesione, 150 000 EUR per il FSE o 100 000 EUR per il FEAMP non sono soggetti a più di un audit da

sono i piani d'azione che contengono il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione[26].

Un ulteriore elemento qualificante della procedura è costituito dalla certificazione della spesa, ossia dalla richiesta di rimborso delle spese sostenute che le pubbliche amministrazioni, titolari dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, presentano alla Commissione europea. Tale certificazione deve essere presentata entro un determinato arco temporale, in relazione al tipo di programma, al fine di non disimpegnare automaticamente le risorse stanziate[27].

Distinti, come riferito, sono i soggetti coinvolti nella gestione dei fondi europei, in questa sede rilevano: l'Autorità di gestione, che è l'organismo a livello di Stato membro che si occupa di gestire ed attuare un determinato programma; l'Autorità di certificazione, che formula richiesta di pagamento alla Commissione europea in base agli interventi posti in essere; l'Autorità di *audit,* che ha la funzione di controllare, in modo indipendente dalle prime due Autorità, il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo; la Commissione, che attua controlli in veste di istituzione europea. L'assetto regolamentare dell'Unione europea in tale ambito, sia per quanto concerne la fase di valutazione dei progetti sostenibili, che per il monitoraggio della loro effettiva implementazione, costituisce un valido paradigma ordinamentale per la costruzione di un sistema di controlli efficace ed efficiente. È cruciale che l'Italia, in funzione dell'esperienza maturata e dei connessi risultati, individui un sistema di controllo e monitoraggio all'altezza delle aspettative[28].

In tali considerazioni preliminari, non va sottaciuto che il *Recovery Fund* differisce dagli altri fondi UE per due rilevanti profili: l'aspetto quantitativo e qualitativo delle risorse stanziate, che costituiscono, tra l'altro, come detto, la base per il rilancio dell'economia europea e l'utilizzo orizzontale del fondo ad opera di tutti gli Stati dell'Unione[29].

---

parte dell'autorità di audit o della Commissione prima della presentazione dei bilanci in cui sono incluse le spese finali dell'operazione completata. Altre operazioni non sono soggette a più di un audit per periodo contabile da parte dell'autorità di audit o della Commissione prima della presentazione dei bilanci in cui sono incluse le spese finali dell'operazione completata. Le operazioni non sono soggette a un audit da parte della Commissione o dell'autorità di audit in qualsiasi anno, se è già stato svolto un audit durante quello stesso anno, da parte della Corte dei conti europea, posto che i risultati dei lavori di audit eseguiti dalla Corte dei conti europea per tali operazioni possano essere utilizzati dall'autorità di audit o dalla Commissione al fine di ottemperare ai loro rispettivi compiti».

[26] *I performance framework* sono indicatori che rilevano lo stato di attuazione delle operazioni, sia sotto il profilo procedurale che finanziario. L'allegato II - metodo per definire il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione al numero 1 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 individua testualmente <<Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è costituito da target intermedi definiti per ciascuna priorità, a eccezione delle priorità relative all'assistenza tecnica e dei programmi dedicati agli strumenti finanziari ai sensi dell'articolo 39, per l'anno 2018 e da target finali fissati per il 2023>>.

[27] Il titolo II - gestione finanziaria, preparazione, esame, accettazione e chiusura dei conti e rettifiche - Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

[28] L'esperienza italiana relativamente all'utilizzo dei fondi europei non è particolarmente positiva: come osservato da H. BONURA e B.G. MATTARELLA, *Brevi note sulla relazione 2020 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari: una "voce chiara" tra vecchi mali e nuovi bisogni, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, Quad. n. 1, 2021, p. 15, basti considerare che il livello di attuazione della «*politica socio-economica non è confortante. Al 31 ottobre dell'anno di chiusura del ciclo 2014-2020, la percentuale di impegni assunti su quelli programmati è del 68,32%; mentre quella dei pagamenti sul programmato è del 38,36%*».

[29] L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund*, in Riv. dir. pubbl., dir. ec., sc. amm., 2021, p. 110.

3. La *Governance* del PNRR.

Con decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), è stato definito «il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza»; ed è stata stabilita la disciplina della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e sono state adottate le prime, necessarie misure in relazione (tra l'altro): al rafforzamento delle strutture amministrative; alla accelerazione ed allo snellimento delle procedure; al monitoraggio e alla rendicontazione del PNRR.

Prima di procedere all'esame degli strumenti di monitoraggio e controllo in ordine all'attuazione del PNRR, si rende necessario considerare, in massima sintesi, gli organi della *governance* del Piano, per comprendere al meglio come si snodano il processo decisionale e quello di attuazione.

3.1. La Cabina di regia. - In proposito, deve essere rilevato che il d. l. n. 77/2021 istituisce, all'art. 2, la Cabina di Regia, la quale è presieduta dal Consiglio dei Ministri ed alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta[30].

Quanto alle attribuzioni, al secondo comma del citato art. 2 d. l. n. 77/2021, è disposto che (fermo restando quanto stabilito all'art. 2, legge 23 agosto 1988, n. 400), la Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR[31]. In particolare, la Cabina di regia, tra l'altro: elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali; effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR, di cui all'art. 6; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica (di cui all'art. 4), le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia (e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;

[30] Ai sensi dell'art. 2, comma 3, d.l. n. 77/20221, «alle sedute della Cabina di Regia partecipano i Presidenti delle Regione e Presidenti della Provincia autonoma di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni della regione e provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni quando sono esaminate questioni che riguardano più province e regioni, ovvero il Presidente dell'Associazione Nazionale dei comuni quando sono esaminate questioni di interesse locale; in tali casi partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle sedute della Cabina di Regia possono essere invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi, i referenti e i rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale».

[31] Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività

effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (di cui all'art. 5), l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione[32].

Nel riferito assetto normativo, rimangono pienamente operativi il Comitato Interministeriale per la transizione digitale[33] ed il Comitato Interministeriale per la transizione ecologica[34], i quali, nelle materie di rispettiva competenza, svolgono il ruolo di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, sull'attuazione degli interventi del PNRR, tenendo informata la Cabina di Regia che ha la facoltà di partecipare, attraverso un delegato. (Le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR possono sottoporre alla Cabina di Regia l'esame delle questioni che non hanno trovato soluzione nell'ambito del Comitato Interministeriale[35]).

Il Presidente del Consiglio dei ministri può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti)[36].

Per quanto attiene al personale assegnato alla Cabina di Regia, è espressamente previsto che, in relazione alle esigenze di garantire la continuità dell'azione amministrativa, le amministrazioni titolari di

[32] Inoltre, la Cabina di regia: trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'art. 1, comma 1045, legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro; riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR; trasmette, per il tramite, rispettivamente, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Segreteria tecnica di cui all'art. 4, la relazione periodica (di cui all'art. 2, comma 2, lett. e) alla Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, e al Tavolo permanente di cui all'art. 3 d. l. n. 77/2021, i quali sono costantemente aggiornati dagli stessi circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'art. 12; assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente di cui all'art. 3; promuove attività di informazione e comunicazione coerenti con l'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241.

[33] Il Comitato interministeriale per la transizione digitale è stato istituito dalle disposizioni di cui all'art. 8 decreto legge 8 marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, le quali (tra l'altro), ne hanno definito anche le attribuzioni.

[34] Il Comitato Interministeriale per la transizione ecologica è stato istituito dall'art. 4, comma 1, d.l. n. 22/2021, che ha introdotto l'art. 57 bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ove si stabilisce che il suddetto Comitato ha «il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione, ferme restando le competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile».

[35] *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, I, artt. 1-37 bis, pag. 12, D.l. n. 77/2021 – A.S. 2332, p. 12: «Più in generale, può dirsi che la Cabina di regia si ponga al centro della "rete" di soggetti preposti all'indirizzo, verifica o ausilio dell'attuazione, istituiti dal presente decreto-legge dal Servizio centrale per il Piano (v. infra art. 6) all'Unità per la qualità della regolazione (v. art. 5), dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) alla Segreteria tecnica (art. 4) - ovvero già esistenti - dai Comitati interministeriali per la transizione digitale e la transizione ecologica all'Ufficio per il programma di governo operante presso la Presidenza del Consiglio».

[36] All'art. 6 *bis* (aggiunto in sede di conversione del d.l. n. 77/2021), è previsto che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche destinazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di Regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative.

interventi del PNRR o del Piano di investimenti complementari, garantendo l'apporto delle professionalità adeguate al raggiungimento degli obiettivi riferiti al Piano, possano disporre, entro il medesimo periodo di vigenza di quest'ultimo e, comunque, entro e non oltre il 31 dicembre 2026, la sospensione dell'applicazione di disposizioni che possano determinarne il rientro dello stesso personale presso l'amministrazione statale di provenienza, salvo i raggiunti limiti di età.

Per quanto concerne gli adempimenti informativi, la Cabina di Regia trasmette, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti[37].

Le informazioni comunque trasmesse al Parlamento consistono, in concreto, su prospetti afferenti all'utilizzo delle risorse, ai risultati raggiunti, nonché l'indicazione delle eventuali misure necessarie, per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una loro migliore efficacia[38]. Inoltre, la Cabina di Regia aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del Piano[39]. Infine, l'attività di comunicazione demandata alla Cabina di Regia è prevista, per esigenze di coordinamento ordinamentale, anche dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021[40].

3.2. Il Tavolo di partenariato economico, sociale e territoriale. - L'art. 3 del d. l. n. 77/2021 prevede l'istituzione (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) di un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni consultive e con possibilità di segnalazione alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il

[37] Come specificato nel corso dell'esame in Parlamento, «alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro»: *Governance del PNRR e prime misure*, cit., p. 12.

[38] Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023», corredato delle relative note: «entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, anche sulla base dei dati di cui al comma 1044, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti».

[39] Governance del PNRR e prime misure, cit.: «La relazione periodica è trasmessa − per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e, come aggiunto dalla Camera dei deputati, della Segreteria tecnica prevista all'articolo 4 del decreto-legge in esame - alla Conferenza unificata nonché, come previsto nel corso dell'esame alla Camera, al Tavolo permanente di cui all'articolo 3, i quali sono costantemente tenuti al corrente dal Ministro e dalla suddetta Segreteria tecnica circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative».

[40] Testualmente, il citato art. 34 (Informazione, comunicazione e pubblicità) stabilisce che: «La Commissione può avviare attività di comunicazione per garantire la visibilità del finanziamento dell'Unione per il sostegno finanziario previsto nel pertinente piano per la ripresa e la resilienza, anche attraverso attività di comunicazione congiunte con le autorità nazionali interessate; che la Commissione può, se del caso, garantire che il sostegno nell'ambito del dispositivo sia comunicato e riconosciuto mediante una dichiarazione di finanziamento; che i destinatari dei finanziamenti dell'Unione rendono nota l'origine degli stessi e ne garantiscono la visibilità, anche, ove opportuno, attraverso il logo dell'Unione e una dichiarazione adeguata sul finanziamento che recita "finanziato dall'Unione europea − Next Generation EU", in particolare quando promuovono azioni e risultati, diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico; che la Commissione conduce azioni di informazione e comunicazione sul dispositivo, sulle azioni intraprese a norma dello stesso e sui risultati ottenuti; che la Commissione, ove opportuno, informa gli uffici di rappresentanza del Parlamento europeo in merito alle sue azioni e li coinvolge nelle stesse; che le risorse finanziarie destinate al dispositivo contribuiscono anche alla comunicazione istituzionale delle priorità politiche dell'Unione nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi di cui all'articolo 4».

PNRR di profili ritenuti rilevanti ai fini del Piano). Il suddetto organismo è composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile, nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva[41].

Il Tavolo permanente (secondo quanto stabilito dalla citata disciplina legislativa): svolge funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR, può segnalare collaborativamente alla Cabina di Regia ed al Servizio centrale[42] per il Piano ogni profilo ritenuto rilevante per una più efficace e tempestiva realizzazione del Piano, anche al fine del superamento di circostanze ostative al fine di agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale è stato istituito (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) con d.p.c.m. 14 ottobre 2021.

3.3. La Segreteria tecnica. - L'art. 4 d. l. n. 77/2021 prevede l'istituzione (con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) di una Segreteria tecnica, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente, la cui durata è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR, con durata comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

La Segreteria tecnica opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo[43].

Quanto ai compiti, al secondo comma del citato art. 4, d. l. n. 77/2021 è stabilito che la Segreteria tecnica, in particolare: supporta la Cabina di regia e il Tavolo permanente nell'esercizio delle rispettive funzioni; elabora periodici rapporti informativi alla Cabina di regia sulla base dell'analisi e degli esiti del monitoraggio sull'attuazione del PNRR comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; individua e segnala al Presidente del Consiglio dei ministri le azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia; acquisisce dal Servizio centrale per il PNRR le informazioni e i dati di attuazione del PNRR a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; ove ne ricorrano le condizioni all'esito dell'istruttoria svolta, segnala al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio

[41] I componenti sono individuati sulla base della maggiore rappresentatività, della comprovata esperienza e competenza e di criteri oggettivi da stabilire con il decreto attuativo.
[42] Come si vedrà *infra*, il Servizio centrale per il PNRR svolge funzioni molto importanti in relazione al coordinamento operativo, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo del PNRR.
[43] La Segreteria tecnica, per gli interventi di interesse delle regioni e delle province autonome, opera anche in raccordo con il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie sentita la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

dei poteri sostitutivi di cui all'art. 12 d. l. n. 77/2021); istruisce i procedimenti relativi all'adozione di decisioni finalizzate al superamento del dissenso.

La Segreteria tecnica costituisce una parziale deroga al principio generale del decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 303 (recante ordinamento della Presidenza del Consiglio), che all'art. 7, comma 4, prevede che, «per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo»[44].

La Segreteria tecnica di cui all'art. 4 d. l. n. 77/2021 è stata istituita con d.p.c.m. 28 giugno 2021.

3.4. L'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione. L'ufficio per la semplificazione. - L'art. 5 d. l. n. 77/2021 si sofferma sulle iniziative e sugli uffici funzionalizzati alla semplificazione e razionalizzazione della normativa. In particolare, vi si stabilisce che, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituita l'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della regolazione.

Il suddetto organismo, costituito nell'ambito del Dipartimento affari giuridici e legislativi, ha durata temporanea superiore a quella del Governo, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026; ed opera in raccordo con il gruppo di lavoro sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolazione (istituito presso la Presidenza del Consiglio ai sensi dell'art. 1, legge 17 maggio 1999, n. 144)[45].

Ai sensi del terzo comma del citato art. 5 d. l. n. 77/2021, l'Unità per la razionalizzazione ed il miglioramento della regolazione: individua gli ostacoli all'attuazione del PNRR derivanti da disposizioni normative e dalle relative misure attuative e propone rimedi (a tal fine l'Unità riceve segnalazioni dalla Cabina di regia istituita dall'art. 2); coordina l'elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione (a tal fine l'Unità

[44] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 17: «Al tempo stesso, come evidenziato anche all'art. 5 del presente decreto-legge, si valuti l'opportunità di un coordinamento con il principio generale stabilito dall'articolo 31 della legge n. 400 del 1988 in base al quale "I decreti di conferimento di incarico ad esperti nonché quelli relativi a dipendenti di amministrazioni pubbliche diverse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o di enti pubblici, con qualifica dirigenziale equiparata, in posizione di fuori ruolo o di comando, ove non siano confermati entro tre mesi dal giuramento del Governo, cessano di avere effetto" (cd. *Spoils System*). Inoltre, ai sensi dell'art. 19 del Testo unico pubblico impiego (decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) gli incarichi di funzione dirigenziale apicale (di cui al comma 3 del medesimo art. 19) cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo Parrebbe suscettibile di chiarimento in particolare se con la specificazione prevista dalla disposizione in esame si intenda superata l'applicazione di tali previsioni per i componenti della istituenda Segreteria tecnica. La relazione illustrativa precisa infatti, riguardo a tale struttura, che "non è assoggettata al regime dello *spoil system*».

[45] Al comma quarto del citato art. 5 è stabilito lo stanziamento di spesa destinato alla istituzione ed al funzionamento della struttura. Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 25: «La spesa di 200.000 euro per il 2021 e di 400.000 euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026. Le risorse, che saranno aggiuntive rispetto a quelle del bilancio della Presidenza del Consiglio, sono individuate nell'ambito della copertura della parte prima del provvedimento ai sensi dell'articolo 16».

utilizzerà anche le verifiche d'impatto della regolamentazione[46]); cura l'elaborazione di un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa; promuove e potenzia iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, europei ed extraeuropei (e, a tal fine, dovrà tenere in adeguata considerazione le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale); riceve e considera ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati.

Una delle principali criticità del sistema giuridico economico è costituita, in effetti, dall'eccessiva complicazione normativa e burocratica. Da decenni sono state avviate politiche dirette alla semplificazione normativa ed amministrativa[47] che, però, non hanno conseguito sin d'ora i risultati attesi. In tale prospettiva, il legislatore – in funzione della migliore attuazione del PNRR - con la struttura di cui all'art. 5 d. l. 77/2021, rivolge specifica attenzione al tema della semplificazione, in quanto vi è radicata consapevolezza che la riforma della Pubblica amministrazione deve essere funzionale al miglioramento dei risultati dell'attività a livello centrale e locale, la quale deve essere liberata da vincoli superflui; deve rafforzare i processi di selezione e formazione dei dipendenti pubblici, che devono occuparsi della direzione e dell'esercizio dell'attività amministrativa e della gestione; deve incentivare la semplificazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione[48]. Il dichiarato obiettivo consiste in un processo

[46] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 24: «In base all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 le verifiche di impatto della regolamentazione (VIR) consistono nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, si segnala che, in base all'ultima relazione del Governo sull'analisi di impatto della regolamentazione (Doc. LXXXIII, n. 4), i piani per lo svolgimento della VIR predisposti dalle varie amministrazioni per il biennio 2021-2022 prevedono nel complesso la predisposizione della VIR per 13 provvedimenti».

[47] Governance del PNRR e prime misure, cit.. p. 26: «Le disposizioni dell'articolo 5 rappresentano l'ultima evoluzione delle politiche per la semplificazione normativa che sono ormai risalenti. Da ultimo merita segnalare che l'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha previsto l'istituzione dell'agenda per la semplificazione 2015-2017. In base alla norma, l'Agenda per la semplificazione, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previa intesa in sede di Conferenza unificata, contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione. L'Agenda prevede anche la possibilità di sottoscrivere intese ed accordi in sede di Conferenza unificata per il coordinamento delle attività delle diverse amministrazioni interessate. L'Agenda prevedeva trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale; il welfare e la salute; il fisco; l'edilizia; l'impresa».

[48] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 28: «l'articolo 15 del decreto-legge n. 76 del 2020 (cd. "DL semplificazioni") ha previsto la predisposizione dell'agenda per la semplificazione 2020-2023, poi approvata con l'accordo in sede di Conferenza unificata del novembre 2020. Le azioni programmate dall'Agenda riguardano i seguenti ambiti: la semplificazione e la "reingegnerizzazione" delle procedure; la velocizzazione delle procedure; la semplificazione e la digitalizzazione; la realizzazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio; i settori-chiave degli interventi programmati riguardano: Tutela ambientale e *green economy*; Edilizia e rigenerazione urbana; Banda ultralarga; Appalti. Da ultimo la semplificazione amministrativa rientra nel secondo asse di intervento della componente 1 della Missione 1 del PNRR, dedicato alle misure di "Innovazione della PA". Gli investimenti e le riforme programmati dal Piano in tale ambito hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficiente ed efficace l'azione della Pubblica Amministrazione, con l'effetto di ridurre tempi e costi per le imprese e i cittadini. Nel Piano si constata che nonostante le politiche di semplificazione normativa e amministrativa siano state ripetutamente sperimentate in Italia nell'ultimo decennio, questi sforzi, tuttavia, non hanno prodotto effetti incisivi in termini di rimozione di vincoli e oneri, aumento della produttività del settore pubblico e facilità di accesso di cittadini e imprese a beni e servizi pubblici. Le cause di questa inefficienza sono da ricercare nel fatto che le azioni sono state condotte principalmente a livello normativo, con pochi e insufficienti interventi organizzativi, soprattutto a livello locale, nonché con investimenti molto limitati nel personale, nelle procedure e nelle tecnologie. Per questo il Piano intende accompagnare le azioni di riforma legislativa da un forte intervento a sostegno della capacità amministrativa, soprattutto attraverso adeguate azioni di supporto tecnico a livello

di deburocratizzazione, per ottimizzare tempi e costi dell'azione amministrativa.

Con le disposizioni di cui all'art. 5 d. l. n. 77/2021, il legislatore mostra piena consapevolezza in ordine alle esigenze di razionalizzazione e semplificazione quali elementi non suscettibili di essere trascurati in funzione della migliore attuazione del PNRR.

Al comma 5 del citato art. 5 d. l. n. 77/2021 sono attribuiti nuovi compiti all'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica[49]; il quale, nello specifico: promuove e coordina l'attività di rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione di procedure complesse rilevanti ai fini del PNRR; promuove e coordina interventi di semplificazione e "reingegnerizzazione" delle procedure e della predisposizione del catalogo dei procedimenti semplificati e standardizzati previsti nel PNRR; promuove interventi normativi e tecnologici di semplificazione anche attraverso un'agenda per la semplificazione condivisa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali ed infine pianifica e verifica su base annuale gli interventi di semplificazione[50].

4. Il sistema dei controlli nel *Recovery Fund*.

In relazione al sistema dei monitoraggi, delle verifiche, dei controlli e dell'*audit*, in Italia, il PNRR ha la seguente articolazione: relativamente ai monitoraggi, gli stessi verranno coadiuvati da un apposito sistema informatico, che rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale[51].

---

locale, per reingegnerizzare i procedimenti in vista della loro digitalizzazione e assistere le amministrazioni locali nella transizione dal vecchio al nuovo regime. A sua volta, la semplificazione normativa è trasversale rispetto alle materie trattate dal Piano. Nell'analisi fornita dal Piano, il numero eccessivo di leggi e la loro scarsa chiarezza costituiscono un ostacolo per la vita dei cittadini e un freno per le iniziative economiche».

[49] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 25: «Si ricorda che l'Ufficio per la semplificazione è stato previsto da ultimo dall'articolo 6 del decreto del Ministro della pubblica amministrazione del 24 luglio 2020. In base a tale articolo, l'Ufficio "promuove e coordina l'elaborazione e l'attuazione delle politiche di semplificazione normativa e amministrativa finalizzate a migliorare la qualità della regolazione e le relazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese, ridurre i tempi e gli oneri regolatori, accrescere la competitività e dare certezza ai diritti dei cittadini e alle attività di impresa, anche attraverso un'agenda condivisa tra Stato, Regioni ed Enti Locali».

[50] Governance del PNRR e prime misure, cit., p. 26: «Le disposizioni dell'articolo 5 rappresentano l'ultima evoluzione delle politiche per la semplificazione normativa che sono ormai risalenti. Da ultimo merita segnalare che l'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha previsto l'istituzione dell'agenda per la semplificazione 2015-2017. In base alla norma, l'Agenda per la semplificazione, approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e previa intesa in sede di Conferenza unificata, contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione. L'Agenda prevede anche la possibilità di sottoscrivere intese ed accordi in sede di Conferenza unificata per il coordinamento delle attività delle diverse amministrazioni interessate. L'Agenda prevedeva trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale; il welfare e la salute; il fisco; l'edilizia; l'impresa».

[51] Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1043, legge 30 dicembre 2020, n. 178 (testualmente): «le amministrazioni e gli organismi titolari dei progetti finanziati ai sensi dei commi da 1037 a 1050 sono responsabili della relativa attuazione conformemente al principio della sana gestione finanziaria e alla normativa nazionale ed europea, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle frodi, la corruzione e i conflitti di interessi, e realizzano i progetti nel rispetto dei cronoprogrammi per il conseguimento dei relativi target intermedi e finali. Al fine di supportare le

Il sistema di monitoraggio ha una connotazione "unitaria" per le politiche di investimento a sostegno della crescita, poiché rileva anche i dati sull'attuazione degli interventi finanziati con il Fondo complementare al PNRR ed i dati dei programmi finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2021/2027 e dal Fondo di sviluppo e coesione nazionale. Il sistema informatico di monitoraggio è accessibile agli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, tra cui anche la Corte dei conti italiana, la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO[52].

Per quanto attiene ai controlli e all'*audit*, in considerazione della specificità dello strumento finanziario (ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione Europea), sono previste delle verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale[53].

Le attività di controllo sono di competenza del coordinamento centrale del PNRR, ma anche delle amministrazioni centrali responsabili di misure (autocontrollo). Esse sono, in particolare, concentrate sull'effettivo conseguimento di t*arget* (obiettivi) e *milestone* (traguardi)[54], in conformità a quanto richiesto dalle modalità di rendicontazione stabilite per gli Stati membri[55]; ed a quanto stabilito dalla Commissione Europea[56]. In aggiunta,

---

attività' di gestione, di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo delle componenti del Next Generation EU, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sviluppa e rende disponibile un apposito sistema informatico».

[52] Il Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, lett. e), testualmente stabilisce di «autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati».

[53] Il Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, lett. d), dispone, ai fini dell'*audit* e del controllo e al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, di raccogliere le seguenti categorie standardizzate di dati, nonché garantire il relativo accesso: il nome del destinatario finale dei fondi; il nome dell'appaltatore e del subappaltatore, ove il destinatario finale dei fondi sia un'amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle disposizioni nazionali o dell'Unione in materia di appalti pubblici; il/i nome/i,il/i cognome/i e la data di nascita del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore, ai sensi dell'art. 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio; un elenco di eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza con l'importo totale del finanziamento pubblico di tali misure e con l'indicazione dell'importo dei fondi erogati nell'ambito del dispositivo e di altri fondi dell'Unione.

[54] Le Istruzioni Tecniche per la selezione dei progetti PNRR adottato nell'ottobre 2021 qualifica tali Programmi *performance based*, i PNRR sono pertanto incentrati su milestone e target (M&T) che descrivono in maniera granulare l'avanzamento e i risultati delle riforme e degli investimenti (ossia delle misure del PNRR) che si propongono di attuare. Le *milestone* definiscono generalmente fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale; i *target* rappresentano i risultati attesi dagli interventi, quantificati in base a indicatori misurabili. Nella logica del RRF, eccetto l'anticipo di risorse per l'avvio dei Piani, i successivi pagamenti sono effettuati solo in base al raggiungimento dei M&T concordati *ex-ante* e temporalmente scadenzati.

[55] Il Regolamento (UE) N. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, prevede (testualmente): «Gli accordi di cui all'articolo 15, paragrafo 2, e all'articolo 23, paragrafo 1, contemplano per gli Stati membri i seguenti obblighi: a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, e che tutte le misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza siano state attuate correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi; b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi quali definiti all'articolo 61, paragrafi 2 e 3, del regolamento finanziario, che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati, anche in relazione a eventuali misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la

si prevedono attività specifiche di a*udit* svolte dall'Organismo di *Audit* del PNRR in base agli s*tandard* internazionali di controllo. Le attività di controllo sono finalizzate: alla verifica indipendente sull'efficacia del sistema di gestione (*audit* di sistema), sulla regolarità delle procedure e spese dichiarate (*audit* operazioni) e sulla correttezza dei *milestone* e *target* rendicontati *(audit* di *performanc*e)[57].

Al fine di garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, e, contestualmente, aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e nazionale, il PNRR utilizzerà il sistema Informativo "ReGiS"[58].

4.1. I controlli *ex ante* ovvero le valutazioni della Commissione europea. - Il PNRR deve essere presentato, unitamente al Piano nazionale delle riforme (PNR) e al Piano nazionale per l'energia e il clima, alla

ripresa e la resilienza; c) corredare una richiesta di pagamento di: i) una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria; e ii) una sintesi degli *audit* effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate».

[56] Il Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 all'art. 22, par. 2, stabilisce (testualmente): «Autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i rispettivi diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre a tutti i destinatari finali dei fondi erogati per le misure di attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza, o a tutte le altre persone o entità coinvolte nella loro attuazione, l'obbligo di autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, l'EPPO a esercitare i diritti di cui all'articolo 129, paragrafo 1, del regolamento finanziario e imporre obblighi analoghi a tutti i destinatari finali dei fondi erogati».

[57] La Corte dei conti ha osservato: che « funzione di controllo e rendicontazione è chiamata a garantire la correttezza e regolarità dei dati e delle informazioni da trasmettere al Servizio centrale, effettuando le necessarie verifiche sia di tipo formale (rivolte al riscontro della correttezza e completezza di tutti i dati e di tutta la documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, *target* e *milestone* inserita nel sistema informatico), sia di tipo amministrativo *on desk* o *on the spot* (tese a assicurare, anche su base campionaria, il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse, nonché le verifiche sugli indicatori del PNRR)»; e che, «parallelamente al controllo di correttezza e regolarità, alla funzione in discorso è ascrivibile anche il compito della rendicontazione al Servizio centrale per il PNRR, sia sulle spese sostenute per gli interventi di competenza, su base almeno semestrale, sia sul grado di conseguimento degli obiettivi e traguardi, sulla base di quanto fissato negli *Operational arrangements* con la Commissione europea»: vedi Corte conti, sez. riun. contr., 29 marzo 2022, n. 4 (recante approvazione della «relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)».

[58] Con il Sistema unitario "ReGiS", sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze (già previsto dall'art. 1, comma 1043, legge 30 dicembre 2020, n. 178 e finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del Regolamento UE 2021/241), con riferimento alla «raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati», si dispone «di uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR. Questo strumento è utile a fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Ciascuna dimensione attuativa del PNRR è tracciata elettronicamente attraverso il corredo di tutte le informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le Amministrazioni responsabili e attuatrici gestiscono lungo l'intero ciclo di vita delle iniziative. Inoltre, il sistema consente la puntuale verifica di target e *milestone*, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea. Il sistema "ReGiS" è disponibile per coadiuvare le unità per le relative attività comprese quelle di controllo. Attraverso la codificazione e tracciatura dei progetti finanziati nell'ambito dei diversi strumenti pubblici nazionali ed europei il sistema evita anche il rischio di doppio finanziamento. Il sistema assicura, infine, la disponibilità di dati di supporto per le attività di *audit*. È inoltre, garantito, secondo le indicazioni formulate in sede parlamentare, la predisposizione di una piattaforma digitale per fornire un'adeguata informazione sullo stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR»: vedi PNRR, 240).

Commissione, ai fini della valutazione *ex ante* (ai fini dell'ammissibilità del Piano proposto dallo Stato membro). Si impone in questa fase, una stretta collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione, anche tramite l'invio di documenti e richieste di informazioni che precedono l'invio formale del piano. A tal fine, gli Stati membri nel corso della preparazione del piano possono interagire con la Commissione e richiedere "*technical support*"[59].

Le valutazioni della Commissione europea riguardano la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del PNRR (proposto dallo Stato membro). In particolare, la Commissione (sulla base di quanto previsto dal citato regolamento UE 2021/241), quanto alla pertinenza, verifica, tra l'altro, se il Piano: riesce a rappresentare una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale dello Stato proponente, contribuendo in modo adeguato a tutti i profili finalistici generali perseguiti con il PNRR[60] (tenendo conto degli obiettivi e della dotazione finanziaria dello Stato proponente); sia in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace gli obiettivi generali (individuati nelle specifiche raccomandazioni) del paese, compresi gli aspetti di bilancio; sia in grado di assicurare che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento previsti arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali (è il cosiddetto principio «non arrecare un danno significativo»[61]: art. 17 regolamento UE 2020/852); sia in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, contribuendo al conseguimento dell'obiettivo generale (europeo) dei diritti sociali (anche tramite la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù) e di attenuare l'impatto economico e sociale della crisi COVID-19, migliorando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione; preveda misure che contribuiscano efficacemente alla transizione verde (compresa la biodiversità) e se tali misure rappresentino un importo pari ad almeno il

[59] Ai sensi dell'art. 19 del regolamento (UE) 2021/241, la valutazione della Commissione in ordine al PNRR (ovvero anche al suo aggiornamento) deve avvenire entro due mesi dalla presentazione da parte dello Stato membro. All'esito della valutazione, la Commissione formula una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio (a norma dell'art. 20, par. I, del Regolamento). La Commissione può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari. Lo Stato membro interessato fornisce le informazioni supplementari richieste e, se necessario, può rivedere il piano per la ripresa e la resilienza, anche dopo la sua presentazione ufficiale. Lo Stato membro interessato e la Commissione possono concordare di prorogare il termine per la valutazione per un periodo di tempo ragionevole, se necessario. Nel valutare il piano per la ripresa e la resilienza e nel determinare l'importo da assegnare allo Stato membro interessato, la Commissione tiene conto delle informazioni analitiche sullo Stato membro interessato disponibili nell'ambito del semestre europeo, nonché della motivazione e degli elementi forniti dallo stesso Stato membro e di ogni altra informazione pertinente (tra cui, in particolare, quelle contenute nel programma nazionale di riforma e nel piano nazionale per l'energia e il clima di tale Stato membro, nei piani territoriali per una transizione giusta a titolo del regolamento sul Fondo per una transizione giusta, nei piani di attuazione della garanzia per i giovani e, se del caso, le informazioni ricevute nell'ambito dell'assistenza tecnica fornita dallo strumento di assistenza tecnica).

[60] In proposito, deve essere ricordato che all'art. 3 del regolamento (UE) 2021/24 sono individuate sei aree di intervento («sei pilastri») che definiscono l'ambito di applicazione del «dispositivo per la ripresa e la resilienza»: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti); coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale (al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi); politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

[61] È necessario evidenziare che all'art. 5, par. 2, del regolamento (UE) 2021/241 è stabilito che il «dispositivo [per la ripresa e la resilienza] finanzia unicamente le misure che rispettano il principio "non arrecare un danno significativo"».

37 per cento della dotazione totale del Piano stesso; preveda misure che contribuiscano efficacemente alla transizione digitale e se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 per cento della dotazione totale del Piano stesso.

Con riguardo all'efficacia, la Commissione verifica se il Piano è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato e se le modalità proposte (e, in particolare, traguardi e gli obiettivi previsti, e i relativi indicatori, oltre al calendario) siano tali da garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza.

Sotto il profilo dell'efficienza, la Commissione verifica, in particolare: se le giustificazioni fornite dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza siano ragionevoli e plausibili ed è in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi, nonché commisurata all'impatto atteso sull'economia e l'occupazione; se le modalità indicate dallo Stato proponente siano tali da prevenire, individuare e correggere fenomeni di corruzione e frode e conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi (e se evitino duplicazioni dei finanziamenti e di altri programmi dell'Unione.

La coerenza attiene al controllo della previsione (da parte del Piano) di misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano azioni coerenti.

L'esito delle verifiche sopra richiamate e le (relative) valutazioni della Commissione hanno una incidenza diretta sulla determinazione del contributo finanziario che sarà erogato (in applicazione del «dispositivo per la ripresa e la resilienza»).

Al termine delle attività di valutazione, la Commissione propone al Consiglio se approvare o meno il piano presentato dallo Stato membro; e, in caso di valutazione positiva, indica, oltre al contributo finanziario che sarà erogato, le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere realizzati dallo Stato proponente, compresi i traguardi e gli obiettivi.

4.2. Monitoraggio e rendicontazione: il Servizio centrale per il PNRR. Il monitoraggio della Commissione. – L'attuazione del PNRR è sottoposto ad una attività di monitoraggio continua[62] ed a specifici compiti di rendicontazione, i quali possono essere sostanzialmente assimilati a controlli *in itinere*, a controlli concomitanti (che riguarda diversi profili di verifica).

4.2.1. - Proprio in funzione delle verifiche in ordine all'attuazione del PNRR, all'art. 6 d. l. n. 77/2021 si dispone l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), di un Ufficio centrale (di livello dirigenziale generale) denominato Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo,

[62] La Corte dei conti ha rilevato che «la funzione di monitoraggio garantisce l'alimentazione continua e l'utilizzo più idoneo del sistema informatico del PNRR o di altro sistema locale pienamente interoperabile con il sistema centrale REGIS, provvedendo a validare e trasmettere periodicamente al Servizio centrale tutte le informazioni e i dati necessari al corretto monitoraggio degli interventi PNRR di pertinenza e dei relativi trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei soggetti attuatori»: Corte conti, sez. riun. contr., n. 4/2022.

monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR[63]. La suddetta struttura è, inoltre, responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU*-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR (di cui all'art. 8[64]).

È lo stesso legislatore citato a precisare (art. 6, comma 1) che il suddetto Servizio centrale si articola in sei uffici di livello dirigenziale non generale[65] (e che, per l'esercizio dei propri compiti, può avvalersi del supporto di società partecipate dallo Stato, come previsto all'art. 9[66]).

Il Servizio centrale per il PNRR, nello svolgimento delle funzioni ad esso assegnate, si raccorda con l'Unità di missione e con gli Ispettorati competenti della Ragioneria generale dello Stato (i quali ultimi concorrono al presidio dei processi amministrativi ed al monitoraggio anche finanziario degli interventi del PNRR per gli aspetti di relativa competenza)[67].

Ai fini dello svolgimento del monitoraggio, il richiamato Servizio centrale si avvale dell'ausilio: delle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR, responsabili dell'attuazione degli investimenti

[63] All'art. 22 regolamento (UE) n. 2021/241 (articolo intitolato tutela degli interessi finanziari dell'Unione), in particolare, è stabilito (par. 1), tra l'altro: che, «nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi»; che, «a tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto»; e che «gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio».

[64] All'art. 8 d.l. n. 77/2021 è stabilito (tra l'altro) che «ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo»; che, «a tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque non oltre il 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale».

[65] In particolare, è l'Ufficio IV ad occuparsi (tra l'altro): del controllo di regolarità amministrativa e contabile sulle rendicontazioni di spesa, *milestone* e *target* presentate dalle Amministrazioni titolari degli interventi del PNRR e della verifica della compatibilità con i principi e con la normativa europea e nazionale; della predisposizione delle richieste periodiche di pagamento alla Commissione europea ai sensi dell'art. 22 del Regolamento UE 2021/241; dell'istruttoria finalizzata al rilascio dell'attestazione di rendicontazione prevista dagli accordi di finanziamento e di prestito stipulati con la Commissione europea; della tenuta della contabilità informatizzata degli importi richiesti alla Commissione europea e dei corrispondenti rimborsi riconosciuti. È l'Ufficio II ad occuparsi, tra l'altro, della definizione del Sistema di gestione e controllo del PNRR. e della vigilanza sulla coerenza della fase di attuazione del PNRR rispetto agli obiettivi e *milestone* programmati e sul rispetto dei relativi cronoprogrammi.

[66] All'art. 9, comma 2, d.l. n. 77/2021 è stabilito che, «al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le amministrazioni di cui al comma 1 possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale, dagli enti del sistema camerale e da enti vigilati».

[67] A tal fine, sono istituiti presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato cinque posizioni di funzione dirigenziale di livello non generale di consulenza, studio e ricerca per le esigenze degli Ispettorati competenti. *Governance del PNRR e prime misure*, cit., p. 32: «Nella relazione illustrativa che accompagna il decreto, il Governo precisa che il Servizio centrale per il PNRR provvede anche alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post delle misure e dei progetti del PNRR assicurando la coerenza degli obiettivi (*target*) e dei traguardi (*milestone)* anche ai fini della sottomissione della richiesta di pagamento alla Commissione europea. Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza «traguardi e obiettivi» sono le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento, intendendo per «traguardi» i risultati qualitativi e per «obiettivi» i risultati quantitativi».

e delle riforme[68]; e delle amministrazioni e degli enti che si occupano materialmente della realizzazione dei singoli (previsti nel PNRR). Amministrazioni (ed enti) centrati e di attuazione che devono provvedere (nel senso che sono obbligati) alla alimentazione continua e tempestiva dei dati di avanzamento dei progetti[69]. Il Servizio centrale per il PNRR (con l'ausilio tecnico delle singole Unità del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) si occupa della implementazione del sistema telematico di comunicazione dei dati, delle valutazioni in itinere dei dati e della loro verifica, della loro qualità, della rilevazione e analisi degli scostamenti[70]. La comunicazione e la trasmissione dei dati avviene mediante l'utilizzazione del sistema ReGiS.

Nello specifico, le amministrazioni centrali titolari di interventi ovvero responsabili di progetti ovvero di misure del PNRR provvedono al coordinamento delle attività di gestione e sono responsabili del monitoraggio dell'attivazione delle risorse e della selezione dei progetti e dei relativi soggetti attuatori; e provvedono al monitoraggio, costante e continuativo dei dati di avanzamento fisico, procedurale e finanziario delle misure di loro responsabilità, della verifica del rispetto delle tempistiche attuative nonché della puntuale rilevazione del conseguimento di *milestone* e *target*; per le misure di propria competenza, provvedono a validare («con cadenza mensile, entro massimo 20 giorni dalla fine del mese e comunque in tempo utile per ottemperare alle scadenze della domanda di pagamento»[71]) i dati inseriti dai soggetti attuatori.

---

[68] In base alle «Linee guida per lo svolgimento delle attività connesse al monitoraggio del PNRR» (approvate il 14 giugno 2022), le amministrazioni centrali (titolari ovvero responsabili dei singoli progetti) «sono tenute ad assicurare il caricamento, l'aggiornamento e la validazione su ReGiS, con cadenza mensile (nel termine massimo di 20 giorni successivi all'ultimo giorno di ciascun mese), dei dati relativi al cronoprogramma procedurale delle misure; dei dati anagrafici, finanziari, procedurali e fisici relativi a ciascun progetto finanziato e delle informazioni necessarie per la rendicontazione di *milestone* e *target*, sulla base delle procedure tecniche del sistema, acquisendo i dati dai soggetti attuatori».

[69] Un ruolo molto importate è svolto, ai fini della necessaria interazione tra amministrazioni centrali responsabili dei progetti e amministrazioni ed enti di attuazione, è svolto dalle Unità di missione delle amministrazioni centrali, le quali (unità) si occupano (attraverso l'utilizzazione del sistema ReGisS), tra l'altro: della definizione, aggiornamento e verifica della programmazione attuativa attraverso la gestione dei cronoprogrammi procedurali delle misure di propria competenza; dell'aggiornamento e della verifica del rispetto delle tempistiche di realizzazione delle milestone e dei target per riforme e investimenti, con l'eventuale individuazione e segnalazione di ritardi, impedimenti e altre criticità che ostacolino il conseguimento delle milestone e dei target, degli obiettivi di spesa e di realizzazione delle misure; della definizione e aggiornamento delle procedure necessarie all'attivazione delle misure e alla selezione dei progetti e dei soggetti attuatori; della verifica della puntuale alimentazione da parte dei Soggetti attuatori dei dati di avanzamento dei progetti e validazione sul sistema ReGiS dei dati di monitoraggio dei progetti inseriti dalle Direzioni/Uffici interni/Soggetti attuatori».

[70] Secondo quanto stabilito nelle «Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR, quale allegato tecnico della Circolare ministeriale 10 febbraio 2022, n. 9, nell'ottica di assicurare la raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati, in coerenza con le raccomandazioni dell'art 29 del Reg. (UE) 2021/241, l'Amministrazione centrale deve, tra l'altro: garantire l'alimentazione tempestiva e continua del sistema informatizzato da parte dei soggetti attuatori, anche per il tramite di eventuali altri sistemi locali di supporto, finalizzata a verificare l'avanzamento attuativo dei progetti, con particolare riguardo alla realizzazione delle tappe intermedie previste nella programmazione di dettaglio ed il raggiungimento dei *milestone* e dei *target* concordati a livello europeo e nazionale per gli interventi del PNRR; validare almeno mensilmente i dati di avanzamento inseriti dai soggetti attuatori o segnalare tempestivamente le inadempienze al Servizio centrale PNRR nel caso di ritardi o omissioni, anche parziali, di caricamento dei dati, non debitamente giustificate da parte degli stessi; provvedere al monitoraggio dei trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei soggetti attuatori.

[71] In la senso, vedi le richiamate Linee guida, ove è anche precisato che, nel caso di ritardi o omissioni (anche parziali) nel conferimento dei dati, non debitamente giustificati da parte dei soggetti attuatori, sono tenute a segnalare tempestivamente le inadempienze al Servizio centrale PNRR. Le amministrazioni centrali si occupano anche del monitoraggio dei trasferimenti finanziari in entrata e in uscita a favore dei soggetti attuatori.

Le amministrazioni e gli enti che si occupano dell'attuazione sono responsabili della realizzazione operativa dei progetti e dei relativi adempimenti di monitoraggio, rendicontazione e controllo; e si occupano, tra l'altro, della rilevazione continua, costante e tempestiva dei dati dei progetti finanziati, delle informazioni, inerenti alle procedure di affidamento, degli avanzamenti fisici, procedurali e finanziari, nonché della raccolta e catalogazione della documentazione probatoria[72].

4.2.2. – Anche la Commissione provvede al monitoraggio dell'attuazione del PNRR da parte degli Stati ammessi, e, nello specifico, sorveglia l'attuazione del dispositivo e misura il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 4 (del regolamento UE 2021/241). Il monitoraggio dell'attuazione è mirato e proporzionato alle attività svolte nell'ambito del dispositivo. Il sistema di comunicazione dei risultati della Commissione garantisce una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati. A tale scopo ai destinatari dei finanziamenti dell'Unione sono imposti obblighi di comunicazione proporzionati.

La Commissione riferisce *ex post* in merito alle spese finanziate dal dispositivo a titolo di ciascuno dei pilastri di cui all'art. 3 (del regolamento). Tali relazioni si baseranno sulla ripartizione della spesa stimata prevista nei piani per la ripresa e la resilienza approvati. È la stessa richiamata disciplina regolamentare ad attribuire proprio alla Commissione il potere (da esercitare con atti integrativi ex art. 33 del regolamento): di stabilire gli indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e ai fini del monitoraggio e della valutazione del dispositivo (per la ripresa e la resilienza) per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici (gli Stati membri riferiscono alla Commissione in merito agli indicatori comuni); e di definire una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale, anche a favore dell'infanzia e della gioventù, nell'ambito del dispositivo.

Il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno siglato gli *operational arrangements* (OA) relativi al PNRR dell'Italia[73], con

[72] In tal senso, vedi le richiamate Linee guida, ove si precisa che i «soggetti attuatori» provvedono, tra l'altro, del conferimento, al sistema ReGiS, di tutti i dati relativi ai progetti di propria competenza, tra cui: gli elementi anagrafici e identificativi e di localizzazione; i soggetti correlati; le informazioni sulle procedure di affidamento di lavori, l'acquisto di beni e realizzazione di servizi; la pianificazione dei costi e delle relative voci di spesa; il cronoprogramma procedurale di progetto; gli avanzamenti procedurali e finanziari; gli avanzamenti fisici, incluso il contributo del progetto al conseguimento del target della misura a cui è associato e agli indicatori comuni UE; la documentazione relativa al progetto, dalla fase di pianificazione al collaudo finale e messa in esercizio, ivi compresi gli esiti dei controlli effettuati, da rendere disponibile su richiesta per eventuali audit di Autorità nazionali dell'Unione europea.

[73] Si tratta di accordi operativi che prevedono scambi regolari di dati e informazioni - con cadenza almeno trimestrale - tra la Commissione e gli Stati membri per fare il punto sui progressi compiuti nell'attuazione del PRR, nonché l'organizzazione di un evento annuale per discutere l'attuazione del PRR e di altri programmi dell'Unione, che può fungere da piattaforma orizzontale per discutere l'attuazione dei piani e garantire una stretta cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti. Inoltre, negli accordi operativi sono forniti elementi di chiarimento in ordine al meccanismo di verifica per ciascun traguardo e obiettivo (e, se necessario, introducono misure operative di monitoraggio per seguire l'attuazione del piano). In proposito, vedi anche Corte conti, sez. centr. contr. gest. amm. St., 28 luglio 2022, n. 47, ove si rileva che *milestone* e *target* sono stati valutati alla luce degli *Operational Arrangements*, i quali «sono documenti che definiscono i meccanismi di verifica periodica relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi necessari per l'erogazione semestrale delle risorse finanziarie previste dal PNRR in favore dell'Italia».

i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (*milestone* e *target*) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR in favore dell'Italia.

4.3. Controllo, *audit,* anti corruzione: a) i compiti delle strutture pubbliche e il concorso dei soggetti privati (la Sogei s.p.a.). - All'art. 7 d.l. n. 77/2021 sono definiti i meccanismi di controllo sulle procedure e sulle modalità di gestione dei progetti (e dei relativi fondi) finanziati con il PNRR. A tal fine, il legislatore ultimo citato stabilisce che, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), è istituito un Ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR (ai sensi dell'art. 22, par. 2, lett. c, punto ii, del regolamento UE 2021/241[74]). Tale ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo, e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato.

4.3.1. - Al secondo comma del citato art. 7 si stabilisce che l'Unità di missione istituita (ai sensi dell'art. 1, comma 1050, legge 30 dicembre 2020, n. 178) presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture (del medesimo Dipartimento) a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU*, provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni di cui all'art. 8 d. l. n. 77/2021, alla predisposizione del programma di valutazione *in itinere* ed *ex post* del PNRR assegnato alla stessa Unità di missione[75], assicurando il rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 19 e 20 del regolamento (UE) 2021/241[76], nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi[77]. La suddetta Unità di

[74] Il regolamento (UE) n. 2021/241, all'art. 22, in particolare, prevede (par. 2), una serie di obblighi a carico degli Stati membri derivanti dagli accordi di prestito (art. 15, par. 2) e dagli accordi per l'impegno del contributo finanziario (articolo 23, paragrafo 1). In particolare, tra tali obblighi figura anche quello di corredare una richiesta di pagamento di una sintesi degli *audit* effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate (art. 22, par. 2, lett. c), punto ii).

[75] All'art. 7, comma 3, d.l. n. 77/2021 è stabilito che la suddetta Unità di missione si articola in due uffici dirigenziali di livello non generale, e «provvede altresì a supportare le attività di valutazione delle politiche di spesa settoriali di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a valorizzare il patrimonio informativo relativo alle riforme e agli investimenti del PNRR anche attraverso lo sviluppo di iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini».

[76] Gli artt. 9 e 20 del regolamento (UE) 2021/241 disciplinano, rispettivamente, la «valutazione della Commissione (vedi anche sub nota 38) e la «proposta della Commissione» e «la decisione di esecuzione del Cosiglio».

[77] Secondo quanto stabilito nelle «Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR, quale allegato tecnico della Circolare ministeriale 10 febbraio 2022, n. 9, gli uffici che si occupano nel controllo devono effettuare verifiche formali (al cento per cento), circa la correttezza e la completezza dei dati e della documentazione amministrativa, tecnica e contabile probatoria dell'avanzamento di spese, *target* e *milestone* inserita nel sistema informatico, rivolte, in particolare, ad assicurare: la coerenza amministrativa e contabile delle procedure e delle spese relative al progetto approvato, attraverso il controllo della tenuta documentale, della coerenza dei CUP e dei CIG; l'evidenza dei controlli ordinari di legalità e controlli amministrativo-contabili (presenza autodichiarazione/attestazione del soggetto attuatore) previsti dalla legislazione nazionale applicabile per gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione degli interventi del PNRR, ivi comprese l'evidenza dei controlli circa l'assenza del doppio finanziamento, della completezza e correttezza dei dati e della documentazione di progetto; la presenza

missione, inoltre: concorre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043, legge n. 178/2020[78]; e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano[79].

4.3.2. – In funzione della attuazione del PNRR, il legislatore valorizza la posizione della Sogei s.p.a.[80], la quale (ai sensi del sesto

---

e la coerenza dei dati relativi all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell'intervento, nonché dei valori di conseguimento degli indicatori legati ad eventuali *milestone* e *target* PNRR associati al progetto; la verifica del rispetto della conservazione degli atti e della documentazione giustificativa di progetto sul sistema informatico e/o su supporti informatici adeguati, al fine di garantire l'accesso per lo svolgimento delle attività di controllo e di audit da parte degli organi competenti. Devono, inoltre, essere compiute verifiche amministrative *on desk* ed eventuali approfondimenti sul posto (anche a campione), al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e il contrasto alle irregolarità, frodi e conflitti di interesse e in particolare: verifiche sulla selezione dei progetti; o verifiche delle procedure attuative del progetto; verifiche della spesa del progetto. Devono, altresì, essere effettuate verifiche (al cento per cento) degli indicatori del PNRR (*milestone* e *target*), al fine di accertare: la presenza degli avanzamenti relativi al conseguimento di *target* e *milestone* del PNRR associati ai progetti inseriti nel sistema di monitoraggio; la coerenza della tempistica di realizzazione rispetto al cronogramma approvato per il progetto; la coerenza tra l'avanzamento fisico e quello procedurale e di spesa, in riferimento a tutti i progetti finanziati.

[78] All'ultimo periodo del secondo comma del citato art. 7 d.l. n. 77/202 è stabilito che, «al fine di avviare tempestivamente le procedure di monitoraggio degli interventi del PNRR nonché di esercitare la gestione e il coordinamento dello stesso, il Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno 2021, è autorizzato ad assumere con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, nei limiti della vigente dotazione organica, un contingente di personale non dirigenziale di alta professionalità, da destinare ai Dipartimenti del tesoro e delle finanze del medesimo Ministero, pari a 50 unità (precisando che «il reclutamento del suddetto contingente di personale è effettuato senza il previo svolgimento delle previste procedure di mobilità e mediante scorrimento delle vigenti graduatorie di concorsi pubblici»). Ancora sotto il profilo organizzativo, al quarto comma del citato art. 7 d.l. n. 77/2021, al fine di assicurare il compimento dei compiti previsti (agli artt. 6 e 7 del decreto sopra richiamato) ed il conseguimento dei relativi obiettivi, è attribuita (sempre al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) la possibilità di conferire (anche in deroga ai limiti dimensionali previsti dalla legge) sette incarichi dirigenziali di livello non generale; ed è prevista (in funzione delle finalità di cui allo tesso art. 7) l'istituzione (ancora presso il Dipartimento della Ragione generale dello Stato) una posizione di funzione dirigenziale di livello generale di consulenza, studio e ricerca (con precisazione che, per le medesime finalità, il Ministero dell'economia e delle finanze può avvalersi del supporto della società Studiare Sviluppo s.r.l., anche per la selezione delle occorrenti professionalità specialistiche).

[79] Nello specifico, l'Unità di missione New Generation EU (ai sensi dell'art. 8, comma 11 *ter*, d.p.c.m. 26 giugno 2019, n. 103, come modificato dal d.p.c.m. 22 giugno 2022, n. 100), provvede, tra l'altro: al monitoraggio delle riforme e degli investimenti in campo infrastrutturale e sociale, ivi compresi quelli relativi all'istruzione, alla ricerca, alla coesione e alla salute contenuti nel PNRR, in raccordo con le altre strutture del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; alla individuazione di eventuali criticità nell'attuazione del PNRR e conseguente formulazione di proposte per il loro superamento, anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali, con riferimento alle riforme non settoriali, della digitalizzazione, della rivoluzione verde e delle infrastrutture di trasporto; alla attività di supporto al Servizio Centrale per il PNRR nella verifica dell'avanzamento delle *milestones* e dei *target* europei e nazionali, nei medesimi ambiti e partecipazione ai processi di definizione e monitoraggio del quadro di valutazione, della relazione annuale di cui agli artt. 30 e 31 del Regolamento UE 241/2021 e degli indicatori di *outcome* del PNRR; alla predisposizione delle valutazioni di impatto del PNRR e delle politiche sottostanti *ex ante, in itinere* ed *ex post*, anche tramite convenzioni con altri soggetti e in base alle indicazioni della Cabina di regia del PNRR di cui all'art. 2 d. l. n. 77/2021 e alle attività di supporto agli Ispettorati del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nell'utilizzo di strumenti per l'analisi e la valutazione della spesa pubblica; alla attività normativa e prelegislativa nelle materie di competenza dell'Unità.

[80] La Sogei (acronimo di Società Generale d'Informatica) è società per azioni – che oggi si definisce società di *information technology* - di proprietà al cento per cento del Ministero dell'economia e delle finanze; nasce nel 1976 (nell'ambito delle iniziative dell'IRI), occupandosi, fin dall'inizio, della realizzazione dell'Anagrafe Tributaria, con l'obiettivo di rendere possibile la gestione automatizzata delle attività di controllo delle dichiarazioni e del monitoraggio del prelievo fiscale. Dopo un periodo di proprietà privatistica (a partire dal 1997, quando viene acquistata dalla Telecom), passa nuovamente alla intera proprietà pubblica nel 2002, quando il Ministero dell'economia e delle finanze acquisisce l'intero capitale pubblico: il compito principale (quasi istituzionale) della Sogei è quello di sviluppare il sistema informativo della fiscalità. Oggi Sogei è *partner* tecnologico unico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e sviluppa sistemi, applicazioni e servizi per tutte le esigenze di automazione e informatizzazione dei processi operativi e gestionali del Ministero, della Corte dei conti, delle Agenzie fiscali e di altre pubbliche amministrazioni; sta svolgendo un ruolo centrale nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Ai sensi dell'art. 4 dello statuto del 29 dicembre 2016, la Sogei ha per oggetto sociale prevalente, almeno per l'80 per cento del fatturato, la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al MEF e alle Agenzie fiscali (l'oggetto sociale prevede altresì che la Sogei può svolgere le ulteriori attività conferite in base a disposizioni legislative e regolamentari, per conto di

comma del citato art. 7 d. l. n. 77/2021) è chiamata ad assicurare il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria proprio. È proprio lo stesso legislatore citato a precisare che per la suddetta attività, la soc. Sogei può avvalersi di Studiare Sviluppo s.r.l. (società a intera partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze) – ora divenuta Eutalia s.r.l. (con Ministero dell'economia e delle finanze quale socio unico)[81] - secondo le modalità che saranno definite in specifica Convenzione[82], per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto. È sempre il legislatore citato a precisare, altresì: che, per l'esercizio della suddetta attività, alla Sogei s.p.a. non si applicano le disposizioni relative ai vincoli in materia di

---

regioni, enti locali, società a partecipazione pubblica, anche indiretta, di organismi ed enti che svolgono attività di interesse pubblico o rilevanti nel settore pubblico, nonché di istituzioni internazionali e sovranazionali e di amministrazioni pubbliche estere, comprese le attività verso l'Agenzia per l'Italia digitale. Il rapporto contrattuale con la Pubblica Amministrazione è regolato da contratti e convenzioni che riconoscono Sogei in qualità di esclusivo *partner* tecnologico del Ministero dell'Economia e delle Finanze e punto di riferimento per la digitalizzazione del Sistema Italia. Per garantire uniformità all'erogazione dei servizi e alle soluzioni idonee all'operatività del Sistema Informativo della fiscalità, i rapporti tra amministrazione finanziaria e Sogei sono regolati tramite lo strumento giuridico del contratto di servizi quadro. In data 26 novembre 2020, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e la Sogei s.p.a. hanno stipulato apposito disciplinare «per la conduzione delle infrastrutture e l'erogazione dei servizi informatici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Analogo accordo è stato stipulato con la Sogei: dai Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle finanze, per la progettazione, lo sviluppo e la conduzione delle infrastrutture, dei sistemi e delle soluzioni informatiche, della connettività e per l'erogazione dei connessi servizi, secondo il modello relazionale definito dal Dipartimento; dalla Corte dei conti (Segretariato generale), quanto concerne i sistemi informativi attinenti al sistema di finanza pubblica. Altri accordi, contratti e convenzioni sono stati stipulati dalla Sogei s.p.a. con: la Presidenza del Consiglio dei ministri, per la progettazione, lo sviluppo, l'evoluzione e l'esercizio dei sistemi informativi della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri e dei suoi dipartimenti, uffici e strutture; con il Ministero dell'interno, per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) compreso il completamento del subentro dei Comuni e la realizzazione dell'Archivio Nazionale di Stato Civile; con il Ministero dell'istruzione, per le attività relative alla gestione ed allo sviluppo del sistema informativo del Ministero, anche per le esigenze delle istituzioni scolastiche ed educative statali, nonché per la gestione giuridica ed economica del relativo personale; con il Ministero della giustizia, per la gestione dei servizi accessori alla digitalizzazione della giustizia e alla gestione dei Sistemi Informativi sviluppati per il Ministero della Giustizia; con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; con il Ministero della transizione ecologica; con il Ministero della cultura; con l'Avvocatura dello Stato.

[81] Eutalia s.r.l. (come detto, già Studiare Sviluppo s.r.l.) svolge attività di assistenza e supporto all'analisi, programmazione, attuazione e valutazione di politiche pubbliche per lo sviluppo, in qualità di *in house* delle Amministrazioni Centrali dello Stato; supporta le Amministrazioni centrali e le Agenzie pubbliche nazionali nella realizzazione di progetti pilota di *capacity building* per lo sviluppo territoriale, anche nell'ambito di programmi di cooperazione interregionale e transnazionale; supporta le Amministrazioni Centrali nell'attuazione di Programmi e progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei e da risorse nazionali, principalmente nel settore delle politiche di coesione.

[82] In data 28 luglio 2021, Sogei s.p.a. e Studiare Sviluppo s.r.l. hanno stipulato una Convenzione quadro (rep. NRXT210339), ove si stabilisce, tra l'altro, che Studiare Sviluppo assicura a Sogei: supporto nelle attività di assistenza tecnica finalizzate alla gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti inseriti nel PNRR e nel fondo complementare di cui al d.l. n. 59/2021; supporto specialistico su tematiche tecniche finalizzato alla corretta rendicontazione o all'indirizzamento di eventuali criticità nell'attuazione del PNRR; supporto specialistico finalizzato all'analisi e all'indirizzamento, nell'ambito dei progetti PNRR, del rispetto degli adempimenti dei principi propri del PNRR quali a titolo esemplificativo e non esaustivo si cita il DNSH (*do not significant harm*); supporto nelle attività di assistenza tecnica finalizzate all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR in capo agli Enti locali. I termini operativi per il compimento delle attività sono statiti in apposite note di attivazione definite d'intesa tra le parti e sottoscritte dai responsabili operativi individuati per ciascuna iniziativa. Le note di attivazione devono individuare (secondo quanto previsto all'art. 3 della Convenzione), in particolare: l'ambito puntuale della collaborazione, definendo elementi di pianificazione ed organizzazione delle attività, comunque riferibili al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico comuni ad entrambe le parti; le risorse umane e materiali necessarie, le attività da svolgere, il rimborso dei relativi costi, le relative spese generali; il crono-programma delle attività e la durata del supporto; un quadro finanziario descrittivo dei costi stimati. Si tratta, come ben evidente, di compiti aventi carattere gestionale, la cui attribuzione implica una interpretazione (molto) estensiva delle disposizioni di cui al secondo periodo del quinto comma del citato art. 7 d.l. n. 77/2021. Nella Convenzione si stabilisce anche che, per l'esecuzione di quanto previsto nella presente convenzione e nelle singole note di attivazione, Studiare Sviluppo, ai sensi dell'art. 10, comma 6, d.l. n. 77/2021, potrà provvedere (rimanendone pienamente responsabile) con le risorse interne, con personale esterno, nonché con il ricorso a competenze di persone fisiche e giuridiche disponibili sul mercato nel rispetto di quanto stabilito dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

contratti di collaborazione coordinata e continuativa; e che la stessa determina i processi di selezione e assunzione di personale in base a criteri di massima celerità ed efficacia, prediligendo modalità di selezione basate su requisiti curriculari e su colloqui di natura tecnica (anche in deroga a quanto previsto dall'art. 19 d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175).

Si tratta di dati normativi che rendono evidente la preferenza espressa dal legislatore (in relazione alle attività indicate) per una organizzazione e per forme e modalità di reclutamento di tipo aziendalistico (sia pure con i soggetti espressamente indicati dallo stesso legislatore). Si tratterà di trovare forme attuative che assicurino l'osservanza di cui all'art. 97, comma quarto, Cost. (ove, come noto, si stabilisce che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge).

Alla Sogei s.p.a. sono attribuite anche funzioni di gestione diretta in relazione ad alcuni dei progetti finanziati con il PNRR. In particolare, all'art. 7 *bis*, comma quinto, d. l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazione dalla legge 6 agosto 2021, n. 113[83], è stabilito che la Sogei s.p.a. è chiamata ad assicurare la piena efficacia delle attività per la realizzazione dei progetti di trasformazione digitale del PNRR[84] affidati alla medesima società, e provvede (in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 358, legge 24 dicembre 2007, n. 244) con l'utilizzazione degli utili di bilancio conseguiti e (ove necessario) con l'emissione di specifiche obbligazioni. La disposizione legislativa ultima citata stabilisce anche la Sogei è autorizzata (previa deliberazione dell'assemblea degli azionisti) alla costituzione di società o all'acquisto di partecipazioni[85].

In funzione di (ovvero svolgendo) tali prerogative (ovvero attività), Sogei riesce ad incidere anche rispetto ai profili riguardanti l'esercizio delle attività di monitoraggio e controllo. Ad esempio, Sogei ha curato, tra l'altro, la definizione e l'aggiornamento del Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.), che costituisce il documento che descrive la struttura, le funzioni e le procedure da porre in essere per la gestione ed il controllo del PNRR e che definisce l'insieme di processi, procedure e strumenti a supporto delle amministrazioni e dei soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi e delle riforme previste dal Piano sull'intero territorio nazionale, garantendo una costante attività di sorveglianza su tempi di esecuzione, spesa e risultati conseguiti. Con impatto ancor più incisivo sui

[83] Deve essere evidenziato che con il suddetto d.l. n. 80/2021, è stato disposto un piano straordinario per il reclutamento e per il conferimento di incarichi professionali proprio in funzione della attuazione del PNRR da parte delle pubbliche amministrazioni: un piano che si aggiunge alle assunzioni di personale già espressamente previste nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

[84] È necessario evidenziare che il PNRR rappresenta un'occasione (finanziaria) importante al fine di accelerare il complesso processo di digitalizzazione ovvero di trasformazione digitale del sistema di pubblica amministrazione. A tal fine, ad esempio, la Missione 1 (del PNRR, che riguarda la digitalizzazione, l'innovazione e la sicurezza della P.A. (con la destinazione della somma complessiva di 40,7 miliardi di euro), vede un coinvolgimento diretto della Sogei come soggetto esecutore di progettualità attivate attraverso il ricorso, da parte della pubblica amministrazione (cliente) ai fondi previsti dal PNRR. Ad esempio, Sogei s.p.a. affianca la Ragioneria generale dello Stato nell'attuazione del PNRR, assicurando all'amministrazione finanziaria supporto specialistico e operativo, prevedendo interventi di consulenza e *governance*, progettando e sviluppando soluzioni e servizi ICT.

[85] La Sogei s.p.a. partecipa anche alla implementazione dei piani di comunicazione annuali, che attueranno la strategia di informazione e comunicazione del PNRR, finalizzata a garantire la visibilità dei finanziamenti erogati nell'ambito *Next Generation EU*.

processi di monitoraggio e controllo, Sogei si occupa, per il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della realizzazione del sistema unitario "ReGiS" (si tratta del sistema informatico di cui all'art. comma 1043, legge n. 178/2020), che costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR, nonché alle attività di supporto, propedeutiche alla realizzazione del sistema stesso, sia nella comprensione delle modalità di attuazione del PNRR, sia nel rapporto con la Commissione Europea, sia nella diffusione dei processi definiti per il monitoraggio e il controllo del raggiungimento dei traguardi definiti nell'ambito del PNRR (come visto, il sistema ReGiS assicura il monitoraggio costante e puntuale dei singoli progetti e dei programmi nel loro insieme).

4.4. … segue: b) i controlli della Corte dei conti. – Il citato legislatore di (adozione della disciplina di attuazione del PNRR), ovviamente, coinvolge nel compimento delle attività di controllo la Corte dei conti, la quale, come noto, ai sensi dell'art. 100, comma secondo, Cost., è chiamata a svolgere la funzione ausiliaria di controllo: nelle forme del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo[86]; e nelle forme del controllo sulla gestione del bilancio dello Stato, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito[87].

Per quanto qui rileva, deve essere osservato che il legislatore citato estende al (alle procedure e alle modalità di attuazione dei progetti finanziati con il) PNRR, le funzioni di controllo sulla gestione attribuite alla Corte conti, la quale le esercita sia nelle forme di cui all'art. 3, comma 4, legge 14 gennaio 1994, n. 20 (espressamente citate, come si dirà) sia nelle forme del controllo concomitante (pure non espressamente citate).

4.4.1. – In effetti, secondo quanto espressamente stabilito all'art. 7, comma 7, d. l. n. 77/20221, la Corte dei conti è chiamata ad esercitare il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, legge n. 20/1994[88], svolgendo, in particolare, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai

[86] Gli atti del Governo sui quali si esercita il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti sono individuati all'art. 3, comma 1, legge n. 20/1994.

[87] Nella disposizione costituzionale citata è anche stabilito che la Corte dei conti «partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria».

[88] Come noto, al quarto comma del citato art. 3 legge n. 20/1994 è stabilito che la Corte dei conti: svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione; accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Il suddetto controllo avviene in base ad una programmazione annuale che individua i criteri di riferimento delle verifiche sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico (nei confronti delle amministrazioni regionali, il controllo della gestione persegue gli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma).

fondi di cui al PNRR[89]; con precisazione (nella stessa disposizione legislativa) che siffatto controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto espressamente previsto all'art. 287, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[90] (si tratta di un richiamo che valorizza il rapporto – che, peraltro, si è andato progressivamente consolidando - tra la Corte dei conti, che rientra tra le istituzioni superiori del controllo, e la Corte dei conti dell'Unione Europea).

Nell'esercizio di tale controllo gli interlocutori principali della Corte dei conti sono proprio, in primo luogo, gli organismi individuati dal d. l. n. 77/2021, ai quali, come visto (in sintesi), sono stati affidati i prioritari compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo (Servizio centrale per il PNRR), di *audit* (ufficio dirigenziale di livello non generale presso l'IGRUE), di valutazione *in itinere* ed *ex post* (Unità di missione della RGS)[91].

---

[89] In sede di programmazione delle attività di controllo, la Corte dei conti ha evidenziato che nel 2022 «la programmazione si incentra, in particolare, sugli interventi previsti dal PNRR, oltre che su alcune gestioni di maggiore significativa importanza, anche in riferimento a questioni connesse all'emergenza sanitaria ed a quelle di peculiare criticità socio-economica»; che «l'attività di controllo demandata alla Sezione investe sia il rispetto degli equilibri finanziari, sia la verifica dei risultati e la loro rispondenza ai piani e programmi di spesa, l'efficienza operativa delle amministrazioni e l'efficacia delle misure adottate; che, quanto alle verifiche sul PNRR, l'attività di controllo verrà svolta con modalità specifiche, connesse alle esigenze di temporizzazione delle valutazioni sullo stato di avanzamento dei programmi»; che «la Sezione continuerà a focalizzare l'attenzione, nel perimetro di sua competenza, sui temi della tutela dell'ambiente e della salute, delle politiche del lavoro, dello sviluppo sostenibile, della digitalizzazione, dell'istruzione, dell'inclusione e del sostegno sociale»; che «l'orizzonte che viene a delinearsi guarda all'efficienza delle amministrazioni quale elemento decisivo per il Paese richiedendo costante verifica dei processi di digitalizzazione, al centro dei documenti programmatici europei e nazionali. In tal senso, sarà ancora più rilevante, nell'ambito dell'azione pubblica, il perseguimento della logica del "risultato" che, già da anni, costituisce il criterio in cui si declinano i principi di imparzialità e di buon andamento fissati dall'art. 97 Cost., che oggi, nell'ambito dell'ingente afflusso di risorse europee collegate al PNRR ed agli altri programmi comunitari, risulta ancor più attuale» (vedi Corte conti, sez. centr. contr. gest. amm. St., 1 marzo 2022, n. 3, recante «Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello stato per l'anno 2022 e nel contesto triennale 2022-2024»).

[90] L'art. 287 del TFUE prevede che la Corte dei Conti dell'Unione Europea: esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione; ed esamina i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo o organismo costituito dall'Unione. Nel citato art. 287, (tra l'altro) è espressamente previsto, inoltre, che: «il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti»; che «la Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza» (tali istituzioni o servizi comunicano alla Corte dei conti se intendono partecipare al controllo); che «le altre istituzioni dell'Unione, gli organi o organismi che gestiscono le entrate o le spese per conto dell'Unione, le persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio e le istituzioni nazionali di controllo trasmettono alla Corte dei conti dell'Unione Europea, a sua richiesta, i documenti e le informazioni necessari all'espletamento delle sue funzioni».

[91] Corte Conti, sez. riun. contr., 29 marzo 2022, 4, recante approvazione della «relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)», nella definizione del programma dei controlli e delle analisi della Corte per l'anno 2022, ha inserito tra le attività da svolgere nel corrente esercizio la predisposizione di relazioni semestrali sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con precisazione che: i controlli si gioveranno dell'attività di monitoraggio già in corso ed avranno in generale l'obiettivo di «dar conto dello stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti rispetto a quanto stabilito nell'attuazione del Piano, i progressi registrati e le eventuali difficoltà incontrate»; che «l'analisi guarderà innanzitutto alle realizzazioni relative al semestre di riferimento per valutare il rispetto dei traguardi e obiettivi previsti e l'eventuale recupero di quelli per i quali erano stati registrati ritardi o slittamenti nel semestre precedente»; che «l'esame sarà poi esteso all'intero Piano, considerando il complesso degli obiettivi intermedi (non vincolanti per la verifica semestrale) in scadenza».
Vedi anche Corte conti, sez. contr. contr. gest. amm. St., 1 agosto 2022, n. 47, recante «stato di attuazione del PNRR I semestre 2022), ove pur esprimendo una valutazione sostanzialmente positiva della condotta tenuta dalle amministrazioni centrali (con riguardo «agli adempimenti per ciascuna previsti dal Piano nell'ambito del periodo che va dalla fine del 2021 a tutto il primo semestre 2022»), la Corte dei conti ha rilevato alcune criticità riguardanti (tra l'altro) l'emersione di elementi di incertezza legati ad elementi sopravvenuti, riferiti, in particolare, «al rincaro delle materie prime che, unito all'aumento dei costi di elettricità e gas, stanno causando conseguenze dirette sull'attuazione del PNRR perché destinate ad influenzare il rialzo dei costi di realizzazione di progetti stimati più bassi quando il piano è stato scritto ed approvato dall'UE»: «tale stato di cose si unisce alla

La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994[92].

4.4.2. – In aggiunta ai suddetti controlli, la Corte dei conti ha esteso ai singoli progetti finanziati con le risorse del PNRR il controllo concomitante di cui all'art. 11 legge 20 marzo 2009, n. 15, ove si stabilisce (al secondo comma) che la Corte dei conti (anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari) può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento; con precisazione, al successivo terzo comma, che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (previo concerto con il Presidente della Corte) possono esercitare il suddetto controllo concomitante nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali[93].

---

necessità di accelerare la capacità di spesa delle nostre amministrazioni per finanziare i progetti previsti dal piano, tenuto conto che le ultime stime elaborate dell'Ufficio parlamentare di bilancio evidenziano come nel 2021 ci sia stata una realizzazione degli interventi del PNRR inferiore a quanto ipotizzato, con una spesa pari al 37,2 per cento di quanto preventivato». Un ulteriore elemento di criticità ha riguardato la rilevazione del «mancato raccordo fra afflusso di nuove risorse provenienti dall'Europa e miglioramento delle capacità amministrative e di spesa da parte delle amministrazioni stesse»; ma è stato anche rilevato che «maggiore disponibilità e maggior impiego di risorse non corrisponda automaticamente a capacità di sviluppo, anche se ovviamente il breve periodo non consente ancora di elaborare previsioni in ordine all'impatto reale degli interventi sul PIL». La Corte, inoltre, non ha mancato di sottolineare «la necessità di un rapido impiego delle risorse finanziarie, da monitorare costantemente, indipendentemente dal fatto formale del raggiungimento o meno dei *milestones* e dei *targets* previsti dal Piano, in ciò tenendo presente la sopraggiunta necessità, per i motivi già esposti, di adeguare i prezzi delle nuove gare ai valori di mercato compensando le imprese per gli aumenti». È emersa, inoltre, «la necessità di rafforzamento delle strutture amministrative (la costituzione di "uffici PNRR" presso le singole amministrazioni è solo il volano del complesso di attività che deve essere svolta a monte ed a valle dei singoli investimenti), nonché il doveroso completamento, nel rispetto di una tempistica particolarmente serrata, del reclutamento degli esperti con la conseguente necessità di una pronta comunicazione alla Corte dei conti della entità numerica, delle competenze specialistiche e dei costi delle nuove risorse umane la cui adeguatezza è condicio *per quam* della compiuta attuazione dell'intervento, per come significato dallo stesso PNRR». La Corte ha anche rilevato «la centralità della comunicazione alla Corte dei conti ed alle apposite strutture integranti la *governance* del Piano dello stato di avanzamento dei singoli *steps* attuativi e implementativi, con la segnalazione delle criticità riscontrate e la diuturna verifica *in itinere* dell'adeguatezza delle risorse finanziarie assegnate e di quelle umane funzionali al conseguimento degli obiettivi». La Corte ha, altresì, sollecitato attenzione in relazione agli «interventi in ambito territoriale laddove, soprattutto in alcune aree del paese, è richiesta un'azione di razionalizzazione per garantire uniformità ed omogeneità di presidio e di offerta dei servizi, nonché per consentire lo svolgimento di efficaci controlli sui flussi di risorse e sul raggiungimento degli obiettivi finali dell'intervento», osservando che «anche in questo caso la maggiore disponibilità di risorse non appare di per sé sufficiente ad assicurare che vengano prontamente raggiunte le finalità ultime dell'intervento, in mancanza di interventi complementari sul funzionamento delle strutture destinate ad erogare i servizi alla cittadinanza».

[92] In effetti, all'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994 è stabilito che la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito; e che le relazioni della Corte sono, altresì, inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni (è, inoltre stabilito, che le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi le misure conseguenzialmente adottate).

[93] Quanto alle modalità di svolgimento del controllo concomitante, al suddetto secondo comma del citato art. 11 è stabilito che, ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziate sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte. (Nei casi in cui il controllo concomitante è svolto nei confronti di gestioni pubbliche regionali o degli enti locali, la facoltà attribuita al Ministro

La suddetta estensione del controllo concomitante (ai progetti finanziati con il PNRR) trova giustificazione legislativa nelle successive disposizioni di cui all'art. 22 d.l. 16 luglio 11 settembre 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ove si stabilisce che la Corte dei conti (anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari) svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, comma 2, legge n. 15/2009 sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale; con precisazione che l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La Corte dei conti, in ossequio alle modificazioni approvate dalla Camera dei Deputati (e in deroga a quanto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994), riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR.

4.5. … segue: c) prevenzione e contrasto della corruzione. – Al comma ottavo dell'art. art. 7 d. l. n. 77/2021, è stabilito che, ai fini del rafforzamento delle attività, di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità nazionale anticorruzione, degli interventi le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica)[94].

---

competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo, della regione o dell'ente locale interessato, e l'obbligo di riferire al Parlamento da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive).
Sul controllo concomitante della Corte dei conti, vedi, in dottrina: G. D'Auria, "Legge Brunetta", Corte dei conti e riforme dei controlli, in *Quad*. *cost*., 2009, 389 ss.; G. Colombini, Corte dei conti e controlli interni, in Rivista della Corte dei conti, 2013, 685.

[94] Nel mese di dicembre 2021, il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Guardia di Finanza hanno stipulato un protocollo d'intesa a tutela (ovvero a garanzia della corretta utilizzazione) delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ove (tra l'altro) risulta stabilita (quanto alle modalità di collaborazione) «la condivisione - anche mediante l'interoperabilità delle rispettive banche dati - di un importante patrimonio informativo, costituito da dati e informazioni sui soggetti attuatori, realizzatori ed esecutori degli interventi finanziati dal PNRR»; è previsto, inoltre, che «la Guardia di Finanza partecipi, con propri rappresentanti, alla c.d. "rete dei referenti antifrode", istituita presso la Ragioneria Generale e costituita da referenti della Ragioneria stessa e delle citate Amministrazioni centrali». In proposito, B. MAZZOTTA (Ragioniere Generale dello Stato), in I Sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno), in Riv. Corte conti, quad. n. 3/2021, p. 69, evidenzia la rilevanza del protocollo d'intesa stipulato tra Ragioneria generale dello Stato e Guardia di Finanza: un protocollo che «farà da cornice ai protocolli che i singoli ministeri potranno stipulare, sfruttando la collaborazione tra Ragioneria generale dello Stato e Guardia di finanza»; aggiungendo: che «è fondamentale incrementare l'interoperabilità tra i sistemi informativi»; che il sistema ReGiS deve consentire, al più presto, «di eseguire controlli sulle irregolarità sia in termini di frode, attraverso un'analisi dei rischi, sia in termini di irregolarità», rendendo possibile, ad esempio, «verificare la frequenza con cui determinati codici fiscali e partite Iva sono associati a progetti del PNRR»; che «attraverso l'uso del Cup – il codice unico di progetto – si potranno identificare eventuali doppi finanziamenti»; che al più presto deve andare «a regime una nuova piattaforma integrata antifrode che la Ragioneria sta elaborando, Piaf.it, che aggregherà i dati di fonti eterogenee, sia nazionali che europee, provenienti dall'Agenzia delle entrate, dall'Olaf, dalla Commissione europea e da altri organismi, che sarà messa a disposizione di tutte le amministrazioni che gestiscono fondi europei«: «si tratta di una piattaforma di business intelligence, uno strumento tecnologico abbastanza potente perché accentrerà e renderà visibili tutte le informazioni chiave relative ai beneficiari dei finanziamenti pubblici e permetterà di elaborare output di analisi utili poi ai vari fini del controllo». Sul punto, vedi anche F. CUNEO (Generale della

Ovviamente, un contributo importante, in termini di prevenzione e contrasto della corruzione, viene anche dai controlli eseguiti dalla Corte dei conti e (come visto dalla Ragioneria Generale dello Stato (e dagli altri uffici amministrativi coinvolti nello svolgimento dei controlli).

5. Alcuni spunti conclusivi: limiti e prospettive dei controlli nel *Recovery Fund*.

L'attività di controllo sul PNRR consente alle diverse strutture di relazionarsi con analoghe inserite funzionalmente presso le amministrazioni centrali coinvolte nella gestione del Piano (Uffici dirigenziali o Unità di missione presso ogni ministero interessato), l'attività di controllo della Corte dei conti potrebbe convergere in termini più incisivi su dette strutture, che identificano obblighi di coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. Ulteriore profilo in ordine alle verifiche da effettuare, la Commissione Europea con la locuzione "*Sound financial management*", nel documento *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans* (SWD 2020 205*) final*, individua, in concreto, il concetto di "sana gestione finanziaria"[95] che la Corte dei conti è chiamata a garantire. In tale contesto, il concetto di "c*ontrol*", inteso come capacità di indirizzo della gestione, è individuato esplicitamente, nel suo ciclo di controllo preventivo-concomitante-consuntivo. Quest'ultimo esalta il collegamento fra gestione finanziaria ed *output* (servizi e infrastrutture), nella prospettiva di valorizzare la componente di efficienza o razionalizzazione della spesa relativa alle risorse del PNRR, che deve quindi essere associata ad un adeguato sistema di controlli finalizzato al raggiungimento di concreti obiettivi complessivi in ossequio al principio, di tenore costituzionale, di buon andamento dell'attività di amministrazione[96]. E, quindi, in aggiunta alle verifiche di legittimità e regolarità contabile afferenti agli adempimenti normativi, si rende necessario valorizzare processi di valutazione più specificamente incentrati sulla sana gestione e di efficienza della spesa[97].

Guardia di finanza), in I Sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno), in Riv. Corte conti, quad. n. 3/2021, p. 76, il quale rileva che: «il contributo della Guardia di finanza alla corretta e compiuta attuazione del PNRR è la valorizzazione della prevenzione»; che, al fine di evitare di compromettere l'efficacia delle erogazioni, il compito della Guardia di Finanza dovrà essere «quello di valorizzare il concetto di prevenzione, e quindi di deterrenza», riuscendo a fare i controlli «in tempi rapidi e mirati, e i risultati dei controlli devono essere finalizzati a creare deterrenza»; che deterrenza e prevenzione costituiscono «uno dei presupposti fondamentali per garantire la corretta erogazione e lo sviluppo del PNRR secondo i tempi prefissati».

[95] All'art. 310, comma 5, TFUE, è stabilito che il bilancio dell'Unione è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria; al successivo art. 317, comma 1, è stabilito: che «la Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'art. 322, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria»; e che «gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria».

[96] Art 97 comma 2, Cost.: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

[97] Il Regolamento UE 2013/1303, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei, fa esplicito riferimento al controllo dell'efficienza agli articoli 56 ("valutazione durante il periodo di programmazione") e 57 ("valutazione *ex-post*"). Anche il citato Regolamento 2021/241 UE, pone una forte attenzione al concetto di efficienza. In particolare, il PNRR deve presentare una "spiegazione di come i costi

Si è visto come la Corte dei conti, con la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, provvede alle verifiche sulla gestione delle risorse comunitarie, seguendo apposite linee metodologiche di controllo, adottate con il programma di controllo per il 2022[98]. Si è visto come, nell'ambito del quadro dei controlli sul *Recovery Fund* affidati Corte dei conti, il decreto legge n. 77/2021 abbia confermato la rilevanza della funzione ausiliaria della Corte stessa, chiamata a svolgere un controllo sulla gestione sulle risorse destinate al PNRR in base all'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994. Risulta, così, tratteggiata una struttura multilivello che come centro di impulso e centro terminale del processo complessivo la Commissione europea, la quale si avvale dei controlli nazionali, posti in essere dai singoli Stati membri. Si tratta, in sostanza, di una struttura di *multilevel governance* che ripropone, in buona parte, quanto già avviene in materia di controlli sulle risorse europee erogate agli Stati membri. Tuttavia, la struttura predisposta, con il riferito impianto normativo, dovrebbe presentare controlli mirati sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, in termini più tempestivi[99] e di carattere più sostanziale, attualmente di natura più formalistica in quanto probabilmente determinati anche da una fase iniziale dello sviluppo del Piano e dalla conseguente limitata disponibilità di dati.

Il ruolo centrale della Corte dei conti è ribadito, giustamente, sia per le competenze relativamente ai controlli amministrativi-contabili, essendo l'organo deputato al controllo sui conti pubblici, che per il necessario

totali delle riforme e degli investimenti siano in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi" (art. 18 punto k), attraverso un monitoraggio con appositi indicatori (art. 18 punto p). La necessità di prevenzione, individuazione e correzione della corruzione e frode (art. 18 punto r) fonda l'analisi sull'efficienza. In modo esplicito, poi, la Commissione valuta il grado di efficienza (art. 19) assieme alla "sana gestione finanziaria", quest'ultimo principio individuato come criterio di valutazione di base all'atto delle richieste di pagamento inoltrate alla UE (art. 22, punto c-i). A tale quadro concettuale si è già conformato il Governo Draghi, sull'esigenza di riformare la PA nella prospettiva dell'efficienza (Audizione Ministro MEF dell'8 marzo 2021, p. 24).

[98] La Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti ha approvato, con delibera n. 3/2022, il Programma di controllo per l'anno 2022. Nello scenario consolidato dei controlli sui Fondi europei, ha sottolineato la Sezione, servirà rafforzare l'attenzione sulle misure attuative delle politiche di coesione del primo pilastro del *Next Generation EU*, per le ingenti risorse assegnate. Sul tema, ha proseguito la Sezione, sarà significativa l'esperienza maturata anche nei rapporti con l'Unione e la Corte dei conti europee, data la non addizionalità delle risorse che impone monitoraggi di breve periodo per evitare il rischio di esiti negativi dei controlli UE. Saranno cruciali i temi legati all'impatto delle risorse del *Recovery Fund* e "*Sure*" sulle aree presidiate dai Fondi strutturali; le problematiche della Programmazione 2014-2020 e le potenziali connessioni con la successiva, in fase di avvio; l'intervento dei fondi relativi al PNRR; la semplificazione delle procedure; le carenze progettuali degli enti intermedi; l'avvio della nuova Politica Agricola Comune, nonché il controllo sull'affidabilità dei sistemi informativi di gestione degli avanzamenti legati al PNRR (sistema REGIS). L'avvio della Programmazione 2021-2027 rimarcherà, inoltre, l'importanza della rilevazione delle diverse fonti di finanziamento.

[99] Il tema dell'attuazione tempestiva del PNRR rimane esposto alle variabili congiunturali – come, ad esempio, il grave impatto negativo, dal punto di vista economico e finanziario, della crisi ucraina – le quali mettono a rischio le riforme di struttura e sistema che costituiscono le condizionalità del Piano stesso. Le maggiorazioni dei costi primari a fronte di un ammontare fisso di risorse messe a disposizione riduce la possibilità di realizzare la quantità di opere programmate nei tempi predeterminati, a meno che giungano nuovi finanziamenti, che in buona parte vanno reperiti sui mercati dei capitali, ma che richiederanno anche un incremento del debito pubblico, già su livelli rischiosi. L'aggravio per il bilancio pubblico sarebbe ancor maggiore se a questa ondata di rincari seguisse una rincorsa salariale per l'affermarsi di aspettative di un'inflazione persistente sugli attuali ritmi relativamente elevati. Un riorientamento delle priorità, delle politiche e delle risorse da investire sarà probabilmente inevitabile, anche alla luce del nuovo piano di misure in gestazione a Bruxelles per fronteggiare la crisi determinata dalla dipendenza energetica dalla Russia. I capitoli del PNRR sulla transizione verde e sulle infrastrutture per la mobilità sostenibile sono sempre cruciali, ma dovrebbero essere reinterpretati nel senso di accelerare quelle parti che contribuiscono a ridurre in tempi accelerati l'approvvigionamento di energia dalla Russia e sviluppare attraverso la diversificazione le fonti energetiche.

raccordo, ai sensi dell'art. 287, paragrafo 3, del TFUE con la *European Court of Auditors,* la quale svolge sostanzialmente, all'interno delle istituzioni dell'Unione europea, il medesimo ruolo di controllo che spetta alla Corte dei Conti in Italia[100]. Tali controlli dovranno fondarsi sulla logica del *project cycle management*[101], in cui il monitoraggio ed il controllo rappresentano snodi essenziali di ogni attività di programmazione e attuazione di politiche pubbliche. In tale prospettiva, un ripensamento[102] dei controlli fondati sulla *performance,* non in termini di riduzione dei controlli, ma al potenziamento del controllo concomitante[103] (il quale, come visto, risulta rafforzato dalle recenti disposizioni normative[104]), volto a correggere l'irregolarità, anticipandola nella contestualità di un controllo svolto, quasi senza soluzione di continuità, accanto all'amministrazione, delineando una incidenza (quasi diretta) della Corte nella "amministrazione attiva", coerente con la tempestività della funzione correttiva del controllo sulla gestione (che sembra concepito come argine

[100] M. VILLANI, Ruolo della Corte dei conti nei controlli sull'impiego delle risorse europee, Recovery Fund e ruolo della Corte dei conti, in Riv. Corte conti, quad. n. 1, 2021, p. 5, osserva che «gli interventi di finanza pubblica europea, divenuti imprescindibili in questa fase storica del nostro Paese, prevedono ordinariamente il supporto di attività di monitoraggio, controllo e audit. Proprio i programmi europei, sia quelli a gestione diretta – come ad esempio Erasmus, Horizon, Life, solo per citare i più noti –, sia quelli a gestione concorrente con Stati membri e regioni – i Pon e i Por –, hanno introdotto nei nostri approcci culturali e metodologici la logica del project cycle management, in cui il monitoraggio e il controllo rappresentano snodi essenziali di ogni attività di programmazione e attuazione di politiche pubbliche. Un sistema ciclico e sempre più attento ai risultati concreti, dunque, dove l'equilibrio tra le diverse fasi ed il rispetto dei tempi di realizzazione costituisce il modello di riferimento, dettagliato e ribadito nella normativa generale così come negli atti di indirizzo e di gestione specifici, tra cui i cosiddetti Sistemi di gestione e controllo che regolano il ciclo di vita degli investimenti cofinanziati da risorse europee, nazionali e regionali. Nulla di sconosciuto rispetto al vasto ambito del "controllo" che la Carta costituzionale riserva alla competenza della Corte dei conti. Se le attività di controllo rivestono un'importanza fondamentale in tempi ordinari ed in ogni momento della realizzazione di investimenti usuali, ciò appare ancora più indispensabile in tempi straordinari con investimenti sfidanti per nuove dimensioni – sia in termini di tempi di attuazione sia per la mole delle risorse complessive – come quelli attuali previsti nel pacchetto *Recovery* e *Next Generation Eu*, che si vengono a sommare al programma settennale dei fondi europei 2021-2027».

[101] Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica Project Cycle Management, Manuale per la formazione, Formez.

[102] Cfr. Corte conti, sez. riun. contr., 16 dicembre 2020, n. 20, in Riv. Corte conti, 6/2020, p. 116, secondo cui «le attività […] di controllo dovranno essere non solo volte a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche, e soprattutto, a verificare e valutare l'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati, anche avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante. Nelle difficili fasi della gestione della pandemia e, ancor più, in quelle di ripresa

quindi un radicale ripensamento delle finalità del controllo».

[103] C. BERSANI, in I sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno, 2021, p. 72, osserva che l'introduzione del controllo concomitante implica «la verifica costante e in tempo reale del raggiungimento degli obiettivi prefissati – forma di controllo ben nota alla Corte dei conti, ma obiettivamente nuova per l'amministrazione, alla quale è finalizzata l'implementazione di tutta la struttura di monitoraggio e *audit* di cui al d. l. n. 77/2021. Volendo insistere nell'utilizzo della metafora del vettore, il controllo concomitante è finalizzato a rafforzare i binari della corsia entro la quale procede la macchina a velocità accelerata del PNRR, e la scelta del legislatore è stata di preferire questa accelerazione controllata rispetto al mantenimento di un controllo di tipo giurisdizionale che si pone a fine corsa, a chiusura del sistema, per garantire l'integrità del bilancio dello Stato a fronte della perdita delle risorse che si verifica nei casi patologici di "deragliamento". È evidente che l'esito di questa scelta dipende dalla tenuta del sistema in sé».

[104] A.M. Quaglini, , *Recovery and Resilience Facility:* sistema dei controlli e ruolo della corte dei conti, in Riv. Corte conti, Quad. n. 1, 2021, p. 37, rileva che, «in ambito italiano, un'indicazione chiara in tal senso deriva dallo stesso legislatore, il quale ha recentemente integrato lo strumentario a disposizione della magistratura contabile per esaminare tempi e modi della gestione amministrativa con riguardo ai principali piani e programmi da cui dipende la ripresa economica. Si fa riferimento all'art. 22 del d.l. n. 76/2020 (di seguito d.l. Semplificazioni), il quale statuisce che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, c. 2, della l. n. 15/2009, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. È evidente che le misure di attuazione del Pnrr rientrano a pieno titolo nel perimetro applicativo della nuova norma, atteso il rilievo che le stesse rivestono per il superamento della crisi sanitaria ed economica».

rispetto ad una eccessiva semplificazione dei controlli, dalla quale può derivare una intensificazione dei fenomeni di "*mala gestio*") e che, tuttavia non rimane esente al rischio di interferenze rispetto alle scelte gestionali). In sostanza, una maggiore vicinanza temporale tra controllo e gestione amministrativa, al fine di rendere possibile l'intervento tempestivo ed evitare ritardi ed irregolarità attuative in settori cruciali per il superamento della crisi e lo sviluppo economico[105].

Un dato di considerazione certo è che la valorizzazione di tale controllo non può prescindere dalla multidisciplinarietà delle competenze, dal contributo di esperienze e qualificazioni non solo giuridiche, le quali, tuttavia, devono combinarsi funzionalmente tra loro; che non può prescindere dalla intensità e dalla affidabilità dei flussi informativi. La valorizzazione di tali elementi appare fondamentale al fine di esaltare lo svolgimento della funzione consultiva e rinforzarne la dimensione costruttiva, collaborativa, e renderla maggiormente percepibile dagli organi tecnici della pubblica amministrazione, i quali rischiano di essere condizionati dalle conseguenze sanzionatorie che possono (inevitabilmente) derivare dall'attività di controllo[106] (deve andare ricordato che l'individuazione, da parte della Corte dei conti, di eventuali gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi viene, infatti, immediatamente comunicato all'amministrazione per le valutazioni di competenza in punto di responsabilità dirigenziale ex art. 21, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Il legislatore identifica una stretta connessione tra gli esiti finali dell'esercizio della funzione di controllo e la responsabilizzazione dei *manager* pubblici.

Ai fini della necessaria estensione del carattere di multidisciplinarietà che (come detto) deve connotare l'attività di controllo sul PNRR, con carattere complementare rispetto allo stesso controllo sulla gestione, le strutture amministrative devono essere poste nelle condizioni di

[105] A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility:* sistema dei controlli e ruolo della corte dei conti, cit., p. 38, richiama le raccomandazioni che promanano dagli organismi internazionali come l'International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai), il quale pone l'accento sull'opportunità, per le istituzioni superiori di controllo, di dare priorità all'esame delle politiche pubbliche volte a fronteggiare la crisi, attraverso *real-time audit*, ossia *audit* svolti mentre i programmi di spesa sono ancora in corso di esecuzione. Cfr. Intosai Development Initiative, Accountability in a time of crisis. How Supreme Audit Institutions and development partners can learn from previous crises and ensure effective response to Covid-19 in developing countries, 2020.

[106] T. MIELE, in I Sistemi di controllo sulle spese del PNRR (Atti del Convegno), 2021, p. 89, osserva che, «a questo radicale processo di rinnovamento della pubblica amministrazione la Corte dei conti non può restare indifferente, e non può restare fuori da esso»: «per essere al passo con i tempi, per fare la sua parte ed avere un ruolo da protagonista nell'ambito di questo processo e per rispondere veramente alle esigenze del Paese, la Corte ei conti deve seguire un percorso di rinnovamento parallelo»; «non può essere più una Corte dei conti come quella pensata da Cavour, ma deve essere una Corte adeguata ai tempi, pronta a raccogliere le sfide che l'attuale congiuntura economica del Paese presenta»; rilevando conclusivamente che: «ferme restando la collocazione istituzionale e la connotazione magistratuale, e le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna, è questa la grande sfida che attende la Corte dei conti»; che «sul fronte dei controlli, sta già procedendo con il controllo concomitante»; che «sul fronte della giurisdizione – quindi sul fronte della responsabilità amministrativa – pure alla luce della limitazione, per quanto riguarda le condotte commissive, dell'elemento soggettivo al solo dolo introdotto dall'art. 21 del decreto legislativo n. 76/2020», la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione giurisdizionale che la Costituzione le intesta, si farà carico di non intralciare il percorso di rilancio del Paese».

valorizzare l'apporto di competenze e qualificazioni specifiche[107] (che, peraltro, costituisce uno specifico indirizzo dell'ordinamento, volto a privilegiare proprio l'ausilio di esperienze tecniche[108]), come i revisori legali[109] e i revisori che già operano negli enti locali (da molti anni) e nelle regioni[110], sottoposti, tra l'altro a formazione professionale continua[111] (e ad una stretta collaborazione con la Corte dei conti). Quest'ultima tipologia di controllo, tra l'altro, risulterebbe particolarmente rilevante ai fini della validazione dei costi del PNRR e del conseguimento degli obiettivi

[107] OECD, Public integrity for an effective Covid-19 response and recovery, Paris, 2020. Può inoltre richiamarsi il caso degli Usa che – nel pacchetto di stimolo approvato – hanno destinato risorse al Government Accounting Office (Gao) in ragione delle maggiori attività di *audit* che quest'ultimo è chiamato a svolgere.

[108] Proprio al fine di acquisire competenze professionali qualificate lo Stato ha avviato un ampio processo di reclutamento straordinario e di selezione mediante procedure selettive semplificate. Ad esempio, proprio in funzione del suddetto reclutamento straordinario, all'art. 1, comma 5, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113,, è stabilito che il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza el Consiglio dei ministri, attraverso il portale del reclutamento di cui all'art. 3, comma 7, legge 19 giugno 2019, n. 56, istituisce uno o più elenchi ai quali possono iscriversi: professionisti (come definiti ai sensi dell'art. 1 legge 14 gennaio 2013, n. 4) in possesso dell'attestazione di qualità e di qualificazione professionale dei servizi 8ai sensi dell'art. 7 legge n. 56/2019); e personale in possesso do ul'alta specializzazione per l'assunzione di contratti a tempo determinato. Le modalità per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione in funzione della attuazione del PNRR sono state stabilite con d.m. 14 ottobre 2021.

[109] La normativa di riferimento in materia di revisione legale dei conti è distinta in normativa primaria (nazionale e comunitaria) e normativa secondaria, consistente nei testi dei regolamenti ministeriali di attuazione e negli altri decreti ministeriali di natura non regolamentare (intereni normativi che trovano integrazione a carattere attuativo con le determinazioni del Ragioniere generale dello Stato, le Circolari e le Guide operative). In proposito, vedi il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39 (come successivamente modificato e integrato), di attuazione della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati. Per quanto riguarda le fonti europee, presenta sicura rilevanza il Regolamento (UE) n. 537/2014, sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico. Con Determina della Ragioneria Generale dello Stato del 1° settembre 2022 (prot. n. 219019), sono stati adottati i principi di revisione internazionali ISA Italia in vigore per le revisioni contabili in generale dei bilanci relativi ai periodi amministrativi che iniziano dal 1° gennaio 2022 o successivamente. I nuovi principi elaborati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (unitamente ad Assirevi, INRL, Consob e MEF, e adottati con determina della RGS sentita la Consob) rappresentano la traduzione in lingua italiana dei principi internazionali ISA effettuata dal suddetto Consiglio, opportunamente adattata ed integrata con considerazioni specifiche finalizzate a supportarne l'applicazione nell'ambito del contesto normativo e regolamentare italiano. Laddove si è reso necessario adempiere a disposizioni normative e regolamentari dell'ordinamento italiano non previste dai principi internazionali ISA, sono stati elaborati principi di revisione nazionali. Il recente aggiornamento, che rappresenta il quinto in ordine di tempo effettuato a partire dalla prima edizione del *set* dei principi di revisione ISA Italia entrati in vigore per le revisioni dei bilanci 2015, riflette l'evoluzione dei principi di revisione internazionali emanati dallo IAASB, nonché le modifiche alla normativa italiana in materia di revisione anche con specifico riferimento alle previsioni normative aventi ad oggetto la disciplina della revisione legale del bilancio degli Enti del Terzo Settore. I nuovi principi di revisione sono pubblicati sul sito della Ragioneria Generale dello Stato all'indirizzo: www.revisionelegale.mef.gov.it/opencms/opencms/index.html.

[110] L'organo di revisione economico-finanziaria è stato istituito (negli enti locali) con l'art. 57 legge 8 giugno 199o, n. 142, quale organismo sindacale che svolge un controllo che ha ad oggetto la gestione complessiva dell'ente: che collabora con il consiglio dell'ente locale nella sua funzione di controllo ed indirizzo, esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione, attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione; inoltre il collegio dei revisori deve redigere una relazione al rendiconto nella quale esprime all'art. 57, comma sesto, rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione. La revisione economico-finanziaria ha trovato successivamente - con il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (artt. 100 e ss.) - definizione funzionale evoluta attualmente quasi integralmente riprodotta nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (artt. 238 e ss.), tale da consolidare l'estensione del controllo revisionale anche alla verifica della "corretta amministrazione" che implica valutazioni in ordine alla proficuità economico-finanziaria degli atti di gestione.

[111] La formazione professionale obbligatoria continua a carico dei revisori legali dei conti è stata introdotta dalla direttiva 2006/43/CE, recepita, come detto, con d.lgs. n. 39/2010. In particolare, l'art. 5 del suddetto decreto (nell'attuale formulazione, definita dal successivo d.lgs. 17 luglio 2016 n. 135) disciplina le modalità di svolgimento della obbligatoria formazione continua, la cui introduzione è olta a garantire e accrescere la preparazione e l'aggiornamento professionale dei revisori legali dei conti, assicurando che gli incarichi di revisione siano svolti in conformità ad adeguati parametri qualitativi. Tale obiettivo è peraltro coerente con il disegno del legislatore europeo, che ha concepito il registro della revisione legale quale fondamentale strumento di garanzia della corretta ed efficace revisione dei bilanci. (La formazione professionale continua per i revisori in enti locali è disciplinata dal regolamento approvato con decreto del Ministro dell'Interno 15 febbraio 2012, n. 23).

intermedi[112] (attività e controlli, imposti della disciplina di fonte europea riguardante proprio il PNRR, da svolgere nella fase di monitoraggio[113]).

Il complesso ed articolato assetto regolamentare delle attività di monitoraggio, di rendicontazione, di *audit*, di valutazione, *ex ante*, *in itinere* ed *ex post,* è stato concepito in Italia *(*sistema di *civil law*) per rispondere anche alle necessità di "fare presto e bene". Il suddetto complesso funzionale deve ora essere posto nelle condizioni di funzionare virtuosamente, la qual cosa richiede, da un lato, (come visto), il necessario coinvolgimento di competenze multidisciplinari, multifunzionali e pluridimensionali (che diventano essenziali per i soggetti attuatori meno strutturati: molti Comuni non dispongono di adeguate risorse tecniche, anche solo per accedere alle progettualità del PNRR nei tempi stringenti imposti dal Piano), al fine di garantire, per un verso, la sostanziale omogeneità (della elaborazione, della lavorazione) del dato presente nei processi e la effettiva fruibilità di procedure complesse e di complessi strumenti per l'attuazione dei programmi di investimento, nelle diverse fasi; e, per altro verso, la tempestività del controllo inteso, soprattutto per gli obiettivi intermedi, in termini di indirizzo e gestione. E, da altro lato, si rende assolutamente necessaria (quasi un elemento propedeutico, condizionante) una virtuosa collaborazione tra le diverse strutture e i diversi organi coinvolti nell'esercizio delle diverse attività.

[112] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, art. 6, par. 2 " Gli importi di cui al paragrafo 1, lettera a), possono coprire anche le spese connesse ad attività di preparazione, monitoraggio, controllo, *audit* e valutazione necessarie per la gestione del dispositivo e per il conseguimento dei suoi obiettivi, in particolare studi, riunioni di esperti, consultazione dei portatori di interessi, azioni di informazione e comunicazione, comprese azioni di sensibilizzazione inclusive, e la comunicazione istituzionale in merito alle priorità politiche dell'Unione, nella misura in cui si riferiscono agli obiettivi del presente regolamento, spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni, strumenti informatici istituzionali, e tutte le altre spese di assistenza tecnica e amministrativa sostenute dalla Commissione ai fini della gestione del dispositivo. Le spese possono anche riguardare i costi di altre attività di sostegno, come il controllo di qualità e il monitoraggio dei progetti sul campo e i costi della consulenza *inter pares* e degli esperti per la valutazione e l'attuazione di riforme e investimenti".

[113] A.M. QUAGLINI, *Recovery and Resilience Facility:* sistema dei controlli e ruolo della corte dei conti, cit., p. 38, rileva che, «nell'ambito del *reporting* semestrale richiesto dal regolamento; trattasi di ambiti in cui l'intervento dell'*auditor* esterno e indipendente contribuirebbe ad accrescere la credibilità del PNRR italiano, anche nel rapporto con gli interlocutori europei».

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA *VEXATA QUAESTIO* DELLA COMPATIBILITÀ DEI PROFILI PART-TIME PER LE ASSUNZIONI A TEMPO PIENO ATTRAVERSO L'ATTINGIMENTO DA GRADUATORIE.

del Dott. Pasquale Iorio, Abilitato all'esercizio della professione di Avvocato, Perfezionato in Amministrazione e Finanza degli Enti Locali presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", Responsabile del procedimento di Ente Locale

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. Quadro normativo di riferimento. – 3. La dibattuta questione dell'omogeneità della posizione richiesta. – 4. *Prior in tempore, potior in iure*: la prevalenza della graduatoria di data anteriore. – 5. I limiti di validità delle graduatorie – 6. Conclusioni. – 7. Bibliografia

1. Cenni introduttivi

Il particolare istituto giuridico che consente alla pubblica amministrazione di assumere nuovo personale, in relazione a sopravvenute vacanze in organico, attraverso la chiamata di idonei in procedure concorsuali, anche indette da altri enti diversi, è definito *scorrimento di graduatoria*.

Attraverso tale eccezionale[1] procedura si vanno, quindi, ad individuare ulteriori "vincitori" tra coloro che, pur avendo superato tutte le prove della selezione pubblica, non sono risultati in una posizione di graduatoria utile all'assunzione.

[1] Si tratta di una rilevante eccezione al principio costituzionale del concorso (art. 97, comma 4) che consente di assumere risorse umane in tempi brevi e in deroga alle ordinarie procedure previste dall'art. 35, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001 e dall'art. 1 del D.P.R. n. 487/1994.

Questo strumento normativo risponde all'esigenza di contenimento della spesa pubblica (attraverso evitabili esborsi per l'espletamento di una nuova procedura) e consente di raggiungere l'obiettivo dell'attuazione dei principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, rendendo più spedito ed efficace il procedimento finalizzato alla provvista di personale, rispettando nel contempo la regola inderogabile della scelta del personale mediante concorso.

Gli effetti pratici della possibilità di utilizzo delle graduatorie concorsuali hanno fatto emergere dei contrasti riguardo la sostanziale corrispondenza tra il profilo del posto da ricoprire e quello cui si riferisce la graduatoria.

Il contributo si propone proprio di fare chiarezza, ricostruendo l'impianto normativo di riferimento, sulla *vexata quaestio* della compatibilità dei profili part-time per assunzioni a tempo pieno, anche alla luce delle recenti interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e contabile.

2. Quadro normativo di riferimento

Per una puntuale ricognizione delle norme *in subiecta materia* appare opportuno principiare dall'archetipo contenuto nel D.P.R. n. 3/1957 - testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato - che, all'art. 8, prevede la facoltà per l'amministrazione di «*conferire, oltre i posti messi a concorso, anche quelli che risultino disponibili alla data di approvazione della graduatoria* […]».

Si tipicizza, così, l'ambito oggettivo di operatività dell'istituto, riferito alle sole ipotesi della disponibilità di posti alla data di approvazione della graduatoria o, come si precisa al comma terzo, in caso di *scoperture* generate da rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori. In questo caso «*l'amministrazione ha facoltà di procedere* […] *ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria stessa*».

È poi la Legge n. 3/2003[2] ad ampliare il perimetro oggettivo di applicazione dell'attingimento, estendendo la possibilità di utilizzo anche delle graduatorie approvate da enti diversi da quelli che hanno espletato il concorso.

A termini dell'art. 9, comma 1, della cennata Legge «[…] *in materia di programmazione delle assunzioni, con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge n. 400/1988 su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri con i quali le amministrazioni*

[2] Recante "*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*".

dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione».

L'art. 3, comma 61, della Legge n. 350/2003 chiarisce, poi, che «[…] *in attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate* […] *possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate*».

La evocata possibilità è stata confermata, negli anni successivi, anche dall'art. 14, comma 4-bis, del Decreto-Legge n. 95/2012[3]: «[…] *le amministrazioni pubbliche* […] *che non dispongono di graduatorie in corso di validità, possono effettuare assunzioni con le modalità previste dall'art. 3, comma 61, della Legge n. 350/2003, anche con riferimento ai vincitori di concorso presso altre amministrazioni* […]».

Con il varo della Legge n. 160/2019 - art. 1, comma 148[4] - viene poi abrogato il comma 361[5] dell'art. 1 della Legge n. 145/2018, secondo cui le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche potevano essere utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, con il conseguente ripristino delle possibilità di scorrimento delle stesse.

L'art. 1, comma 10-octies, del Decreto-Legge n. 162/2019[6] stabilisce, altresì, che «*a decorrere dal 1° marzo 2020, le amministrazioni pubblicano i bandi di mobilità* […] *nel portale internet del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. A tale fine, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata* […], *sono disciplinate le modalità di pubblicazione nel portale*, […], *degli avvisi di mobilità adottati dalle pubbliche amministrazioni, dei bandi di concorso per l'accesso al pubblico impiego, delle relative graduatorie di merito e delle graduatorie degli idonei non vincitori ai quali le amministrazioni possono attingere, ai sensi dell'art. 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nei limiti di validità delle graduatorie medesime* […]».

[3] Convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 135/2012.
[4] «*I commi da 361 a 362-ter e il comma 365 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono abrogati*».
[5] «*Fermo quanto previsto dall'articolo 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo sono utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso*».
[6] Convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 8/2020.

Un importante riferimento si individua, infine, nell'art. 17, comma 1-bis, del richiamato Decreto-Legge, a tenore del quale «*per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti locali possono procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti nel medesimo piano, anche in deroga a quanto stabilito dal comma 4*[7] *dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*».

È evidente, per quanto appena detto, che il disposto normativo consente agli enti locali di disapplicare la disposizione dell'art. 91, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000, con la possibilità di utilizzare le graduatorie anche per la copertura dei «*posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso*».

3. La dibattuta questione dell'omogeneità della posizione richiesta

Con riguardo alla sostanziale corrispondenza tra il profilo del posto da ricoprire e quello cui si riferisce la graduatoria è interessante, *in limine*, richiamare una una recente pronuncia del Consiglio di Stato a mente della quale «[…] *la regola dello scorrimento* […] *presuppone che vi sia identità di posti messi a concorso tra la prima e la seconda procedura, salve regole speciali come per esempio quella dell'art. 13*[8] *d.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761, che attribuisce all'amministrazione il potere di utilizzare le graduatorie già approvate per la copertura di altro posto di primario diverso da quello messo a concorso* […]»[9].

Sul punto i giudici amministrativi della quinta sezione del Tar Campania hanno poi evidenziato che «[…] *ai fini dell'applicazione del criterio dell'equivalenza non può fondatamente farsi ricorso al criterio dell'identità perfetta e assoluta tra le due professionalità in comparazione tra di loro* […] *tra gli aspetti da considerare assume particolare rilevanza il*

[7] «*Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo*».

[8] «*I candidati vincitori del concorso sono assegnati alla unità sanitarie locali, secondo l'ordine della graduatoria, in base alle preferenze da essi espresse in relazione ai posti disponibili messi a concorso. La destinazione di servizio nell'ambito della unità sanitaria locale è effettuata dal comitato di gestione, avuto riguardo alle esigenze funzionali dei presidi, servizi e uffici e alle preferenze espresse dagli interessati secondo l'ordine di graduatoria. L'unità sanitaria locale, in caso di rinuncia o decadenza dei vincitori, ha facoltà di procedere, entro un anno dall'approvazione dell'ultima graduatoria, ad altrettante assunzioni in servizio dei candidati idonei che non siano già stati dichiarati vincitori del concorso ed assegnati ad altra unità sanitaria locale, secondo l'ordine della graduatoria stessa. Entro tale termine ha inoltre la facoltà di procedere all'assunzione dei candidati idonei, per la copertura dei posti che successivamente al bando si siano resi vacanti, esclusi quelli di nuova istituzione. L'ultima graduatoria deve essere utilizzata, anche dopo un anno dalla sua approvazione, per il conferimento, secondo l'ordine della stessa, di incarichi per la copertura di posti vacanti o disponibili per assenza o impedimento del titolare, qualora non sia stato possibile ricoprire i posti stessi, entro tre mesi dalla vacanza o dalla disponibilità, mediante trasferimento interno o comando*».

[9] Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 21 ottobre 2021, sentenza 7089.

contenuto specifico della figura professionale per la quale è indetto il nuovo concorso. A questo riguardo, l'identità dei profili non può essere desunta semplicemente sulla scorta della mera equivalenza dell'inquadramento e della posizione economica attribuita, ben potendo accadere che mansioni, pure ricadenti all'interno della stessa area e categoria, richiedano per il loro svolgimento competenze non equivalenti. Un utile elemento di valutazione consiste quindi nel porre a confronto le rispettive procedure concorsuali, con speciale riguardo alle prove di esame e ai requisiti di partecipazione, desumendosi dall'eventuale loro identità, come nella specie acclarato, un indice chiaramente ed univocamente deponente per l'equivalenza delle posizioni professionali poste a concorso […]»[10].

Parrebbe evidente che la comparazione tra due o più figure professionali andrebbe effettuata avuto riguardo solo ed esclusivamente all'area di inquadramento entro cui ascrivere le mansioni che il prestatore è tenuto a svolgere nell'esercizio della propria attività lavorativa. A questo riguardo, sarebbero dirimenti le previsioni del CCNL, a cui ambedue i bandi di concorso fanno espresso riferimento. Il sistema di classificazione del personale è articolato in categorie professionali cui corrispondono insiemi affini di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una gamma di attività lavorative, descritte, secondo il diverso grado di autonomia e di responsabilità, attraverso apposite declaratorie.

Ai sensi dell'art. 52[11] del D.Lgs. n. 165/2001, all'interno di ciascuna categoria e area tutte le mansioni sono esigibili in quanto professionalmente equivalenti fatte salve quelle per il cui esercizio siano previste specifiche abilitazioni professionali e previa, quando occorra, apposita formazione professionale.

I giudici del Tar Sardegna hanno poi rilevato che «[…] *l'idoneità, per essere rilevante ed utilizzabile, deve necessariamente avere come riferimento un concorso avente contenuto "analogo"; con creazione di posizioni "appropriate" e specifiche. L'Amministrazione, con lo "strumento semplificato" acquisisce personale qualificato per le specifiche mansioni indicate nel bando, da svolgere concretamente. Non va dimenticato, infatti, che la selezione pubblica per titoli ed esami viene svolta con l'espletamento di specifiche prove, articolate e caratterizzate per settori di conoscenza, raccordate al posto da ricoprire. Con individuazione del*

[10] Cfr. TAR Campania, sez. V, 5 marzo 2020, sentenza n. 1030.

[11] «*Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a). L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione*».

candidato maggiormente competente nello specifico settore oggetto del bando […]»[12].

Proprio in relazione all'espletamento del concorso cui si riferisce la graduatoria non va sottaciuto che «[…] *la norma nazionale non prevede, ai fini dell'utilizzabilità della graduatoria ancora valida, l'identicità delle prove di esame* […]»[13].

Per l'effetto, «[…] *come rilevato da costante giurisprudenza, il presupposto imprescindibile per lo scorrimento di una graduatoria concorsuale è che vi sia sostanziale equivalenza tra la professionalità richiesta per il posto da coprire e la qualificazione degli idonei collocati nella graduatoria da cui s'intende attingere il lavoratore* […]. *Il requisito dell'equivalenza è richiesto affinché sia soddisfatto l'interesse pubblico alla selezione di una figura professionale adeguata alle specifiche esigenze organizzative dell'ente, perciò esso va verificato* […] *in base alle specifiche mansioni per cui era stato indetto il concorso che ha condotto all'approvazione della graduatoria e alle quali verrà destinato il lavoratore nell'ente che di tale graduatoria si avvale* […]»[14].

Ulteriori argomentazioni si individuano anche in una pronuncia della Corte dei Conti. I magistrati contabili della sezione regionale di controllo per l'Umbria hanno evidenziato che «[…] *il riferimento alla salvaguardia del principio di "concorsualità" ed alle correlate regole di dettaglio (parità dei concorrenti, predeterminazione dei posti e delle regole di attribuzione, ecc.), hanno portato al consolidarsi di un (ovvio) orientamento generale, condiviso da tutti, secondo cui la graduatoria dalla quale attingere deve riguardare posizioni lavorative omogenee a quelle per le quali viene utilizzata. Tanto è pacificamente ammesso con riferimento al "profilo ed alla categoria professionale del posto che si intende coprire", che devono essere del tutto corrispondenti a quelli dei posti per i quali è stato bandito il concorso la cui graduatoria si intende utilizzare* […]»[15].

Sempre secondo i giudici contabili «[…] *la medesima omogeneità, però, deve sussistere,* […]*, anche per ogni altro elemento che connota e caratterizza profondamente i posti in comparazione (quello da coprire e quelli messi a concorso), come il regime giuridico dei posti stessi, e che perciò hanno riflessi anche sulla partecipazione dei canditati e, quindi, sul numero dei concorrenti* […]*. Da questo punto di vista, è innegabile che il regime a tempo pieno* […] *è alquanto diverso dal regime part-time* […] *Trattasi di differenza che ha una sua sicura incidenza anche sulla potenziale partecipazione al concorso* […]*, non potendosi aprioristicamente*

[12] Cfr. TAR Sardegna, sez. I, 22 dicembre 2017, sentenza n. 806.
[13] Cfr. TAR Puglia, sez. III - Lecce, 29 ottobre 2019, sentenza n. 1647.
[14] Cfr. TAR Calabria, sez. II, 18 marzo 2021, sentenza n. 594.
[15] Cfr. Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Umbria, 11 settembre 2013, deliberazione n. 124/2013/PAR.

escludere un maggior numero di candidati in presenza di una copertura anche part-time dei posti banditi, e rappresenta perciò un ostacolo alla corretta applicazione dell'art. 9, comma 1, della Legge n. 3/2003, come integrato dall'art. 3, comma 61, della Legge n. 350/2003, in relazione alle disposizioni dell'art. 97, comma 3, della Carta Costituzionale […]»[16].

In tema omogeneità del regime orario è - in senso opposto - di particolare rilevanza il richiamo ad una pronuncia della prima sezione del TAR Campania nella parte in cui si rileva che «[…] *non può ritenersi violato* […] *il principio di equivalenza delle posizioni professionali, espressione diretta* […] *dei canoni generali di buon andamento, ragionevolezza ed efficacia dell'azione amministrativa, atteso che lo specifico aspetto della modalità oraria di esecuzione della prestazione lavorativa, e cioè l'essere la stessa resa in regime di tempo pieno ovvero di tempo parziale, in presenza, quanto al resto, di un'identità assoluta di contenuti qualificanti la posizione* […]*, non può assumere alcuna significativa valenza discretiva, rilevando essa solo sul piano puramente "quantitativo" afferente la diversa articolazione temporale della prestazione lavorativa ed essendo, come tale, inidonea a diversificare, sul piano qualitativo, la posizione* […] *a tempo pieno da quella a tempo parziale* […]»[17].

Già il TAR Liguria aveva fatto luce su taluni altri aspetti: «[…] *le nozioni di profilo e categoria attengono al sistema di classificazione del personale e sono dettate dal contratto collettivo nazionale di lavoro attraverso la declaratoria dei requisiti professionali necessari per lo svolgimento delle mansioni pertinenti a ciascuna categoria e del contenuto professionale delle attribuzioni proprie dei singoli profili. L'articolazione dell'orario di lavoro non è ovviamente riconducibile alle nozioni di categoria e di profilo professionale, sicché le differenziazioni al riguardo non incidevano sui requisiti di ammissione alla procedura selettiva* […]»[18].

Sul punto, recentemente, è tornato TAR Campania. I giudici della terza sezione, in un giudizio che vedeva escluso dalla partecipazione ad una manifestazione di interesse per idonei a concorsi pubblici per un posto full time un candidato che proveniva da una graduatoria a tempo parziale per 18 ore, hanno chiarito che «[…] *la preordinata clausola escludente dell'avviso pubblico di selezione, non trova* […] *riscontro in alcuna disposizione di legge; né appare sorretta da ragioni di interesse pubblico, ponendosi piuttosto in contrasto con il principio del favor partecipationis nelle procedure selettive pubbliche. Invero, non è dato individuare una ragionevole differenza qualitativa e/o di profilo professionale dei candidati*

[16] *Ibidem*
[17] Cfr. TAR Campania, sez. I - Salerno, 15 marzo 2021, sentenza n. 680.
[18] Cfr. TAR Liguria, sez. I, 27 maggio 2020, sentenza n. 326.

che, al fine del superamento dei rispettivi concorsi (tempo pieno/tempo parziale), devono possedere identici requisiti e superare prove idoneative di pari livello. Il restringimento della platea dei partecipanti si pone in contrasto con i principi di buon andamento, ragionevolezza ed efficacia dell'azione amministrativa, atteso che lo specifico aspetto della modalità oraria di esecuzione della prestazione lavorativa, e cioè l'essere la stessa resa in regime di tempo pieno ovvero di tempo parziale, in presenza di un'identità assoluta di contenuti qualificanti la posizione […] *non può fondare alcuna ragionevole differenziazione, rilevando solo sul piano puramente "quantitativo" afferente la diversa articolazione temporale della prestazione lavorativa. Non si ravvisa pertanto alcuna positiva ragione di differenziazione nelle posizioni lavorative a tempo pieno da quella a tempo parziale. In tali termini il Collegio si pone in consapevole contrasto* […] *con la pronuncia della Corte dei conti sezione controllo, dell'Umbria di cui alla deliberazione n. 124/2013 la quale, ha sottolineato che, nell'utilizzo delle graduatorie dalle quali attingere, deve essere rispettato il criterio della omogeneità con riferimento non solo al profilo e alla categoria professionale del posto che si intende coprire, che devono essere del tutto corrispondenti a quelli dei posti per i quali è stato bandito il concorso la cui graduatoria si intende utilizzare, ma anche con riferimento ad ogni altro elemento che connota e caratterizza profondamente i posti in comparazione (quello da coprire e quelli messi a concorso), come il regime giuridico dei posti stessi. Sotto tale aspetto si è ritenuto che il regime a tempo pieno è diverso da quello part-time, come attesta, ad esempio, la diversità dei limiti di modifica del rapporto di lavoro. A giudizio del Collegio tale considerazione non fonda alcuna ragionevole differenziazione tra le posizioni lavorative, atteso che il profilo quantitativo riguarda solo una limitazione oraria della prestazione lavorativa, ma non smentisce il profilo della concorsualità, atteso che anche per la assunzione a tempo parziale risulta svolta una selezione di tipo corrispondente a quella per il tempo pieno. Né appare condivisibile l'argomento spiegato nelle difese* […]*, per cui la differenza avrebbe una sua incidenza anche sulla potenziale partecipazione al concorso della cui graduatoria la PA si è avvalsa: si deduce in tale ottica che non potrebbe escludersi aprioristicamente che, se il concorso fosse stato a tempo pieno, avrebbe visto la partecipazione di un maggior numero di candidati in quanto maggiormente appetibile rispetto ad uno part-time. L'aspetto non connota alcuna significativa differenza nella procedura concorsuale, atteso che il numero dei partecipanti ad una selezione è un fattore neutro, e non comporta una minore affidabilità della procedura stessa né una significativa differenza, tale da infrangere la omogeneità nell'utilizzo delle rispettive graduatorie.*

Ritiene pertanto il Collegio condivisibile il principio per cui, affinché una graduatoria possa essere utilizzata per la copertura di un posto reso disponibile, è sufficiente che vi sia corrispondenza sostanziale tra le categorie professionali di inquadramento del contratto collettivo nazionale di comparto, potendosi prescindere da ulteriori elementi di dettaglio, e specialmente dall'organizzazione temporale del rapporto lavorativo. Il favor per l'utilizzo della preesistente graduatoria trova invero la sua ratio in una regola di economicità dell'azione amministrativa, correlata alla necessità di evitare inutili esborsi per l'espletamento di una nuova procedura, laddove altra amministrazione abbia già selezionato soggetti idonei a ricoprire l'identico profilo professionale, per cui i profili di omogeneità rilevanti sono costituiti dal profilo e categoria professionale, dal regime a tempo indeterminato o meno, dal titolo di studio richiesto e dal contenuto delle prove concorsuali. Ogni diversa limitazione è ingiustificatamente restrittiva della platea dei partecipanti e si sorregge solo se trova fondamento ragionevole, dovendo tale ragionevolezza essere positivamente allegata e dimostrata dall'Amministrazione. In altri termini, non è sufficiente la non irragionevolezza della prescrizione, ma occorre il quid pluris della dimostrazione di una positiva ragione atta a sorreggere la prescrizione, con onere a carico dell'amministrazione, che evidentemente nella specie non è stato assolto […]»[19].

Anche i magistrati del TAR Sicilia, recentemente, sono ritornati sull'argomento: «[…] *la circostanza che l'organizzazione del rapporto da instaurare sia a tempo pieno, a differenza di quello oggetto della precedente procedura (part-time), non assume rilievo; affinché una graduatoria possa essere utilizzata per la copertura di un posto resosi disponibile, è sufficiente che vi sia corrispondenza sostanziale tra le categorie professionali di inquadramento come tratteggiate del CCNL di Comparto, ben potendosi prescindere da ulteriori elementi di dettaglio, compresi il profilo, le mansioni (tutte esigibili all'interno della categoria), l'organizzazione temporale e la durata del rapporto lavorativo* […]»[20].

In conclusione, a mero titolo esemplificativo, si riporta lo stralcio di una pronuncia del Consiglio di Stato sulla equivalenza di taluni profili professionali: «[…] *non può oggettivamente ritenersi, alla luce degli atti prodotti in giudizio, che la figura professionale di "Istruttore amministrativo-contabile", cui gli odierni appellati appartengono in qualità di idonei non vincitori del concorso svoltosi […], non corrisponda, secondo il "criterio di equivalenza" di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (convertito in legge n. 125 del 2013), alle figure*

[19] Cfr. TAR Campania, sez. III, 21 novembre 2022, sentenza n. 7185.
[20] Cfr. TAR Sicilia, sez. II, 22 luglio 2022, sentenza n. 2363.

professionali di "Istruttore amministrativo" ed "Istruttore contabile" di cui al concorso successivamente indetto […]. *In senso contrario effettivamente depongono sia l'identità della categoria e della posizione economica di riferimento ("C1"), sia il titolo di studio richiesto (diploma di scuola secondaria superiore), sia la tipologia del rapporto di lavoro messo a concorso (in entrambi i casi avente ad oggetto la stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato) ed, infine, la sostanziale assimilabilità delle materie oggetto d'esame. In relazione a tale ultimo aspetto, in particolare, non appare conferente quanto puntualizzato da parte appellante, circa la presenza, tra le materie d'esame del secondo concorso, di due discipline specifiche non contemplate dal bando adottato* […]»[21].

Alla luce di quanto detto, quindi, le professionalità in comparazione potranno dirsi equiparate quando non viene rilevata alcuna differenza significativa rispetto alla qualifica, al titolo di studio richiesto, alla perfetta sovrapponibilità dei bandi (sia con riferimento alle prove sostenute che al punteggio massimo ad esse attribuibile) e, infine, alla corrispondenza delle mansioni da assegnare (tenendo conto sia della collocazione in ambito amministrativo-gestionale che della categoria d'inquadramento).

È evidente che «[…] *in caso di rilevante differenza di contenuto sostanziale tra i posti messi a concorso e quelli indicati nelle precedenti procedure, non si fa luogo all'utilizzazione dello scorrimento della graduatoria* […]»[22].

4. *Prior in tempore, potior in iure*: la prevalenza della graduatoria di data anteriore

Come autorevolmente evidenziato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 14/2011 «*l'amministrazione deve tenere nel massimo rilievo la circostanza che l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso* […] *Sul piano dell'ordinamento positivo, si è ormai realizzata la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace. Quest'ultima modalità di reclutamento rappresenta ormai la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita*

[21] Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 11 ottobre 2018, sentenza 5864.
[22] Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 21 ottobre 2021, sentenza 7089.

e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico […]»[23].

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto[24], condividendo l'orientamento costante della giurisprudenza contabile e amministrativa, ha evidenziato che l'ente intenzionato ad utilizzare la graduatoria di un'altra amministrazione deve, *in limine*, «[…] - *predeterminare i criteri (nell'ambito del regolamento di organizzazione o, comunque, in assenza di Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, con apposito atto di indirizzo o, ancor meglio, con apposito articolo stralcio del regolamento) di scelta della tipologia di enti con i quali è possibile "accordarsi"; - valutare la corrispondenza della posizione lavorativa da ricoprire (categoria, regime giuridico ed, eventualmente, profilo) con la graduatoria che si vuole utilizzare; - garantire la previsione e verificare la preesistente copertura finanziaria nel PTFP (Piano Triennale di Fabbisogno di Personale) di cui all'articolo 6 del D.lgs. n. 165/2001 e, quindi, ma solo conseguentemente, la disponibilità nella dotazione organica* […]».

In termini pratici, esperite con esito negativo le procedure di mobilità previste dalla legge, in conformità alla specifica previsione della programmazione triennale del fabbisogno di personale[25] - oggi confluita nel P.I.A.O.[26], il Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione, che le amministrazioni con più di cinquanta dipendenti sono tenute ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno - di reclutare la nuova risorsa umana attraverso l'utilizzo di graduatorie vigenti, l'ente provvederà a rendere noto uno specifico avviso, recante un termine perentorio di scadenza, per l'acquisizione delle disponibilità degli enti possessori di graduatorie, nello spirito di collaborazione interistituzionale tra pubbliche amministrazioni[27].

Spirato il termine dell'avviso, si procederà, indi, alla *scelta* dell'elenco di idonei dal quale attingere secondo le previsioni del

[23] Cfr. Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 28 luglio 2011, sentenza n.14.
[24] Cfr. Corte dei Conti, sezione del controllo per il Veneto, 26 settembre 2019, deliberazione n. 290/2019/PAR/Comune di Resana.
[25] Ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2000.
[26] Introdotto dall'art. 6 del decreto-legge n. 80/2021, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 113/2021.
[27] O, in alternativa, rivolto ai soggetti utilmente collocati tra gli idonei non assunti negli elenchi approvati dagli Enti del medesimo comparto in esito a procedure concorsuali. Su questo specifico punto si sono soffermati i giudici della III sezione del TAR Campania, con sentenza n. 823/2021, rilevando che «[…] *principi di imparzialità e trasparenza richiedono una procedura di tipo paraconcorsuale, a mente della quale l'Ente pubblichi un avviso rivolto ai soggetti idonei collocati nelle graduatorie in corso di validità approvate da Enti pubblici in seguito all'espletamento di selezioni per la copertura di posti a tempo indeterminato, di profilo professionale equivalente a quello che si intende ricoprire; dando così loro modo di presentare, nel termine assegnato nel relativo avviso pubblico, specifica manifestazione di interesse affinché si utilizzi la graduatoria nella quale risultano collocati. La fase di interpello degli altri enti dovrebbe quindi seguire e non precedere quella di avviso pubblico ai diretti interessati, sì che, scaduto il termine assegnato dall'avviso pubblico, vengano contattati gli Enti pubblici detentori delle graduatorie segnalate dai candidati che hanno inoltrato manifestazione di interesse all'assunzione, al fine di verificare la disponibilità dei medesimi Enti all'utilizzo delle graduatorie. Individuata la graduatoria, si procede al suo utilizzo previo accordo con l'Ente detentore, mediante scorrimento dei soggetti utilmente collocati* […]».

regolamento concernente l'utilizzo di graduatorie di pubblici concorsi, il quale dovrà ispirarsi ai principi giuridici in materia[28] e conformarsi alle disposizioni dettate in tema di procedure di alimentazione della dotazione organica, rispetto alle quali assumono specifico rilievo la posizione lavorativa da ricoprire e la professionalità che quella posizione richiede.

La Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri[29] n. 7 del 5 marzo 1993, al punto 2, lettera *a*), chiarisce che «*in presenza di più graduatorie, le assunzioni avvengono utilizzando quelle di data anteriore*».

«[…] *Tale circolare*[30] […] *è l'unica fonte normativa che disciplina specificamente la fattispecie della contemporanea vigenza di più graduatorie* […] *la giurisprudenza amministrativa, in più occasioni, ha affermato la legittimità del* […] *principio dell'utilizzazione prioritaria, fra più graduatorie, della graduatoria più antica, quale stabilito dalla suindicata circolare, precisando che la scelta di seguire un criterio diverso deve essere effettuata in presenza di circostanze particolari che devono essere comunque esplicitate*»[31].

A sgombrare il campo da ogni possibile dubbio è, poi, l'orientamento del Consiglio di Stato: «[…] *il problema è stato recentemente* […] *risolto in senso favorevole alla priorità della graduatoria più antica, a tutela della posizione degli aspiranti che hanno conseguito per in data anteriore l'idoneità alla nomina* […]*. Il criterio, innanzi tutto, è conforme a quanto prescritto dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri* […] *che ha dettato una indicazione di condotta, alla quale l'Amministrazione è tenuta ad attenersi, salva la possibilità di seguire un diverso orientamento in presenza di circostanze particolari, che debbono comunque essere esternate* […]»[32].

Anche nella giurisprudenza della sezione lavoro della Corte di Cassazione si è fatto strada l'orientamento secondo cui «[…] *il criterio della prevalenza della graduatoria di data anteriore, in quanto tale destinata a scadere per prima, può essere derogato solo in presenza di ragioni di interesse pubblico che giustifichino la deroga, ragioni che non possono esaurirsi nella contestuale presenza di più graduatorie, di per sé non sufficiente a comprimere il diritto allo "scorrimento prioritario" degli idonei utilmente classificatisi nella graduatoria più antica.* […] *un orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa* […]*, oltre a valorizzare le direttive impartite a livello ministeriale, ha posto l'accento*

[28] L'art. 35, comma 3, lettera b), del D.Lgs. n. 165/2001, nel fissare i principi cui devono conformarsi le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, prevede espressamente la «*adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire*».
[29] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 57 del 10.03.1993.
[30] Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 7 del 5 marzo 1993
[31] Cfr. Corte di Cassazione, sez. lavoro, 12 gennaio 2016, sentenza n. 280.
[32] Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 30 agosto 2004, sentenza 5636.

sulla necessità di individuare una regola generale che assicuri imparzialità, trasparenza ed efficienza all'agire delle amministrazioni pubbliche. Detta regola è stata individuata nel tendenziale favor per la graduatoria meno recente, motivato dalla necessità di salvaguardare, sia l'aspettativa di nomina di coloro che per primi l'hanno acquisita, sia il buon andamento della P.A., giacché il ricorso alla graduatoria più risalente, destinata a perdere efficacia prima delle altre, comporta "una maggiore durata complessiva della riserva di persone da nominare, costituita dall'insieme delle graduatorie in corso di validità" (C.d.S. n. 4974/2007). Si tratta di un principio che attua quello più generale di risoluzione dei conflitti, espresso dal brocardo prior in tempore potior in iure*, e si armonizza con le ragioni per le quali l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 14/2011 ha ritenuto che l'ordinamento all'epoca vigente (un'inversione di tendenza si è realizzata a partire dalla legge n. 145/2018) esprimesse, quanto alle modalità di reclutamento, una preferenza tendenziale perla scorrimento della graduatoria rispetto all'indizione di una nuova procedura concorsuale* […]»[33]*.*

Inoltre, i giudici di Palazzo Spada hanno posto in evidenza che «[…] *il caso anomalo della molteplicità delle graduatorie andava dunque risolto secondo il principio della priorità cronologica anche per altra ragione. Fermo restando che la procedura concorsuale è destinata a soddisfare l'interesse pubblico alla provvista del personale necessario all'espletamento del servizio, non è ravvisabile alcuna plausibile ragione per travolgere, oltre tutto disattendendo le istruzioni dell'Amministrazione centrale, le posizioni soggettive costituite in capo ai concorrenti risultati idonei. Appare invero singolare che tale ragione giustificatrice sia stata individuata* […] *sulla scorta di un vecchio precedente* […] *nella circostanza che i concorrenti del concorso espletato per ultimo offrirebbero una preparazione più aggiornata, nell'ambito di una più larga partecipazione. Non pare, infatti, che la massima si attagli alla fattispecie* […]»[34].

Per quanto attiene alle norme regolamentari in relazione all'utilizzabilità delle graduatorie, oltre all'applicazione del cennato criterio cronologico della maggiore vetustà, queste "potranno" privilegiare anche la minore distanza chilometrica della residenza del candidato utilmente collocato, tenendo conto della oggettività delle tabelle di calcolo dell'A.C.I., Automobile Club d'Italia, così da operare secondo uno schema puramente meccanico, teso ad escludere qualsivoglia discrezionalità da parte dell'organo amministrativo procedente.

[33] Cfr. Corte di Cassazione, sez. lavoro, 7 giugno 2021, sentenza n. 15790.
[34] Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 30 agosto 2004, sentenza 5636.

Con riferimento alla posizione dei candidati è illuminante il richiamo all'art. 8 del D.P.R. n. 3/1957[35] nella parte in cui specifica - in relazione alla facoltà di scorrimento oltre le posizioni dei vincitori del concorso - che detti posti sono «[…] *da conferire secondo l'ordine della graduatoria* […]».

Al riguardo è d'obbligo il richiamo alla Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5 del 21 novembre 2013 ove, al punto 3.1[36], si chiarisce che «*restano fermi i seguenti principi: lo scorrimento delle graduatorie deve avvenire nel rispetto dell'ordine di posizione. In caso di utilizzo di graduatorie da parte di altre amministrazioni l'assunzione avviene previo consenso del vincitore o dell'idoneo e l'eventuale rinuncia dell'interessato non determina la decadenza dalla posizione in graduatoria per eventuali successivi utilizzi della stessa* […]». Questa ultima specificazione si rifà alla previsione dell'art. 14, comma 4-bis, del Decreto-Legge n. 95/2012[37] a mente del quale «[…] *l'assunzione* […] *avviene previo consenso* […] *e l'eventuale rinuncia dell'interessato non determina decadenza del diritto all'assunzione*».

In conclusione una precisazione importante. Dette assunzioni saranno esperibili solo nei casi in cui si sia rispettato il termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato. È l'art. 9, comma 1-quinquies, del Decreto-Legge n. 113/2016 – convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 160/2016 – a prevederlo: «*in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche* […] *gli enti territoriali* […] *non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo* […]».

5. I limiti di validità delle graduatorie

La questione della previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie è originata dalla sempre più frequente previsione, in passato, di disposizioni che consentono l'uso di elenchi di idonei ben oltre i termini scanditi dalle procedure di concorso cui sono direttamente collegati.

[35] Recante il "*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*".
[36] Rubricato "*Utilizzo delle graduatorie per assunzioni a tempo indeterminato*".
[37] Convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 135/2012.

Dal 2020 la materia ha registrato una significativa evoluzione tesa alla definitiva previsione dell'esatto termine di scadenza degli elenchi delle persone ideone.

In ritenuta applicazione dell'art 35, comma 5-ter, del D.Lgs. n. 165/2001 - così come modificato dall'art. 1, comma 149, della Legge n. 160/2019 - «*le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali* […]».

Detta norma, però, contrasta con le previsioni dell'art. 91, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000 a mente delle quali «*per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili* […]».

Il dibattito sull'antinomia non è del tutto sopito. La diffusa interpretazione, infatti, ha portato ad ipotizzare una sorta di vigenza a "doppio binario": triennale per gli enti locali e biennale per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

Calando nel caso di specie viene in aiuto un recente approdo interpretativo della Corte dei Conti secondo cui «[…] *il termine di validità biennale non riguarda gli Enti locali; la legge di bilancio per l'anno 2020 interviene a modificare l'art. 35, comma 5-ter, del TUPI ma non va ad intaccare la disciplina posta dall'art. 91 del TUEL a mente del quale "Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione…". L'antinomia tra le due disposizioni normative in ordine ai termini di validità delle graduatorie concorsuali (l'art. 35, comma 5-ter, del TUPI*[38] *- norma di carattere generale indirizzata a tutte le Amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, delle "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche" - e l'art. 91, comma 4, del TUEL*[39] *- norma di carattere speciale indirizzata alle Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") è risolta dal principio* lex posterior generalis non derogat priori speciali*. In altri termini, essendo il criterio cronologico recessivo rispetto a quello di specialità, la modifica della norma di carattere generale non produce effetto rispetto alla norma di carattere speciale, con la conseguenza che la legge di bilancio 2020 introduce un doppio binario in merito ai termini di scadenza delle graduatorie concorsuali: per le Amministrazioni statali di cui all'art. 1, comma 2, TUPI vale il disposto del citato art. 35 e l'efficacia*

[38] D.Lgs. n. 165/2001 recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*".
[39] D.Lgs. n. 267/2000 recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*".

sarà limitata a due anni (con decorrenza dall'approvazione della graduatoria), mentre per le Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, TUEL permane il regime previsto del citato art. 91 e l'efficacia sarà di tre anni (con decorrenza dalla pubblicazione della graduatoria)»[40].

Sulla validità triennale si è pronunciato, recentemente, il TAR Abruzzo ponendo in evidenza che «ai sensi dell'art. 91 del D.Lgs. n. 267/2000, "per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione" e coloro che vi sono iscritti possono essere chiamati a ricoprire i posti che potrebbero rendersi disponibili entro il periodo di vigenza della graduatoria sia presso l'amministrazione che ha bandito il concorso, sia presso altre amministrazioni secondo i criteri stabiliti da Corte cost. 25 giugno 2020, n. 126 che ha ritenuto coerente con i principi stabiliti dall'art. 3 e 97 Cost. lo scorrimento delle graduatorie in alternativa al reclutamento di personale mediante nuovo concorso anche in considerazione del risparmio dei costi che ne consegue»[41].

Valutata più attentamente la questione è dirimente la lettura dell'art. 91, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000 in combinato disposto con l'art. 88 del medesimo Testo Unico. Quest'ultima norma, rubricata "Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali", espressamente prevede che «*all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico*». Tenuto conto che il D.Lgs. n. 29/1993 è stato abrogato con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 165/2001, appare di tutta evidenza che il citato art. 88 del T.U.E.L. richiami l'obbligo di rispettare le regole del Testo Unico del Pubblico Impiego, il cui art 35, comma 5-ter, stabilisce la validità biennale delle graduatorie approvate a decorrere dall'anno 2020.

A rafforzare tale assunto, volendo richiamare l'archetipo normativo dello scorrimento delle graduatorie, è anche l'art. 8 del D.P.R. n. 3/1957[42] - tuttora vigente - nella parte in cui specifica che «[…] *nel caso che alcuni dei posti messi a concorso restino scoperti per rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori, l'amministrazione ha facoltà di procedere, nel termine di due anni dalla data di approvazione della graduatoria, ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria stessa*».

[40] Cfr. Corte dei Conti, sezione del controllo per la regione Sardegna, 04 agosto 2020, deliberazione n. 85/2020/PAR.
[41] Cfr. TAR Abruzzo, sez. I, 12 aprile 2022, sentenza n. 125.
[42] Recante il "*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*".

6. Conclusioni.

All'esito delle considerazioni esposte appare evidente che la possibilità di valutare l'utilizzo di preesistenti graduatorie diviene un passaggio essenziale per quell'Ente che ha necessità di procedere a nuove assunzioni con una certa celerità.

Ad agevolare le tempistiche è anche l'attuale quadro normativo in materia di mobilità obbligatoria[43] che registra una considerevole riduzione dei termini di avvio della procedura concorsuale rispetto al precedente impianto regolatorio. Il comma 4 dell'art. 34-bis del D.Lgs. n. 165/2001 prevede, infatti, che «*le amministrazioni, decorsi 45 giorni dalla ricezione della comunicazione* […] *da parte del Dipartimento della funzione pubblica* […] *possono procedere all'avvio della procedura concorsuale* […]».

Per quanto attiene alla mobilità volontaria[44], invece, l'art. 3, comma 4, della Legge n. 56/2019[45] così statuisce: «[…] *al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, fino al 31 dicembre 2024,* […] *le procedure concorsuali bandite dalle pubbliche amministrazioni* […] *e le conseguenti assunzioni possono essere effettuate senza il previo svolgimento delle procedure previste dall'articolo 30 del* […] *decreto legislativo n. 165 del 2001»*.

---

[43] Disciplinata dall'art. 34-bis del D.Lgs. n. 165/2001, così come novellato dalla Legge n. 56/2019.

[44] Disciplinata dall'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001. Sul punto è importante richiamare la novella legislativa operata dall'art. 3 del Decreto Legge n. 80/2021 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 113/2021). Il comma 7 ha modificato la disciplina relativa al passaggio diretto, su base volontaria, da un'amministrazione ad un'altra limitando i casi in cui tale forma di mobilità è subordinata al rilascio del nulla osta dell'ente di appartenenza. L'assenso è richiesto in soli tre casi: posizioni dichiarate motivatamente infungibili dall'amministrazione cedente, personale assunto da meno di tre anni e qualora la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente. È fatta salva la possibilità di differire, per motivate esigenze organizzative, il passaggio diretto del dipendente fino ad un massimo di sessanta giorni dalla ricezione dell'istanza di passaggio diretto ad altra amministrazione. Il comma 7-bis del menzionato art. 3 esclude, poi, dall'applicazione dell'istituto della mobilità volontaria il personale degli enti locali con un numero di lavoratori a tempo indeterminato fino a 100 unità, mentre per i casi in cui il numero dei dipendenti dell'ente locale sia compreso tra 101 e 500 la disciplina sulla mobilità volontaria opera in termini più restrittivi. Il comma 7-ter prevede, inoltre, per il personale degli enti locali in caso di prima assegnazione, la permanenza minima di cinque anni. Con il comma 7-quinquies, infine, si stabilisce che la presentazione della domanda di partecipazione alle procedure di mobilità deve avvenire esclusivamente in modalità telematica.
Sempre in tema di mobilità volontaria appare opportuno evidenziare che la formulazione finale della norma contenuta nel menzionato Decreto Legge n. 80/2021 ha fatto sorgere il dubbio interpretativo circa la preclusione, per gli Enti locali con organici fino a cento dipendenti, dei processi di mobilità del personale sia in entrata che in uscita. Solo con il Decreto Legge n. 146/2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 21.10.2021, si è fatto chiarezza sull'argomento. L'art. 12 modifica alcuni punti dell'art. 30, rubricato «*Passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse*», del D. Lgs. n. 165/2001. Più in dettaglio il novellato comma 1, al quarto periodo, così dispone: «*Le disposizioni di cui ai periodi secondo e terzo non si applicano al personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario nazionale e degli enti locali con un numero di dipendenti a tempo indeterminato non superiore a cento, per i quali è comunque richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza*». Viene soppresso, sempre con il menzionato art. 12, anche il primo periodo del comma 1.1. che faceva riferimento alla non applicabilità, delle disposizioni del comma 1 del citato art. 30 del TUPI, agli enti locali con un numero di dipendenti a tempo indeterminato non superiore a cento stimolando i dubbi interpretativi cui si è fatto riferimento. Con il Decreto Legge n. 146/2021 viene, quindi, chiarito che tutti gli Enti, anche quelli di minori dimensioni, possono bandire procedure di mobilità volontaria; i comuni con un numero di dipendenti a tempo indeterminato non superiore a cento conservano la prerogativa del previo assenso alla mobilità dei propri dipendenti verso altre amministrazioni.

[45] Come novellato dall'art. 1, comma 14-ter, del Decreto-Legge n. 80/2021, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 113/2021.

Esperita la prevista procedura di mobilità con esito infruttuoso l'ente può procedere a dar corso agli adempimenti per le scelte assunzionali che trovano il loro indispensabile presupposto nella programmazione triennale del fabbisogno di personale[46], oggi confluita nel P.I.A.O.[47], il Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione, che le amministrazioni con più di cinquanta dipendenti sono tenute ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno.

La regola presuppone che vi sia identità di posti messi a concorso tra la prima e la seconda procedura.

La consolidata giurisprudenza in materia ha evidenziato che, per una corretta applicazione del criterio dell'equivalenza, non può farsi ricorso alla regola dell'identità perfetta tra le due professionalità in comparazione.

Sono frequenti, infatti, i casi in cui mansioni, sebbene ricadenti all'interno della stessa area, richiedano per il loro svolgimento competenze non equivalenti. Proprio in questo caso, ad esempio, la coincidenza dei profili non può essere ricavata *sic et simpliciter* dalla mera equivalenza dell'inquadramento.

Un elemento utile di valutazione, invece, consiste nel porre a confronto le rispettive procedure concorsuali, con riguardo alle prove di esame e ai requisiti di partecipazione, desumendosi dall'eventuale loro identità un indice che depone in maniera univoca per l'equivalenza delle posizioni professionali poste a concorso.

Appare evidente che la comparazione tra due o più figure professionali andrebbe effettuata avuto riguardo solo ed esclusivamente all'area di inquadramento entro cui ascrivere le mansioni che il prestatore è tenuto a svolgere nell'esercizio della propria attività lavorativa.

A questo riguardo, sono dirimenti le previsioni del nuovo CCNL del comparto funzioni locali, sottoscritto lo scorso 16 novembre 2022, a cui i bandi di concorso fanno espresso riferimento.

A tenore dell'art. 12 il sistema di classificazione è articolato in quattro aree che corrispondono a quattro differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali denominate, rispettivamente: *Area degli Operatori*, *Area degli Operatori esperti*, *Area degli Istruttori* e *Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione*.

Le aree corrispondono a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie all'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative; esse sono individuate mediante le declaratorie definite nell'*Allegato A* al menzionato CCNL che descrivono

[46] Ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2000.
[47] Introdotto dall'art. 6 del decreto-legge n. 80/2021, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 113/2021.

l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di esse.

Ai sensi dell'art. 52[48] del D.Lgs. n. 165/2001, all'interno di ciascuna categoria e area tutte le mansioni sono esigibili in quanto professionalmente equivalenti fatte salve quelle per il cui esercizio siano previste specifiche abilitazioni professionali e previa, quando occorra, apposita formazione professionale.

Con riguardo alla compatibilità dei profili part-time per assunzioni a tempo pieno le recenti interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e contabile hanno evidenziato che, in presenza di regimi orari differenti, non può ritenersi violato il principio di equivalenza delle posizioni in quanto lo specifico aspetto della modalità oraria di esecuzione della prestazione lavorativa, in presenza di un'identità assoluta di contenuti qualificanti, non può assumere alcuna significativa valenza discretiva, rilevando essa solo sul piano puramente quantitativo afferente la diversa articolazione temporale della prestazione lavorativa.

Non emerge, quindi, una ragionevole differenza qualitativa e/o di profilo professionale dei candidati che, al fine del superamento dei rispettivi concorsi (tempo pieno/tempo parziale), devono possedere identici requisiti e superare prove idoneative di pari livello.

A parere dei giudici amministrativi sono da escludere anche quelle teorie secondo cui la differenza oraria avrebbe una sua incidenza sulla potenziale partecipazione al concorso. Questo per due ordini di motivi: il primo legato al dato - potenziale - che solo un concorso a tempo pieno avrebbe fatto registrare un maggior numero di partecipanti; il secondo – invece – fondato sull'assunto che il numero dei concorrenti è un fattore neutro e, pertanto, non comporta una minore affidabilità della procedura, né una significativa differenza che possa infrangere la omogeneità nell'utilizzo delle rispettive graduatorie.

In conclusione, stando agli orientamenti della giurisprudenza, affinché una graduatoria possa essere utilizzata è sufficiente che vi sia corrispondenza sostanziale tra le categorie professionali di inquadramento del contratto collettivo nazionale di comparto, potendosi prescindere da ulteriori elementi di dettaglio, e specialmente dall'organizzazione temporale del rapporto lavorativo.

Come si è avuto modo di evidenziare il *favor* per l'utilizzo della preesistente graduatoria trova la sua *ratio* in una elementare regola di economicità dell'azione amministrativa, correlata alla necessità di evitare

[48] «*Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a). L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione*».

gli inutili esborsi connessi all'espletamento di una nuova procedura, laddove altra amministrazione abbia già selezionato soggetti idonei a ricoprire un dato profilo professionale.

Del resto, statisticamente, molte delle disposizioni di determinazione della durata o di proroga dell'efficacia delle graduatorie sono contenute in leggi (statali o regionali) a contenuto prevalentemente finanziario.

Per quanto detto i profili di omogeneità rilevanti sono costituiti dal profilo e categoria professionale, dal regime a tempo indeterminato o meno, dal titolo di studio richiesto e dal contenuto delle prove concorsuali. Ogni diversa limitazione è ingiustificatamente restrittiva della platea dei partecipanti e si sorregge solo se trova un fondamento ragionevole

7. Bibliografia

BARTOLINI F. (a cura di), *Codice Amministrativo*, Casa Editrice La Tribuna, Piacenza, 2016

CARINGELLA F., *Manuale ragionato di Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2019

CARINGELLA F., *Manuale unico, i fondamenti comuni di diritto civile, penale e amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2021

CARINGELLA F. e TORIELLO O., *Argomenti di parte speciale Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2021

CARPINO R., *Testo unico degli Enti locali commentato*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn), 2018

CHIEPPA R. e GIOVAGNOLI R., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2011

DE MARZIO G. e TOMEI R., *Commentario al Testo Unico sugli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2002

IORIO P., *Lo scorrimento delle graduatorie quale eccezionale all'indizione di nuovi concorsi pubblici. Norme afferenti e interpretazione del c.d. diritto vivente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022.

ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo,* Società Ed. Libraria, Milano, 1912

ROSSI G.P., *Diritto amministrativo - Principi*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2005

TENORE V. (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Editore, Roma, 2020

VANDELLI L., *Il Sistema delle Autonomie Locali*, Il Mulino, Bologna, 2021

VIRGA P., *Il pubblico impiego: principi generali, impiego statale*, Giuffrè, Milano, 1973

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

IL FEDERALISMO FISCALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO TRA VECCHIE ATTUAZIONI E NUOVE ASPIRAZIONI

di Gianmarco Cialone, dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Teramo.

1. L'ordinamento della "finanza pubblica allargata"; 2. Le manovre a carico degli enti territoriali ed il nesso risorse-funzioni; 3. Lo stato del federalismo fiscale tra auspici originari e realtà applicata; 4. Le prospettive future tra legislazione delegata e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e "nuova" *Spending Review*.

Premessa

Il presente lavoro trae le prime conclusioni di una ricerca svolta nell'ambito dei rapporti che costituiscono la cd "finanza pubblica allargata"[1]. In particolare, l'attenzione è stata posta su due concetti chiave: costi e fabbisogni *standard*. Questi, colonne portanti dell'intera struttura disciplinare della riforma costituzionale in senso federalista del 18 ottobre 2001, n. 3, conoscono due "momenti" interpretativi chiave, entrambi connessi allo spartiacque storico incarnato dall'opposta riforma costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1. Infatti, tra momento antecedente e momento successivo a tale *discrimen*, i due sembrano acquisire colorazioni ermeneutiche radicalmente diverse poiché, diverse, erano apparse le finalità strutturali[2].

L'originario disegno decentralizzante, rappresentato dalla prima

[1] Il presente contributo è stato sviluppato nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN" (2017), Unità di ricerca dell'Università di Teramo, dal titolo "Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica".

[2] Sulla questione, tra le altre, delle diverse letture della disciplina di bilancio nei vari contesti storici, si v. G. DI GASPARE, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 20 novembre 2019.

riforma, perseguiva un fine specularmente divergente rispetto alle necessità (ed urgenze) incarnate dalla seconda, la quale tendeva a riportare nell'alveo del controllo centralizzato la disciplina di bilancio e, dunque, della finanza pubblica complessivamente determinata.

Quindi, al fine di comprendere meglio le sfumature storico-interpretative che hanno condizionato i due concetti di costo e fabbisogno *standard*, e di delinearne i futuri scenari di merito, appare quanto più esigente rivolgere un'attenzione di sistema alla struttura dei rapporti economico-finanziari interni allo Stato italiano.

Pertanto appare determinante, per uno sguardo organico più ampio, inquadrare i due concetti in parola all'interno delle categorie in cui essi operano, o più propriamente, delle "condizioni" in cui il rapporto tra Stato ed Autonomie è esercitato. Importante, ciò posto, è delineare una rapida profilatura della cd "finanza derivata" (la cornice operativa) e del cd "nesso funzioni-risorse" (elemento teleologico ma anche obiettivo imprescindibile della riallocazione delle risorse pubbliche verso gli enti locali).

Nel primo paragrafo si definirà il concetto di "finanza derivata" e, in collaborazione con il secondo, si declineranno le modalità, il *modus operandi*, della redistribuzione fiscale delle risorse (rispetto alle funzioni che finanziano) tra centro e periferia; nel terzo si guarderà all'originario disegno del federalismo fiscale e alla condizione attuale, provando a dare una plastica evidenza della torsione subita dalle iniziali aspettative ad opera delle applicazioni concrete, tentando di tirare le somme del rapporto obiettivi teorizzati-risultati ottenuti.

Nel quarto, ed ultimo, si cercherà di ricomporre i -seppur deboli- progressi migliorativi del federalismo e le spinte novative occorrenti tra legislazione delegata e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ad esso si aggiungerà un accenno al processo di *Spending Review* che, come gli altri concetti *de qua*, ha risentito della matrice contestuale in cui è stato generato ed utilizzato e sul quale potrebbero aprirsi importanti spazi migliorativi, anche concettuali, capaci di modificare la struttura di finanza pubblica.

1. L'ordinamento della "finanza pubblica allargata"

Il tema del "governo dei conti pubblici" assume negli ultimi 30 anni, in concomitanza con l'inizio del percorso di convergenza europea del nostro Paese, una centralità determinante nella dimensione della decisione

politica[3]. È con il sentiero di integrazione tra Stati all'interno del disegno comunitario che si attiva una più pressante attenzione alla salute dei conti pubblici, complice anche la coeva e simpatetica dottrina economica che la dirige[4]. A partire dal Trattato di Maastricht, la "rete" che informa la struttura di controllo, vigilanza e direzione della contabilità di Stato si attaglia progressivamente agli stringenti obiettivi che ad esso vengono richiesti al fine di partecipare al disegno eurounitario[5].

Sul piano "esterno", le finalità da conseguire sono quelle stabilite, a monte, dai Trattati e, a valle, da Accordi di varia natura (il Patto di Stabilità e crescita ed i suoi addentellati successivi -*Six* e *Two Pack*, Patto *Europlus*); sul piano interno, la legislazione nazionale li assorbì costruendo una nervatura normativa che poneva gli obiettivi di finanza pubblica e ne stabiliva i controlli[6].

Ovviamente, per conseguire un macro-obiettivo di saldo di bilancio nazionale (inizialmente nominale), il governo centrale doveva ricomprendere tutti gli organi costitutivi i poteri dello Stato. Quindi non solo gli organi costituzionali, ma l'intera articolazione della Pubblica amministrazione. Una prima radice del più rigido ed esteso controllo sulla finanza pubblica è nella legge del 5 agosto 1978, n. 468[7] in cui "il coordinamento della finanza pubblica" (art. 26), al fine di "consolidare" i bilanci delle p.a. era posto nelle competenti mani del ministero del Tesoro. Per quanto concerne le c.d. Autonomie[8] è il Patto di Stabilità Interno (ed il Patto di Convergenza) a definire e regolare il contributo di queste al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica[9], ovvero al mantenimento di "sane e prudenti" politiche di bilancio nella fase della gestione economico-finanziaria all'interno di un fitto reticolato di controlli *ex ante* ed *ex post* con gli organi definiti (su tutti, la Corte dei conti[10]).

---

[3] Si veda, *ex multis*, M. PIERONI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di costituzionalità in tale sede*, in via di pubblicazione. Per una visione storico-politica, si v. P. CRAVERI, *L'arte del non governo*, Marsiglio, Venezia, 2016.

[4] Cfr., *ex multis*, F. BRESOLIN, *Cicli del pensiero economico e cicli dell'economia: la politica europea della crisi*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 159-188, L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, ivi, pp. 13-53 e P. DE GROUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2022.

[5] Cfr. G. CORSETTI, N. ROUBINI, *La questione fiscale nell'Europa di Maastricht*, in A. MONORCHIO, (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992. I nodi strutturali ed istituzionali della politica di bilancio del nostro paese: approfondimenti e proposte*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 439-482.

[6] Si v., complessivamente sul punto, M. GIORDANO, *La nuova* governance *fiscale*, in *Atti del seminario: La nuova* governance *fiscale europea.* Fiscal compact, *cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, LUISS Guido Carli, Roma, 9 novembre 2012.

[7] Sul punto, inevitabile è il rinvio a M. L. BASSI (a cura di), *Le nuove regole del bilancio statale*, Franco Angeli, Milano, 2007.

[8] Da questo momento si userà il termine Autonomie per determinare gli enti che godono di dignità che la Costituzione, ex art. 114 e 118, gli attribuisce.

[9] Sul tema, si v. L. GIURATO, F. GASTALDI, The domestic stability pact in Italy: a rule for discipline?, in MPRA Paper, University Library of Munich, Germany, aprile 2009.

[10] Con la legge n. 20 del 1994 si opera una iniziale ed ampia riforma della Corte dei conti; successivamente si ha, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, un nuovo allargamento delle funzioni di controllo (e della c.d.

Un rapporto *stock*/flusso che informa la condotta delle Autonomie (e della p.a.) che ben si sussume ai due macro-obiettivi generali di Maastricht: quelli di debito (*stock*) e di deficit (flusso).

Il precipitato pratico di questa teoretica articolazione ricade su due strumenti: il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci dello Stato. Il primo, strumento chiave nella cassetta degli attrezzi del governo dei conti pubblici, serve a stabilire un doppio piano regolatorio per gli enti sussidiari. Nella sua accezione "statica", esso definisce la normazione generale e positivizzata[11]; nella sua accezione "dinamica"[12], serve a regolare l'ammontare annuale (o congiunturale) del contributo finanziario degli enti substatali[13]. Tale, essendo di carattere fluido, è strumento necessario per adeguare le grandezze di contributo agli scenari macroeconomici (assestati) nazionali e internazionali. Questo è il contesto cui opera la "finanza pubblica allargata" che si interseca con l'altro concetto di "finanza pubblica derivata".

Da una parte, le supreme esigenze di tutela dell'unità (economica) della Repubblica lette, prima, nel il prisma delle strategiche convergenze economiche nazionali verso gli obiettivi comunitari per entrare a far parte dell'Unione europea, e poi, con le drammatiche necessità ed urgenze di finanza pubblica che la congiuntura economica (2008-2016) richiedeva, sollecitavano un coinvolgimento più ampio degli organismi componenti l'intera struttura dello Stato (Autonomie e p.a.); dall'altro, le medesime esigenze, postulavano (secondo ragioni profonde) un controllo vigile e

---

"funzione certativa") della stessa, sulle Autonomie; oggi, con il decreto 16 luglio 2020, n. 76 e 31 maggio 2021, n. 77. Si v., sui temi, F. PETRONIO, *Le funzioni di controllo sulle autonomie locali*, in *Amministrazione in cammino*, 22 aprile 2021; CORTE DEI CONTI, Sez. Riun. Sede di controllo, *Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 77/2021 recante "Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", depositata presso le Commissioni I e VIII, giugno 2021; L. CASO, *La posizione della Corte dei conti nel nuovo assetto del pareggio strutturale*, in *Atti del seminario: La nuova* governance *fiscale europea.* Fiscal compact, *cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, LUISS Guido Carli, Roma, 9 novembre 2012.

[11] Esse sono "solitamente poste in fonti di rango costituzionale o, a seconda degli ordinamenti, in leggi organiche – volte invece a predeterminare le rispettive tipologie di entrata e gli ambiti di spesa loro riservati". "Le regole di coordinamento in senso statico, [sono] volte piuttosto ad indicare l'insieme delle disposizioni, generalmente collocate in fonti sovraordinate rispetto alle prime, orientate alla predeterminazione delle sfere materiali di rispettiva spettanza dei soggetti partecipi del coordinamento", G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, Rivista AIC, 1/2012, p. 3. Si v. *I.d.*, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto di competenze?, in Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 2 settembre 2013.

[12] Queste sono " orientate a disciplinare le modalità e la misura del contributo degli enti territoriali ai mutevoli (in relazione al ciclo economico-finanziario) obiettivi di governo dei conti pubblici"; si possono considerare come "l'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di determinate istituzioni verso fini comuni, pur essendo quelle regole stesse finalizzate a mantenere l'autonomia dei soggetti interessati: nella fattispecie del coordinamento della finanza pubblica, sembrano riconducibili a questa tipologia le disposizioni sul processo di convergenza delle finanze pubbliche", con l'obiettivo di " consentire variazioni compensative sia a livello geografico che intertemporale – al fine di garantire l'adeguamento del sistema finanziario e tributario agli obiettivi previsti in termini di governo dei conti pubblici", Ivi, p. 2.

[13] Cfr. F. BALASSONE, D. FRANCO, S. ZOTTERI, Achilles Catches Up Whit The Tortoise: An Expenditure Rule To Bridge The Gap Between Fiscal Outturns And Targets, in Banca d'Italia (a cura di), Fiscal rules, 1 febbraio 2001, 513-525.

puntuale che solo dall'alto poteva operare, richiamando a tradizioni tipicamente centraliste[14]. A tenore di quanto detto sì "giustifica un governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio"[15].

Da queste premesse emergono le più forti contingenze che hanno, insieme, interdetto l'attuazione organica della riforma costituzionale n. 3 e salvatone, però, parti selezionate e riutilizzabili strumentalmente al disegno economico-finanziario della c.d. "stagione della crisi"[16].

L'evoluzione della finanza pubblica, negli ultimi anni, è determinante nel ragionare della Corte costituzionale. Difatti, "se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost"[17].

A presidio di tale sistema, la Corte, posiziona lo Stato[18] come soggetto organico composto da apparati amministrativo-funzionali che devono contribuire agli "equilibri finanziari"[19], intendendo il bilancio pubblico "come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata", essendo questa "una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche"[20].

---

[14] L'orientamento tendenziale di fondo emerge in F. BALASSONE, D. FRANCO, Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: a Difficult Union, in Banca d'Italia (a cura di), Fiscal rules, 1 febbraio 2001, pp. 601-635.

[15] CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Audizione della Corte dei conti. Stato di attuazione del Federalismo fiscale, prospettive e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 ottobre 2021, cit. p. 7.

[16] Finanza pubblica allargata e finanza derivata operano con un rapporto sinergico e complementare, nel quale le finalità dell'uno sono serventi all'altro. Secondo la Corte costituzionale, il controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve "intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. A quest'ultima, del resto, vanno riferiti sia i principi derivanti dagli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost. (sentenza n. 179 del 2007), sia il principio di cui all'art. 1, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), per cui «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei princìpi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità»". Corte costituzionale, sent. 20 luglio 2012, n. 198, Cons. in dir. n. 6.3. Per uno sguardo più ampio si v. G. GERBASI, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei 'fatti'*, in Federalismi, 23 maggio 2018.

[17] Corte costituzionale, sent. 7 giugno 2007, n. 179, Cons. in dir. n. 3.2.

[18] Lo Stato viene designato dalla Corte costituzionale quale "custode della finanza pubblica allargata" (Corte costituzionale, sent. 12 maggio 2016, n. 107), CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, Sent. n.9/2021/EL, 4 agosto 2019, Cons. in dir. n.6. Cfr. C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 12 ottobre 2016.

[19] Lo "Stato-comunità", alla cui salvaguardia si pone a servizio Corte dei conti, deve vedere lo sforzo unanime tendente al "rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva", Corte costituzionale, sent. 6 luglio 2006, n. 267, Cons. in dir. n. 4.

[20] Corte costituzionale, sent. 13 aprile 2017, n. 80, Cons. in dir. n. 3.4.

Queste obbligazioni, nei fini[21] e nelle condotte[22], non trovano deroghe neanche negli *status* "particolari" disegnati dalla Costituzione. Tutti sono tenuti a fare la propria parte, al fine di uno sforzo unitario finalizzato al bene comune[23].

A ciò, come si diceva, si riconduce il perdurate stato di "finanza derivata" che -in parte- contraddice la stessa Carta costituzionale. Difatti il disegno federalista vedeva un progressivo sganciamento fiscale da parte delle Autonomie dai trasferimenti dal centro. E questo perché, al fine di responsabilizzare e dare maggiore autonomia agli enti sussidiari, lo Stato attribuiva le c.d. "risorse proprie" territoriali a regioni ed enti locali con le quali questi avrebbero dovuto finanziare le loro funzioni. Rimanevano, a norma di articolo 119 Cost. due soli tipi di trasferimenti da parte dello Stato: il Fondo perequativo, istituito con legge dello Stato e senza vincoli di destinazione in favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (terzo comma) e gli interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni (quinto comma).

Invero, come anche asserito dalla stessa Consulta, la persistente incompiutezza attuativa dell'articolo 119 Cost.[24] e lo stato di "sospensione"[25] cui versa il disegno del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42/2009, rendono legittimi gli ulteriori trasferimenti "non riconducibili alle tipologie costituzionali" dal centro verso la periferia[26].

---

[21] Si pensi, tra i tanti esempi, ai poteri di coordinamento affidati al Ministero dell'economia nella forma di "misure tecniche" necessarie a "consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", in armonia con i vincoli e gli indirizzi concernenti la cosiddetta finanza pubblica allargata", Corte costituzionale, sent. 30 dicembre 2003, n. 376, Cons. in dir. n. 4.

[22] ""Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", CORTE DEI CONTI, Sezione controllo per la Regione Sicilia, Delib. n. 28/2022/PRSP, par. "C. Le conseguenze giuridiche della mancata adozione/assoluta inidoneità delle misure correttive", 15 febbraio, 2022. Sull'attenzione ai possibili sviamenti di prassi, tramite l'utilizzo di scappatoie contabili, si v. W. GIULIETTI, *L'equilibrio di bilancio negli enti locali ed il suo sviamento in via legislativa*, in *Diritti fondamentali*, Fasc. II/2021, 5 agosto 2021.

[23] "Il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 425 del 2004)", Corte cost., sent. 80/2017, Cons. in dir. n. 3.4.

[24] La Corte parla di "mancanza di norme che attuino detto articolo", Corte costituzionale, sent. 15 gennaio 2010, n. 10/2010, Cons. in dir. n. 6.4.

[25] La Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale ne ha parlato in termini di "perdurante transizione", a cui "peraltro consegue incertezza e alla incertezza si accompagna la indeterminatezza delle responsabilità". Una transizione *sine die* se non verrà risolta la "sfida di fondo: portare a compimento il processo di attuazione dell'articolo 119" Cost. Si v. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul Federalismo fiscale*, Roma, 18 gennaio 2018, cit. pp. 10-11.

[26] "E, d'altro canto, occorre ricordare che poco dopo l'avvio dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, dunque dell'esercizio della relativa delega, i trasferimenti da trasformare in fiscalità di autonomia furono

Il quadro che si è così andato a creare, tra "*stop and go*", tra modifiche e sovrapposizioni, tra disegni di lungo respiro ed urgenze sopraggiunte[27], vede un processo federalista frammentato ed un "robusto accentramento finanziario e fiscale" per cui "l'effettiva disponibilità delle risorse delle autonomie territoriali è ancora rimessa alle scelte del legislatore"[28].

2. Le manovre a carico degli enti territoriali ed il nesso risorse-funzioni

Questo quadro di finanza pubblica, dilatata nella composizione[29] e centralizzata nel meccanismo di "avocazione-redistribuzione" delle risorse, è innegabilmente funzionale soprattutto alle esigenze di consolidamento dei conti pubblici e di vigilanza sul raggiungimento di determinati sforzi quantitativi di bilancio coerenti con i saldi obiettivi[30].

Ma ne rende anche più facilmente modulabile la gestione delle risorse. Difatti il concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica si dispiega in maniera multipla. Il combinato tra prescrizioni Costituzionali

progressivamente ridotti e pressoché azzerati in ragione della crisi economico-finanziaria", Commissione parlamentare, op. cit., pp.34-35.

[27] Il processo di superamento della finanza derivata e la sua trasformazione in maggiore autonomia di entrata (per i trasferimenti con carattere di continuità e generalità) – predicati dalla legge 42 e dai decreti di attuazione – sono stati così frustrati sul nascere. *Ivi*, p. 35.

[28] G. RIVOSECCHI, *Il controllo della Corte costituzionale nell'impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica*, Pisa 6-7 dicembre 2018, pp. 335-380, cit. p. 342.

[29] Sembra essere appena il caso di ricordare che ai fini della determinazione del saldo di bilancio strutturale utile per verificare la *compliance* degli obblighi nazionali, presi in sede di negoziato comunitario, ai vincoli di bilancio europei, tutte le p.a. e gli enti sub-nazionali dello Stato devono aggregare i loro conti secondo gli indirizzi del SEC2010 (settore S13). Questa dilatazione della disciplina di bilancio euro-nazionale, che assoggetta gli enti pubblici a controlli più precipui e cogenti, crea una dimensione parallela a quella della "pubblica amministrazione", ossia la "amministrazione finanziaria" rinvenibile anche in una lettura più attenta dell'articolo 97, primo e secondo comma; per approfondire, S. CIMINI, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche*, pubblicato in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica*, Pisa 6-7 dicembre 2018, e più diffusamente in *L'attualità della nozione di ente pubblico,* in *Federalismi,* 2015; si v. anche G. Colombini, *Notazioni a margine del processo di costituzionalizzazione della nozione finanziaria di amministrazione pubblica*, in G. Pizzanelli, (a cura di) *Passato e presente del diritto amministrativo*, Napoli, 2017, 83 ss. Si può rinvenire questo aspetto approfondito e attento alla composizione, all'organica inclusione e all'annuale aggiornamento delle "Amministrazioni finanziarie" negli articoli 12-13-14 della direttiva 85/2011. L. ASCOLI, *Il Sec2010*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), op. cit., pp. 163-171.

[30] La tendenza a mantenere residui modelli di controllo centralizzato della finanza pubblica è risalente e trova numerose convergenze teoretiche nazionali. Queste erano necessarie al fine di scongiurare il c.d. "*Fiscal Policy Risk*", ossia il pericolo che condotte non ortodosse o peggio opportunistiche da parte degli enti subnazionali, dunque non in linea con i principi di responsabilità nazionale sulla sana gestione di bilancio, portassero ad atteggiamenti da *free-riders* dunque mettendo a rischio la stabilità dell'intera Unione Monetaria Europea. A questo fine gli Stati erano tenuti ad adottare politiche di *public law* per stabilizzare macroeconomicamente il paese e definire procedure di coordinamento fiscale tra tutti i livelli di governo. Per approfondire, F. BALASSONE, D. FRANCO, op. cit.; sul concetto di rischio, J. BLACK, The Role of the Risk in Regulatory Porcess, in R. BALDWIN, C. CAVE, M. LODGE, The Oxford Handbook of Regulation, 2010, C. VAMMALE, I. BAMBALAITE, Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in The Details, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, n .35, 2021.

(non solo l'art. 97, ma anche il 117 e 119 della Cost.) e legge d'attuazione n. 243/2012, impone alle Autonomie un ampio portafoglio di obbligazioni[31]. La loro operatività è disciplinata sotto varie forme: le "manovre a carico degli enti territoriali" oltre alle prescrizioni iscritte dal(l'*ex*) Patto di Stabilità Interno (da ora anche P.S.I.)[32] sono attuate tramite il taglio dei trasferimenti dello Stato; il versamento di risorse al bilancio dello Stato; la revisione della spesa, con correlati risparmi/versamenti; l'assunzione di funzioni statali con correlati risparmi per il bilancio di quest'ultimo; gli obblighi di contenimento di specifiche voci di spesa (con riguardo al personale, la rappresentanza, i convegni, le autovetture, ecc.).

Si può ben dire che negli anni il legislatore abbia utilizzato tutti gli strumenti nel ventaglio dell'esercizio del contributo alla finanza pubblica da parte delle Autonomie, seppur abbia preferito utilizzare con più frequenza -a ben vedere, considerato il quadro di finanza derivata- lo strumento del mancato trasferimento e della revisione della spesa[33].

Si calcola che, solo nel periodo 2009-2013, il consolidamento della finanza pubblica abbia prodotto un rallentamento del PIL di 13 punti percentuali in termini nominali con un intervento di contenimento della spesa di circa 31 miliardi[34]. Un intervento che ha visto concentrarsi il taglio delle spese sia di quelle in conto corrente che di quelle in conto capitale[35] per un complessivo taglio del 4,6% facendo risultare "una

[31] Queste, per la l. 243/2012, devono: assicurare l'equilibrio di bilancio tramite il conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, sia in fase di previsione che di rendiconto pena l'adozione di misure correttive che ne assicurino il rientro nel triennio successivo (art. 9, l. n. 243/2012); concorrere, "al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea", ulteriormente, con propri sforzi a carico in materia di bilancio, qualora lo Stato lo ritenga necessario; versare, attraverso un pertinente Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, annualmente risorse (tenuto conto del ciclo economico) utili a ridurre il debito assicurando la sostenibilità delle finanze pubbliche (art. 12); nelle more delle procedure iscritte nell'articolo 8, comma 1, qualora il Governo sia obbligato a misure correttive al fine di rimediare allo scostamento rispetto all'obiettivo programmatico, egli indica la misura e l'arco temporale delle correzioni "a carico dei singoli sottosettori, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica" (comma 3).

[32] Introdotto a decorrere dalla legge finanziaria per il 1999 (l. n. 448 del 1998), al fine di assicurare il coinvolgimento responsabile delle amministrazioni locali al rispetto dei vincoli europei, attraverso l'imposizione di vincoli interni a concorrenza allargata, "l'obiettivo primario del legislatore, dal 1999 ad oggi, di fatto, è sempre stato quello di porre un freno alla crescita della spesa degli enti", chiedendo sforzi di "contenimento sempre più stringenti, al fine di contenimento dell'indebitamento netto", è stato definitivamente superato con le modifiche introdotte al capo IV della legge n. 243 del 2012. Cfr., RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali*, 2017, p. 55.

[33] *Ivi*, p. 6. Inoltre, le manovre a carico degli enti si sono accompagnate (soprattutto nel periodo di consolidamento fiscale più intenso, 2012-2016) ad un blocco della modulabilità -verso l'alto- dei tributi propri delle Autonomie, irrigidendone ulteriormente gli spazi fiscali, cfr. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 4.

[34] CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, "*Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*", Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014, p. 6.

[35] - 18,2 mld la prima, -17 mld la seconda.

diminuzione della spesa in termini nominali che non ha precedenti negli ultimi sessant'anni"[36].

Si veda come, in modo cumulato, nel quinquennio 2010-2015 le Autonomie abbiano sperimentato manovre con contributo a loro carico di circa 20 mld[37]. Ciononostante, in termini di indebitamento netto si è assistito ad un significativo miglioramento poiché, dal -4,2 del 2010 si è arrivati al 2,6 del 2016 con un repentino balzo positivo tra il 2010 ed il 2012[38]. Tagli che non hanno operato in maniera indolore considerando che "è percepito, ormai diffusamente, l'offuscamento progressivo delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento cui è chiamato a contribuire". Un progressivo scadimento che, in taluni settori, ha portato anche ad "una crescente difficoltà di mantenimento dei servizi"[39]. Utilizzando le parole dello stesso Governo, le manovre di finanza pubblica sono intervenute (sui bilanci comunali) "senza ancora porsi l'obiettivo primario di riqualificazione e revisione della spesa corrente comunale"[40]. Ed anzi, l'utilizzo di strumenti quali tagli lineari[41] e la tecnica dei "tetti di spesa"[42], coniugata alla occlusione dei trasferimenti di risorse derivanti dai Fondi per lo sviluppo e la coesione[43] (ovvero il mancato trasferimento di somme dovute alle regioni per il sostegno alle scuole paritarie, o devolute all'edilizia scolastica) rendono l'idea di come si sia perseguito l'obiettivo di produrre un risparmio per il bilancio dello Stato.

---

[36] Tale risultato "è avvenuto, tuttavia, a prezzo di una forte riduzione della spesa di investimento, scesa all'1,8% del prodotto a fronte di un quadro tendenziale pre-crisi che ne manteneva il livello al 2,5 per cento", Ivi, pg. 7.

[37] Di cui 7,8 mld a carico delle regioni, 3,8 a carico delle Provincie e 8,6 a carico dei Comuni. RAGIONERIA GENENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 42.

[38] Dal -4,2 si è arrivati al -2,9 con un miglioramento dei bilanci pubblici di 1,3 punti percentuali di PIL. *Ivi*, p. 3.

[39] Il riferimento in questo caso è ai servizi di trasporto pubblico locale. Si annota anche come nella sanità, tale scadimento, "ha significato, in molte regioni, servizi di assistenza agli anziani o disabili inadeguati agli standard; qualità dell'offerta ospedaliera insufficiente e alla base di un incremento della mobilità", CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 9.

[40] RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 10.

[41] Come riporta un'autorevole dottrina, "i bilanci delle autonomie territoriali sono stati ripetutamente destinatari di "tagli lineari" anche perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affidamento delle priorità allocative", G. RIVOSECCHI, *Il controllo della Corte costituzionale nell'impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P. P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), op. cit., p. 343.

[42] Fino alla XV Legislatura, l'utilizzo di questa tecnica di copertura sembrerebbe essere stata utilizzata anche per la platea di interventi a finanziamento dei c.d. diritti soggettivi che, essendo diritti costituzionalmente garantiti, non possono essere compressi o condizionati dalle disponibilità finanziarie nel loro nucleo essenziale; cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO DI BILANCIO, *Attività consultiva della Commissione bilancio: aspetti metodologici*, elementi di documentazione XVI Legislatura, n. 2, Maggio 2018, pp. 69-70.

[43] Così si componeva l'aggregato del mancato trasferimento alle Regioni nel 2014 ai fini del contributo alla finanza pubblica: riduzione quote Fondo per lo sviluppo e la coesione, riduzione delle somme da trasferire alle regioni per il sostegno alle scuole paritarie, riduzione delle quote spettanti dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (per la regione Lazio). Ma questa tipologia di riduzione, che anche con il bene placido delle regioni è stato condotto tramite la riduzione di contributi per gli investimenti e lo sviluppo, si è lungamente perpetrato, riproponendosi sistematicamente fino al 2017. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 10.

Esempio significativo di questo uso di "cattiva pratiche" è la modalità con cui il contributo delle Autonomie alla finanza pubblica è concretizzato per il 2014. In termini di saldo netto da finanziare, vengono aggrediti i trasferimenti concernenti: a) il Fondo di coesione e sviluppo e b) risorse destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario; in termini di indebitamento netto, "fermo restando il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno"[44], si prevede la riduzione di risorse concernenti:

a) istituzioni scolastiche paritarie, per 100 milioni di euro; b) diritto allo studio, per 150 milioni di euro; c) contributi e benefici a favore degli studenti, anche con disabilità, per 15 milioni di euro; d) fondo per il diritto al lavoro dei disabili per 20 milioni di euro; e) erogazione gratuita di libri di testo per 80 milioni di euro; f) materiale rotabile per 135 milioni di euro, riproducendo anche per il 2015 riduzioni di risorse per Fondo di sviluppo, edilizia scolastica e sanitaria, ecc[45].

Ed ancora, *in addendum*, la manovra a carico delle regioni, per l'anno 2017, era attuata mediante contributo di quest'ultime pari a 2.6 mld, conseguito: in termini di saldo netto da finanziare tramite riduzione di contributi statali a valere su numerosi Fondi e riduzione di trasferimenti vari agli Enti sussidiari; in termini di indebitamento netto si prescriveva un risultato positivo del saldo di pareggio di bilancio, nuovi investimenti (difficilmente realizzabili a date condizioni) e altre riduzioni di stanziamenti[46].

A tali condizioni, non è andata ai Comuni a cui è stato progressivamente eroso, "in considerazione della più stringente necessità di concorso agli obiettivi i finanza pubblica da parte degli enti territoriali", il (costituzionalmente obbligatorio) contributo dello Stato al Fondo sperimentale di riequilibrio[47] ed al Fondo perequativo[48], fermo restando l'attuazione degli obiettivi del P.S.I.

---

[44] Questo di solito declinato come tetto di cassa e di competenza sulle spese finali e sulle spese eurocompatibili. Ivi, pg.73 e ss.

[45] Si v. a p. 11-12.

[46] Si tratta di riduzione del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 433, della legge n. 232 del 2016, come definito dal DPCM 10 marzo 2017 (quota del Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare attribuita alle Regioni a statuto ordinario, quale contributo destinato alla riduzione del debito); del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 140-bis, della legge n. 232 del 2016, introdotto dall'articolo 25 del decreto legge n. 50 del 2017 (quota del Fondo per gli investimenti attribuita alle Regioni a statuto ordinario; del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 541, della legge n. 190 del 2014 (contributi per il pagamento degli interessi su mutui contratti dalle Regioni a statuto ordinario; della riduzione dei trasferimenti (erogazione gratuita libri di testo, interventi miglioramento genetico bestiame, interventi in agricoltura, fondo inquilini morosi, fondo politiche sociali, fondo per l'edilizia scolastica, fondo non autosufficienze, edilizia sanitaria). Si v. *Ivi*, pp. 15-16.

[47] È istituito con decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in attuazione delle disposizioni della legge sul federalismo fiscale, è sostituito dal Fondo di solidarietà comunale costituente un fondo per il finanziamento dei comuni, anche con finalità di perequazione, istituito dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012 (stabilità 2013).

[48] Per il 2012, tramite l'articolo 19, comma 6, del decreto-legge n. 95/2012 si prevede che "il fondo sperimentale di riequilibrio, il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali siano ridotti di 500 milioni di euro per

L'aumentare in intensità degli obiettivi di compartecipazione ai saldi e la riduzione dei trasferimenti, senza una circoscrizione "qualitativa" delle riduzioni, hanno condotto le Autonomie ad avere bilanci sempre più ridotti e 'rigidi' a scapito di un evidente "ridimensionamento della cure degli interessi e settori alla cui cura sono preposti"; infatti, "il miglioramento dei saldi dello Stato è avvenuto aumentando le entrate, mentre, sul versante degli enti territoriali, le manovre hanno prevalentemente agito determinando una riduzione della spesa"[49]. Sicché, "mentre lo Stato ha migliorato i propri saldi senza dover ridurre eccessivamente i propri spazi della propria politica di spesa"[50] per le Autonomie "è avvenuto esattamente l'opposto, perché hanno dovuto rideterminare massicciamente le loro politiche di spesa" con conseguente consunzione alle prestazioni-funzioni[51].

È infatti opinione diffusa nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, benché il legislatore possa utilizzare una norma "per realizzare in via mediana una finalità che è, questa sì, riconducibile al coordinamento dinamico della finanza pubblica" potendo incidere per il tramite del suo "carattere finalistico che tipicamente caratterizza l'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica- per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – giustifica l'esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l'esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e controllo"[52], "«poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata»"[53], la stessa circoscrive il potere ampliativo del Governo in tema di coordinamento ad un "*limite complessivo*, che lascia agli enti

---

l'anno 2012, di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.600 milioni di euro a decorrere dal 2015". E tuttavia, tali previsioni, si inaspriscono con il comma 3, articolo 7 del decreto-legge n. 78/2015, che disciplina una "maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia fermo restando l'effetto già generato fino al 2014 dai commi 6 e 7 del citato articolo 16". Ivi, p. 23. Ulteriori riduzioni a carico del Fondo di solidarietà comunale, sono operate con la legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 435, per un ammontare di 1.2 mld, collegando la riduzione alla popolazione residente e rimodulando la riduzione a 118 milioni di euro per i comuni e 7 milioni per le province a decorrere dal 2014. Sul tema si v. anche, E. LONGOBARDI, F. PORCELLI, *Il riconoscimento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nei sistemi di perequazione degli enti territoriali. Riflessioni per un impianto più coerente con i principi costituzionali a dieci anni dalla riforma introdotta dalla legge 42 del 2009*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI, *Il costo dei* diritti, Il Mulino, Bologna 2021, pp. 153-184.

[49] Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Le Regioni*, fasc. 1-2, gennaio-aprile 2014, pp. 49-80, cit. p. 60.

[50] Seppur la normativa in tal senso è ampia, si v. M. LAZE, M. FRANCAVIGLIA, N. MACCABIANI, E. TIRA, F. PARMIGIANI, *L'attività normativa del governo Monti*, in *Rivista AIC*, 6 novembre 2012.

[51] Cfr. A. BRANCASI, op.cit., p. 60.

[52] Corte costituzionale, sent. 27 gennaio 2005, n. 35, Cons. in dir. n. 4.

[53] Corte costituzionale, sent. 22 luglio 2011, n. 229, Cons. in dir. 3.1; e tuttavia, tali limitazioni puntuali, devono essere termporanee ed emergenziali; *ex multis*, sent. 17 dicembre 2013, n. 310.

stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"[54].

Le censure della Corte si stagliano anche sulle condotte del Governo "in contrasto con il principio di proporzionalità" del provvedimento che, *ictu oculi*, "si manifesta innanzitutto nell'idoneità della previsione a raggiungere i fini che persegue"[55].

Dunque, il *fumus boni iuris*, come parametro di contrasto ai principi di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza della norma oggetto sono per la Corte censure da muovere all'opera di coordinamento della finanza pubblica[56]. Tali condotte, corredate da tendenze omissive del canone della leale collaborazione[57], hanno svuotato le Autonomie della loro dignità costituzionale, riducendole a "centri di spesa, come fattori di espansione del deficit e del debito pubblico da sottoporre a radicali misure di razionalizzazione, piuttosto che enti portatori di interessi collettivi e dotati di una propria autonomia"[58]. Ma l'ingerenza del Governo centrale si esprime anche tramite l'avocazione di risorse dalle Autonomie riutilizzabili a copertura di *policy* nazionali[59]; ovvero rendendo *ex lege* vincolati trasferimenti di natura libera[60]. Si potrebbero definire Autonomie "sotto tutela e molto in balia del centro, quindi poco in grado di svolgere un proprio ruolo politico"[61].

Non è pertanto peregrina l'idea che, tali criticità, abbiano travalicato i meri confini economico-finanziari intaccando anche il rapporto di derivazione esistente tra eletto (che ha raccolto il mandato popolare sulla base dell'indirizzo politico per cui è stato votato) elettori ed amministrati;

[54] Corte costituzionale, *ex multis,* sent. 26 gennaio 2004, n. 36, Cons. in dir. n. 6.
[55] Corte costituzionale, sent. 22 dicembre 2015, n. 272, Cons. in dir. nn. 3.2 e 3.2.1.
[56] Si v. anche, Corte costituzionale, sent. 11 gennaio 2019, n. 6, Cons. in dir. n. 4.2.
[57] Canone assoluto al fine di preservare, in ambiti informali e di negoziato, un equilibrio di buona fede tra le parti; Corte costituzionale, sent. 9 settembre 2022, n. 114, Cons. in dir. nn. 5 e 6.
[58] M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del federalismo, n. 1/2014,* 2014, cit. p. 81. Si veda pure, G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *FORUM di quaderni costituzionali,* 6 giugno 2018; R. URSI, *Il paradigma europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 2018, pp. 839-856. Sul punto, S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fasc. n. 4, dicembre 2012, pp. 711-751, a p. 729, parla di un particolare *imprinting* che connota il canone d'azione del legislatore centrale, specialmente nella riforma costituzionale del 2011, e cioè la "visione che le Regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle".
[59] Sul tema, si veda G. RIVOSECCHI, *Il controllo della Corte costituzionale nell'impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, op. cit., per il quale "ai progressivi limiti imposti dall'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, corrisponde la tendenza del legislatore a utilizzare il loro potere impositivo in contrasto con il principio autonomistico, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari imposti da livelli di governo superiori"; si v., dello stesso Autore, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 248-290, p. 254, ove si ribadisce come "tali risorse sono state invece distolte dagli obiettivi originari concordati con le Regioni e reimpiegati dal legislatore statale per finanziamento di politiche attive del lavoro previste dalla riforma del 2014 (c.d. *Jobs Act*) in alcune regioni del Mezzogiorno, determinando un'incisiva riduzione del cofinanziamento nazionale, senza che le Regioni stesse abbiano trovato garanzia né presso le istituzioni europee, né di fronte alla Corte costituzionale"
[60] Questo, per la Corte costituzionale, sarebbe "un'illegittima «sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente»", Cfr. Corte costituzionale, sent. 22 febbraio 2022, n. 40, Cons. in dir. n. 3.2.
[61] G. C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 28 gennaio 2022, cit. p. 8.

parliamo dunque delle fondamenta del circuito rappresentativo tutto sintetizzato nel concetto di "responsabilità democratica"[62].

La progressiva erosione degli spazi di bilancio di regioni, province e comuni, predicate da "vincoli dettati dall'esigenza del consolidamento dei conti pubblici, che [hanno] richiesto nel corso degli anni un rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, nonché le frequenti modifiche della tassazione immobiliare allo scopo di reperire risorse finanziarie, hanno reso, infatti, precario e incerto il quadro normativo della fiscalità", configurando "una instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni nonché della perequazione fiscale delle risorse"[63], arrivando a ipotizzare una consunzione del nucleo stesso della autonomia di bilancio degli enti pubblici. Vieppiù condizionando il nesso risorse funzioni[64].

E questo grazie alla "fluidità" strutturale della materia della finanza pubblica che rende labili i confini degli accordi. Si noti, infatti, che in ambito sanitario -ma è un paradigma estendibile - le Intese che dispongono i fabbisogni "possono essere rideterminati per particolari esigenze di finanza pubblica che dovessero in seguito manifestarsi anche in relazione alle variazioni del quadro macroeconomico"[65].

Un condizionamento macroeconomico che ritroviamo, cristallizzato in norme legislative, nel decreto n. 68/2011 quando, nel momento di definire annualmente le risorse a soddisfacimento dei fabbisogni del servizio sanitario si condiziona tale servizio essenziale alla coerenza macroeconomica[66]. Riprendendo le parole di una autorevole dottrina, "a ben considerare, tutte le manovre di finanza pubblica a partire dalla legge finanziaria per il 1979, non sono state altro che la rimessa in discussione

---

[62] Cfr. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, *Parte I- DOTTRINA*, n. 2/2020. Si v., in tema, W. GIULIETTI, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Il diritto dell'economia,* pp. 279-303.

<[63] Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, 16 febbraio 2022, p. 1.

[64] "Il contributo finanziario degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato nel tempo assicurato sia attraverso misure di riduzione delle risorse attribuite alle amministrazioni locali (riduzione del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale o di risorse a qualunque titolo spettanti alle regioni) sia mediante strumenti miranti ad inasprire gli obiettivi di bilancio delle diverse amministrazioni ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno, poi pareggio di bilancio). A partire dal D.L. n. 95/2012 per le regioni e dal D.L. n. 66/2014 per gli enti locali, il concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali è stato assicurato anche mediante la richiesta di ingenti risparmi di spesa corrente", SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI SERVIZIO STUDI, SERVIZIO DEL BILANCIO, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale. Dossier di Legislatura. XVII,* Roma, marzo 2017, cit. p. 35.

[65] RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 52.

[66] "A decorrere dall'anno 2013 il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza", art. 26, decreto-legge 6 maggio 2011, n. 68. È bene notare che tre sono i vincoli che condizionano le risorse del fabbisogno sanitario: il quadro macroeconomico complessivo, i vincoli di finanza pubblica come interpretati dal Governo centrale e gli obblighi quali-quantitativi stabiliti in sede comunitaria.

di oneri, nella gran parte obbligatori, assunti con leggi pregresse, a fronte soprattutto di diritti soggettivi successivamente ridimensionati per legge. Il concetto stesso di "manovra di finanza pubblica", che ora a livello statale trova la sua plastica evidenziazione nella Sezione I della legge di bilancio, altro non è che la correzione del complesso delle norme in essere in modo da adeguare (nel senso di ridurne) gli effetti finanziari in vista degli obiettivi di finanza pubblica, come esplicitamente dispone la legge di contabilità"[67].

Una sistematicità che, controintuivamente, fa emergere tutti i limiti di una interpretazione del diritto macroeconomicamente condizionato[68] e che, nei suoi orli estremi, scalfisce l'operabilità dei servizi e la qualità della fruizione.

L'intensità con cui il Governo centrale ha perseguito la stabilizzazione macroeconomica e finanziaria tramite l'utilizzo della normativa di diritto pubblico, mostra tutta l'unilateralità degli interessi perseguiti[69] che hanno legittimato "il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti"[70] che hanno inciso sul portato finanziario degli stessi.

Tra l'altro, la pretermissione degli obblighi statali, come quelli *ex* commi terzo e quinto dell'articolo 119 Cost. (testimoniati anche dal recente intervento della Consulta che ritorna sul Fondo di solidarietà comunale divenuto "orizzontale" tanto da determinare un "trasferimento negativo", nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato[71]) ed il susseguirsi delle manovre finanziarie che dal 2010 sono composte da un primeggiante canone di coordinamento composto da "strumenti che limitano l'autonomia di entrata e di spesa", svuotano gli enti autonomi delle risorse necessarie a far fronte alle proprie funzioni[72].

---

[67] M. PIERONI, C. FORTE, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, 2/2020, cit. p. 107.

[68] Cfr. G. CRISAFI, *Fabbisogni e costi* standard*, un'occasione perduta*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, 26 settembre 2016 e più diffusamente, sul tema L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa, La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2016. Si v. anche dello stesso Autore, *Tecniche decisorie e bilanciamenti tra diritti e finanze*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI (a cura di), op. cit., pp. 95-108.

[69] R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, fasc. 3, maggio-giugno 2015, pp. 799-803.

[70] C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2012, dicembre 2012, pp. 799-828, cit.p. 819. Lo stesso A. spiega come le Autonomie siano state progressivamente svuotate finanziariamente, profilando un "un [de]flusso di risorse, dagli enti strumentali delle Regioni allo Stato, che configura una vera e propria forma di finanziamento del bilancio statale", cit. p. 820. Si v. anche M. SALERNO, *II criteri di virtuosità nel governo della finanza pubblica locale*, in *Federalismi*, 14 dicembre 2018.

[71] Corte costituzionale, sent. 16 novembre 2021, n. 220, Cons. in dir. n.4; si v., sul "sistema a finanza ancora largamente derivata", Corte cost. sent. n. 40/2022, Cons. in dir. n. 3.2 e 3.3.

[72] Come riporta una autorevole dottrina, "È frequente, altresì, il taglio dei finanziamenti o l'imposizione di tetti o riduzioni di spesa che compromettono l'operatività degli apparati pubblici". Questa incertezza cronica nelle

Ciò posto, come si è detto sopra, nel ventaglio di scelte poste dal legislatore a sé stesso, ai fini di disegnare la manovra di finanza pubblica a carico delle Autonomie, vi è anche la facoltà di attribuire funzioni statali agli enti sussidiari ad invarianza di saldi (di risorse)[73]. Questa, posta nella dimensione della Autonomia speciale, è stata attuata dalla Regione della Valle D'Aosta (mediante accordo politico/negoziale tra essa e lo Stato) e dalle Provincie autonome di Trento e Bolzano, le quali hanno novellato il loro Statuto al fine di concorrere alla finanza pubblica "mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate"[74].

E tuttavia, questa previsione solleva dubbi circa l'opportunità costituzionale che, invero, garantisce e tutela chiaramente il nesso tra le risorse assegnate rispetto alle funzioni esercitabili[75], sancita dalla lettura degli articoli 114, 118 e 119, quarto comma, Cost. ma anche dall'art. 81 Cost. ove "il canone dell'equilibrio diviene un presidio di autonomia"[76].

Di fatti, "se integralmente governata dalla sussidiarietà e dal giudizio di adeguatezza, la distribuzione delle funzioni non dovrebbe essere preventivamente condizionata dalla disponibilità delle risorse. In secondo

disponibilità non solo finanziarie, ma anche materiali ed umane, non permette alle Autonomie di svolgere in modo sostenibile le funzioni e l'erogazione dei servizi, così come non gli permette di centrare gli ordinativi principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, conseguibili a patto che, esse, "siano in grado di far affidamento su risorse finanziarie certe, rimesse non già alla mano benevolente di un dispensiere statale, bensì a decisioni direttamente e responsabilmente assunte". Cfr. M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2012, p. 105-111, cit. 105-106.

[73] "L'assunzione di funzioni statali da parte delle autonomie speciali ha rappresentato nel tempo una possibile forma di concorso di tali enti alle manovre di finanza pubblica, nei casi in cui il trasferimento delle funzioni statali è stato realizzato senza attribuire le risorse che, nel bilancio dello Stato, finanziavano le relative spese. Se realizzata senza variare gli obiettivi previsti dai vincoli di finanza pubblica, in termini di saldo o di tetto di spesa, tale forma di contributo alla finanza pubblica determina effetti positivi sia per il saldo netto da finanziare, sia per l'indebitamento netto e il fabbisogno di cassa delle Amministrazioni pubbliche", RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 73.

[74] Ivi, p. 46.

[75] Per dirla con le parole di una autorevole dottrina, "È frequente infatti nell'esperienza legislativa ed amministrativa anche recente l'attribuzione di nuove funzioni ad apparati già costituiti senza aumentare la dotazione di risorse disponibili", "il miraggio delle riforme "a costo zero"" sempre presente nelle leggi emanate in fasi di ristrettezze finanziarie -ed ormai consolidate nelle prassi-, che ipotecano un principio cardine del sistema ordinamentale: il "principio di effettività, in forza del quale alla titolarità in capo a Regioni ed enti locali delle nuove funzioni deve corrispondere la titolarità delle risorse finanziarie ed umane necessarie ad esercitarle". M. CLARICH, op.cit., pp. 105-107.

[76] "Il necessario portato del principio di equilibrio sancito dall'articolo 81 cost. implica anche la indispensabile congruenza (e l'affermazione del principio di corrispondenza) tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. ove questo non si verifichi, si viene a ledere l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), dal momento che la necessità di trovare risorse per le funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse". Dunque, per la Corte dei conti, "la necessità del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative", fondata sul processo di riordino delle funzioni, "implica la presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile […] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità delle risorse […] dall'altro"; così il canone dell'equilibrio contiene e compenetra le esigenze di finanza pubblica e governo dei conti, con i canoni dell'autonomia e dell'adeguata assegnazione delle risorse per il corrispondente espletamento delle risorse; cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, *Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna. Esercizio 2021*, 15 luglio 2022, cit. p. 30.

luogo, posto il principio di necessaria corrispondenza tra le prime e le seconde, all'allocazione delle funzioni tra gli enti sub-statali deve seguire l'integrale finanziamento delle stesse"[77].

E tuttavia sono ancora numerosi i ricorsi davanti alla Consulta da parte delle regioni che lamentano la violazione di tale proposizione costituzionale. Ciononostante, la Corte, pur avendo più volte affermato il "divieto di alterare «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte»" ha ribadito come "ricade sulla Regione stessa l'onere di provare con adeguata documentazione l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie, di svolgere funzioni ad essa attribuite dalla Costituzione"[78].

Ed ancora, in tema, la Consulta, è tornata *in medias res*. Secondo il Giudice delle leggi, lo "stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere adeguatamente ponderate nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni assegnate"[79]. Infatti se "possono essere adottate, senza violare la Costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle Regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni e «[c]iò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro".

E questo è il caso, *ex plurimis*, della regione Sardegna, le cui doglianze sono state accolte in quanto "è stata ben chiara nell'individuare l'effetto lesivo della norma", pregiudicante "adeguato finanziamento delle funzioni statuariamente assegnate" plasticamente rappresentato dalla

[77] G. RIVOSECCHI, *La Corte garante della corrispondenza tra funzioni e risorse,* in *FORUM di Quaderni costituzionali*, 1/2021, p. 337- 360, p. 335. Riprendendo le parole di un'autorevole dottrina, infatti: "'effettività del principio autonomistico non è soltanto legata alla corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, alla stregua di quanto previsto dall'art. 118 cost., ma è subordinata alla sostenibilità finanziaria del loro esercizio"; "l'adeguatezza delle risorse finanziarie che gli enti possono autonomamente reperire e spendere condiziona la qualità e la quantità delle funzioni prestate dall'ente a favore della comunità di riferimento". Cfr. W. GIULIETTI, *Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello*, in *Amministrazione in cammino,* 30 settembre 2010.

[78] Ivi, p. 351. Si v. anche, G.L. CONTI, *La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020)*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, p.304-326.

[79] Corte costituzionale, sent. n. 6/2019, Cons. in dir. n. 4.1.1.

"incoerenza tra finalità della norma e le risorse stanziate"[80]. La possibilità di prevedere manovre che determinino "riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni" deve essere circoscritta e ponderata affinché esse non siano "tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (cfr. sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992 e n. 370 del 1993)» (sentenza n. 138 del 1999)".

Per la Consulta, quindi, i tratti fondamentali delle manovre di finanza pubblica a carico delle Autonomie devono necessariamente contemperarsi "con la sana gestione finanziaria del singolo ente, che si sostanzia, secondo la Corte, nella necessità di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate", questo nel caso essa verifichi "una lesione di interessi costituzionali tutelati, conseguente alla scarsità di risorse assegnate"[81].

In questa pronuncia, il Giudice delle leggi torna anche sulla "la mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale".

L'inattuazione della legge n. 42 del 2009, ovverosia la sua attuazione "a macchia di leopardo" per parti funzionali alle esigenze del Governo, rende "assolutamente enigmatico"[82] il quadro dell'autonomia finanziaria soprattutto se si considera la natura attuativa dell'articolo 119 Cost[83]. Un contesto che ha sfibrato lo stesso principio di certezza del diritto[84].

3. Lo stato del federalismo fiscale tra auspici originari e realtà applicata

Alla instabilità del contesto della finanza pubblica allargata contribuisce l'indeterminatezza che la Carta costituzionale presenta sul "modello di federalismo" da enucleare. Sebbene la Costituzione, per natura, sia una sintesi organica e massima delle diverse (e contrapposte)

[80] Ivi, nn. 3-4.
[81] M. PIERONI, C. FORTE, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge di bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *FORUM di Quaderni costituzionali*, 2/2020, cit. p. 113.; si v. Corte costituzionale, sent. n. 6/2019, Cons. in dir. nn. 4.1.1, 4.1.3.1.
[82] G. L. CONTI, op. cit., p. 304.
[83] Sul nesso risorse funzioni, ex quarto comma dell'articolo *de qua*, si v. gli articoli 2, comma 1, let. *ll*) e 28, comma 2, let. *a*) della legge 42 del 2009.
[84] Difatto, "la mancata attuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria ha ristretto il margine di autoidentificazione delle funzioni sub-statali, subordinando ai trasferimenti di risorse statali e quindi perpetuando un sistema eteronomo di finanziamento delle prestazioni". Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il controllo della Corte costituzionale nell'impiego delle risorse pubbliche. Il caso degli avanzi di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato*, op. cit., p. 342.

proposizioni ideali[85], la sua declinazione non permette di "delineare un modello di federalismo fiscale"[86].

La sua struttura flessibile e rimessa alle scelte del legislatore ordinario sovente lascia i canoni autonomistici in balia delle circostanze, destino che è toccato allo stesso articolo 119 della Cost. da cui si dispiega la delega n. 42 del 2009 istitutiva del federalismo fiscale "all'italiana"[87].

Il progetto di riforma dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, avviato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, fa leva sui principi di sussidiarietà, adeguatezza[88] e "sull'*accountability* degli amministratori locali nei confronti delle rispettive collettività"[89], mirando a duplici finalità. Da un lato, creare uno stabile sistema[90] di finanziamento a favore degli enti sussidiari allo Stato ed adeguato al loro autonomo sostentamento superando il criterio della spesa storica verso un canone di rendimento efficiente, e dall'altro coniugare le supreme esigenze di equilibrio dei bilanci "e servizi aggiuntivi rispetto agli standard statali"[91].

Elemento centrale era dunque superare il modello centralizzato di finanza derivata sul prelievo tributario "dal quale residuavano, per gli enti territoriali, limitati spazi di autonomia nella gestione dei tributi "devoluti"".

Questo impianto era concentrato su due parametri: quello dei fabbisogni *standard* e quello dei costi *standard*[92]. Definiti dall'articolo 2, comma 2, lett. *f)*, della legge delega, come "costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicazione rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica", essi dovevano portare alla definizione di "obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali

[85] Sul tema R. BIN, *La Costituzione fra testo e applicazione*, in Ars interpretandi, Fasc. 1, gennaio-dicembre 2009.
[86] C. TUCCIARELLI, op. cit., p. 818, sul punto anche R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, fasc. 4, luglio-agosto 2010.
[87] Seppur, in una visione di continuo bilanciamento tra opposte esigente (coordinamento della finanza pubblica e autonomia fiscale degli enti sussidiari) il coordinamento -dovrebbe- costituire "una cerniera che consente all'ordinamento e all'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e autonomie di modularsi in maniera variabilie e adeguata alle diverse fasi". Ciondimeno, "Le emergenze comprimono i margini di autonomia e portano a una contrazione delle risorse disponibili", travolgendo direttamente l'attuazione dell'art. 119 Cost. così C. TUCCIARELLI, op. cit., p. 815. Sulla potenza della "crisi" e della sua perpetuazione si v. G. MAZZARITA, *Emergenza costituzionale e crisi economica*, in *Ragion pratica*, n. 48, 2017, pp. 77-94.
[88] L. n. 42 del 2009, art. 2, comma2, let. *e*), "attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".
[89] CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Stato di attuazione del federalismo fiscale, prospettive e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale, 27 ottobre 2021, cit. p. 5.
[90] Art. 2, comma 2, let. *ll*): "Certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite", anche let. *p*)
[91] *Ibidem*
[92] Sul tema, si v. S. BILARDO, *L'attuazione del Federalismo fiscale: LEP, fabbisogni standard, capacità fiscale e perequazione*, in F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI, op. cit., pp. 137-152.

delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m)* e *p)*, della Costituzione"[93].

Il primo, istituito con decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, rappresenta "le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente"[94], il secondo è un "costo" rappresentante la "spesa media ponderata" sostenuta per i servizi dalle tre regioni più virtuose individuate sulla base dei parametri qualità, appropriatezza ed efficienza[95]. E se per i secondi, l'applicazione è sostanzialmente sospesa[96], per i primi, i fabbisogni, le criticità non mancano.

In punto di diritto, essi, dovrebbero essere un riferimento per valutare l'adeguatezza delle risorse assegnate ad un particolare livello di Governo tenendo conto delle funzioni fondamentali[97] che devono svolgere i comuni e dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali; dovrebbero fornire un indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione dei singoli enti per il recupero delle eventuali sacche di inefficienza; dovrebbero fornire un parametro per ripartire le risorse fra enti che consenta di superare le irrazionalità cristallizzate nella spesa storica ed introdurre incentivi per ridurre le eventuali inefficienze nell'uso delle risorse[98].

In punto di fatto, invero, "nella realtà non è possibile spesso identificare per molti servizi separatamente costi e quantità"[99], dunque per molte delle funzioni fondamentali il rapporto tra costo efficiente e quantificazione della spesa a cui stabilizzare le istituzioni preposte "in molti casi è irrealizzabile" per asimmetria informativa, motivi tecnici ecc. Inoltre, il fabbisogno *standard* "non offre un rifermento adeguato per valutare il fabbisogno in termini assoluti" poiché "la stessa media standardizzata restituisce il valore medio per finanziare i servizi che i comuni hanno storicamente erogato e niente ci dice se questi servizi", storici, "coincidano con i servizi obiettivo o con i LEP (livelli essenziali delle prestazioni). Inoltre, si riferiscono al costo mediamente sostenuto, quindi a un costo che potrebbe essere più elevato del costo efficiente".

---

[93] G. ARACHI, A. ZANARDI, *Tutto ruota intorno ai fabbisogni* standard, in *LaVoce.info*, 9 novembre 2010.
[94] CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *I fabbisogni* standard *e le capacità fiscali*, 8 febbraio 2022.
[95] Si v. V. MAPELLI, *Se il costo* standard *diventa inutile*, in *LaVoce.info*, 8 ottobre 2010.
[96] Cfr. V. MAPELLI, *Equivoci da costi* standard, in *LaVoce.info*, 28 novembre 2008, dello stesso A., *Se il costo* standard *diventa inutile*, op. cit., M. BORDIGNON, G. TURATI, *I comuni e la trappola dei costi* standard, in *LaVoce.info*, 29 settembre 2014.
[97] Si v. a tal proposito, da ultimo, il D.lgs. 26 novembre 2016, n. 216, art. 3 comma 1.
[98] G. ARACHI, *Audizione del professor Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in materia di attività, metodologie ed elaborazione relative alla determinazione dei fabbisogni* standard *delle Regioni e degli enti locali*, resoconto stenografico Camera dei deputati, 6 giugno 2019, Allegato, p. 4.
[99] G. ARACHI, *ivi*, pp. 2-3.

Sicché, tale impianto, è stato funzionale a calcolare un livello efficiente della spesa solo in termini quantitativi, strumentale cioè "per individuare possibili margini di riduzione della spesa, in particolare nel momento in cui si è proceduto ai tagli con riferimento al finanziamento delle provincie[100] nell'ambito della legge n. 190 del 2014"[101]. Le criticità sono molteplici. Oltre al metodo con cui essi sono utilizzati, che hanno sollevato questioni circa "l'incerta coerenza tra dimensione assoluta delle risorse in campo e i volumi di fabbisogno"[102], i fabbisogni *standard* hanno trovato attuazione solo nell'ambito della finanza comunale, per determinare la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale[103]; per le province, non sono mai stati applicati, seppure abbiano contribuito ai tagli lineari come sopra ricordato; per le regioni la loro individuazione è stata rinviata.

Su queste architravi, determinanti il *quantum* finanziario ottimale per permettere alle Autonomie di espletare in condizioni di efficienza (*output* del servizio) ed equilibrio (di bilancio), le funzioni, la legge n. 42 del 2009 stabiliva le ripartizioni fiscali da assegnare a ciascun livello di governo sulla scorta di un coordinamento multilivello.

Così per le regioni, anche per comuni, provincie e città metropolitane sono profilati tributi "propri"[104] agganciati alle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), con la relativa porzione di fondo perequativo per enti locali (artt. 11, 12 e 13)[105].

Questo interviene in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. *e)*, "perequazione delle risorse finanziarie" e del 119, terzo comma, Cost. Dunque, l'intervento dello Stato si attiva a colmare le differenze tra

[100] Si noti come l'intensità del contributo delle manovre a carico delle Province è stato così denso che il legislatore è dovuto intervenire con trasferimenti per il finanziamento delle funzioni fondamentali altrimenti inadempibili in quanto l'obbligo di contrazione della c.d. "spesa discrezionale" ne aveva significativamente ridotto gli spazi di bilancio. Cfr. RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit., p. 34 e ss.

[101] *Ivi*, p. 4.

[102] Nell'utilizzo è stato sempre seguito un "approccio *top-down*, che consente di garantire "l'invarianza dei saldi di finanza pubblica"", cfr. CORTE DEI CONTI, *Attuazione e prospettive del federalismo fiscale*, op. cit., p. 11.

[103] G. ARACHI, op. cit., Allegato, p. 2. Si noti, inoltre, come l'approccio *top-down* utilizzato anche per gli Enti locali abbia portato un sottodimensionamento delle risorse standardizzate per i fabbisogni, inferiori anche alla spesa storica (26 mld contro i 35 mld di quest'ultima). Questo scarto segna "la necessità di una verifica della coerenza tra risorse e funzioni fondamentali degli Enti locali che consentirebbe di chiarire, nella prospettiva di determinazione dei LEP, se lo stato intende garantire i livelli storici delle prestazioni, anche valutando le risorse derivanti da eventuali recuperi di inefficienze", *ivi* p. 6.

[104] A esempio, le regioni dispongono, tra gli altri, "di tributi e di compartecipazioni al gettito erariale, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni in materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale"; dispongono di "tributi propri", cioè tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; con essi, secondo l'articolo 8, della legge 42/2009, le regioni devono far fronte alle funzioni di competenza di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. e alle funzioni di cui al secondo comma, lettera *m)*, dello stesso, attraverso il ricorso alla compartecipazione IVA, all'Imposta sulle persone fisiche (IRPEF) e a quella sulle attività produttive (IRAP).

[105] La componente perequativa non è mai andata sopra il 50% (c.d. *target* perequativo), cfr. COMMISSIONE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO, op. cit., p. 18.

capacità fiscali[106] che i territori, tra di essi, esprimo, colmandone i vuoti e le differenziazioni verso un obiettivo di omogeneità collettiva[107]; in più interviene a colmare l'altro vuoto tra il "fabbisogno necessario alla copertura delle spese" delle funzioni fondamentali e di quelle collegate ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), nonché delle "altre funzioni" non riconducibili alla prima fattispecie, "e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati", "in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i LEP (articolo 9).

Purtuttavia, questo impianto, come ampiamente descritto nei paragrafi precedenti, risulta largamente inattuato[108].

Dal 2010 in poi, per le regioni, si è preclusa la possibilità di individuare i trasferimenti statali da sopprimere in base al d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, impossibilitando la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF (con speculare riduzione delle aliquote statali)[109] "che -secondo i principi dell'invarianza della pressione fiscale complessiva, fissato dalla legge delega n. 42/2009- avrebbe dovuto garantire un gettito equivalente ai trasferimenti eliminati". Dunque, il sistema che avrebbe dovuto permettere di definire con certezza la fiscalità delle Autonomie (in questo caso delle regioni), permettendogli di avere una "più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali", tramite la manovrabilità dei "tributi propri derivati" non ha trovato compiuta attuazione[110]. Come definito dalla Corte costituzionale, *inter alia*, non esistono -in questo contesto- neanche "tributi propri"[111], in considerazione

[106] Esse sono "il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale", cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *I fabbisogni* standard *e le capacità fiscali*, op. cit. Si v. anche il Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze, *Capacità fiscale dei Comuni e delle Regioni a Statuto ordinario*, Nota tecnica di lettura, Allegato B, 3 febbraio 2022.

[107] "ma senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale", art. 9, comma 1, let. *b*).

[108] "L'emergenza economico-finanziaria e la conseguente necessità di consolidamento dei conti pubblici si sono sovrapposte al processo di riforma in atto, condizionando e limitando l'autonomia fiscale locale che può considerarsi attuata solo parzialmente, residuando ancora ampi margini di miglioramento delle entrate proprie. D'altra parte, la mancata determinazione di tutti i livelli essenziali delle prestazioni ha ostacolato il compimento del principio di finanziamento integrale delle funzioni fondamentali assegnate a ciascun livello di governo", CORTE DEI CONTI, *Stato di attuazione del federalismo fiscale*, 2014, op. cit., p. 5.

[109] A tal proposito, la parziale e selezionata applicazione del decreto *de qua* nella sola dimensione del Fabbisogno sanitario, vede ancora rinviata l'attuazione del nuovo sistema di finanziamento con riguardo alle funzioni regionali relative ai LEP ostando quindi alla c.d. fiscalizzazione (soppressione) di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e di in parte di conto capitale, la nuova articolazione della compartecipazione regionale all'Iva, e sulla rideterminazione dell'addizionale regionale IRPEF. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Il federalismo fiscale*, 20 dicembre 2017.

[110] *Ivi*, p. 6.

[111] A tale riguardo "la specificazione della nozione di tributo proprio, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale". CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO

della cd. riserva di presupposto come definita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 102 del 2008.

Quindi, l'intersecarsi di ragioni esogene (la crisi dei debiti 2008-2016) e di ragioni endogene (profonda continuità del centralismo fiscale)[112] rappresentano condizioni il cui lavorio ricorsivo[113] ha prodotto una normazione alluvionale, in continuo divenire, sistematicamente modificatrice dell'ordinamento fiscale degli enti sub-statali. Mutilando i principi di certezza e trasparenza.

Manca di fatto una chiara definizione –e conciliazione- tra l'attuazione del federalismo ed il coordinamento dinamico della finanza pubblica[114] ove, quest'ultimo, con la sua vocazione "onnivora"[115] si dilata e si stende all'intera latitudine delle fiscalità sub-nazionali, tenuto anche conto dell'estensione qualificatoria della norma statale attributiva dei canoni di principio fondamentale di finanza pubblica (sentt. n. 78/2020; n. 153/2015).

Il perdurare della mancata definizione dei LEP da parte del legislatore centrale è, poi, un argomento decisivo. Senza di essi l'intera struttura del federalismo è inapplicabile in quanto manca il dato per valutare non solo il *quantum* delle prestazioni fondamentali, sociali e civili, ma anche la qualità del servizio offerto e la quantità di risorse che lo Stato è tenuto a trasferire certamente alle Autonomie. Ebbene, fin dal principio, il contributo dello Stato nelle fasi avverse del ciclo economico, o al verificarsi di eventi eccezionali, proprio ai LEP si prestava a tre interpretazioni alimentando una "ambiguità costruttiva" rilevante[116].

STUDI, *Art. 119 Costituzione – Giurisprudenza costituzionale*, rinvenibile qui: https://web.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap13_sch01.htm.

[112] R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, op. cit., p. 722, nel quale l'A. sottolinea come sebbene l'impianto costituzionale sia stato costituito in un modo (nella riforma n. 3/2001), "l'attuazione finanziaria di questo quadro muove in direzione esattamente opposta: si pretende di individuare per ogni ente le funzioni fondamentali e poi quotarle in termini finanziari, lasciando solidamente nelle mani dello Stato il controllo della oscure massa delle finanze pubbliche", rispolverando "una tradizione ben nota alla storia della patria delle istituzioni", di qui un "ritorno al 1865"

[113] Appare evidente come l'irrompere del fattore esogeno della crisi finanziaria - "perpetua"- abbia consentito all'esecutivo di intensificare i poteri di cui già disponeva nella prima fase del coordinamento della finanza pubblica, presenti nel 1999 sottoforma di P. S. I.; sicché finanza derivata, finanza pubblica allargata e ragioni di coordinamento dinamico dettate dall'urgenza della crisi dei debiti e dai vincoli eurounitari costituiscono una struttura "vorticosa" in cui non è possibile estrapolare il fattore scatenante o quello principale. Tutti si alimentano l'un l'altro per alimentare gli scopi del legislatore nazionale: "ridurre al minimo l'autonomia finanziaria degli enti". Cfr. F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in in *Rass. Trib.*, 6/2014, pp. 1199-1213, cit. p. 1212.Per la "perennizzazione della crisi", si v. S. MANGIAMELI, op. cit.

[114] CORTE DEI CONTI, *Stato di attuazione del federalismo fiscale*, 2014, op. cit., p.13. Si v., in tema, L. C. CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, 1 giugno 2011. L'esempio di mancanza di coordinamento è nella parabola della pressione fiscale: anziché diminuirla, come stabilito negli intenti della legge delega n. 42/2009, essa ha subito una impennata. Cfr. CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 16.

[115] Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità,* in *RIVISTA AIC, n. 3/2016,* 3 settembre 2016, cit. p.11.

[116] C. TUCCIARELLI, op. cit., p. 811.

Oggi, dopo la novella all'articolo 11 della legge 243 del 2012, da parte della 164 del 2016, lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi degli eventi eccezionali, tramite le modalità definite con leggi dello Stato[117]; e tuttavia, non ha ancora definito i LEP, come ribadito dalla Corte costituzionale[118], cristallina sul tema: i LEP, "oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento dello Stato appare, peraltro particolarmente urgente" per l'attuazione equa ed efficiente delle risorse PNRR. "In definitiva, il ritardo delle definizioni dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziari degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali"[119].

La perequazione orizzontale e negativa è invece toccata al Fondo di Solidarietà Comunale, il quale negli anni ha visto ridursi progressivamente -ma in modo inesorabile- la contribuzione da parte del legislatore centrale[120].

Questa tendenza del legislatore ha fortemente acuito i c.d. "deficit infrastrutturali" che, invece, dovevano essere leniti nell'impianto federalistico (art. 22, l. n. 42/2009). Il venir meno della componente verticale del Fondo, ha aumentato le disparità tra territori anche di tipo infrastrutturale, anche a causa del sommarsi di errate politiche di spesa nazionale[121], intensificando il c.d. «*shock* perequativo»[122].

---

[117] Si prenda ad esempio, l'ultimissima "catena" dei decreti Aiuti utili per far fronte alle crisi energetico-inflattive.

[118] La Corte non si esime "dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). Corte cost., sent. n. 220/2021, Cons. in dir. 5.1.

[119] *Ibidem*.

[120] Il Giudice delle leggi, dopo una prima ricognizione storica delle ragioni e del merito che ha portato il legislatore a istituire e declinare prima il Fondo sperimentale di riequilibrio, poi Fondo di solidarietà comunale, chiarisce come almeno originariamente, esso, presentava "una natura mista (orizzontale e verticale) in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato". Poi, "sul FSC così strutturato, a partire dal 2010, si sono riversati i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni, che hanno inciso sulle risorse effettivamente disponibili, erodendo la completamente verticale del FSC. Inoltre, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principali e le molteplici modifiche normative che hanno riguardato la prima imposta hanno contemporaneamente ridotto il gettito dei tributi locali". Seppur, negli ultimi anni, le dotazioni del FSC sia stata incrementata per garantire le risorse necessarie, "per effetto congiunto di queste misure l'attuale struttura del FSC -fatta eccezione per la menzionata quota compensativa destinata al ristoro delle minori entrate di IMU e TASI- è divenuta interamente orizzontale, tanto da determinare, dal 2015 al 2020, un "trasferimento negativo", nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato". Corte cost., sent. n. 220/2021, Cons. in dir. n. 4.

[121] Si v. il rapporto della Corte dei conti, dove si spiega che "Frequente e reiterato era stato, inoltre, nel periodo considerato l'utilizzo di risorse presenti nel FAS (Fondo aree sottoutilizzate) a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa, per esigenze non sempre riconducibili a finalità di riequilibrio e sviluppo territoriale",

In via definitiva, l'attuazione "geopardizzata" delle disposizioni costituzionali ed ordinarie del decentralismo fiscale, non realizza "il bilanciamento tra unitarietà ed autonomia, la valorizzazione del principio di responsabilità, la corrispondenza tra le funzioni esercitate e le disponibilità finanziarie, il superamento del sistema di finanza derivata, il principio di territorialità delle risorse con il temperamento del criterio solidaristico della perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale"[123].

4. Le prospettive future tra legislazione delegata e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e "nuova" *Spending Review*

Eppure, qualcosa sembra muoversi. Il percorso verso il federalismo sembra essere ripreso. Se queste sono increspature di superficie o se, al contrario, rispondono a visioni più profonde e di ampio respiro è ancora presto per definirlo. Cionondimeno, con il mutare del quadro macroeconomico – ovverosia con l'alleggerimento delle regole di bilancio e di coordinamento dinamico della finanza pubblica-[124] si notano dei risultati positivi.

All'alleggerimento dei vincoli normativi, ingiustificatamente implementati da parte del legislatore centrale[125], si è addizionato un ritorno dei trasferimenti dello Stato che hanno permesso di liberare risorse sia per l'ordinaria amministrazione che, soprattutto, per gli investimenti. In più si è cercato di curvare "sulla necessità di finalizzare, secondo criteri oggettivi ed efficienti, le risorse dei livelli territoriali"[126].

Tale procedimento, nella stagione più profonda del consolidamento fiscale, si era tradotto in un esercizio di "tagli lineari su voci di spesa "sensibile"". Si pensi al d.l. n. 78/2010. Dunque, le supreme esigenze di unità economica della Repubblica e di urgenza nel dare risposte organiche ed impegnative a segnale della responsabilità nazionale verso i *partners* internazionali, avevano posto il focus sull'obiettivo (il mero

---

cfr. CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 29; sul tema dell'aumento di divaricazione tra Nord e Sud si v. C. PETRAGLIA, E. PIERUCCI, D. SCALERA, Interregional redistribution and risk sharing through public budget. The case of Italy in times of crisis (200-2016), in Structural Change and Economic Dynamics, Elsevier journal, 2020.

[122] Si v., sulle criticità distributive delle risorse tra città italiane, Corte cost., sent. 220/2021 e sent.n. 40/2022 anche riguardo del Fondo perequativo.

[123] CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Assetto della finanza territoriale. Linee di sviluppo del Federalismo* fiscale, Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale, 4 maggio 2022, p. 9.

[124] Tuttavia fortemente incerto a causa delle recenti fasi geopolitiche e geoeconomiche, e del silente processo di riforma delle regole di *governance* economica europea -sostanzialmente fermo. Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO BILANCIO, *La riforma delle regole fiscali europee: lo stato dell'arte*, Nota Breve n. 30, agosto 2022.

[125] Si v. Corte costituzionale, sent. 29 novembre 2014, n. 247, in tema di Fondo pluriennale vincolato ed Avanzo di amministrazione da cui poi sono seguiti gli adeguamenti normativi in tema; sugli effetti "benefici" in tema di investimenti e spazi finanziari, si v. CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., pp. 23 e ss.

[126] CORTE DEI CONTI, 2022, op. cit., p. 1.

consolidamento del bilancio tramite il mezzo della spesa); ora, invece, come ribadito dalla Corte dei conti, "la normativa più recente si è indirizzata nel senso di spostare l'attenzione dal mezzo (vincolo di spesa) al risultato (qualità della spesa)"[127].

Andando per gradi. Lo svincolo delle quote dell'Avanzo libero di amministrazione, e delle risorse del Fondo Pluriennale Vincolato, hanno permesso agli Enti territoriali di avere maggiore capacità fiscale e programmatoria per gli investimenti. I Comuni, a livello macroregionale, sono gli organi che trainano gli investimenti nel periodo[128].

Con decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, il Governo è tornato sulla quota orizzontale del Fondo di Solidarietà Comunale, assicurando un aumento della percentuale perequativa di risorse oggetto di perequazione progressivamente tendente, tra il 2020 ed il 2030, al 100%[129]. Nonché, aumentando il c.d. *target* perequativo dal 50 al 100%, con un aumento del 5% annuo fino al 2029. Tuttavia sembra necessario, ai fini del completo attuamento dell'articolo 119, terzo e quinto comma, Cost., superare almeno parzialmente la quota orizzontale di tale fondo tramite un significativo e stabile meccanismo verticale, oggi "schizofrenico", al fine di "rendere più evidente la tutela statale dei diritti sociali e di cittadinanza , nonché di ridurre le resistenze verso la perequazione di quei Comuni che, a causa della sperequazione delle basi imponibili, sono chiamati a cedere parte della propria capacità fiscale per il finanziamento dei Comuni meno dotati"[130].

Questi passi sono fondamentali per chiudere il *gap* tra capacità fiscale e fabbisogno *standard* quantificato e risorse disponibili.

La dotazione stessa del Fondo sembra in crescita nelle ultime leggi di bilancio. Appare appena il caso di far notare come, nella legge di bilancio 2022, si siano previste altre misure di salvaguardia degli spazi finanziari delle Autonomie, come: minore contribuzione della finanza pubblica per le Regioni a statuto speciale e per le Provincie autonome; assegnazione di risorse per il risanamento dei Comuni che presentano deficit strutturali imputabili a caratteristiche socioeconomiche; flessibilizzazione dei termini finanziari delle rinegoziazioni di anticipazioni di liquidità.

Come logico, nel 2020, a fronte di una sostanziale stabilità del triennio 2017-2019, l'indice del livello di autonomia (parametro sintetico

[127] CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SE AUT/2021/FRG, *Prime analisi sulla qualità della spesa dei Comuni. Servizi di amministrazione generale, polizia locale e rifiuti*, 21 luglio 2021, cit. p. 2.
[128] Cfr. CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., p. 16 e p. 21 e ss.
[129] *Ivi*, p. 8.
[130] CORTE DEI CONTI, 2022, op. cit., p. 6.

che indica il grado di dipendenza degli enti sussidiari dalla finanza centrale) è significativamente incrementato a causa degli effetti economico-finanziari indotti dalla pandemia.

Particolarmente nel 2020 i trasferimenti statali sono aumentati per far fronte al vuoto delle risorse di cui ai primi tre Titoli delle Entrate vedendo poi una tendenza inversa nel 2021 quando, cioè, la ripresa economica ha ripreso vigore complice le misure di allentamento sanitario.

Tuttavia, per quanto riguarda il sistema dei tributi propri derivati delle Autonomie, incertezze tuttora residuano anche a causa della delega fiscale, la quale incide proprio sulle fonti di finanziamento centrali delle stesse: IRPEF, IVA, IRAP dove, specialmente il superamento dell'ultima "non è correlato alla precisa individuazione di fonti alternative di entrata che possano compensare le Regioni per la perdita di gettito"[131].
Inoltre, le attuali "modalità di copertura finanziaria dei livelli essenziali, a cui è destinata una quota rilevante dei tributi propri, non lasciano molti margini di autonomia per il finanziamento delle spese libere a valere su tali tributi"[132], pregiudicando l'autonomia di indirizzo politico dell'ente.

Contemporaneamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* (CTFS) ha cominciato un percorso di innovazione qualitativa del sistema dei fabbisogni *standard*, percorso ribadito nell'ultimo DEF2022. Infatti, data la vibrante centralità che i fabbisogni rivestono nella nervatura sub-nazionale della finanza pubblica allargata, la CTFS si è mossa per una più corretta standardizzazione dei fabbisogni anche in settori dove la determina qualitativa del servizio, più che quella quantitativa, è fondamentale: gli asili nido.

Il rinnovato approccio sui fabbisogni cui il legislatore, unitamente agli organi tecnici, ha virato permetterebbe di impiantare un processo di convergenza omogeneo verso gli obiettivi di servizio, ossia obiettivi di livello intermedio di servizi da raggiungere per avvicinarsi al livello di riferimento ai LEP.

Sebbene il tema concernente i LEP, abbiamo visto, sia sostanzialmente scomodo all'esecutivo, qualcosa si muove in tale direzione. La legge 234 del 2021 (legge di bilancio 2022) l'articolo 1, comma 172, individua i LEPS riguardo gli asili nido determinando, nei limiti delle disponibilità finanziarie previste dalla stessa, a decorrere dal 2022, un obiettivo di servizio incrementale fino al pieno raggiungimento, nel 2027, del "livello minimo garantito del 33 per cento [dei posti] su base

[131] *Ivi*, p. 11.
[132] CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., p. 11.

locale, anche attraverso il servizio privato", partendo dai territori più svantaggiati.

Un importante passo avanti è stato fatto anche sulle assunzioni degli assistenti sociali territoriali che fissa il *target* di un assistente ogni 6 mila abitanti. Per essi "è previsto un adeguamento progressivo da completare nel 2026, attraverso assunzioni anche in deroga ai vincoli sul personale e utilizzando i finanziamenti per i servizi sociali propri del Fondo di solidarietà comunale"[133]. A questi vanno aggiunti i fondi per incrementare il trasporto scolastico per gli studenti con disabilità da attribuire al Fondo di Solidarietà Comunale, per i quali è attribuito con decreto interministeriale un obiettivo incrementale di servizio verso il LEPS stabilito dal decreto *de qua*, "da conseguire con le risorse assegnate, e le modalità di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse stesse", che se risultate non destinate a tale finalità sarebbero recuperate a valere dello stesso FSC (art. 1, comma 174).

Nell'ultima legge di bilancio sono diversi i finanziamenti che tornano nelle disponibilità delle Autonomie: quelli per i lavori di edilizia scolastica, quelli per la manutenzione ordinaria e straordinaria, sul decoro e sul degrado sociale, con una annessa riforma della finanza di province e città metropolitane collegate alle nozioni di fabbisogni e capacità fiscali.

Questo meccanismo di rideterminazione dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni ha permesso di concentrarsi più sulle oggettive deficienze strutturali in tema di servizi sociali, e sulle relative sperequazioni tra territorio, piuttosto che sul concetto di dispendio di risorse. Difatti, "la funzione sociale [..] è stata oggetto di una profonda revisione nel metodo di calcolo dei fabbisogni *standard* che ha implicato un radicale cambio di approccio. Fino ad allora i fabbisogni *standard* erano stati intesi come la stima del valore medio della spesa storica sostenuta per la funzione sotto la condizione di invarianza di risorse per il comparto. Nel 2020 tale logica è superata: i fabbisogni *standard* sono stati determinati quantificando anche le risorse necessarie per potenziare i servizi sociali in modo da assicurare prestazioni corrispondenti al livello dei servizi e dei costi registrati nelle realtà comunali ritenute più virtuose (i cosiddetti obiettivi di servizio) da garantire su tutto il territorio nazionale"[134]; le risorse aggiuntive così determinate "mediante l'aggiornamento dei fabbisogni *standard* per il 2020, sono state prese come punto di riferimento per decisore politico per la definizione dell'incremento dei finanziamenti

[133] Cfr. P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e 'tante buone intenzioni'*, in *Federalismi*, 6 aprile 2022, cit. p. 191

[134] G. ARACHI, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni* standard *sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 11 maggio 2022, Allegato, cit. p. 2.

necessari per lo sviluppo dei servizi sociali comunali decisi con le successive manovre finanziarie".

Queste, come abbiamo visto, sono state integrate nel meccanismo del FSC incrementandone la dotazione tramite una progressione annuale distribuita a tutti i comuni "in base ai fabbisogni *standard*. I comuni per i quali la spesa storica sostenuta per la funzione sociale sia inferiore al rispettivo fabbisogno monetario ("comuni sotto obiettivo") hanno l'obbligo di rendicontare le risorse ricevute" dando lumi sul loro effettivo impiego verso una vasta gamma di opzioni per il potenziamento del servizio sociale.

Un rendiconto che è composto sia da obiettivi di *input* (assunzioni nuovi assistenti sociali o di altro personale specializzato) sia di *output* (aumento degli utenti fruitori del servizio reso o l'intensificarsi del servizio per l'utenza già fruitrice) tramite l'evidenza del raggiungimento dell'obiettivo di spesa. In definitiva, il mutato spirito con cui si è approcciato, negli ultimi tre anni, alla questione sociale inserita nella dimensione del federalismo fiscale ha permesso di fare decisivi passi avanti riguardo la controversa e nebulosa materia dei fabbisogni.

Da una parte, si è approssimata "la revisione delle modalità di determinazione dei fabbisogni *standard* di alcuni ambiti fondamentali della spesa comunale, quali innanzitutto la spesa sociale e gli asili nido, con l'obiettivo di garantire un riferimento *standard* che fosse sganciato dai livelli quantitativi dei servizi storicamente forniti e che cogliesse in modo adeguato le diversità nei bisogni tra i settori (un obiettivo di equità orizzontale)".

Dall'altra parte, "il riconoscimento di risorse aggiuntive crescenti negli anni, finalizzate al potenziamento nell'oggetto di alcuni servizi comunali di particolare rilievo per i cittadini, in grado di innescare concretamente percorsi di convergenza dei singoli enti verso i fabbisogni *standard* così rivisti anche mediante l'attivazione di meccanismi per monitorare l'effettivo rafforzamento dei servizi forniti ai cittadini"[135] ha permesso di fare un "salto di qualità" rispetto alle precedenti concezioni formalistico-numeriche riguardo i servizi pubblici ed alle funzioni da essi enucleate.

Uno spirito che, in controluce, mostra la matrice del PNRR e del contesto storico post-pandemico che ha evidenziato le numerose lacune e le impressionanti disfunzioni socioeconomiche che il Paese ha accumulato, in fine enfatizzandole. Il primo, per sua *forma mentis*, altro non è che una riscoperta delle problematicità strutturali del Paese ed una "presa in cura"

[135] *Ivi*, pp. 10-11.

tramite la funzione pubblica e la programmazione delle politiche di spesa prioritizzate in base ai bisogni vitali, dei *vulnus* sociali. Si pensi alle macro aree trasversali, al problema della coesione sociale, della produzione e della faglia Mezzogiorno-Settentrione.

Il secondo perché, senza una sospensione delle regole di *governance* economica europee ed una loro futura reingegnerizzazione tramite un radicale ripensamento delle linee ideologiche e macroeconomiche di fondo, tutto questo non avrebbe potuto essere attivato. L'interpretazione che è sorta, timidamente nel 2016 con la legge n. 164 del 2016 ed intensificatasi successivamente, negli ultimi anni riguardo la flessibilizzazione delle regole di bilancio nazionali si salda al processo di revisione che da fine 2018 si è generato a livello europeo. Complice il diffondersi della pandemia, si è enfatizzato il bisogno di flessibilizzare le regole quantitativo-numeriche euronazionali verso una loro "qualitativizzazione" che renda la spesa possibile e necessaria. La spesa per investimenti in un'ottica di sostenibilità intergenerazionale.

Su questo solco si aggancia la auspicabile revisione della razionalizzazione della spesa, la c.d. *Spending Review*. Il percorso accidentato e defatigante di "manutenzione" delle regole fiscali sono stati caratterizzati da "esigenze contingenti": correggere anomalie e distorsioni conseguenti l'adozione di un metodo *standard* per tutti gli enti territoriali, ovvero rendere coerenti gli strumenti di coordinamento finanziario con i sempre più stringenti obiettivi di finanza pubblica; purtuttavia la regola fiscale del Patto di Stabilità Interno, fino al 2016, "non è riuscita ad innescare un processo diffuso di revisione strutturale e di efficientamento della spesa"[136] ed ha anzi acuito le tendenze pro-cicliche tra i vari territori, aumentandone le divisioni.

Il processo di analisi della spesa nasce come strumento di analisi pluriennale sulla allocazione efficiente della spesa delle P.A. e di valutazione sulla spesa delle Amministrazioni centrali (con la costituzione di Nuclei di analisi e valutazione della spesa interni a ciascun Ministero) con la legge di contabilità n. 196 del 2009. Successivamente, *ratio et spirito*, muta con le pressanti esigenze in tema di finanza pubblica che la crisi dei debiti imprime allo Stato. Diventa così strumento di risanamento dei conti pubblici tramite il consolidamento della spesa (tagli alla spesa). Soprattutto, la massa da aggredire, si concentrava sulla spesa in conto corrente da parte delle Amministrazioni. Numerosi sono gli interventi in merito (*ex multis*, d.l. nn. 78/2010, 95/2012, 101/2013, 66/2014,

[136] CORTE DEI CONTI, 2014, op. cit., p. 55.

90/2014) per contingentare la spesa per consumi intermedi, quella sul personale, per gli organi collegiali, per incarichi di consulenza e studio, per le rappresentanze, per missioni e attività di formazione, acquisto di beni e servizi, ecc, sotto la vigilanza della Ragioneria Generale dello Stato quale organo "nomofilattico" dell'applicazione delle disposizioni in tema. Non è sembrata, pertanto, guidata da una finalità ulteriore rispetto alla mera contrazione della spesa pubblica per l'organizzazione ed il funzionamento dell'apparato amministrativo.

Nella congiuntura odierna, profilata dai temi che il PNRR custodisce, l'approccio alla razionalizzazione della spesa dev'essere conseguente. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, M1C1-R1.13, nelle more del processo di conservazione della stabilità delle finanze pubbliche, si prevede l'implementazione del quadro di revisione della spesa volta a migliorare l'efficacia della stessa tramite un approccio di valutazione e sorveglianza *ex ante* ed *ex post* tramite uno sguardo organico tra intenzioni preliminari e obiettivi conseguiti, "ottimizzando" le *best practices* di bilancio ed attuando un ciclo di revisione annuale 23-25, "che consenta risparmi di bilancio diretti a sostenere le finanze pubbliche e/o a finanziare una riforma fiscale o riforme della spesa pubblica favorevoli alla crescita". Non è un caso che, nell'ambito della medesima Missione e Componente, vi sia collegata (riforma 1.14) quella del "Quadro fiscale subnazionale" in materia di Federalismo previsto dalla legge n. 42 del 2009.

L'obiettivo è quello di "migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle risorse medesime. La riforma dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le provincie e le città metropolitane".

Tuttavia, seppur apprezzabili gli sforzi in direzione di una revisione e razionalizzazione della spesa pubblica verso una dimensione vocazionale più qualitativa che quantitativa, i limiti intrinseci allo strumento residuano ampiamente. Ancora una volta, infatti, l'oggetto delle volontà "aggressive" del legislatore non sono quelle risacche di inefficienza sulla "struttura della spesa pubblica italiana" come "la costosità relativa della produzione dei servizi, il carattere "improprio" dei rapporti finanziari centro-periferia ed altro"[137] che costituiscono "un ostacolo ad uno scenario di ripresa ciclica dell'economia", bensì la classica tipologia della spesa corrente: quella sui

[137] Si v. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Il controllo della spesa pubblica e la* spending review, 14 febbraio 2022,

consumi intermedi, quella sulle spese di personale, quella sui redditi da lavoro dipendente, quella sulle consulenze e sulla formazione-studio.

Affianco a queste si addizionano, a decorrere dal 2023, "processi di riorganizzazione amministrativa volti a conseguire risparmi di spesa nella misura corrispondente alle riduzioni delle dotazioni (di competenza e di cassa), relative a missioni e ai programmi di spesa degli stati di previsione dei ministeri". Riorganizzazione amministrativa che dunque si sostanzierebbe, a valere del maggior risparmio in termini di indebitamento netto della P.A., in: digitalizzazione e ricorso massiccio al lavoro agile da parte delle Autonomie, ovvero per le Amministrazioni centrali tramite "revisione delle procedure amministrative o organizzative e al definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni legislative" tramite la revisione delle spese di fabbisogno e di fattore legislativo modulabili nella Sezione II della legge di bilancio[138].

Tuttavia, il tema dell'aspetto organizzativo della P.A. nel suo complesso non è affare liminare o da pretermettere. Questa attiene ai predicati costituzionali ed alla discrezionalità tipica dell'Amministrazione che, nella ricerca del migliore assetto interno ed esterno, coniugando i canoni della efficienza e del minor dispendio possibile di risorse, deve raggiungere il buon andamento nella sua azione[139]. Questo in termini sia di *modus operandi* che di qualità del prodotto finale[140]. Ebbene, la riduzione o il taglio del personale, protratto ai fini del risparmio corrente del bilancio dello Stato ha significativamente ridotto la qualità del servizio reso e la competenza delle risorse umane e strumentali interne[141].

Ebbene, le sfide del PNRR oggi richiamano all'attenzione le cruciali questioni di personale; ma anche di salario, di formazione e di adeguata organizzazione "per il recupero di efficienza nella gestione delle opere"[142]. E questo non solo per gli aspetti di ordinaria amministrazione burocratica, quanto soprattutto per il ruolo che lo Stato, e le Amministrazioni sono

[138] *Ibidem.*
[139] Per citare una prestigiosa dottrina, "lo sguardo all'amministrazione come struttura servente gli interessi della collettività, chiamata a produrre servizi, giuridici e materiali, spendendo le risorse disponibili secondo i principi di economicità […] nei tempi brevi e comunque ragionevoli, nel rispetto delle situazioni protette, ma avendo di mira il perseguimento del fine, che sempre si identifica con un risultato utile nell'interesse della collettività" deve mirare a risolvere le disfunzioni del suo sistema, tendendo perciò al buon andamento, "Cioè al diritto del singolo ad ottenere buone decisioni che incidono sull'assetto dei suoi interessi" e -più ampiamente- a pretendere una amministrazione "il cui scopo è quello di servire la collettività nel suo insieme, soddisfare i bisogni, favorirne lo sviluppo". Insomma, un corretto funzionamento dell'amministrazione al servizio della collettività. V. CERULLI IRELLI, *Sulla "questione amministrativa" e sulle responsabilità della dottrina*, in n *Scritti per D. Sorace*.
[140] Su tutti, si v. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.
[141] Sul tema della spesa "costi elevati non sono necessariamente sintomo di inefficienza e di spreco", si v. V. MAPELLI, *Equivoci da costi* standard, op. cit.; sul tema della P.A. sottorganico e sulle conseguenze in termini di qualità e servizi, Cfr. FORUM PA 2020, Comunicato stampa LAVORO PUBBLICO, ENTRO IL 2021 PIÙ PENSIONATI CHE DIPENDENTI, Roma, 6 luglio 2021.
[142] CORTE DEI CONTI, 2021, op. cit., p. 14.

chiamate a svolgere in una congiuntura storica turbolente e di forte transizione. Si richiede, pertanto, una integrazione di personale ed una implementazione della capacità dell'agire e del comprendere le situazioni tale per cui si incrementi "la capacità gestionale degli enti e soprattutto le concrete potenzialità attuative" nonché "il profilo progettuale ed esecutivo"[143].

Alla "adeguatezza delle risorse messe in campo" per reingegnerizzare e rinforzare la macchina amministrativa per attuare la fitta, complessa e scandita trama di *target and milestones* di cui il PNRR è innervato, si aggiungono le "risorse sufficienti per coprire i costi di gestione aggiuntivi che si creeranno" proprio in base agli obiettivi di investimenti del Piano in parola. Infatti, "tra gli obiettivi del PNRR localizzati nel territorio (che vedono gli enti territoriali come soggetti attuatori), di importanti infrastrutture […], implica l'attivazione di spesa corrente per il mantenimento e la gestione che non sempre sarà possibile ricavare negli equilibri di bilancio. Questo è particolarmente evidente in alcuni territori, ove il sottodimensionamento si dimostra rilevante"[144].

Si propone quindi vitale, il rafforzamento della "struttura di bilancio (potenziando il sistema di accertamento e riscossione), unitamente alla predisposizione, "ai fini di un riequilibrio strutturale, adeguati interventi di sostegno nelle aree economiche più svantaggiate". Viceversa, il rischio, sarà la realizzazione di infrastrutture che, a regime, non sarà possibile mantenere "con conseguente dispersione di risorse pubbliche e frustrazione delle aspettative del PNRR".

Sicché è decisivo, più che una nuova contrazione della spesa corrente, imbastire una seria struttura di recupero di gettiti fiscali sommersi ed una ripresa della produttività; una revisione delle modalità di produzione[145] e di erogazione dei servizi (in ottica di *output*)[146], nonché dell'appropriatezza delle politiche pubbliche rispetto alle necessità organiche della cittadinanza.

Un'ottica da "orologiaio, più che da tagliaboschi"[147]. Rispetto a tale profilo anche la Corte dei conti ha più volte richiamato alla necessità di

[143] Sul punto anche M. MIRIDI, *Il tempo delle funzioni pubbliche (a proposito del Piano nazionale di ripresa e resilienza)*, in *Federalismi*, 13 luglio 2022.
[144] CORTE DEI CONTI, 2022, op. cit., p. 14.
[145] Come da ultimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla revisione della spesa delle Amministrazioni centrali, art. 1, approvato nel C.d.M. del 4 novembre 2022.
[146] L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3/2021.
[147] M. DEGNI, P. DE IOANNA, *L'orologiaio e il tagliaboschi*, in *Economia Pubblica*, Fasc. 1, 2015, p. 31-67, dove gli AA. spigano che "l'obiettivo della SR, non è tagliare purchessia ma innovare in profondità per realizzare politiche pubbliche che assecondino sviluppo e produttività", cit. p. 1; dunque, utilizzare la SR nelle linee tipiche dell'approccio organico (il suo innesto nell'annuale ciclo di bilancio come strumento di valutazione ed apprezzamento delle tendenze di ciascuna politica pubblica valutabile con i canoni dell'efficienza e dell'impatto sul territorio, aggredendo risacche di sperpero e di "prociclicità" nei risultati) anziché perpetrare l'approccio più convenzionale: quello dei tagli lineari, delle spese aggredibili, dei gruppi di lavoro "che si muovono in

valutare le spese tramite un indice sintetico che colga "i rapporti tra *input*-risorse finanziate e *output*-livelli di servizio"[148] confrontando la spesa storica e il fabbisogno *standard* da una parte, ed il livello effettivo delle prestazioni rese e il livello quantitativo delle stesse, dall'altro. In tal modo si possono cogliere i "colli di bottiglia" che occludono la "capacità della pubblica amministrazione di agire in modo efficiente" valutando, a valle, la qualità della spesa. Nel *report* della Sezione delle Autonomie, la Corte dei conti riscontra che, in concomitanza con l'alleggerimento delle regole di bilancio, la spesa corrente per i c.d. "affari generali" sono incrementati. Questo dato può significare, forsanche apoditticamente, che si è persa efficienza nell'allocazione delle risorse; viceversa può segnalare la necessità delle Amministrazioni comunali di ricambiare/reperire il personale utile all'espletamento delle basilari funzioni amministrative[149], cosi come per quanto riguarda le regioni il modello non riesce completamente a discernere le questioni "strutturali" (la dimensione) da quelle "di gestione" sulle quali si potrebbe intervenire con operazioni tecnico-manageriali.

In via definitiva emerge la necessità di stabilire una revisione della spesa basata non più su meri aspetti quantitativi per contrarre la spesa, e non solo calibrata su obiettivi *standardizzati*, omogenei per tutti i territori; la necessità è indirizzare la valutazione della qualità della spesa, come le recenti tendenze del legislatore e degli organi sussidiari (come la Corte dei conti), alle particolarità del territorio, alle peculiarità identitarie delle comunità che ne connotano i canoni amministrativo organizzativi, alle esigenze "strutturali".

Insomma, il recupero di una dimensione interpretativa e teleologica basata sui principi di differenziazione, territorialità, sussidiarietà ed adeguatezza che elimini le prociclicità normativo-economiche[150] e si concentri su una prospettiva più umana[151] del soddisfacimento dei bisogni tramite l'espletamento delle funzioni collegate alla tutela di beni e servizi pubblici.

---

conformità cona informazioni di natura meramente finanziaria"; dunque un lavoro sartoriale, "un lavoro fine, da orologiaio, piuttosto che un'azione massiccia, come quella del tagliaboschi", cit. pp. 6-18.

[148] CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 14/SE AUT/2021/FRG, op. cit., p. 10.

[149] Si v. p. 30.

[150] Si veda come i Comuni in condizioni economiche negative siano quelli che evidenziano una più bassa qualità della spesa, in cui tra l'altro il trend della spesa per l'amministrazione supera la spesa corrente complessivamente considerata. La Corte pertanto suggerisce la contrazione della spesa per questi enti; purtuttavia, non vi è chiarito nel rapporto se questi enti sono gli stessi sottoposti a Piani di rientro, ovvero a piani di riequilibrio finanziariio. Insomma se questi fossero "sotto tutela" dei meccanismi di rientro di bilancio sui quali, la Corte dei conti aveva espresso perplessità strutturali e auspici di modifica futura. Si v. CORTE DEI CONTI, op. cit., 2022, p.19 e ss.

[151] Ci riferiamo a "ciò che è "possibile" e "ragionevole", sì da un punto di vista prettamente finanziario, ma, necessariamente, anche da un punto di vista sociale", G. CRISAFI, op. cit., p. 21.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

ORDINANZE PROPULSIVE (*REMAND*) NEL PROCEDIMENTO CAUTELARE E CONSUMAZIONE DELLA DISCREZIONALITÀ AMMINISTRATIVA IN SEDE DI GIUDIZIO

dell'Avv. Prof. Adriano Tortora

Introduzione; 1. L'evoluzione storico-normativa della tutela cautelare; 2. Il sistema della tutela cautelare nel "nuovo" Codice del processo amministrativo; 3. Le ordinanze c.d. propulsive e la riedizione del potere discrezionale. Il remand nel procedimento cautelare; 3.1. Esito del giudizio e sorte del nuovo provvedimento a seguito del remand; 4. Conclusioni.

L'evoluzione della tutela cautelare è strettamente legata al cambio di paradigma che, a partire dalla legge n. 205 del 2000, ha coinvolto il processo amministrativo, avente ad oggetto non più la mera legittimità dell'atto, ma orientato a giudicare l'intero rapporto intercorrente tra privato e pubblica amministrazione[1]. In tale contesto, il legislatore si è progressivamente spostato alla ricerca di una tutela parentetica che andasse oltre la tradizionale sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, dando maggior risalto alle azioni poste a tutela di interessi pretensivi e, conseguentemente, sfociando nel principio di atipicità delle

[1] Modifica importante che, secondo un'autorevole parte della dottrina, ha subito la configurazione del processo amministrativo come conseguenza dell'ampliamento dei poteri del giudice amministrativo,
non più limitati alla tradizionale impugnativa del provvedimento, in ragione della necessaria piena tutela da fornire alle posizioni soggettive dedotte in giudizio dal cittadino. In tema occorre fare riferimento all'importante studio compiuto da G. GRECO, L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo, Milano, Giuffrè, 1981, 1 ss. Per una ricostruzione recente del dibattito in merito cfr. G. TROPEA, Motivazione del provvedimento e giudizio sul rapporto: derive e approdi, in Dir. proc. amm., 2017, 1235 ss

misure cautelari, positivizzato col nuovo Codice del processo amministrativo.

Che il giudizio cautelare abbia rappresentato, sempre più, una delle fondamentali forme di tutela sostanziale, delle parti e degli interessi che entrano nel processo amministrativo, è un dato che si coglie dalla comune esperienza. Già Calamandrei affermava «*la necessità di servirsi del processo per ottener ragione non deve tornare a danno di chi ha ragione*»[2].

Il presente elaborato esamina il tema classico del rapporto intercorrente tra la pronuncia del giudice amministrativo e la riedizione del potere discrezionale dell'amministrazione, con particolare riferimento al procedimento cautelare e all'esecuzione delle misure cautelari a carattere sospensivo-propulsivo, in relazione agli interessi pretensivi fatti valere in giudizio. Si farà dunque riferimento alla c.d. tecnica del *remand*, alle vicende che hanno interessato ed interessano l'istituto – ormai pacificamente applicato – ed ai principi generali che guidano il processo amministrativo, nel quadro di una tutela cautelare che riveste una notevole importanza, soprattutto alla luce del d.lgs. 104/2010 s.m.i., il quale racchiude in sé l'esigenza di garantire una tutela quanto più tempestiva ed effettiva, adeguata ai principi sanciti a livello costituzionale ed euro-unitario.

[2] P. CALAMANDREI, Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari, Padova, Cedam, 1936, 30, che riproduce in sede cautelare l'affermazione di principio di G. CHIOVENDA, Istituzioni di diritto processuale civile, Napoli, Editoriale Scientifica, 1923, ora in Principi di diritto processuale civile, Napoli, Editoriale Scientifica, 1965, 81, secondo cui «il processo deve dare per quanto è possibile praticamente a chi ha un diritto tutto quello e proprio quello ch'egli ha diritto di conseguire». Cfr. sulla strumentalità e provvisorietà della misura cautelare, con specifico riguardo al Codice di procedura civile, E.A. Dini-G. Mammone, I provvedimenti d'urgenza, Milano, 1997, 37, 48; F. Tommaseo, voce Provvedimenti di urgenza, in Enc. dir., vol. XXXVII, Milano, 1988, 860, che nell'evidenziare tra i caratteri strutturali dei provvedimenti di urgenza la loro strumentalità e provvisorietà, precisa come il significato che il concetto di strumentalità assume nella «tutela urgente a struttura anticipatoria» è proprio quello di fare sì che il rapporto fra il possibile contenuto del provvedimento d'urgenza ed il contenuto della sentenza di merito determini che «il provvedimento d'urgenza non può produrre effetti diversi da quelli scaturenti dalla futura sentenza di merito», in ragione proprio del nesso di strumentalità che vi è tra il primo ed il secondo provvedimento giurisdizionale. L'Autore precisa il possibile contenuto dei provvedimenti d'urgenza determinato in ragione del nesso di strumentalità che lo collega al provvedimento di merito puntualizzando che «il provvedimento d'urgenza non può attribuire alle parti beni che esse non chiedono al giudice, né utilità che le parti non potrebbero comunque conseguire in sede giurisdizionale. Il giudice, mentre può anticipare i prevedibili effetti della sentenza, non può dettare regolamenti d'interessi che, per quanto provvisori, producano effetti diversi da quelli che la legge fa discendere dalla concreta fattispecie prospettata dalle parti». A sostegno della sua tesi l'Autore richiama innanzitutto: L. Montesano, I provvedimenti d'urgenza nel processo civile, Napoli, 1955, 129; C. Mandrioli, Corso di diritto processuale civile, Torino, 1987, 293, e, specialmente, F. Tommaseo, I provvedimenti d'urgenza, Padova, 1983, 113 e ss., ed ivi la nota 141 che richiama Andrioli, Commento al Codice di procedura civile, IV, Procedimenti speciali (artt. 622-831), Napoli, 1964, 264, il quale osserva che il giudice, così facendo, assicurerebbe gli effetti d'una decisione di merito «giuridicamente impossibile».

1. L'evoluzione storico-normativa della tutela cautelare

È noto che il provvedimento amministrativo[3] sia dotato, tra le altre, della caratteristica dell'esecutorietà, «*per cui è immediatamente e naturalmente esecutivo e la sua efficacia può essere sospesa, oltre che in autotutela dalla stessa autorità procedente, solo attraverso un provvedimento giurisdizionale (o in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica), mentre la mera proposizione del ricorso non produce alcun effetto sospensivo, continuando ad operare la presunzione di legittimità dell'atto*»[4]. Partendo da questo indefettibile assunto si è posta la necessità di prevedere, nel processo amministrativo[5], misure di tutela cautelare volte a soddisfare l'esigenza di assicurare l'efficacia pratica del provvedimento definitivo, nel tempo occorrente per addivenire alla definizione del giudizio. Se ne deduce il fondamentale ruolo che la tutela cautelare è andata sempre più assumendo all'interno del processo amministrativo, volta ad assicurare risultati concreti e satisfattivi rispetto ad una pretesa azionata in giudizio, nel segno dei principi di effettività e giusto processo nonché del più generale principio secondo cui la durata del processo non deve andare a danno della parte che ha ragione.

Le prime tracce del collegamento strumentale tra la disponibilità della misura cautelare e l'effettività della tutela giurisdizionale – che oggi costituisce un punto di approdo nel processo amministrativo – sono rinvenibili nella legge n. 5992 del 1889 con la quale si è introdotta, per la prima volta, la possibilità di sospendere l'esecuzione dell'atto

[3] Cfr. A. CASSATELLA, *L'effetto sostitutivo della sentenza di annullamento*, nota a Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, n. 31 marzo 2015, n. 167, in Giorn. dir. amm., 2016, 95 ss., spec. 96-98. Su tale dibattito v. pure S. PERONGINI, *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016, spec. 164 ss.

[4] R. CAPONIGRO, *La natura della posizione giuridica nella tutela cautelare atipica del giudizio amministrativo: dalla tutela cautelare alla tutela camerale*, in Federalismi.it, 2015, p. 9.

[5] così come è avvenuto nel processo civile. Sul procedimento cautelare uniforme nel processo civile, disciplinato dagli artt. 669-bis e ss., cod. proc. civ., la letteratura è diffusa: si rinvia, per tutti, a A. RONCO, Procedimento cautelare ed incidente di costituzionalità, in Giur. it., 2014, 12 ss.; G. TARZIA, A. SALETTI, Processo cautelare, in Encicl. dir., Milano, Giuffrè, 2001, Agg. V, 844 ss.; C. CONSOLO, Il nuovo processo cautelare, Torino, Giappichelli, 1998, 1 ss.; A. CARRATTA, Nota sul procedimento da seguire per la dichiarazione di inefficacia della misura cautelare, in Giur. it., 1997, 1 ss.; G. FRUS, Prime estensioni del procedimento cautelare uniforme a provvedimenti cautelari disciplinati dal Codice civile, in Giur. it., 1994, 9 ss.; S. CHIARLONI, Postilla: contro il formalismo in ordine al contenuto del ricorso cautelare nel procedimento uniforme, in Giur. it., 1993, 12 ss.; G. VERDE, Appunti sul procedimento cautelare, in Foro it., 1992, V, 432 ss.; F.P. LUISO, Arbitrato e tutela cautelare nella riforma del processo civile, in Rivista dell'arbitrato, 1991, 253 ss.

amministrativo a fronte di "gravi motivi", su istanza del ricorrente[6]. Successivamente[7], la legge n. 1034 del 1971[8] all'art. 21 ha convalidato la tradizionale tutela cautelare amministrativa dettando la disciplina di una misura, la sospensione dell'efficacia del provvedimento gravato[9] – a fronte di "danni gravi ed irreparabili derivanti dall'esecuzione dell'atto" –, in tutto coerente con la struttura demolitoria del processo amministrativo che, come noto, è basato sull'impugnazione dell'atto in riferimento alle sole posizioni di interesse legittimo oppositivo. L'evoluzione giurisprudenziale ha, negli anni, evidenziato l'insufficienza della tutela cautelare tradizionale a soddisfare l'emergente figura dell'interesse legittimo pretensivo[10] ed ha contribuito all'ampliamento del novero dei rimedi di natura cautelare che il giudice è abilitato a riconoscere proprio in nome del principio di effettività della tutela giurisdizionale[11]. In effetti, a fronte di interessi di tipo "dinamico" volti ad ottenere atti positivi dell'Amministrazione, il

[6] Legge n. 5992 del 1889, c.d. Legge Crispi, art. 12 comma 2, alla quale può essere più in generale attribuita la genesi dell'attuale giustizia amministrativa che nell'istituire la Quarta Sezione del Consiglio di Stato e nell'attribuire ad essa il potere di decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge ed il conseguente potere di annullamento di atti amministrativi (art. 17), aveva altresì considerato la possibilità di sospendere l'esecuzione dell'atto "per gravi ragioni" su istanza del ricorrente (art. 12, comma 2).

[7] L'art. 36R.D. n. 642del 1907 e, successivamente, l'art. 39T.U. n. 1054 del 1924 hanno confermato la possibilità di chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto "per gravi ragioni "su istanza del ricorrente.

[8] Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, Istituzione dei tribunali amministrativi regionali, (Pubblicata nella G.U. 13 dicembre 1971, n. 314), tit. III art. 21, comma 8: "Se il ricorrente, allegando danni gravi e irreparabili derivanti dall'esecuzione dell'atto, ne chiede la sospensione, sull'istanza il tribunale amministrativo regionale pronuncia con ordinanza motivata emessa in camera di consiglio. I difensori delle parti debbono essere sentiti in camera di consiglio, ove ne facciano richiesta"; e art. 39 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, recante "Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato".

[9] Si fa particolare riferimento agli atti oblatori ovvero quei provvedimenti con cui la PA priva o limita il diritto di un individuo. « Addirittura, nei primissimi interventi normativi in materia (ovvero a partire dall'entrata in vigore della legge 31 marzo 1889, n. 5992, istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato) e fino alla già citata legge del 1974 istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali, la sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato era considerata una deroga, come tale da disporsi eccezionalmente, al principio di esecutività del provvedimento amministrativo, ovvero alla presunzione di legittimità che lo caratterizza e alla sua piena efficacia per tutto il tempo necessario a pronunciarne l'annullamento, ove illegittimo» S. MONZANI, *La tutela cautelare a contenuto decisorio nel processo amministrativo*, Diritto Amministrativo, in Ratio Iuris, 2020.

[10] L'interesse legittimo è una situazione giuridica di vantaggio che spetta ad un soggetto in ordine ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene (cfr. Cass. Civ. SS.UU., sent. 22 luglio 1999 n. 500). «Nel caso in cui il privato miri a impedire provvedimenti amministrativi che ledono le proprie situazioni soggettive, si parla di interesse legittimo oppositivo. Nel caso in cui, invece, sia diretto a conseguire uno specifico provvedimento amministrativo e le utilità sostanziali ad esso connesse, si parla di interesse legittimo pretensivo, che sorge, per esempio, in relazione a un'autorizzazione o a una concessione necessaria per intraprendere un'attività» L. Izzo, Interesse legittimo, 11 feb 2019, in www.studiocataldi.it. Sulla distinzione tra interessi legittimi oppositivi e pretensivi si rinvia a F.G. SCOCA (a cura di), Giustizia amministrativa, Giappichelli, 2017, p. 82 ss.

[11] La sentenza della Corte costituzionale n. 190 del 1985 ha rappresentato come dall'art. 700 c.p.c. sia lecito enucleare la direttiva che, le quante volte il diritto sia assistito dal fumus boni iuris e minacciato da pregiudizio imminente ed irreparabile provocato dalla cadenza dei tempi necessari per farlo valere in via ordinaria, spetta al giudice il potere di emanare i provvedimenti di urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito

tradizionale sistema della giurisdizione meramente demolitoria[12] risultava non più adeguato ad una tutela piena ed effettiva[13] oltre a risultare non pienamente satisfattivo degli interessi del ricorrente vittorioso in giudizio[14]. La lesione dell'interesse pretensivo, infatti, avviene ad opera di un provvedimento "negativo", produttivo di effetti solo giuridici. Ne consegue che l'annullamento o la sospensione del provvedimento "negativo" non sarebbero di per sé attributivi del "bene", in quanto il pregiudizio materiale non sarebbe eliminato dalla sospensione degli effetti del provvedimento, ma da un diverso esito del procedimento amministrativo. Si rendeva pertanto necessario un *facere* da parte dell'Amministrazione consistente nella riedizione del potere. Ciò che veniva richiesto al giudice era, pertanto, non più il solo accertamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato, ma anche, l'accertamento circa la fondatezza, o meno, della pretesa sostanziale dedotta dal ricorrente e la conseguente condanna dell'Amministrazione ad un *facere*.

Il cambio di rotta si è avuto grazie ad una pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, con il decreto cautelare n. 1 del 2000[15], rilevando una evidente lacuna normativa[16], ha affermato la possibilità per il giudice amministrativo di emanare provvedimenti cautelari che eccedano la mera sospensione degli effetti dell'atto impugnato («*senza tuttavia effettuare la scelta discrezionale che la legge riserva all'amministrazione*»)[17]. Gli approdi della giurisprudenza pretoria

[12] Mero annullamento dell'atto gravato o sentenza accertante l'illegittimità del silenzio inadempimento.

[13] Tra i tanti Autori che hanno commentato il principio dell'effettività della tutela, sia consentito il rinvio a R. CAPONIGRO, *Una nuova stagione per la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2012, ed *Il principio di effettività della tutela nel codice del processo amministrativo*, in Foro Amministrativo – CdS, 2011. Sul punto, si veda anche R. Giovagnoli, Effettività della tutela e atipicità delle azioni nel processo amministrativo, inwww.giustizia-amministrativa.it, 2013.

[14] In effetti, di fronte a provvedimenti di diniego espresso o nei casi di silenzio inadempimento, la tradizionale sentenza di annullamento del provvedimento o quella accertante l'illegittimità del silenzio non attribuisce in modo diretto al ricorrente vittorioso in giudizio.

[15] La V sez. del Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 2440 del 4 novembre 1999, considerato il carattere di massima delle problematiche poste dall'appello, ha ritenuto opportuno rimettere l'esame all'Adunanza Plenaria, in relazione alle ad una serie di questioni tra le quali, al punto c): «l'individuazione degli strumenti di tutela (cautelare e sommaria) dei crediti pecuniari dei titolari di farmacie convenzionate con il servizio sanitario nazionale, nell'ipotesi in cui si ritenga che tali controversie spettano alla cognizione del giudice amministrativo, sulla base di disposizioni costituzionalmente legittime».

[16] «Che può essere colmata solo attraverso un intervento legislativo, o, in alternativa, mediante una pronuncia di illegittimità costituzionale che adegui il sistema ai precetti degli art. 3 e 24 Cost.»

[17] In tal senso, fondamentale è stata anche la pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato la illegittimità, in relazione agli artt. 3, 24 e 113 Cost. (rifacendosi al rimedio apprestato in ambito processuale civile dall'art. 700 c.p.c.) dell'art. 21, ultimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, «*nella parte in cui, limitando l'intervento d'urgenza del giudice amministrativo alla sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato,*

sono stati poi recepiti con la riforma della giustizia amministrativa, di cui alla legge n. 205 del 2000, con la che riformulando l'art. 21, comma 7, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e quasi mutuando la formulazione letterale dell'art. 700 c.p.c., disponeva all'art. 3 che «il giudice amministrativo può adottare, sempre che ricorrano i presupposti richiesti, le "misure cautelari, compresa l'ingiunzione a pagare una somma, che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso"». Si sanciva così, anche in via legislativa, il principio di atipicità ed elasticità[18] delle tecniche di tutela cautelare nel processo amministrativo[19], principio poi accolto e fatto proprio dal Codice del processo amministrativo del 2010. Ad oggi, infatti, l'atipicità delle misure cautelari è sancita come regola ordinaria all'art. 55 del menzionato Codice dove si fa riferimento all'impiego di strumenti cautelari atipici – intendendo per tali tutte le misure che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso (compresa l'ingiunzione a pagare una somma in via provvisoria)[20].

La codificazione, quale completamento di un percorso che ha caratterizzato la legislazione e la giurisprudenza dell'ultimo decennio precedente, ha dunque ulteriormente valorizzato il ruolo del procedimento cautelare nell'ambito del processo amministrativo ponendo una maggiore attenzione alla realizzazione di un contraddittorio pieno, fissando termini

---

non consente al giudice stesso di adottare nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego, sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva, i provvedimenti d'urgenza che appaiono secondo le circostanze più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito, ogniqualvolta il ricorrente abbia fondato motivo di temere che durante il tempo necessario alla pronuncia di merito il suo diritto sia minacciato da un "pregiudizio imminente e irreparabile"».

[18] Secondo F. CINTIOLI, *L'esecuzione cautelare tra effettività della tutela e giudicato amministrativo*, in Dir. proc. amm., 2002, 58 ss., le misure cautelari non sono caratterizzate solo da atipicità ma anche da elasticità, intesa come attitudine alla protezione effettiva in sede cautelare delle varie situazioni soggettive poste all'attenzione del giudice. Per l'approfondimento della problematica si rinvia a VIOLA, *Riforma del processo civile e giudizio amministrativo: l'attenuazione del principio di strumentalità della misura cautelare*, in Giustizia amministrativa, 2006.

[19] Cfr. E. M. MARENGHI, *Unità dommatica e pluralità delle forme nella tutela cautelare fra sistema e non sistema*, in *La tutela cautelare nel processo amministrativo*, a cura di E.M. MARENGHI e S. PERONGINI, Salerno, 2008.

[20] «Tale sistema cautelare è sostanzialmente equivalente a quello garantito in ambito europeo dagli artt. 278 e 279 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea i quali, nello stabilire che i ricorsi proposti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea non hanno effetto sospensivo, dispongono tuttavia che la Corte, quando reputi che le circostanze lo richiedano, può ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato (art. 278) e, negli affari che le sono proposti, può ordinare i provvedimenti provvisori necessari (art. 279)»in R. CAPONIGRO, *La natura della posizione giuridica nella tutela cautelare atipica del giudizio amministrativo: dalla tutela cautelare alla tutela camerale*, Federalismi.it, 2015.

certi per l'udienza, rafforzando il rapporto di strumentalità con la fase di merito e da ultimo generalizzando la tutela cautelare c.d. *ante cusam*. Inoltre, ha introdotto dinanzi al giudice amministrativo il principio della pluralità delle azioni così come una maggiore articolazione delle pronunce di merito a conclusione del giudizio di cognizione al fine di garantire più ampia ed esaustiva possibilità di tutela delle varie posizioni giuridiche soggettive devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo[21].

2. Il sistema della tutela cautelare nel "nuovo" Codice del processo amministrativo

Premessi questi brevi cenni circa l'evoluzione della tutela cautelare, l'analisi delle caratteristiche delle misure cautelari non può che prendere le mosse dal Codice del processo amministrativo che raccoglie «un'articolata ed armonica disciplina, per la prima volta completa, volta a garantire una posizione di equilibrio tra le parti, rafforzando dunque la garanzia del contraddittorio e, al contempo, salvaguardando le esigenze di tempestività della tutela cautelare»[22]. Il legislatore, con il d.lgs. 104 del 2010, ha ampiamente disciplinato la fase cautelare alla quale sono dedicati gli articoli dal 55 al 62, Titolo II, Libro II[23]. Come si è già inteso, la tutela cautelare è volta a garantire una protezione rapida in modo da evitare che il protrarsi del giudizio vada a detrimento della parte che ha ragione, senza ledere le esigenze istruttorie e la pienezza del contraddittorio.

La normativa nazionale si presenta oggi generalmente atipica sia in primo grado sia dinanzi al Consiglio di Stato quale giudice d'appello, rappresentando la cautela, tanto nel tempo in cui viene accordata quanto

[21] In altri termini, così come l'azione di annullamento è solitamente satisfattiva dell'interesse legittimo oppositivo, mentre di per sé sola non è pienamente satisfattiva dell'interesse legittimo pretensivo, con la conseguente necessità dell'ampliamento del ventaglio delle azioni a tutela e dei contenuti delle conseguenti pronunce, la sospensione interinale dell'efficacia dell'atto impugnato, vale a dire la tutela cautelare considerata tipica, è solitamente medio tempore esaustiva dell'interesse legittimo oppositivo, mentre di per sé non è certamente idonea ad assicurare la protezione interinale all'interesse legittimo pretensivo, con la conseguente necessità di prevedere forme di tutela cautelare atipica, vale a dire diverse dalla tradizionale ed alternative in quanto non limitate alla sospensione dell'atto.

[22] Relazione al codice d.lgs. 104/2010.

[23] Cfr. l'interessante contributo di M. ALLENA – F. FRACCHIA, Il ruolo e il significato della tutela cautelare nel quadro del nuovo processo amministrativo delineato dal D.LGS. 104/2010, Dir. proc. amm., fasc.1, 2011.

nel contenuto oggettivo in cui si concretizza, «uno strumento indispensabile affinché il processo amministrativo risponda ai requisiti del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., ove il giusto processo è anzitutto garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale prestata»[24].

I caratteri principali della tutela cautelare sono tratteggiati dall'art. 55 c.p.a. che ne individua, inoltre, la funzione strumentale e servente, e se del caso anticipatoria, rispetto agli effetti dell'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso. La prima caratteristica è, dunque, la strumentalità[25] quale ontologica relazione che lega l'utilità conseguita attraverso la misura cautelare a quella conseguibile con la pronuncia sul merito, pur rimanendo i due giudizi autonomi. Dal punto di vista funzionale, dunque, la misura cautelare, essendo preordinata ad assicurare temporaneamente gli effetti della decisione di merito, non può produrre effetti diversi o maggiori di quelli ottenibili con quest'ultima[26]. La seconda fondamentale caratteristica è la c.d. interinalità o transitorietà degli effetti, per cui la misura cautelare è naturalmente destinata ad essere sostituita dalla pronuncia di merito[27]. Terzo, ma non meno importante, connotato delle misure cautelari è rappresentato dall'atipicità: il legislatore fa, infatti, generico riferimento all'emanazione di «misure

[24] M. Ricciardo Calderaro, *La comparazione degli interessi nel giudizio cautelare amministrativo. Un nuovo modo di valutare i presupposti processuali*, in Federalismi.it, 2020 ed il richiamo in nota in Foro it., 2004, IV, 541 ss. ad A. BARONE: «con tale ordinanza la Corte di Giustizia ha statuito che la disciplina comunitaria sugli appalti pubblici di forniture e di lavori deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono tenuti a conferire ai loro organi competenti a conoscere dei ricorsi la facoltà di adottare, indipendentemente dalla previa proposizione di un ricorso di merito, qualsiasi provvedimento provvisorio, compresi quelli intesi a sospendere la procedura di aggiudicazione pubblica dell'appalto».

[25] La natura strumentale del processo cautelare emerge altresì dalla circostanza che la fissazione del merito rappresenta una condizione di procedibilità per il giudizio cautelare, nonché dal fatto che nella decisione del giudizio cautelare viene fissata anche l'udienza del giudizio di merito. Ulteriore indice della strumentalità si ravvisa nella situazione che la decisione cautelare non influenza, né vincola in alcun modo il giudizio di merito che può disattendere il contenuto del provvedimento cautelare.

[26] Si veda, tra gli altri, R. VILLATA, F. GOISIS, Commento all'art. 21, l. TAR, Sez. VI, in A. ROMANO, R. VILLATA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2009, 712, sottolineano come, «in sostanza, la tutela cautelare dovrebbe ritenersi strumentale a quella offerta dal giudizio di cognizione sia sul piano strutturale (i provvedimenti cautelari sono emanati provvisoriamente, in attesa della necessaria decisione del ricorso, che ne caduca gli effetti), che su quello funzionale (la misura cautelare deve essere strettamente funzionale, e quindi parametrata, a quella ottenibile in sede di giudizio di cognizione), senza assicurare diversi ed ulteriori beni della vita, rispetto a quelli derivabili dalla sentenza finale del giudizio di cognizione».

[27] Tale connotato viene tuttavia affievolito dalla previsione dell'art. 55, II comma c.p.a. secondo cui, qualora dalla decisione del giudizio cautelare derivino effetti irreversibili, il giudice può disporre una cauzione, anche mediante fideiussione, cui subordinare la concessione o il diniego della misura, salvo quando la domanda cautelare attenga a diritti fondamentali della persona o ad altri beni di primario rilievo costituzionale.

cautelari che appaiano, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso»[28].

Per quanto riguarda i presupposti, i requisiti necessari affinché venga concessa la tutela cautelare, il codice fa riferimento al *fumus boni iuris* ed al *periculum in mora*, i quali entrambi devono coesistere[29]. Il primo, esprime l'esigenza di una probabile fondatezza del ricorso[30], il che significa che l'ordinanza cautelare dovrà, a seguito di un sommario esame, indicare i profili che portano ad una valutazione prognostica sulla fondatezza del ricorso. Il *periculum*[31] indica invece l'idoneità del provvedimento ad arrecare al suo destinatario un pregiudizio che sia attuale, grave ed irreparabile, nelle more del giudizio di merito[32].

Il codice, effettuando una sistemazione organica della materia cautelare, procede ad una suddivisione delle misure cautelari che si articola in tre tipologie, caratterizzate, rispettivamente, da tempi e modalità differenti a seconda dal grado di urgenza: l'art. 55 c.p.a. disciplina la misura cautelare

[28] Art. 55 co. 1 c.p.a.

[29] «La valutazione sulla esistenza del fumus è logicamente anteriore rispetto a quella sul periculum. È possibile che esista il fumus ma non il periculum, in quanto la valutazione del primo è indipendente dalla sussistenza del pregiudizio grave ed irreparabile ma non potrà a rigore dirsi che esista il periculum una volta negata l'esistenza del fumus, in quanto la sussistenza del pericolo non può prescindere dalla valutazione prognostica positiva sulla fondatezza del ricorso». «Non è raro [tuttavia] che alcuni giudici amministrativi, specialmente di primo grado, sospendano l'esecuzione del provvedimento a prescindere dalla valutazione del fumus boni iuris, motivando solo ed esclusivamente in riferimento al periculum ed all'esigenza di mantenere inalterata la situazione di fatto sino alla trattazione in udienza pubblica del merito del ricorso» M. Ricciardo Calderaro, *La comparazione degli interessi nel giudizio cautelare amministrativo*, cit.

[30] Così, ad esempio, Cons. Stato, Sez. IV, 24 febbraio 2011, n. 1240, in Foro amm. CdS, 2011, 439; Cons. Stato, Sez. V, 16 ottobre 2006, n. 6134, in Foro amm. CdS, 2006, 2835; da ultimo, si v. anche Cons. Stato, Sez. IV, 15 giugno 2020, n. 3508 e T.A.R. Calabria, Catanzaro, 25 giugno 2020, n. 1135, in www.giustizia-amministrativa.it. Il fumus boni iuris, laddove in sede cautelare venga sollevata una questione di legittimità costituzionale, può essere altresì identificato nel dubbio sulla legittimità costituzionale della legge applicata dall'Amministrazione; la concessione della misura cautelare comporta, a sua volta, la non applicazione della legge ordinaria rispetto al caso concreto: sul punto v. A. TRAVI, Tutela cautelare e giudizio di legittimità costituzionale, in Giur. cost., 2014, 3249 ss.

[31] Così M.V. LUMETTI, *Processo amministrativo e tutela cautelare*, Padova, Cedam, 2012, secondo cui il periculum in mora si può configurare sia come pericolo da infruttuosità che come pericolo di tardività: per il primo si intende il pericolo che, durante il tempo necessario per lo svolgimento del processo a cognizione piena, sopraggiungano fatti tali da rendere impossibile o molto più difficoltosa la concreta possibilità di attuazione della sentenza. Per pericolo da tardività si intende, invece, il pericolo che sia la mera durata del processo a provocare il pregiudizio e lo stato di insoddisfazione del diritto, a causa del procrastinarsi del tempo di definizione della vertenza.

[32] Va dato atto della posizione di alcuni autori, secondo cui « Non è più sufficiente valutare in astratto se questo pregiudizio effettivamente sia sussistente, ma è necessario che il giudice amministrativo compia una valutazione complessiva ove tenga conto di tutti gli interessi sottostanti alla fattispecie dedotta in giudizio, bilanciandoli alla luce delle peculiarità del caso di specie» M. Ricciardo Calderaro, *La comparazione degli interessi nel giudizio cautelare amministrativo*, cit. Cfr. inoltre E. FOLLIERI, Effettività della giustizia amministrativa nella tutela cautelare, in Foro amm. Tar, 2003, 1117 ss. D'altronde, la tutela cautelare è tema particolarmente permeabile al diverso atteggiarsi delle posizioni sostanziali: sul punto cfr. G. PASTORI, Per l'unità e l'effettività della giustizia amministrativa, in Riv. dir. proc., 1996, 919 ss. Quanto espresso sinora si pone in assoluto disaccordo con l'opinione espressa da G. ROMEO, *L'effettività della giustizia amministrativa: principio o mito?*, in Dir. proc. amm., 2004, 653 ss., secondo cui il potere cautelare oggi sarebbe un potere che non incontra limiti nel suo esercizio: la comparazione degli interessi, che aggrava l'iter motivazionale del giudice amministrativo, dimostra esattamente il contrario.

collegiale che viene disposta in caso di "pregiudizio grave e irreparabile"; all'art. 56 c.p.a. si trova la disciplina della misura cautelare monocratica (in corso di causa) prevista in casi di "estrema gravità e urgenza"; ed in fine all'art. 61 viene prevista una tutela cautelare c.d. *ante causam*[33] emessa in casi estremi di "eccezionale gravità e urgenza", a prescindere dall'instaurazione del merito, prima ancora del deposito del ricorso.

Senza scendere nel dettaglio della struttura del procedimento cautelare, basti qui ricordare che la proposizione dell'istanza di fissazione del merito ha assunto funzione di vera e propria condizione di procedibilità dell'azione cautelare, tanto per la tutela collegiale che per quella presidenziale monocratica (salvo che questa debba essere presentata d'ufficio). Inoltre, l'ordinanza con la quale viene disposta la misura deve contenere l'indicazione dell'udienza di merito, da celebrarsi entro un anno.

Infine, la misura cautelare è destinata a perdere ogni effetto con la definizione del merito del giudizio, qualunque sia la tipologia di sentenza adottata (che si tratti di una sentenza di merito, ovvero che si tratti di una sentenza di cessazione della materia del contendere o di improcedibilità).

Ultimo, ma necessario, elemento caratterizzante la tutela cautelare in sede amministrativa che pare opportuno affrontare, è quello dei motivi aggiunti. La norma di riferimento è l'art. 60 c.p.a. che, in attuazione del principio di economia processuale e nel rispetto del diritto di difesa, si occupa di disciplinare la definizione del giudizio cautelare a mezzo di sentenza in forma semplificata, emessa in camera di consiglio «purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso,[…sia] accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria […] salvo che una delle parti dichiari che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di

[33] L'introduzione di questa misura, nell'ordinamento nazionale, si deve all'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che l'ha ritenuta necessaria per assicurare una effettiva tutela del singolo. La tutela cautelare ante causam, inizialmente prevista per il solo contenzioso in materia di contratti pubblici dall'art. 245 del d.lgs. n. 163 del 2006, è stata introdotta nell'ordinamento nazionale a seguito dell'ordinanza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sezione I, 29 aprile 2004, pronunciata sulla domanda pregiudiziale proposta ex art. 234 Trattato CE dal Tar Lombardia, Sezione staccata di Brescia. Interessante in proposito quanto scritto da M. FRACANZANI, *Annullamento dell'aggiudicazione e sorte del contratto nel nuovo processo amministrativo: dall'onere di impugnazione alla pronuncia di inefficacia*, in www.giustiziaamministrativa.it.

giurisdizione»[34]. Tale possibilità, già introdotta con la legge 205 del 2000 rappresenta, probabilmente la più chiara manifestazione del nuovo ruolo assunto dal giudice quale interlocutore necessario dell'amministrazione e «rende più strette le influenze reciproche tra realtà procedimentale e realtà processuale»[35].

L'ordinanza con cui si conclude il procedimento cautelare ha essenzialmente carattere giudiziale e, in qualità di rimedio accessorio ed incidentale rispetto al giudizio principale cui si riferisce, costituisce estrinsecazione del più ampio potere – spettante al g.a. – di sindacato di legittimità e di annullamento degli atti illegittimi. A conferma di ciò sta la previsione dell'appellabilità del provvedimento cautelare ex art. 62 c.p.a.[36]

3. Le ordinanze c.d. propulsive e la riedizione del potere discrezionale. Il *remand* nel procedimento cautelare

Il dibattito, mai sopito in seno a dottrina e giurisprudenza, circa i rapporti tra la pronuncia del giudice amministrativo ed esercizio (*rectius* ri-

[34] Art. 60 c.p.a.

[35] Cfr. F. Cintioli, L'esecuzione cautelare tra effettività della tutela e giudicato amministrativo, in Dir. proc. amm., fasc.1, 2002.
Sulla nozione di «procedimento aperto» cfr. F. Pugliese, Nozione di controinteressato e modelli di processo amministrativo, Napoli, 1989, 298. Cfr., altresì, V. Caianiello, Rapporti tra procedimento amministrativo e processo, cit., 241; Id., Riflessioni sull'art. 111 cit., p. 53. Rileva che ormai risale ad un quarto di secolo fa l'idea della discontinuità tra procedimento amministrativo e processo: Cassese, Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni, in I Garanti delle regole, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996, 222; in particolare l'a. osserva quanto segue: «non vi è procedimento amministrativo di qualche rilevanza che non termini in un processo amministrativo, stabilendo una continuità procedimento-processo che finisce inevitabilmente per coinvolgere il g.a. nell'amministrazione».

[36] Per proporre appello, nello specifico, è previsto un duplice termine: termine breve, di 30 giorni dalla notificazione dell'ordinanza; un termine lungo di 60 giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza non pubblicata. Una volta notificato, l'appello deve poi essere depositato nel termine di cui all'articolo 45, cioè nel termine di 30 giorni. Sull'impugnazione il Collegio decide in camera di consiglio con ordinanza. L'ordinanza di accoglimento che dispone misure cautelari è trasmessa a cura della segreteria al primo giudice. Tanto sancito, con la norma in oggetto il legislatore richiama una serie di previsioni relative al giudizio cautelare di primo grado, che dunque troveranno applicazione anche nell'ambito dell'appello cautelare. *Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 2587 del 30 aprile 2018*: «Le istanze di riproposizione (anche in termini ampliativi) dell'istanza cautelare per allegati "mutamenti nelle circostanze" in tesi sopravvenuti alla decisione, da parte del Consiglio di Stato, di un appello cautelare devono comunque proporsi davanti al giudice competente per il merito e presso cui pende la causa, ossia il Tar, salva l'ordinaria facoltà di impugnazione della relativa decisione ai sensi dell'art. 62 c.p.a. Le domande di riproposizione (anche in termini ampliativi) dell'istanza cautelare per allegati "mutamenti nelle circostanze" in tesi sopravvenuti alla decisione, da parte del Consiglio di Stato, di un appello cautelare devono comunque proporsi davanti al giudice competente per il merito e presso cui pende la causa, ossia il Tar, salva l'ordinaria facoltà di impugnazione della relativa decisione ai sensi dell'art. 62 c.p.a. (dichiara inammissibile l'istanza). Il Consiglio di Stato adito in appello cautelare ha, di regola, una cognizione meramente incidentale, ossia limitata al solo scrutinio della specifica delibazione cautelare assunta in prime cure ed oggetto di impugnazione (art. 62, comma 1, c.p.a.). Tale carattere della cognizione cautelare del Consiglio di Stato trova un preciso fondamento di diritto positivo nel mancato richiamo dell'art. 58 c.p.a. da parte dell'art. 62, comma 2, c.p.a. (dichiara inammissibile l'istanza)».

esercizio) del potere amministrativo trova nel procedimento cautelare fertile terreno. Infatti, è proprio a seguito dello sviluppo della tutela delle posizioni di interesse legittimo pretensivo, e della connessa esigenza di ricercare forme di tutela alternative, che sono state introdotte nell'ordinamento misure cautelari atipiche. Innovazione che ha comportato un cambio di fisionomia della fase cautelare che, da strumento conservativo del re *adhuc integra*, è divenuta mezzo di propulsione della successiva attività amministrativa[37]. Pertanto, queste misure si caratterizzano per essere tecniche di tutela interinale, strumentali all'eventuale sentenza di accoglimento nel merito, che hanno effetti non solo demolitori dell'atto impugnato, ma anche di conformazione del potere amministrativo da riesercitare.

Strumento principe di siffatta tutela interinale sono le ordinanze propulsive a carattere sospensivo-ordinatorio con le quali il giudice amministrativo va oltre la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, richiedendo, per soddisfare la pretesa del ricorrente, un *quid pluris* ovvero un *agere* all'Amministrazione interessata, la quale viene così sollecitata a riesaminare la vicenda *sub iudice* e dunque a riesercitare il proprio potere. Tutto ciò, al fine di ottenere un atto possibilmente satisfattivo, ovvero nuovamente negativo, emendato dai vizi prima facie delibati in via sommaria[38], di tipo istruttorio, procedimentale o anche sostanziale. Si parla a tal proposito della tecnica del c.d. remand (id est, l'accoglimento della domanda cautelare ai fini del riesame)[39] che costituisce un sistema di tutela cautelare caratterizzato proprio per il fatto di rimettere in gioco l'assetto di interessi definiti con l'atto impugnato, restituendo

[37] N. SAITTA, *Sistema di giustizia amministrativa*, 2012, il quale pone in rilievo che, «quando "sospendeva" un silenzio rifiuto ovvero un rigetto esplicito, il giudice cautelare non poteva sospendere la produzione di effetti materiali, che non c'erano, ma, in realtà, ordinava all'amministrazione di riesaminare l'istanza del privato, con la possibilità di rigettarla di nuovo motivando diversamente, ovvero di esaminarla ex novo quando non lo avesse ancora fatto».

[38] La PA è così chiamata a riedire il proprio potere, seguendo il tracciato di legittimità individuato dal giudice amministrativo, con l'unico limite di non ripetere l'illegittimità evidenziata con il provvedimento impugnato Cfr., sul punto, Cons. St., Sez. VI, sent, n. 10230 del 21 novembre 2022 e.

[39] Consiglio di Stato sez. IV, 29/04/2022, n.3397 «È proprio in ragione dell'inutilità della sospensione dei provvedimenti con effetti negativi o di silenzio rifiuto e alla luce della maturata consapevolezza secondo cui non è sufficiente il mero effetto demolitorio dell'atto impugnato, per soddisfare l'interesse pretensivo bisognoso di tutela, necessitando quest'ultimo di un effetto anche conformativo sul potere amministrativo riesercitato, che si parla della tecnica del c.d. remand».

all'Amministrazione l'intero potere decisionale iniziale, senza pregiudicarne il risultato finale[40]. Tale forma di tutela si attua attraverso le ordinanze propulsive, le quali anticipano in un certo senso quella che sarà la decisione nel merito e consistono in uno stimolo rivolto all'Amministrazione che deve rinnovare ovvero rivalutare il provvedimento impugnato, vestendolo di altro contenuto, sulla base di quanto emerso in fase cautelare ed esternato nelle indicazioni contenute nella motivazione dell'ordinanza. In altre parole, il nuovo atto sostituisce quello impugnato sia qualora ne riproduca il contenuto precettivo, confermando il rifiuto" bene della vita" demandato, sia quando viceversa modifica la volontà precedentemente espressa e attribuisce il bene al soggetto che vi aspira.
Sull'ammissibilità e sull'armonizzabilità di queste ordinanze non si è mai giunti ad un pieno riconoscimento a livello del dibattito dottrinale e pertanto, nel tempo si sono contrapposte essenzialmente due tesi: da una parte, il Consiglio di Stato[41] ha in passato ritenuto che il *remand* tradirebbe i connotati ontologici della misura cautelare, scontrandosi, da un lato, con la strumentalità del procedimento rispetto alla definizione del giudizio nel merito qualora l'utilità conseguibile in tale fase dovesse poi risultare sproporzionata rispetto al merito e, dall'altro, con il carattere dell'interinalità.

Alla stregua di questo indirizzo, si riteneva che in caso di impugnazione di provvedimento negativo, il giudice amministrativo in sede cautelare potesse solamente adottare autonome misure d'urgenza a contenuto positivo-sostitutivo[42] dirette ad anticipare gli effetti dell'atto inizialmente

[40] Per un modello generale di sindacato sulle valutazioni tecniche: il curioso caso degli atti delle autorità indipendenti, in Dir. amm., 2020, 97 ss.; F.G. SCOCA - F. DEGNI, *Autorità amministrative indipendenti e sindacato giurisdizionale: il complesso rapporto tra esercizio del potere ed effettività della tutela*, in Giustamm.it., 2021.
[41] Cons. Stato, Ad. Plen., 5 settembre 1984, n. 17, in *Foro amm*., 1984, 1561 «È quanto costantemente sostenuto dallo stesso Consiglio di Stato attento ad evidenziare che "nel processo amministrativo il giudizio cautelare ha vita processuale autonoma, ma non produce utilità sostanziali diverse o superiori rispetto a quelle che può procurare alla parte la decisione di merito, i cui effetti essa tende a preservare nel tempo": il giudizio cautelare, quindi, è autonomo dal giudizio di merito "solo sotto l'aspetto processuale e non anche sotto il profilo sostanziale", non potendo produrre "utilità finali diverse e comunque disomogenee da quelle che la decisione di merito può procurare alla parte"». R. Garofoli- G. Ferrari, Manuale di diritto amministrativo, cit.
[42] Attraverso le quali il giudice adotta direttamente le determinazioni necessarie ad evitare che il tempo occorrente per la definizione del giudizio frustri irrimediabilmente l'interesse dedotto dal ricorrente, così sortendo un effetto di temporanea ed anticipata produzione degli effetti propri del provvedimento dallo stesso invocato e negato dall'amministrazione.

negato dall'amministrazione, in attesa della definizione del giudizio nel merito[43].

Tale risalente tesi, imperniata sul previgente indirizzo restrittivo e meramente demolitorio del processo amministrativo, non sembra essere oggi condivisibile, tanto meno alla stregua dell'attuale disciplina dettata dal Codice orientato verso un accertamento giudiziale che coinvolga tanto l'atto quanto il rapporto intercorrente tra parte privata e parte pubblica.

Altra tesi, sostenuta da subito da molti giudici amministrativi di primo grado, più propensi a ritenere ammissibile il *remand*, successivamente patrocinata anche dallo stesso Consiglio di Stato[44], ritiene superabili gli esposti dubbi emersi in merito all'utilizzabilità, nel processo amministrativo, di siffatta tecnica cautelare. Osservano infatti i giudici, che devono ritenersi ammesse, stante il vigente principio dell'atipicità della tutela cautelare, «le misure cautelari propulsive consistenti nell'ordine, rivolto all'amministrazione, di esercitare nuovamente una determinata potestà, onde pervenire all'adozione di un atto, emendato dai vizi riscontrati in sede di cognizione giurisdizionale»[45]. Infatti, in relazione ai limiti tradizionalmente individuati, da un lato, nei caratteri di strumentalità ed interinalità, dall'altro, nell'esigenza di evitare che il giudice della cautela sconfini in ambiti normalmente di esclusiva pertinenza della pubblica amministrazione, giova tener conto del contenuto e degli effetti che saranno propri dell'eventuale decisione che, qualora sia volta ad accogliere nel merito il ricorso proposto avverso un atto negativo, costituisce parametro cui avere riguardo in sede di individuazione dei possibili contenuti della misura interinale. Pertanto, alla luce della portata effettuale della decisione di merito, si ritiene che la misura cautelare che abbia riscontrato e dichiarato un profilo di ritenuta illegittimità del provvedimento amministrativo di diniego, non sembra assumere un contenuto esorbitante e legittimamente invita

[43] Cfr. Cfr. R. Garofoli- G. Ferrari, Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e speciale, Neldiritto Editore, 2021.
[44] V Sezione, sent. 19 febbraio 2007, n. 833.
[45] Cfr. Cfr. R. Garofoli- G. Ferrari, Manuale di diritto amministrativo, cit.

l'Amministrazione a pronunciarsi *ex novo* sull'originaria istanza volta al rilascio del provvedimento, giungendo eventualmente ad imporre l'adozione dello stesso allorché manchino ulteriori ragioni ostative, diverse da quelle estrinsecate nell'atto negativo sospeso[46]. In questo modo il giudice, lasciando in capo all'amministrazione spazi di autonomia e discrezionalità nella valutazione, «si limita a dichiarare, con l'invito ad una rimeditata riedizione del potere, un dovere comportamentale che, in quanto automaticamente proprio della sentenza di merito, ben può essere ricondotto, naturalmente in via anticipata e provvisoria, alla strumentale e servente misura cautelare»[47]. Pare peraltro non contraddetto il connotato dell'interinalità in quanto il nuovo e distinto provvedimento, adottato dall'amministrazione, non è destinato a sostituire quello originariamente impugnato né la misura cautelare è tale da assume ruolo assorbente della successiva funzione fisiologica alla dinamica processuale propria della decisione di merito. Anche in presenza di ordinanze propulsive permane, dunque, l'intrinseca precarietà degli effetti caratterizzanti la tutela cautelare, destinati a consolidarsi solo per effetto (e a condizione) del successivo accoglimento nel merito del ricorso.

In definitiva le ordinanze propulsive sono state ammesse e, sebbene, restino sostanzialmente irrisolti i nodi problematici relativi all'esatta individuazione dei limiti interni ed esterni, già oggetto di ampio dibattito dottrinale e di non poche dispute ed oscillazioni giurisprudenziali. Inoltre, il Codice del processo amministrativo non fa alcuna espressa menzione, né all'art. 55 né *aliunde*, all'istituto del c.d. "accoglimento della domanda cautelare ai fini del riesame", né si ravvisano espliciti divieti in tal senso, potendo talvolta sussistere ragioni di opportunità a favore dell'armonizzabilità della tecnica del remand[48].

[46] Cfr. Cfr. R. Garofoli- G. Ferrari, Manuale di diritto amministrativo, cit.
[47] Cit. p. 2068.
[48] Secondo Cons. St, Sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2475 (e successivamente, Tar Lazio, Roma, Sez: II quater, 27 luglio 2015, n. 10245).

3.1. Esito del giudizio e sorte del nuovo provvedimento a seguito del remand

Si è visto come, in nome del principio di legalità, prima, e del principio di effettività della tutela, poi, l'indipendenza e l'autonomia dell'Amministrazione sono state sempre più ridimensionate al fine di assicurare la serietà della funzione giurisdizionale. In questa prospettiva pare che il legislatore abbia scelto di aderire alla tendenza dottrinale secondo cui il potere esercitabile dal giudice in sede cautelare debba essere di natura analoga a quella del potere spettante al giudice di merito e quindi a quello dell'ottemperanza, ravvisando, pertanto, nel giudizio cautelare una ipotesi di giurisdizione amministrativa estesa al merito. Ciò vale, tuttavia, purché si tenga presente lo stretto collegamento tra la tutela cautelare e lo status quo. La misura cautelare deve dunque essere sempre revocabile e la sua esecuzione «*può essere legittimamente disposta solo a condizione che non dia luogo a situazioni irreversibili, ossia non determini una cristallizzazione tendenzialmente immodificabile della situazione controversa, consentendo di pervenire alla decisione finale re adhuc integra*»[49].

In quest'ottica, diventa centrale il ruolo assunto dal giudice, al quale viene conferita una posizione focale anche nella fase di esecuzione cautelare: nel sospendere l'efficacia dell'atto e nel richiedere un *agere* all'Amministrazione, il giudice amministrativo in un certo senso si sostituisce alla stessa. Si limano così l'autonomia e l'indipendenza dell'Amministrazione, per assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale.

Tuttavia, non può essere tralasciata una valutazione dei confini entro i quali collocare l'attività di riedizione del potere amministrativo e gli spazi di discrezionalità che restano in capo alla P.A. sulla base del provvedimento interinale e del suo rapporto con la pronuncia volta a definire il merito della medesima vicenda processuale[50].

[49] M.V. LUMETTI, L'esecuzione delle misure cautelari del giudice amministrativo, in Giustamm, n. 11-2003.
[50] Si v. G. DE GIORGI CEZZI, Sulla «inesauribilità» del potere amministrativo, nota a TAR Lecce, Sez. I, 7 febbraio 2002, n. 842, in Urb. e app., 955, ss., secondo la quale «Nel diritto pubblico l'esigenza propria del processo

In caso di rigetto del ricorso, il provvedimento che l'amministrazione aveva adottato in esecuzione dell'ordinanza propulsiva non può che perdere efficacia, la quale viene viceversa riacquistata dal precedente provvedimento (di diniego) impugnato. Attesa la precarietà delle misure cautelari, «la decisione di merito [in questi casi] non può che travolgere "non solo l'ordinanza di sospensione ma anche i provvedimenti successivi» adottati dall'Amministrazione in ossequio all'ordinanza stessa[51].

Qualora invece la sentenza sia favorevole all'accoglimento del ricorso, la stessa è come se confermasse la parte sospensiva dell'ordinanza e assorbisse la parte propulsiva atteso il dovere sopravvenuto in capo all'Amministrazione di conformarsi, in ottemperanza, al giudicato[52].

Giova qui richiamare una risalente ed ormai superata tendenza processuale ad impugnare separatamente la nuova determinazione che la P.A. poteva addurre reiterando il provvedimento negativo ma fondandolo su altre e diverse ragioni ostative al soddisfacimento dell'interesse legittimo pretensivo. In questo modo veniva instaurato un nuovo giudizio che poteva determinare il superamento del primo per perdita di interesse ad ottenere una decisione sul precedente ricorso. Oggi invece, la regola di preferire un unitario rapporto processuale che comprenda i successivi

amministrativo di colmare le asimmetrie che sul versante sostanziale connotano la relazione amministrazione-amministrato, porta sempre di più con sé la consapevolezza che l'azione proposta contro l'esercizio del potere abbia l'effetto di attrarlo definitivamente nell'orbita e dentro i fini della vita dell'individualità (il concreto interesse di cui si chiede la tutela) che nel processo trova rappresentazione, sottraendo l'amministrazione a quella condizione di soggetto che agisce in una sorta di iperuranio, senza spazio e senza tempo».

[51] Secondo Cons. St, Sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2475 (e successivamente, Tar Lazio, Roma, Seg. II quater, 27 luglio 2015, m. 10245), l'ordinanza per "il riesame" determina solo l'effetto di obbligare la Pubblica amministrazione a rideterminarsi formalmente, ma lascia intatta la sfera di autonomia sostanziale e la responsabilità della stessa, per cui non dà luogo ad alcuna inibitoria consentendo l'adozione di una nuova decisione confermativa ovvero di una determinazione, comunque, non satisfattiva del privato; essendo il "remand" una tecnica di tutela cautelare che si caratterizza proprio per rimettere in gioco l'assetto di interessi definiti con l'atto impugnato, restituendo quindi all'amministrazione l'intero potere decisionale iniziale, senza tuttavia pregiudicarne il risultato finale, il nuovo atto, quando non meramente confermativo, costituendo (nuova) espressione di una funzione amministrativa (e non di mera attività esecutiva della pronuncia giurisdizionale), porta ad una pronuncia di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere, ove abbia contenuto satisfattivo della pretesa azionata dal ricorrente, oppure d'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, trasferendosi l'interesse del ricorrente dall'annullamento dell'atto impugnato, sostituito dal nuovo provvedimento, a quest'ultimo. Si v. Cons. St., Sez. III, 14 marzo 2013, n. 1534 secondo cui il provvedimento, adottato in esecuzione di un'ordinanza cautelare del giudice amministrativo, non implica di per sé il ritiro dell'atto impugnato ed oggetto della pronuncia stessa e ha una rilevanza solo provvisoria in attesa che la decisione di merito accerti se l'atto stesso sia o no legittimo. La misura cautelare, infatti, non configura di norma una radicale consumazione della potestà amministrativa e l'effetto caducante dell'eventuale sentenza definitiva si estende comunque a tutti gli ulteriori atti adottati dalla P.A. a seguito dell'adozione dell'ordinanza cautelare. Si veda anche G. DE GIORGI CEZZI, *Esecuzioni di sentenze non sospese dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti*, in Il nuovo processo amministrativo dopo la l. 21 luglio 2000, n. 205, a cura di F. Caringella e M. Protto, 2001.

[52] Cfr. R. GAROFOLI- G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. p. 2071.

provvedimenti che l'Amministrazione abbia ad adottare con l'intento di regolare lo stesso rapporto sostanziale permettendo così al giudice (unico ed originario) di ampliare il proprio ambito cognitorio. Ne consegue la richiesta di una «pronuncia che, seppure formalmente di tipo demolitorio, assume sempre più le sembianze della verifica della fondatezza sostanziale della pretesa vantata dal ricorrente in sede amministrativa»[53]. È questa, in sintesi, la nuova disciplina dei motivi aggiunti prevista dal Codice del processo amministrativo.

Ulteriore possibile esito è quello che individua un'attività della P.A. ricollegabile all'istituto dell'autotutela. L'amministrazione può infatti decidere di rivalutare il proprio operato in senso pienamente satisfattorio per il privato ricorrente sulla base di uno stimolo solamente indiretto delle motivazioni sviluppate nell'ordinanza cautelare. Salva la verifica in concreto del carattere pienamente satisfattorio del nuovo provvedimento adottato spontaneamente dall'Amministrazione, in tale ipotesi, il giudizio è destinato ad estinguersi per sopravvenuta carenza di interesse. Va tuttavia opportunamente precisato che comunque la sopravvenuta carenza di interesse rispetto alla decisione nel merito deve essere ricondotta al legittimo esercizio *ex novo* del potere amministrativo che si sostanzia in un'attività di autotutela.

5. Conclusioni

In conclusione, si è visto come i caratteri essenziali di strumentalità ed interinalità delle misure cautelari rispetto alle decisioni di merito sono stati

[53] Come già anticipato, infatti, l'art. 21, comma 1, l. Tar, come riformulato dall'art. 1, 1. n. 205 del 2000, ha previsto esplicitamente che: "Tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti"; l'art. 43 c.p.a. dispone ora che "i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, ovvero domande nuove purché connesse a quelle già proposte. Ai morivi aggiunti si applica la disciplina prevista per il ricorso, ivi compresa quella relativa ai termini". T.A.R. Napoli, (Campania) sez. V, 09/06/2021, n.3909 - Il provvedimento adottato all'esito del remand rende improcedibile l'eventuale ricorso presentato avverso il precedente provvedimento «Il cd. "remand" rappresenta una tecnica di tutela cautelare, caratterizzata dal fatto di rimettere in gioco l'assetto di interessi definiti con l'atto gravato, restituendo quindi all'amministrazione l'intero potere decisionale iniziale, senza pregiudicarne il risultato finale; il provvedimento adottato all'esito del remand, peraltro, non costituisce una mera integrazione della motivazione del precedente, ma si configura come espressione di nuove ed autonome scelte dell'Amministrazione, in presenza delle quali deve applicarsi l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la sostituzione dell'atto impugnato a mezzo di un nuovo provvedimento, non meramente confermativo del precedente, rende improcedibile il ricorso».

nel tempo valorizzati per effetto delle modifiche introdotte, finanche in sede di codificazione, sulla scorta del cambio di prospettiva che ha caratterizzato l'evoluzione del ruolo assunto dal processo amministrativo nei confronti dei rapporti tra Amministrazione e amministrati. In tale contesto l'importanza della tutela interinale sta proprio nella qualità e speditezza del procedimento rendendo così concretamente attuabile il fondamentale principio costituzionale ed euro-unitario di effettività della tutela impedendo che si producano effetti irreversibili, gravi ed irreparabili, che possano determinare un danno al ricorrente, che verosimilmente abbia ragione, nel tempo intercorrente per la definizione del giudizio.

In definitiva, una soluzione compromissoria che includa, quali strumenti in mano al giudice, quello individuabile nella tecnica del remand in uno con l'ordinanza propulsiva, sembra essere, a parere di chi scrive, la più coerente e condivisibile alla luce dell'attuale quadro normativo. In effetti già a partire dalla legge 205 del 2000 sembrano essere superati i dubbi circa la piena legittimità delle ordinanze cautelari a tutela delle situazioni di interesse pretensivo, facendo sì che la funzione giurisdizionale si inserisca in modo dinamico nell'esplicarsi e nell'evolversi della funzione pubblica[54]. Orbene gli attuali orientamenti legislativo, dottrinale e giurisprudenziale, forniscono conferma della correttezza e della coerenza della tecnica del *remand* rispetto al sistema processuale amministrativo nel quale è inquadrato. Infatti, con l'ordinanza propulsiva, il giudice amministrativo sollecita la manifestazione di una nuova volontà amministrativa che riconsideri la fattispecie in corso di giudizio, destinandola, in uno alla prima, ad essere sottoposta al vaglio dello stesso giudice[55].

[54] Cfr. già S. CASSESE, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in I Garanti delle regole, a cura di S. CASSESE E C. FRANCHINI, Bologna, 1996, 222; in particolare l'autore osserva che «non vi è procedimento amministrativo di qualche rilevanza che non termini in un processo amministrativo, stabilendo una continuità procedimento-processo che finisce inevitabilmente per coinvolgere il g.a. nell'amministrazione».

[55] Contenuto potenzialmente "conformativo" del provvedimento giurisdizionale (nei confronti di un potere destinato a produrre effetti stabili), stante, peraltro, il divieto per il giudice di pronunciarsi su poteri non ancora esercitati (art. 34, comma 2, c.p.a.). cfr. N. BERTI, Diritto Processuale Amministrativo, fasc.1, 2022, nota a Consiglio di Stato, 27 aprile 2021, n.3385, sez. VI.

In tal modo, viene assicurata la continuità e la completezza dell'accertamento giudiziale − ormai esteso anche alla verifica della fondatezza della pretesa avanzata dal ricorrente nei confronti dell'amministrazione − e al contempo risultano inalterati e rispettati i limiti, ancora esistenti, concernenti il potere del giudice in sede cautelare, individuabili nei caratteri indefettibili della tutela stessa quali la strumentalità, incidentalità e necessaria provvisorietà.

Inoltre, appare fondamentale sottolineare nuovamente la crescente importanza che, nell'alveo del principio di atipicità della tutela cautelare e sommaria delibazione, assume la motivazione[56] del nuovo provvedimento che segue l'ordine, rivolto all'Amministrazione, di esercitare nuovamente una determinata potestà, onde pervenire all'adozione di un atto, emendato dai vizi riscontrati in sede di cognizione giurisdizionale[57]. Il tutto nell'ottica secondo la quale il processo deve pervenire a risultati certi in tempi ragionevoli, a costi accessibili e in un sistema organizzato in modo diffuso sul territorio[58].

[56] F. CARDARELLI, *La motivazione del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), Codice dell'azione amministrativa, Milano, 2010.
[57] Tar Lazio, Roma, sez. I, ord. 8 febbraio 2010, n. 1658.
[58] Così C.E. GALLO, *Servizio e funzione nella giustizia amministrativa*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2020, 73 ss.

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957
Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici
Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola
Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604
2022 - Anno XLIII

LA CORTE COSTITUZIONALE E IL REATO DI OMESSO VERSAMENTO DI RITENUTE D'ACCONTO: UN "CONCORSO DI COLPA" TRA ECCESSO DI DELEGA E MANCATI CONTROLLI DEL DELEGANTE.

di Giacomo Vivoli, Professore a contratto in Diritto dell'ambiente e Cultore della materia in Diritto pubblico – Università di Firenze.

Abstract (It): l'articolo approfondisce la sentenza della Corte costituzionale n. 175/2022 con la quale viene dichiarata incostituzionale una disposizione penale per eccesso di delega legislativa in violazione dell'art. 76 della Costituzione; la disposizione violava alcuni pilastri del diritto costituzionale penale quali la riserva di legge e il principio di stretta legalità; l'analisi si conclude evidenziando come anche i controlli parlamentari non si siano dimostrati idonei a rilevare le criticità.

Abstract (En): *this paper explores the judgment of the Constitutional Court no. 175/2022 with which a penal provision is declared unconstitutional for excess of legislative delegation in violation of art. 76 of the Constitution; the provision infringed some pillars of constitutional law such as the principle that certain matters only be governed by parliament ('riserva di legge') and the principle of strict legality in criminal matters; the analysis concludes by highlighting how even the parliamentary checks have not proved to be suitable for detecting the critical issues.*

Sommario:1. Il sospetto di illegittimità costituzionale: l'eccesso di delega; 2. L'ondivago percorso normativo sulle fattispecie penali imputabili al sostituto d'imposta; 3. Il contrasto in seno alla giurisprudenza di legittimità e il "*soccorso normativo*" del legislatore delegato; 4. La difesa statale: la natura interpretativa della disposizione; 5. La sentenza n. 175/2022 della Corte costituzionale: l'eccesso di delega e il "*concorso di colpa*" nei pareri rilasciati dalle Commissioni parlamentari.

1. Il sospetto di illegittimità costituzionale: l'eccesso di delega.

Con la sentenza n.175 del 2022 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 7, co. 1, lett. b) del D.Lgs. 158/2015 nella parte in cui aveva inserito nell'art. 10-bis, co. 1 del D.Lgs. 74/2000 le parole "*dovute sulla base della stessa dichiarazione o*"[1].

Il giudizio si inserisce nell'ampio scenario dei reati tributari ma in relazione a quei comportamenti posti in essere dal contribuente che si traducono "solo" con un mancato o un minor versamento di imposte che egli stesso "autoliquida" e dichiara; tale puntualizzazione, ossia il fatto che il problema sorga dalla mancata riscossione erariale di un debito regolarmente dichiarato, merita di essere evidenziata in quanto vi sono invece, è utile per marcare la differenza da altre fattispecie penali che implicano invece una "attivazione" da parte del contribuente la cui intensità può giungere sino ad ipotesi di dolo specifico finalizzato all'evasione con l'emissione e la registrazione di fatture per operazioni inesistenti; nel caso del reato su cui si focalizza il presente contributo, invece, il disvalore viene individuato nel mancato versamento di imposte dichiarate in assenza di un meccanismo artificioso in più preordinato a far sì che il debito d'imposta venga ridotto rispetto al suo importo "naturale".

La natura meramente omissiva accomuna due reati che, non previsti nel testo iniziale, sono stati poi introdotti successivamente nel D.lgs. 74/2000, la fonte di riferimento fondamentale in ambito penale in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto[2]; in ordine di tempo prima, in riferimento alle ritenute d'acconto, viene inserito l'art. 10-bis[3] e poi, dedicato all'imposta sul valore aggiunto, l'art. 10-ter[4]; entrambe le fattispecie sono concepite secondo una struttura concettuale comune[5] ossia prevedendo una soglia di tollerabilità annuale – che fissa il confine tra illecito amministrativo sconfina e reato – ed un termine entro il quale verificare l'eventuale superamento dell'importo massimo consentito.

In entrambi i casi viene sempre concesso al contribuente la possibilità di poter "ravvedersi" entro un congruo termine in modo da consentirgli di gestire eventuali contingenti difficoltà finanziarie; inoltre, quale corollario del fatto che il disvalore viene ravvisato solo nell'omesso versamento

[1] La sentenza ha dichiarato in via conseguenziale anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, co. 1, lett. a) del D.Lgs. 158/2015 che aggiungeva l'espressione «*dovute o*» alla rubrica dello stesso riferimento.

[2] Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205.

[3] Con l'art. 1, co. 414 della L. 311/2004 è stata disposta l'introduzione dell'art. 10-bis nel D.Lgs. 74/2002.

[4] Con l'art. 35, co. 7 del D.L. 223/2006 convertito in L. 248/2006 è stata disposta l'introduzione dell'art. 10-ter nel D.Lgs. 74/2002.

[5] La comunanza risultava più evidente nella prima versione dell'art. 10-ter in quanto rimandava esplicitamente all'art. 10-bis; il testo dell'art. 10-ter era infatti il seguente: «*La disposizione di cui all'articolo 10-bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa l'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo*».

dell'imposta è sempre possibile, anche in caso di consumazione del reato, evitare le conseguenze penali avvalendosi della causa di non punibilità prevista dall'art. 13 del D.Lgs. 74/2000 ossia a condizione che prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado il contribuente dimostri di aver estinto tutto il debito tributario, comprensivo di sanzioni ed interessi[6].

Le due fattispecie, IVA e ritenute d'acconto, presentano invece alcune difformità procedurali in funzione anche dei diversi adempimenti richiesti.

Una prima diversità può essere ravvisata nella soglia di punibilità annuale fissata attualmente in 250.000 euro[7] per l'IVA e in 150.000 euro per le ritenute d'acconto; una seconda distinzione opera nel termine entro il quale il reato si consuma, fissato nel 27 dicembre dell'anno successivo in relazione all'IVA ed entro la scadenza per l'invio della dichiarazione da parte del sostituto d'imposta – ossia il modello 770 – stabilita, attualmente, il 31 ottobre dell'anno successivo a quello di competenza.

Altra differenza procedurale è riscontrabile nella sequenza temporale tra adempimento previsto e consumazione del reato: in caso di omesso versamento Iva, l'invio da parte del contribuente della dichiarazione annuale[8] all'Agenzia delle entrate precede il termine previsto per la verifica della soglia di punibilità mentre in quello delle ritenute d'acconto è

[6] Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 74/2000, a seguito delle modifiche apportate con il D.Lgs. 158/2015, i reati di cui agli artt. 10-bis, 10-ter e 10-quater non sono punibili se «*prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti, anche a seguito delle speciali procedure conciliative e di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie, nonché del ravvedimento operoso*»; la versione originaria dell'articolo prevedeva invece solo una riduzione della pena sino alla metà (poi passata ad un terzo con il D.L. 138/2011) e la non applicazione delle sanzioni accessorie.

[7] La prima versione dell'art. 10-ter, rimandava all'art. 10-bis vigente *pro tempore* che fissava la soglia in 50.000 euro; in funzione di tale soglia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 80/2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-ter nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento IVA in base alla dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38. La Corte ravvisò la violazione dell'art. 3 della Costituzione in quanto alcune disposizioni vigenti *pro tempore* (segnatamente dichiarazione infedele e omessa presentazione della dichiarazione IVA) prevedevano soglie di punibilità più elevate per ipotesi di reato più gravi; nelle parole della Corte, «*[i]l contribuente che, al fine di evadere l'IVA, presenta una dichiarazione infedele, tesa ad occultare la materia imponibile, o non presenta affatto la dichiarazione, tiene una condotta certamente più "insidiosa" per l'amministrazione finanziaria – in quanto idonea ad ostacolare l'accertamento dell'evasione (e, nel secondo caso, a celare la stessa esistenza di un soggetto di imposta) – rispetto a quella del contribuente che, dopo aver presentato la dichiarazione, omette di versare l'imposta da lui stesso autoliquidata (omissione che può essere dovuta alle più varie ragioni, anche indipendenti da uno specifico intento evasivo, essendo il delitto di cui all'art. 10-ter a dolo generico). In questo modo, infatti, il contribuente rende la propria inadempienza tributaria palese e immediatamente percepibile dagli organi accertatori: sicché, in sostanza, finisce per essere trattato in modo deteriore chi – coeteris paribus – ha tenuto il comportamento maggiormente meno trasgressivo*». Successivamente, con l'art. 8, co. 1 del D.Lgs. 158/2015 è stato modificato l'art. 10-ter e stabilito che è punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo d'imposta successivo, l'IVA dovuta in base alla dichiarazione annuale, per un ammontare superiore a euro 250.000 per ciascun periodo d'imposta. La disposizione è ancora vigente anche se è da segnalare una strana "parentesi" aperta con il D.L., n. 124/2019 che aveva disposto all'art. 39, co. 1, lett. p) l'abbassamento della soglia di punibilità a 150.000 euro ma, quale deroga all'immediata entrata in vigore delle disposizioni di un decreto legge, veniva anche previsto nell'art. 39, co. 3 che le disposizioni previste ai commi precedenti avessero efficacia solo alla data di pubblicazione in G.U. della legge di conversione che, poi, non confermò la modifica dell'art. 10-ter.

[8] Termine fissato a fine aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

invece l'invio del modello 770 l'elemento che determina il perfezionamento del reato.
Ma l'elemento differenziale che preme più porre in evidenza e che assume rilievo nella decisione della Corte in commento consiste piuttosto nel rapporto "trilaterale" che caratterizza l'adempimento relativo alle ritenute d'acconto rispetto a quello "bilaterale" relativo all'imposta sul valore aggiunto.
Difatti, mentre ai fini IVA l'obbligo si assolve con l'invio annuale all'Agenzia delle entrate di una sola dichiarazione dove vengono riepilogate tutte le operazioni attive e passive rilevanti ai fini del tributo, l'adempimento relativo alle ritenute d'acconto è più articolato e si compone di due elementi: l'invio del modello 770 all'Agenzia delle entrate a cui si aggiunge però anche il rilascio da parte del sostituto, il datore di lavoro, della certificazione delle ritenute d'acconto trattenute al sostituito, il lavoratore.
Ed è proprio su questo doppio binario comunicativo che vede il sostituto come vertice e, per motivi diversi, l'Agenzia delle entrate ed i vari sostituiti come destinatari, rispettivamente, della dichiarazione 770 e delle comunicazioni che si fondano i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Tribunale ordinario di Monza nel procedere nei confronti del legale rappresentante di una srl che aveva omesso di versare ritenute d'acconto relative nell'anno 2015 per un importo superiore ai 150.000 euro perfezionando quindi, ai fini della soglia e del termine, l'ipotesi di reato prevista dall'art. 10-bis del D.Lgs n. 74/2002; tuttavia il legale rappresentante aveva sì inviato la dichiarazione annuale all'Agenzia delle entrate ma senza avere però rilasciato le comunicazioni ai sostituiti.
Il sospetto del rimettente si insinua in questo comportamento asimmetrico da parte della società in quanto mentre la versione originaria dell'art. 10-bis del D.Lgs. 75/2000 puniva l'omesso versamento se risultante "*dalla certificazione rilasciata ai sostituiti*", il successivo l'art. 7, co. 1, lett. b) del D.Lgs. 158/2015 avrebbe invece esteso la portata del precetto a casi diversi; in altri termini il giudice *a quo* rileva come ai fini della consumazione del reato la modifica legislativa, in funzione dell'inciso aggiunto «*dovute sulla base della stessa dichiarazione*», avrebbe reso superfluo verificare anche l'avvenuto rilascio o meno della certificazione ai sostituiti, condizione invece imposta dalla versione previgente.
Il dubbio del giudice *a quo* si inserisce nel diverso *humus* istituzionale e costituzionale che distingue il primo intervento legislativo, che aggiunge *ex novo* l'art. 10-bis nel D. Lgs. 74/2000, dal secondo, che invece integra il precetto con l'inciso sopra evidenziato; infatti, mentre il primo risulta

diretta espressione del Parlamento, il secondo è invece "mediato" tramite l'esercizio della delega legislativa.
In funzione dei rilievi così sintetizzati, l'ordinanza di rimessione, in disparte l'indubbia rilevanza della questione, ritiene vi siano fondati motivi per sospettare della legittimità dell'intervento governativo "integrativo" in riferimento agli artt. 3, 25 co. 2, 76 e 77 co. 1 della Costituzione; dubbi che la Corte condividerà dichiarando l'illegittimità della disposizione censurata per eccesso di delega e ritenendo assorbiti i profili di lesione in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

2. L'ondivago percorso normativo sulle fattispecie penali imputabili al sostituto d'imposta.

La Corte, al fine di inquadrare la prospettiva storica in cui inserire le censure del giudice rimettente, ritiene opportuno prima "fare ordine" e ricostruire l'*excursus* normativo della fattispecie incriminatrice oggetto del giudizio; come si avrà modo di verificare la ricostruzione evolutiva, da cui è possibile individuare alcune precise scelte di politica legislativa, appare utile anche per ricavare elementi che confutano le argomentazioni addotte dall'Avvocatura generale dello Stato che, in sintesi, riteneva infondato il vizio di eccesso di delega per la natura interpretativa della disposizione censurata, escludendo quindi che l'aggiunta dell'inciso avrebbe esteso la sua portata precettiva originaria.
Dopo che l'art. 260 del D.P.R. n. 645 del 1958 aveva previsto anche l'arresto sino a 6 mesi per l'omesso versamento in tesoreria delle ritenute operate[9] e, invece, il successivo art. 92, co. 3 del D.P.R. n. 602/1973 sanzionava con la multa l'omesso versamento[10] da parte del sostituto - o, al sussistere di alcune condizioni, anche solo il ritardo nel loro versamento[11] -, il primo intervento organico in materia reati tributari giunge con il D.L. 429/1982 convertito in L. 516/1982[12] (nota anche come "*manette agli evasori*").
Con tale intervento di riforma furono perseguiti due scopi: estendere il perimetro dei reati a casi che in precedenza ne erano esclusi ed inasprire,

[9] L'articolo 260, all'interno del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, stabiliva una doppia sanzione per chi non provvedeva al versamento in tesoreria «*delle somme dovute a titolo d'imposta o di acconto, in relazione a redditi altrui tassabili in via di rivalsa o soggetti a ritenuta d'acconto*»; l'intervento normativo prevedeva una sopratassa in misura tale all'importo non versato e inoltre puniva la condotta illecita «*con l'arresto fino a sei mesi qualora abbia già operato la ritenuta*».
[10] L'art. 92 co. 3 del DPR 602/73 stabiliva per chi, in un anno solare, non effettuava versamenti di ritenute alla fonte per un importo complessivo superiore a cinquanta milioni di lire, una multa «*da un quarto alla metà della somma non versata*».
[11] Infatti il periodo successivo della stessa disposizione aggiungeva che la stessa pena trovava applicazione anche nel caso di singoli versamenti alla duplice condizione che l'importo risultasse superiore a cinquanta milioni di lire e in presenza di un ritardo nel versamento di più di cinque giorni rispetto alla scadenza
[12] Recante norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto nonché per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria

per quelli invece già previsti, il regime sanzionatorio; inasprimento che in effetti caratterizzò anche i reati attribuibili al sostituto d'imposta.
Infatti, con l'art. 2, fu introdotto un regime sanzionatorio variamente articolato all'interno del quale, in funzione della diversa gravità attribuita dal legislatore al comportamento del sostituto, si operava una distinzione tra casi in cui il reato assumeva natura contravvenzionale (co. 1) da quelli in cui si configurava invece, per la prima volta, in forma delittuosa (co. 2).
In particolare, in relazione a quest'ultima, ai sensi dell'art. 2, co. 2 veniva punito con la reclusione da due mesi a tre anni chiunque non versasse all'erario le «*ritenute effettivamente operate*» a titolo di acconto o di imposta.
Il riferimento normativo viene radicalmente modificato dall'art. 3 del D.L. 83/1991 convertito con modifiche in L. 154/1991 con cui il legislatore individua uno spartiacque ben preciso: il mancato versamento delle ritenute perde la sua natura di fattispecie unica e vengono distinte due ipotesi diverse in funzione del rilascio o meno della certificazione ai sostituiti.
Ritenendo superfluo approfondire nel dettaglio le singole disposizioni oramai abrogate è opportuno però puntualizzare questa precisa scelta: il legislatore distingue e diversifica gli scenari che possono presentarsi in funzione delle violazioni negli adempimenti da porre in essere in capo al sostituto d'imposta ed individua come fattispecie più grave, di natura delittuosa, il caso in cui le ritenute sono anche certificate.
Segue poi un deciso ripensamento in materia quando, in attuazione della legge delega n. 205/1999, con il D.Lgs. 74/2000 si riorganizzò organicamente l'intero sistema penale e tributario depenalizzando anche alcuni reati ritenuti minori; e la scelta fu netta e precisa: escludere dal campo di applicazione del diritto penale qualsiasi comportamento di omesso versamento di ritenute d'acconto; esclusione *tout court* indipendentemente dal fatto che le ritenute risultassero certificate o meno.
Peraltro, come già ricordato in precedenza[13], l'esclusione dell'omesso versamento di imposte dal campo di applicazione penale fu un principio generale che, almeno in prima battuta, caratterizzò tutto l'impianto normativo che attribuiva rilevanza solo a quei comportamenti che implicassero un comportamento "attivo" da parte del contribuente; un *quid pluris* oltre il mancato versamento delle imposte.
Il giudice *a quo* non manca di rilevare la filosofia originaria del D.Lgs. 74/2000 dove nell'ordinanza di rimessione evidenzia come l'assetto iniziale fosse «*calibrato su fattispecie di evasione oggettivamente organizzate sulla presentazione di una dichiarazione annuale connotata da*

[13] *Supra* par. 1.

profili di fraudolenza, e soggettivamente orientate da dolo specifico di evasione, accanto a tre incriminazioni collaterali – artt. 8, 10 e 11 – svincolate dal momento dichiarativo ma colorate da evidente attitudine lesiva».

Riflessione che funge da premessa per constatare che la successiva scelta di reintrodurre la fattispecie di omesso versamento di ritenute certificate ai sensi dell'art. 1, co. 414 della L. 311/2004 (legge finanziaria 2005) risultasse "*eccentrica*" rispetto all'impianto concettuale originario del D.Lgs. 74/2000; l'estensione del catalogo dei reati a casi di mero omesso versamento di imposte è quindi un evidente segnale di ripensamento in materia da parte del legislatore.

Per quanto interessa infatti, con la L. 311/2004 è stato aggiunto *ex novo* l'art. 10-bis del D.Lgs. 74/2000 che così disponeva: «*è punito con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta*».

Il tenore della disposizione, rimasta inalterata sino al D.Lgs. 152/2015, sembrerebbe escludere dall'ambito penale i mancati versamenti di ritenute che non fossero anche stati certificati ai sostituiti; il dato letterale pare deporre in tal senso nel parlare di «*ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti*»; pertanto, almeno dalla lettura ermeneutica più evidente, il legislatore, nell'ottica del ripensamento già evidenziato, inserisce la nuova ipotesi di reato attribuendo al rilascio della certificazione ai sostituiti un significato ben preciso: è la condotta che funge da spartiacque tra applicazione di sanzioni amministrative o penali.

Ma tale scelta, rimessa alla libera discrezionalità del legislatore ed eventualmente sindacabile sotto il profilo della uguaglianza/ragionevolezza, non può essere stata fatta senza avere contezza della precedente distinzione già operata in passato con il D.L. 83/1991 e senza quindi valutare come la novità si potesse inserire nel complesso delle disposizioni già contenute nel D.Lgs. 74/2002; in altri termini l'art. 10-bis non può che essere frutto di una precisa scelta di politica criminale in base alla quale il legislatore ha ritenuto punibili con sanzione penale soltanto i mancati versamenti di ritenute d'acconto previa ulteriore verifica del rilascio della loro certificazione[14].

[14] Anticipando una affermazione della Corte nella sentenza n. 175/2022, limpida risulterà la puntualizzazione che «*determinante al fine della rilevanza penale della condotta omissiva del mancato pagamento delle ritenute era che queste stesse fossero state certificate dal sostituto ai sostituiti; ciò completava la fattispecie e l'elemento oggettivo del reato*» (c.i.d. 6); anche la Corte di Cassazione penale a sezioni unite nella sentenza n. 24782/2018 sul punto non avrà alcun dubbio affermando che «*solo le ritenute che risultino, ovvero siano attestate, dalle certificazioni predette sono quelle idonee ad attingere il grado di disvalore penale considerato*

E' in questa traiettoria normativa, dal percorso ondivago, che si inserisce la L. 23/2014 che delegava il Governo a revisionare il sistema fiscale e, in particolare, quello "*sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti*"; tra i criteri indicati nell'art. 8 risulterà avere poi un peso rilevante nella valutazione della Corte la possibilità «*di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità*»[15].
Si giunge quindi al D.Lgs. 158/2015, le cui lett. a) e b) dell'art. 7, co. 1 intervengono sull'art. 10-bis integrandone, rispettivamente, rubricazione e contenuto; in termini sostanziali in quest'ultimo viene aggiunto l'inciso "*dovute sulla base della stessa dichiarazione o*" con l'effetto, di cui dubita il giudice *a quo*, di estendere il perimetro del reato a casi prima non previsti; difatti l'utilizzo della congiunzione "o" e l'espressione aggiunta – vale a dire il riferimento alla dichiarazione dei sostituti d'imposta – sembra rendere autonoma e autoconsistente la nuova fattispecie rendendo così perseguibile penalmente ciò che prima risultava un illecito amministrativo; occorre inoltre ricordare come il legislatore, nello stesso tempo, abbia anche ritenuto di alzare significativamente la soglia di punibilità annuale che viene infatti portata da 50.000 a 150.000 euro.
L'intervento del legislatore delegato risulta offrire quindi un segnale ambiguo perché da un lato restringe oggettivamente il campo di applicazione della fattispecie – con l'innalzamento della soglia – ma dall'altro sembra invece estenderne la portata considerando penalmente punibili casi che in precedenza non lo erano.
Ma se la riduzione dell'area di punibilità risulta coerente con il criterio stabilito della legge delega e sopra richiamato, altrettanto non può pacificamente affermarsi per l'aggiunta dell'inciso nell'art. 10-bis; proprio su tale aspetto si radicano le censure del giudice *a quo* che dubita della legittimità costituzionale della disposizione come novellata per eccesso di

dal legislatore»; quest'ultima decisione sarà trattata riassuntivamente nel paragrafo successivo. Quest'ultima decisione sarà trattata nel paragrafo successivo.

[15] L'elencazione completa degli orientamenti contenuti nell'art. 8 della legge delega a cui avrebbe dovuto attenersi il Governo è la seguente: «*la punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, dando rilievo, tenuto conto di adeguate soglie di punibilità, alla configurazione del reato per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa, per i quali non possono comunque essere ridotte le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie; l'efficacia attenuante o esimente dell'adesione alle forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata di cui all'articolo 6, comma 1; la revisione del regime della dichiarazione infedele e del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti; la possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità; l'estensione della possibilità, per l'autorità giudiziaria, di affidare in custodia giudiziale i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti tributari agli organi dell'amministrazione finanziaria che ne facciano richiesta al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative*».

delega in violazione dell'art. 76 Cost. ossia per avere il Governo, in difformità dei principi e dei criteri direttivi fissati dal Parlamento, esteso l'alveo delle condotte perseguibili penalmente.

3. Il contrasto in seno alla giurisprudenza di legittimità e il "*soccorso normativo*" del legislatore delegato.

Prima di affrontare l'analisi della decisione della Corte vale la pena porre in evidenza un ulteriore elemento che caratterizza il caso a cui è utile dedicare un minimo approfondimento; difatti, a completamento e per una miglior comprensione dello scenario giuridico in cui si inserisce la disposizione del D.Lgs. 158/2015, non è superfluo considerare come, prima della novella, la questione interpretativa sulla natura della dichiarazione dei sostituti d'imposta in relazione alla fattispecie di reato di omesso versamento di ritenute aveva prodotto contrasti anche all'interno della giurisprudenza di legittimità.
Senza ripercorrere tutte le tappe può risultare sufficiente ricordare come, proprio in funzione del formarsi di diversi orientamenti interpretativi in relazione all'idoneità o meno della presentazione del modello 770 quale prova anche dell'avvenuto rilascio delle certificazioni, con ordinanza del 23 novembre 2017, la Terza sezione penale aveva rimesso la questione alle sezioni unite.
Il quesito di diritto era volto a chiarire proprio se, prima delle modifiche operate con il D.Lgs. 158/2015, l'invio del modello 770 all'Agenzia delle entrate da parte del sostituto integrasse anche la prova dell'avvenuta consegna ai sostituiti delle certificazioni fiscali; ovviamente invece, *post* modifiche - cioè con l'aggiunta dell'inciso - il dubbio in punto di diritto positivo non si poneva più ma, semmai, avrebbe potuto porsi la questione di legittimità costituzionale.
In prospettiva storica il primo orientamento giurisprudenziale emerso faceva conseguire all'invio del modello 770 anche la prova dell'avvenuto rilascio delle certificazioni ai sostituiti; l'interpretazione meno garantista per il contribuente traeva origine dalla sentenza della Cassazione penale n. 1443 del 2012 e veniva confermata, tra le altre, seppur con qualche elemento di distinzione[16], nelle successive sentenze n. 33187/2013, 20778/2014 e 19454/2014.

[16] In alcuni casi il rilascio delle certificazioni viene considerato elemento costitutivo del reato (33187/2013 e 19454/2014) mentre in altri quale presupposto del reato stesso (sent. 20778/2014); profilo di incertezza non risolto nemmeno dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 37425/2013 dove, seppur qualificando il reato come omissivo proprio, in relazione invece all'elemento del mancato rilascio delle certificazioni viene «*definito, dapprima, come "presupposto" del reato (analogamente alla erogazione delle somme al sostituito) e, poco dopo, come "elemento costitutivo", significativamente richiesto per il solo illecito penale e non anche per l'illecito amministrativo e dunque idoneo a rappresentare, insieme alle diverse scadenze temporali previste per il versamento, la linea di demarcazione tra l'uno e l'altro tipo*» (sent. Cass. Penale S.U. n. 24782/2018).

Il denominatore comune delle decisioni è però chiaro: la prova dell'avvenuto rilascio delle certificazioni delle ritenute ai sostituiti può essere fornito anche mediante "documenti, testimoni o indizi" e, quale specificazione di tale principio, la presentazione del modello 770 da parte del datore di lavoro è sufficiente ad integrarla.

Interessante evidenziare come il collegio sostiene tale posizione in funzione dell'evoluzione storica della legislazione in materia; difatti, preso atto che la scelta iniziale del D.Lgs. 74/2000, percorreva l'evidente direzione di escludere da sanzione penale l'omesso versamento di ritenute d'acconto da parte del sostituto[17], il successivo intervento operato dal legislatore del 2004 con l'introduzione dell'art. 10-bis, pur costituendo «*una nuova fattispecie criminosa introdotta o reintrodotta dalla [legge n. 311/2004] senza alcuna continuità normativa con le disposizioni previgenti*»[18], nel colmare «*il vuoto normativo operava indubitabilmente sullo stesso piano della norma abrogata (d.l. n. 429 del 1982, art. 2, comma 2, conv. in l. n. 516 del 1982*)»[19] che, si ricorda, puniva con la reclusione da due mesi a tre anni chiunque non versasse all'erario le ritenute effettivamente operate a titolo di acconto o di imposta (a cui si aggiungeva una multa).

In altri termini, secondo tale prospettiva, quando il legislatore reintroduce con l'art. 10-bis l'ipotesi penale, «*non poteva non tener conto della formulazione della norma di cui alla l. n. 516 del 1982, art 2. […].Sicchè, nel riformulare la norma sanzionatoria, ha inteso esplicitare in modo assolutamente chiaro che la sanzione penale trova applicazione soltanto sulle ritenute effettivamente operate sulle retribuzione corrisposte ai dipendenti*».

Sin qui l'affermazione, che non affronta direttamente la questione del rilascio della certificazione, è priva di rilievi critici ma funge soltanto da premessa; infatti, proseguendo il filo argomentativo, questo primo orientamento individua quale *ratio legis* l'impedire al datore di lavoro, dissuadendolo con l'applicazione di una sanzione penale, di omettere il versamento delle ritenute d'acconto *ex se*; di conseguenza i giudici, non ravvisando elementi validi per limitarsi al dato letterale della disposizione, ritengono che non possa essere impedito alla pubblica accusa di avvalersi di elementi ulteriori.

Quindi, riassumendo, in base a questa linea interpretativa l'onere della prova potrebbe essere assolto anche mediante ricorso a prove indiziarie tra le quali spicca il poter avvalersi del modello 770; l'invio della dichiarazione annuale ritenuto elemento idoneo e sufficiente ai fini della

[17] Nelle parole della Corte «*[s]i era, invero, creato un "vuoto normativo"*» (sent. 33187/2013).
[18] Sent. 25785/2010.
[19] Sent. 33187/2013.

prova in quanto le ritenute in esso riepilogate, così si conclude il ragionamento, «*devono ritenersi per ciò stesse certificate, dal momento che non avrebbe senso dichiarare quello che non è stato corrisposto e, perciò stesso, certificato*»[20].

Un secondo orientamento, *prima facie* più aderente al tenore letterale della disposizione e divenuto nel tempo prevalente[21], è stato inaugurato con la sentenza n. 40256/2014; tale filone si sviluppa pragmaticamente percorrendo il solco tracciato dal contenuto della disposizione stessa che, si ricorda, nella versione vigente *pro tempore,* puniva solo chi non versava le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti.

Nella sentenza si afferma chiaramente la duplice condizione richiesta dal legislatore ossia che «*gli elementi costitutivi della fattispecie, necessari per attribuire rilevanza penale alla fattispecie sono costituiti dalle parti di condotta attiva comprendenti sia l'effettuazione della ritenuta e sia la successiva emissione della certificazione*».

Prendendo inoltre una netta posizione - o almeno ritenendo ininfluente il dubbio sollevato ma non ben risolto nel primo orientamento - chiarisce anche che «*trattandosi (...) di elementi costitutivi del reato (ma le conseguenze non cambierebbero anche se si volesse parlare di presupposti del reato) per ritenere sussistente il delitto è necessario che l'accusa fornisca la prova di tali elementi e, in particolare (...) che il sostituto abbia rilasciato ai sostituiti la certificazione (o le certificazioni) da cui risultino le ritenute il cui versamento è stato poi omesso*»; questo secondo orientamento seppur non escluda in linea di principio che la prova del rilascio delle certificazioni possa essere fornita anche avvalendosi di prove documentali od orali ma – e questo è il punto rilevante - stabilisce che non può bastare, da sola, la mera presentazione del modello 770.

Difatti, tramite il suo invio all'Agenzia delle entrate, il sostituto attesta sì di avere erogato le retribuzioni ed effettuato le ritenute ma non anche di averle certificate ai sostituiti; inoltre, marcando una certa distanza tra i due adempimenti che ne impedisce l'assimilazione *tout court*, è agevole

[20] Sent. 1443/2012. Sempre nell'ottica dell'idoneità del modello 770 quale mezzo di prova ai fini della certificazione delle ritenute, la Corte aveva posto in evidenza come esso abbia la funzione di comunicare «in via telematica all'Agenzia delle Entrate i dati fiscali relativi alle ritenute operate nell'anno precedente nonché gli altri dati contributivi ed assicurativi richiesti, *tra cui i dati relativi alle certificazioni rilasciate ai soggetti cui sono stati corrisposti in tale anno redditi* di lavoro dipendente, equiparati ed assimilati o indennità di fine rapporto» (sent. 20778/2014, ns il corsivo).

[21] Sulla inidoneità della sola dichiarazione modello 770 a provare l'avvenuto rilascio delle certificazioni la sentenza n. 24782/2018 della Corte di cassazione penale a sezioni unite cita, oltre la sentenza n. 40256/2014, anche le seguenti decisioni: «*Sez. 3, n. 10475/15 del 9/10/2014, Calderone, Rv. 263007; Sez. 3, n. 11335/15 del 15/10/2014, Pareto, Rv. 262855; Sez. 3, n. 6203 del 29/10/2014, Rispoli, Rv. 262365; Sez. 3, n. 37075/15 del 19/12/2014, Ravelli; Sez. 3, n. 5736 del 21/01/2015, Patti; Sez. 3, n. 10104 del 7/1/2016, Grazzini, Rv. 266301; Sez. 3, n. 7884 del 4/2/2016, Bombelli; Sez. 3, n. 41468 del 30/03/2016, Pappalardo; Sez. 3, n. 48591 del 26/4/2016, Pellicani, Rv. 268492; Sez. 3, n. 48302 del 20/09/2016, Donetti; Sez. 7, n. 53249 del 23/09/2016; D'Ambrosi; Sez. 3, n. 51417 del 29/11/2016, Fontanella; Sez. 3, n. 10509/17 del 16/12/2016, Pisu, Rv. 269141; Sez. 3, n. 57104 del 12/4/2017, Polinari; Sez. 3, n. 30139 del 15/6/2017, Fregolent, Rv. 270464; Sez. 3, n. 36057 del 11705/2017, Cerere; Sez. 3 n. 1439/18 del 12/7/2017, Sesana; Sez. 3, n. 46390 del 9/10/2017, Gambardella; Sez. 3, n. 2393 del 22/1/2018, Vecchierelli*».

osservare come essi mantengono una propria autonomia concettuale supportata da plurimi elementi quali il fatto di essere disciplinati da fonti normative diverse, l'avere scadenze e funzioni diverse e rilevare comunque «*differenze sostanziali tali da non consentire di ritenere, automaticamente, che l'uno non possa risultare indipendente dall'altro*».
In funzione del chiaro contrasto emerso viene avvertita l'esigenza di fornire una risposta univoca alla questione e si giunge quindi al quesito di diritto rivolto alle sezioni unite affinché chiarissero se, ai fini dell'accertamento del reato di cui all'art. 10-bis del D.Lgs. 74/2000 nella versione precedente al D.Lgs. 158/2015, la mera presentazione del modello 770 potesse, da sola, come sostenuto dal primo orientamento, formare prova a disposizione della pubblica accusa dell'avvenuta consegna ai sostituiti delle certificazioni delle ritenute operate.
Senza approfondire più di quanto necessario la sentenza n. 24782 del 2018 della Corte di Cassazione a sezioni unite è sufficiente ricordare come i giudici abbiano aderito all'indirizzo che esclude l'idoneità dell'invio del modello 770 quale prova del rilascio delle certificazioni.
Semmai un passaggio della decisione sembra da evidenziare per la sua significatività sulla questione; ci si riferisce all'asserzione che, in contrapposizione alle argomentazioni addotte dall'orientamento "estensivo", sarebbe proprio l'evoluzione storica della disciplina l'elemento determinante per una adeguata prospettazione interpretativa della disposizione.
L'indicazione nell'enunciato che aggiunge, al mancato versamento delle ritenute, anche l'ulteriore elemento della loro certificazione ai sostituiti non può essere considerato privo di rilievo ermeneutico in quanto il legislatore, consapevole appunto delle proprie scelte passate, non poteva non rappresentarsi anche le conseguenze sul piano probatorio di una tale specifica; difatti, ribadendo quanto già sottolineato nella sentenza n. 40256/2014, «*se davvero la presentazione della dichiarazione di sostituto presupponesse, secondo il criterio dell'id quod plerumque accidit, sempre e comunque la formazione e consegna dei certificati ai sostituiti, il legislatore ne avrebbe certamente tenuto conto ed avrebbe, con notevole semplificazione probatoria, punito unicamente il mancato versamento delle ritenute riportate nella dichiarazione modello 770. Se ciò non ha fatto, ed ha anzi modificato la precedente normativa (che richiedeva soltanto l'omesso versamento delle ritenute), è proprio perché il legislatore era ben consapevole delle differenze strutturali e della radicale autonomia dei due distinti documenti, sicché non era possibile desumere automaticamente dall'esistenza dell'uno la sussistenza dell'altro*».

Questa analisi del dibattito giurisprudenziale sorto in seno alla giurisprudenza di legittimità assume una sua valenza anche per la comprensione della sentenza della Corte costituzionale n. 175/2022; difatti, come si vedrà meglio nel prosieguo, l'Avvocatura generale dello Stato tenterà, vanamente, di argomentare come la novella apportata con il D.Lgs. 158/2015 avrebbe avuto lo scopo di offrire una sorta di "*soccorso normativo*"[22] all'orientamento meno garantista, intervenendo a chiarire proprio il punto controverso sulla valenza probatoria dal modello 770.

4. La difesa statale: la natura interpretativa della disposizione.

L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto l'intervento del legislatore delegato radicando la propria difesa sul tenore meramente interpretativo della disposizione censurata; in altri termini lo scopo perseguito e realizzato non sarebbe stato quello di estendere l'alveo penale ma, piuttosto, solo quello di chiarire la portata della disposizione previgente.
In altri termini l'intervento governativo andava considerato come preordinato a delucidare l'aspetto che stava producendo tensioni interpretative in seno alla giurisprudenza di legittimità[23] e, più precisamente, a dare copertura alla posizione all'orientamento che sembrava prevalente nello scenario storico in cui si inserisce il D.Lgs. 158/2015 ossia far conseguire all'invio del modello 770 la prova del rilascio delle certificazioni ai sostituiti.
In effetti anche la relazione illustrativa al D.Lgs. 158/2015 depone in tal senso laddove, in riferimento alle due novità introdotte nell'art. 10-bis, riporta che *«[è] stata inoltre chiarita, con l'articolo 7, la portata dell'omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione o risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti di cui all'articolo 10-bis (mediante l'aggiunta del riferimento alle ritenute dovute sulla base della dichiarazione) ed è stata innalzata la soglia di non punibilità da cinquantamila euro a centocinquantamila, per ciascun periodo d'imposta per chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta le ritenute risultanti quali dovute sulla base della dichiarazione o della certificazione rilasciata ai sostituiti*».
Il passaggio della relazione, nonostante la sua laconicità, è esplicativo della asserita volontà governativa ma, come la Corte non manca di evidenziare ciò «*forse spiega, ma non legittima, l'introduzione della nuova*

[22] L'espressione è utilizzata dalla stessa Corte costituzione nella sentenza n. 175/2022, c.i.d. 12.
[23] Vedi ricostruzione *supra* par. 3.

fattispecie penale da parte del legislatore delegato»; la posizione sostenuta dalla difesa statale non regge infatti al vaglio della Corte per una pluralità di motivi.

In primis c'è l'enunciato formale della disposizione novellata il cui tenore è lontano da ogni forma di chiarificazione.

Difatti, seppur la dottrina non ha mancato di evidenziare come la giurisprudenza costituzionale possa non risultare sempre così intelligibile[24], l'intervento legislativo di natura interpretativa assume una fisiologia e non supera i limiti consentiti qualora «*si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (ex plurimis: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010, n. 24 del 2009*)»[25].

In presenza di tali circostanze l'intervento legislativo è salutare in quanto, come precisato anche nella sentenza n. 311/2009, persegue l'interesse costituzionale di chiarire «*situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo*», in ragione di «*un dibattito giurisprudenziale irrisolto*» o di «*ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore*».

L'esigenza del legislatore di fornire una interpretazione autentica nasce quindi da una precedente disposizione elaborata in maniera ambigua che, prestandosi a scenari ermeneutici difformi, finisce con il minare quella certezza del diritto che dovrebbe invece essere garantita.

Nella sua dimensione fisiologica essa assume la veste di "*ravvedimento legislativo*" finalizzato a spiegare con maggior chiarezza l'enunciato iniziale rimuovendo le ambiguità che il tempo ha fatto emergere; ma diventa strumento patologico se tenta di far passare una vera e propria novità legislativa come un mero chiarimento del passato[26].

All'interno di queste coordinate generali dell'istituto, la natura meramente "esplicativa" dell'intervento legislativo richiederebbe una sua ricaduta entro il confine del "già disciplinato" in quanto il superamento del

[24] Tra le metafore della dottrina più emblematiche si segnalano quelle contenute nei titoli dei contributi in argomento di L.ANTONINI, *Nella «Torre di Babele» della giurisprudenza costituzionale sulle leggi di interpretazione autentica: un caso particolare in materia elettorale*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 924 e A. PUGIOTTO, *La labirintica giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica*, in *Studium iuris,* 1997, 1, 64 ss.

[25] Sent. 15/2012.

[26] Con la recente sentenza n. 252/2022, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della L.R. Sicilia n. 19/2021 che, tramite norma che si autodefiniva di interpretazione autentica dell'art. 24 della L.R. Siciliana n. 15/2004, riapriva i termini per il condono edilizio di opere abusive realizzate in aree sottoposte a taluni vincoli idrogeologici, culturali e paesaggistici; quest'ultimo riferimento normativo attuava in Sicilia il terzo condono edilizio ex art. 32 del D.L. 269/2003 convertito in L. 326/2003. Nella premessa alla decisione la Corte ricorda l'irrilevanza della autoqualificazione formale dell'intervento legislativo che deve, invece, superare un vaglio mirato a indagare la natura sostanziale degli effetti che si realizzano; nel caso specifico ha ritenuto che «*la disposizione impugnata, a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale, ha carattere innovativo perché – consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa – è in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare*».

perimetro originario della disposizione farebbe invece assumere alla novella una veste novativa.
Come già osservato, una lettura *prima facie* conduce a ritenere l'inciso aggiunto difficilmente qualificabile quale chiarimento dell'enunciato originario ma, piuttosto, come vero e proprio inserimento *ex novo* che determina, rispetto a quella inizialmente prevista, la creazione di una ulteriore e distinta fattispecie di reato.
Del resto, come risulta anche nella ricostruzione dell'*excursus* normativo, il legislatore delegato "non poteva non sapere" della netta distinzione tra mancato versamento in presenza o meno di rilascio della certificazione ai sostituiti quando già nel D.L. 429/82 le due fattispecie venivano trattate diversamente e, non marginalmente, punendo con la sanzione penale solo la prima condotta.
Inoltre, anche a voler riconoscere la disposizione impugnata quale norma di interpretazione autentica, l'argomentazione conduce sempre in un vicolo cieco; in tal caso si profilerebbe infatti un *vulnus* ancora più grave per l'aperto conflitto con la non retroattività della legge penale, uno dei cardini del principio di legalità costituzionalizzato nell'art. 25 co. 2, che codifica l'espressione latina *nullum crimen, nulla poena sine lege,* ossia nessuno può essere punito se non in forza di legge entrata in vigore prima del fatto commesso.
Ma proprio questo sarebbe stato l'effetto realizzato dal legislatore delegato accogliendo la tesi che la disposizione si sarebbe limitata a chiarire, retroattivamente, un contenuto latente della disposizione o, meglio, sancendo la valenza di una prova legale prima non esplicitata; una sorta di presunzione legale *iuris et de iure* concepita sul presupposto che all'invio del modello 770 conseguirebbe anche il rilascio ai sostituiti della certificazione delle ritenute.
In punto di retroattività, almeno sul piano generale, il limite dell'intervento legislativo interpretativo è stato ben evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale che lo ha ritenuto superabile ma solo se mirato a soddisfare un superiore interesse pubblico e quindi preordinato alla tutela di motivi interesse generale; anche nelle recenti sentenze n. 36 e 210 del 2021 la Corte ha ricordato come il legislatore possa sì, «*emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*»[27]; tuttavia la Corte non ha

[27] Richiamando la sentenza n. 78 del 2012 dove la Corte, a sua volta, ricordava come «*il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost*.» (citando le precedenti

mancato nell'occasione di ricordare come se da un lato la regola dell'irretroattività possa, in via eccezionale, essere derogata, dall'altro esista sempre e comunque il presidio scolpito nell'art. 25 della Costituzione che ne impedisce un suo possibile utilizzo in materia penale[28].

5. La sentenza n. 175/2022 della Corte costituzionale: l'eccesso di delega e il "*concorso di colpa*" nei pareri rilasciati dalle Commissioni parlamentari.

La Corte entra nel merito della questione trattando, anche per ragioni di propedeuticità genetica in relazione al sistema delle fonti[29], la censura radicata negli art. 76 e 77 co. 1 Cost. e condivide il vizio sospettato dal giudice rimettente per avere il legislatore delegato introdotto, eccedendo il mandato del delegante, una nuova fattispecie di reato in violazione della riserva di legge e del principio di stretta legalità ex art. 25, co. 2 Cost.
Senza poter affrontare l'argomento in maniera esaustiva si ritiene tuttavia utile ricordare le coordinate generali entro le quali la Corte ha inquadrato il rapporto tra Parlamento e Governo in relazione all'istituto della delega legislativa[30] e, in particolare, riassumere i ruoli, i limiti e i complessi equilibri tra gli organi costituzionali che ne conseguono; *in primis* occorre ricordare come con l'istituto della delega il Parlamento non trasferisca al Governo l'esercizio di un potere proprio, ma gli permette di esercitare un potere che la Costituzione gli ha riconosciuto[31].
Le distorsioni rispetto al dettato costituzionale possono manifestarsi sotto due profili, sia in relazione alla legge delega stessa sia in riferimento a vizi

---

sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006); con la sentenza n. 78/2012 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 61, del D.L. n. 225/2010 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla L n. 10/2011 ossia ha dichiarato illegittima la disposizione contenuta in uno dei tanti e forse troppi decreti "Milleproroghe" sulla prescrizione in tema di ripetizione di interessi anatocistici.

[28] Difatti, la materia penale è l'unica che trova costituzionalizzato il principio di irretroattività della legge, sancito poi anche dall'art. 2 c.p.; il principio generale viene invece affermato nell'art. 11 delle disposizioni preliminari al c.c. ma ad esso, «*la Corte costituzionale non ha riconosciuto valenza di carattere costituzionale, ammettendo così, in tutte le materie diverse da quella penale, l'ammissibilità di leggi retroattive, salvo un attento controllo sulla loro ragionevolezza*», P.CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, 2011, p. 129.

[29] Nella recente sentenza n. 142/2020, proprio affrontando una censura per violazione dell'art. 76 Cost., la Corte ha affermato come questa risulti «*logicamente prioritaria, poiché incidente sul piano delle fonti*».

[30] Il tema è ovviamente molto complesso e denso di implicazioni e riflessioni costituzionali più ampie legandosi anche all'utilizzo ed il peso che nel tempo hanno assunto i poteri normativi governativi rispetto alla fonte legislativa ordinaria di natura esclusivamente parlamentare; gli aspetti critici sono stati mossi dalla dottrina sia in relazione alla delega legislativa che all'utilizzo della decretazione d'urgenza; limitandosi all'istituto della delega legislativa quale oggetto del presente studio si segnalano, nella sterminata mole di contributi della dottrina, due riferimenti; in prospettiva storica, l'approfondito studio del periodo 1992-2002, di G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI - RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale: atti del convegno, Pisa, 11 giugno 2002*, 2003, p. 47 – 148, dove l'A. mette in evidenza gli elementi salienti della trasformazione dell'istituto rispetto al disegno costituzionale originario; più recentemente, sempre in chiave critica, v. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400/1988*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019 a cui si rimanda anche per le ampie citazioni bibliografiche.

[31] A.MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, 2022, p. 167.

rilevati nel decreto delegato; statisticamente parlando la seconda casistica risulta la più ricorrente mentre rappresenta un caso molto raro che la Corte accerti una violazione dell'art. 76 in riferimento alla legge di delegazione[32].

Per quanto concerne l'ambito della delega, la Corte non ha mai avuto alcun dubbio nell'ammettere anche in materia penale il ricorso alla delegazione legislativa «*sulla base della equiparazione fra legge ed atti aventi forza di legge ai fini del rispetto della riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione*»[33].

Sul confine tra delega e suo esercizio da parte del Governo, se da un lato il legislatore delegato mantiene fisiologicamente una certa flessibilità e autonomia[34] nel determinare in concreto l'applicazione dei principi e dei criteri direttivi indicati nella legge delega, dall'altro il sindacato della Corte è preordinato a verificare che l'esercizio di tale discrezionalità si mantenga all'interno dei limiti fissati dal Parlamento in modo da non violare l'equilibrio costituzionale; è evidente poi come sia lo spazio d'azione del legislatore delegato sia la successiva valutazione da parte della Corte risulteranno, quantomeno in una certa misura, condizionati anche dal grado di genericità o di specificità dei principi e dei criteri direttivi indicati nella legge delega[35].

Per quanto concerne la portata del vaglio la Corte ha fissato alcuni "paletti" stabilendo che il suo controllo non possa che limitarsi a valutare «*le difformità della norma delegata rispetto a quella delegante e non le*

[32] Tra le eccezioni si può ricordare la significativa sentenza n. 280/2004 dove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni di una legge delega per la mancata indicazione di criteri direttivi in grado di orientare l'attività del Governo; il caso trae origine da alcuni ricorsi promossi da Regioni e Province a statuto speciale che impugnavano alcune disposizioni della L. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), c.d. "La Loggia"; nei limiti di quanto interessa la Corte costituzionale ha respinto la censura sulla delega prevista nell'art. 1, co. 4 in quanto limitata alla «*mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni*» ma ha invece dichiarato fondata la doglianza sui commi 5 e 6 dell'art. 1, in funzione del riconosciuto contrasto «*con l'oggetto "minimale" della delega*» perché «*indirizzano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi*». Per commenti alla sentenza G.DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2014; N.MACCABIANI, *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti "senza forza di legge"? Breve nota a commento della sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2014; F.DRAGO, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali (Nota a sent. n. 280/2004),* in *Federalismi.it*, n. 22, 2004;

[33] Ordinanza n. 104/2003 in cui vengono richiamate le precedenti sentenze n. 26 del 1966, n. 113 del 1972 e n. 282 del 1990.

[34] Lo spazio del legislatore delegato si può ridurre anche per fattori esterni alla legge delega; ad esempio nella sentenza 219/2008 la Corte ha ricordato come le norme del codice di procedura penale debbano comunque adeguarsi alle norme interposte ai fini del giudizio di costituzionalità costituite dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale (art. 2, co. 1, L. n. 81 del 1987) in quanto «*da queste, infatti, ben possono essere tratti princìpi e criteri direttivi idonei ad indirizzare, di volta in volta, la pur presente, ma limitata discrezionalità (sentenze n. 224 del 1990; n. 156 del 1987; n. 56 del 1971 e ordinanza n. 228 del 2005) del legislatore delegato*».

[35] Nelle parole della Corte nella sentenza n. 126/2000: «*Va premessa l'evidente considerazione che, in materia di delega legislativa, quanto più i principi ed i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato e viceversa*».

scelte del legislatore che investono il merito della legge delegata»[36]; per quanto concerne il legislatore delegato ha invece indicato come il suo libero apprezzamento «*non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega*»[37]; inoltre nella fase genetica di approvazione della delega, il delegante, al fine di rispettare i presupposti richiesti dall'art. 76 della Cost., deve comunque lasciare al legislatore delegato un proprio ambito discrezionale non potendo giungere ad «*eliminare ogni margine di scelta nell'esercizio della delega*" in quanto la logica dell'istituto presuppone di "*consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di 'riempimento' che lega i due livelli normativi*»[38] e, anzi, deve escludersi che «*la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica*»[39] delle previsioni del delegante.

Davanti ad una situazione che può prospettarsi in modo multiforme la Corte, per costante giurisprudenza[40], ritiene in primo luogo necessario identificare la *ratio* della delega ossia «*le ragioni e le finalità che, tenendo anche conto del complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante*»[41]; identificazione che è preordinata al fine di poter verificare se la norma delegata oggetto di censura possa ad essa trovarvi una rispondenza.

Venendo al caso in commento la Corte, senza la necessità di avvalersi di complesse considerazioni teoriche, accoglie il dubbio del rimettente verificando che il legislatore delegato ha introdotto, con la modifica apportata all'art. 10-bis del D.Lgs. 74/2000, una nuova fattispecie di reato e ha reso penalmente perseguibile, senza essere autorizzato a farlo, una condotta omissiva prima punita solo con sanzione amministrativa.

Nel caso entrano in gioco anche le specificità legate alla materia penale che impongono cautele ulteriori nel valutare i criteri direttivi ed i principi che devono orientare l'attività legislativa delegata; in particolare la Corte

[36] Sentenza n. 158/1985.
[37] Sentenza n. 68/1991.
[38] Sentenza n. 198/1998; su tale aspetto già in precedenza, nella sentenza n. 56/1971, la Corte chiarì come occorresse «*respingere l'equivoco che la determinazione dei "principi e criteri direttivi", richiesta dall'art. 76 della Costituzione per una valida delegazione legislativa, elimini ogni discrezionalità nell'esercizio della delega, essendo vero, al contrario, che tale discrezionalità sussiste in quell'ambito che principi e criteri, proprio perché tali, circoscrivono ma non eliminano*».
[39] Sentenza n. 98/2008.
[40] Nella sentenza n. 230/2010 la Corte ha ricordato come «*per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega*»; ma già in precedenza vedi sentenze nn. 98/2008, 199/2003 e 163/2000.
[41] Sentenza n. 141/1993. Principio ribadito nella recente sentenza n. 174/2021 dove, nell'ambito della materia penale, davanti alla prospettazione di eccesso di delega da parte del giudice rimettente ha affermato che «*al fine di valutare se lo stesso legislatore delegato abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (ex plurimis, sentenze n. 142 del 2020, n. 96 del 2020 e n. 10 del 2018)».*

puntualizza che se da un lato resta inevitabile, pena una distorsione stessa dello strumento, il permanere di un margine di discrezionalità concesso al legislatore delegato, dall'altro, in ambito penale, il delegante ha il dovere di definire principi e criteri direttivi «*in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti*»[42].

L'alta sensibilità sottesa alla problematica è peraltro confermata dal fatto che, proprio in nome della riserva di legge in ambito penale, la stessa Corte ha posto limiti al suo esame, affermando che non le è possibile utilizzare lo strumento delle sentenze additive con effetti in *malam partem*[43] mentre, invece, non risultano impedimenti all'utilizzo di tali pronunce decisorie se riducono l'impatto punitivo.

A titolo esemplificativo nella sentenza n. 109/2016 la Corte ha respinto l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato sulla questione sollevata dal giudice rimettente che fondava il sospetto sul fatto che il legislatore avrebbe appunto aggiunto «*una ulteriore fattispecie nella norma sanzionatoria amministrativa censurata*»; in quel caso si dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 75 del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309[44] nella parte in cui non includeva anche la coltivazione di piante di cannabis tra le condotte punibili con sole sanzioni amministrative qualora esclusivamente finalizzata ad uso personale; in quell'occasione la Corte, che ha poi dichiarato infondata la questione, chiarì come il principio di riserva di legge ex art. 25 co. 2 Cost pone un limite alle proprie decisioni

[42] Vengono richiamate le sentenze n. 49 del 1999 e n. 53 del 1997 e l'ordinanza n. 134 del 2003 che peraltro si chiudono tutte con un giudizio di infondatezza delle questioni sollevate che diventa manifesto nel caso dell'ordinanza. In particolare nella sentenza n. 53/1997 la Corte, nel dichiarare non fondata una questione di legittimità costituzionale su una disposizione attinente la tutela del diritto d'autore sollevata dal GIP di Verona, ha comunque espresso «*l'auspicio che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso*»; aspettativa che la Corte ribadisce nella successiva sentenza n. 49/1999 nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 144 e 145 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Roma; in quell'occasione è stato osservato in relazione ai criteri e principi direttivi generali della delega relativi alle sanzioni che essi «*attribuiscono al Governo una delega assai ampia, enunciata con la medesima formulazione ripetutamente adottata nelle leggi comunitarie annualmente emanate ed in relazione alle quali si è già altra volta espresso l'auspicio, riferito alle sanzioni penali che esigono il massimo di chiarezza e certezza, che la delega sia enunciata con una più precisa indicazione di criteri*». L'ordinanza 134/2003 si chiude con la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di una disposizione in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi sollevata, in riferimento agli art. 25 co. 2 e 76 della Costituzione, dal Tribunale di Venezia; a giudizio del rimettente, trattandosi di un decreto legislativo delegato, il precetto penale avrebbe dovrebbe «*rispondere a criteri di rigore analiticità e chiarezza al fine di non contrastare con il combinato disposto degli articoli 76 e 25, secondo comma, della Costituzione*» mentre la disposizione denunciata della legge di delega non avrebbe garantito tali presupposti ma anzi si sarebbe utilizzato una formula "vaga e controversa" e comunque «*troppo ampia per indirizzare adeguatamente l'attività di legislazione delegata (come la Corte avrebbe già rilevato tramite i "moniti" svolti nelle sentenze n. 53 del 1997 e n. 49 del 1999)».*

[43] Già nella sentenza n. 85/1976 la Corte affermò come *«i principi generali vigenti in tema di non retroattività delle sanzioni penali più sfavorevoli al reo, desumibili dagli artt. 25, secondo comma, della Costituzione, e 2 del codice penale, impedirebbero in ogni caso che una eventuale sentenza, anche se di accoglimento, possa produrre un effetto pregiudizievole per l'imputato nel processo penale pendente innanzi al giudice a quo*».

[44] Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

impedendole «*di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti*» o «*di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità*»[45]; ma se non vi sono dubbi che per evitare tali deleteri effetti per l'ordinamento non vi sia spazio in materia penale per le sentenze additive in *malam partem*[46], d'altro canto, invece, «*[n]essun ostacolo – al di là di quello generale, legato all'esigenza che l'intervento risulti costituzionalmente vincolato nei contenuti, così da non implicare scelte discrezionali spettanti in via esclusiva al legislatore – incontrano invece le sentenze additive in bonam partem, quale quella invocata dall'odierno rimettente, intesa a trasformare in illecito amministrativo una condotta che, secondo il "diritto vivente", configurerebbe il delitto di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990*».

Utile ricordare come nella precedente sentenza n. 5/2014 la Corte ha avuto modo di precisare come le decisioni in *malam partem* possano essere, in talune circostanze, non soltanto ammissibili ma anche necessarie per ristabilire l'ordine costituzionale; infatti nel risolvere la questione può assumere rilevanza considerare quale soggetto abbia esercitato il potere normativo e se esso avesse, in origine, titolo per poterlo fare.

In presenza di tali presupposti non vi sono preclusioni all'ammissibilità della questione e niente impedisce che dalla decisione possono prodursi effetti in *malam partem*; nelle parole della Corte, «*[s]e si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell'art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti*»; in tali circostanze la Corte ha il dovere di intervenire in quanto l'unico soggetto in grado di rilevare la carenza di potere governativo che, in assenza o superando i limiti di una valida delega legislativa, determina proprio la violazione della riserva di legge che, di regola, giustifica il suo *self restraint* rispetto ad ammettere lo scrutinio di casi che conducono a decisioni con effetti in *malam partem*[47];

[45] Sent. 394/2006.

[46] *Ex plurimis* sentenza n. 57 del 2009; ordinanze n. 285 del 2012 e n. 437 del 2006)

[47] Sulla complessità degli effetti complessiva si veda anche il caso della sentenza n. 32/2014 (che richiama a sua volta la sentenza n. 22/2012 e l'ordinanza n. 34/2013, dove la Corte la sintetizza) e della successiva ordinanza n. 184/2017 con cui la Corte ha ritenuto manifestamente inammissibili una serie di questioni di legittimità costituzionali sollevate dalla Corte di Cassazione aventi ad oggetto il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 73, co. 1, del D.P.R. n. del 1990, come risultante a seguito della decisione che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del D.L. n. 272 del 2005; a giudizio del rimettente tale decisione avrebbe avuto l'effetto di reintrodurre una disposizione in *malam partem* in violazione del principio di riserva di legge in materia penale. Per commenti v. P. MILAZZO, *La Corte costituzionale si fa scudo con l'inoppugnabilità e conferma l'esistenza (precaria) nel sistema delle fonti delle leggi "tamquam non essent" anche in materia penale. Osservazioni a corte cost., ord. n. 184/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017; sulla sentenza n. 32/2014 v. G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, ovvero dell'irresistibile necessità e dell'inevitabile difficoltà di riscrivere l'art. 77 Cost*., in *Federalismi.it*, 2014, 11 luglio 2014; C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale (nota a C. cost. 25 febbraio 2014 n. 32*), in *Giur. cost*, 2014, n. 1/2014, 505, A. LOLLO, *La giurisprudenza costituzionale sul sindacato delle "norme più favorevoli" ad una svolta. La Corte adotta un*

si trattava in quel caso di valutare la disposizione normativa che aveva abrogato la fattispecie incriminatrice delle associazioni di carattere militare tipizzata nel d.lgs. n. 43 del 1948[48].

Nella sentenza n. 175/2022 la Corte ribadisce come in materia penale il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega debba essere necessariamente più elevato, in quanto il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost. da parte del Governo «*è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità*» in quanto spetta al Parlamento, e solo ad esso, «*l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili*»[49].

E a suo giudizio il Parlamento non ha mai attribuito il potere al Governo di introdurre l'inciso aggiunto nell'art. 10-bis del D.Lgs. 74/2000 che non chiarisce l'enunciato precedente ma aggiunge una nuova fattispecie di reato.

In base anche all'*excurus* normativo prima ricostruito[50] la Corte rileva come quando il legislatore nel 2004, nell'ottica di un ripensamento nell'ambito dei reati tributari, ha deciso di integrare il D.Lgs. 74/2000 con l'art. 10-bis «*non poteva non aver presente che due erano le fattispecie che avevano ad oggetto tale condotta*»; e in quel momento la scelta è precisa e va nella chiara direzione, già sperimentata in passato, di prevedere la sanzione penale soltanto per la fattispecie ritenuta più grave ossia per l'omesso versamento di ritenute che siano anche certificate.

La consapevolezza della scelta parlamentare del 2004 implica l'assenza delle asserite lacune nell'enunciato che risultava quindi già completo senza la necessità di alcun chiarimento ulteriore o "soccorso normativo" successivo da parte del legislatore delegato.

Come già evidenziato[51] la Corte, riferendosi alla scelta legislativa del 2004, così afferma: «*[d]eterminante al fine della rilevanza penale della condotta omissiva del mancato pagamento delle ritenute era che queste*

---

paradigma "sostanziale ed estende (giustamente) il sindacato di costituzionalità ai casi di violazione della legge di delega, in *Osservatorioaic.it*, giugno 2014; G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei,* in *Quad. cost*., 2014, 396;

[48] Decisione commentata da M.SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale,* in *Forum di Quad. Cost.*, 31 marzo 2014.

[49] Vengono richiamate le sentenze nn. 174/2021, 127/2017 e 5/2014. Con la sentenza n. 174/2021 la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 35, comma 8, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), come riformulato dall'art. 3, co. 1, lett. d), del D.Lgs. 204/2010 (Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi); il giudice rimettente prospettava la violazione dell'eccesso di delega in quanto il Governo, in base ai principi e i criteri previsti nella legge delega n. 88/2009, se da un lato avrebbe potuto introdurre nuove ipotesi criminose, dall'altro non avrebbe potuto - come invece aveva fatto- , aggravare le sanzioni penali per i reati esistenti; in quell'occasione la Corte , dal riscontro tra i principi e i criteri direttivi, ha ritenuto che il Governo non avesse ecceduto «*i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge di delegazione, essendosi mantenuto entro il perimetro sancito dal legittimo esercizio delle valutazioni che gli competono nella fase di attuazione della delega*».

[50] *Supra* par. 2.

[51] Vedi nota 14.

stesse fossero state certificate dal sostituto ai sostituiti; ciò completava la fattispecie e l'elemento oggettivo del reato».

Questo è lo scenario in cui si inserisce la legge delega del 2014 che riguarda anche la revisione del sistema sanzionatorio penale tributario in base ai criteri stabiliti dall'art. 8, co. 1 della L. 23/2014.

Dalla loro analisi la Corte rileva come al legislatore delegato veniva attribuita la possibilità di ridurre le pene per le fattispecie meno gravi o, nell'ottica sempre di una finalità mitigatrice, di applicare una sanzione amministrativa a condotte in precedenza punite con quella penale; gli sarebbe stato consentito anche prevedere nuove fattispecie ma soltanto per condotte di particolare gravità ossia «*per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa*».

Tuttavia il complesso degli elementi che caratterizza la fattispecie la rende difficilmente classificabile quale particolarmente grave: *in primis* c'è la sua natura omissiva che si perfeziona, al sussistere dei presupposti di importo e di tempo, con il mero mancato versamento di ritenute d'acconto; in secondo luogo, salvo l'emersione di elementi ulteriori che possano prospettare un disegno criminoso più articolato e complesso, l'assenza di qualsiasi comportamento di natura fraudolenta o simulatoria posta in essere dal sostituto.

Anzi, paradossalmente, in funzione di tali caratteristiche, la fattispecie avrebbe potuto essere considerata dal legislatore delegato considerabile tra quelle meno gravi e, qualora considerata in precedenza reato, rientrante semmai tra i casi con riduzione della pena o, addirittura, con trasformazione in sanzione amministrativa.

La Corte, sulla base delle varie argomentazioni sviluppate, conclude quindi che il legislatore delegato non era autorizzato a introdurre l'inciso nell'art. 10-bis del D.Lgs. 74/2000 perché tale novella non trova alcun riscontro nei principi e nei criteri direttivi della legge delega; a maggior ragione, visto l'ambito di ricaduta e i presidi costituzionali posti a tutela degli interessi protetti, il Governo avrebbe dovuto avere il sostegno di un «*criterio preciso e definito per poter essere rispettoso anche del principio di stretta legalità in materia penale*».

Del resto solo così può essere declinato il principio di stretta legalità ex art. 25, co. 2 della Costituzione; il Parlamento è l'unico soggetto a detenere il "monopolio" per stabilire quali condotte siano punite con sanzioni penali; dopodiché, una volta fissata la volontà, formatasi non marginalmente secondo una dialettica che coinvolge anche le minoranze, diventa irrilevante la procedura legislativa che viene seguita ossia che vi sia un esercizio diretto tramite legge ordinaria - come quella del 2004 che

ha inserito l'art. 10-bis nel D.Lgs. 74/2000- oppure, indirettamente, affidando tale compito al Governo tramite l'istituto della delega legislativa ex art. 76 Cost.

Ma in questo secondo caso, *condicio sine qua non* perché siano rispettati i presidi costituzionali nonché per superare l'eventuale vaglio della Corte, è che risulti nella legge delega una chiara indicazione di principi e criteri che vincolino il legislatore delegato; deve insomma risultare chiaro che vi sia una espressa volontà politica parlamentare in tal senso, e che la delega legislativa sia solo lo strumento tecnicamente più idoneo per realizzarla.

La presenza di principi e criteri direttivi è condizione richiesta dall'art. 76 della Cost. per l'esercizio di qualsiasi delega legislativa ma, *a fortiori* nell'ambito penale vista la delicatezza degli interessi protetti, il loro livello di precisione e di determinatezza deve risultare privo di qualsiasi incertezza o ambiguità.

Indicazione che però non c'era; la disposizione non è stata dichiarata incostituzionale perché in sé lesiva di altri riferimenti costituzionali ma perché già, in radice, non adeguatamente sorretta dai principi e dai criteri direttivi indicati nella legge delega.

Peraltro non sembra superfluo rilevare come nemmeno i pareri obbligatori da parte della Commissioni parlamentari competenti hanno rilevato il vizio riconosciuto poi dalla Corte; o, peggio ancora, avrebbero anche colto la questione ma senza trarne le deduzioni conseguenti.

In particolare nel parere sullo schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio le Commissioni II Giustizia e VI Finanze della Camera hanno espresso parere favorevole il 5 agosto 2015 ponendo, per quanto interessa, quale condizione (poi disattesa) l'individuazione di una soglia di punibilità identica tra omesso versamento Iva e di ritenute d'acconto perché «*appaiono ingiustificatamente diverse*»[52]; non vi sono invece condizioni od osservazioni dedicate all'inciso aggiunto nell'art. 10-bis.

Nella stessa data anche le analoghe Commissioni al Senato hanno espresso parere favorevole sul predetto schema con condizioni e

[52] Parere Commissioni II Giustizia e VI Finanze della Camera del 5 agosto 2015, p. 14. Lo schema del D. Lgs. prevedeva l'innalzamento della soglia per il reato di omesso versamento Iva a 250.000 euro e per quello relativo alle ritenute d'acconto a 150.000; le Commissioni chiedevano per entrambi la soglia di 150.000 euro ritenendo quindi in pratica irragionevole una soglia di punibilità più alta per l'omesso versamento di Iva; il testo integrale della lettera j) del parere è il seguente «*con riferimento agli articoli 7 e 8 dello schema, i quali modificano gli articoli 10-bis e 10-ter del decreto legislativo n. 74 del 2000, rispettivamente innalzando la soglia di non punibilità da cinquantamila euro a centocinquantamila euro per il reato di omesso versamento di ritenute certificate e elevando la soglia di punibilità del reato di omesso versamento dell'IVA da 50 mila a 250 mila euro per ciascun periodo di imposta, si provveda a uniformare le soglie di punibilità ivi previste, che appaiono ingiustificatamente diverse, rapportando anche la soglia di punibilità relativa all'omesso versamento dell'IVA a 150.000 euro*». Il parere richiedeva anche che «*con riferimento agli articoli 5 (omessa dichiarazione), 10-bis (omesso versamento di ritenute certificate) e 10-ter (omesso versamento di IVA), sia individuata una più idonea qualificazione delle condotte omissive di versamenti o di ritenute e delle pene, laddove qualificate da strategie fraudolente non riconducibili a reali situazioni di crisi aziendale*» (lett. f).

osservazioni; ma se il parere alla Camera è silente sull'argomento, colpisce invece l'affermazione contenuta quale osservazione in quello rilasciato al Senato dove così risulta indicato: «valuti il Governo l'opportunità di modificare la rubrica del novellando art. 10-bis del decreto legislativo n. 74 del 2000, in materia di omesso versamento di ritenute certificate, tenendo conto delle modifiche proposte e, in particolare, *dell'estensione del comportamento omissivo penalmente rilevante* non più alle sole ritenute "certificate", ma anche a quelle "dovute" sulla base della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta»[53] (enfasi aggiunta).

Alla luce della sentenza in commento sembra quasi incredibile leggere oggi questa affermazione all'interno di un parere della commissione competente in materia che in pratica, in evidente contrasto con la legge delega, riconosce l'estensione del reato a condotte prima non punite (sic!) e piuttosto che rilevare la questione si limita, invece, a richiedere l'adeguamento della rubricazione dell'art. 10-bis; il successivo parere rilasciato al Senato il 16 settembre 2015 non contiene niente di rilevante sull'argomento[54].

Invece nel parere rilasciato il 17 settembre 2015, le Commissioni alla Camera condividono (sic!) «*l'ampliamento della fattispecie di reato di cui all'articolo 10-bis del D.Lgs n. 74 del 2000 (omesso versamento ritenute) con il riferimento alle ritenute «dovute» oltre che alle ritenute certificate*»[55].

Anche in questo caso colpisce *ex post* la consapevolezza implicita nell'affermazione che il Governo aveva chiaramente esteso le ipotesi di condotta punibile in contrasto con i principi e i criteri direttivi della legge delega.

Insomma non si può non rilevare che ad un distorto esercizio della delega si aggiunge anche un insufficiente controllo *in itinere* da parte del delegante; insomma un "concorso di colpa" in una materia in cui la soglia di attenzione nell'esercizio dell'attività legislativa deve necessariamente essere alta in funzione dei valori e degli interessi che entrano in gioco.

Che poi qualche incertezza resti e che la sentenza n. 175/2022 della Corte costituzionale non possa risolvere o chiarire tutto sembra emergere anche dal tenore della riflessione conclusiva con l'invito al legislatore «*a rivedere tale complessivo regime sanzionatorio per renderlo maggiormente funzionale e coerente*».

Un aspetto in particolare forse meriterebbe un chiarimento: occorre infatti considerare l'evoluzione degli adempimenti in relazione alle ritenute d'acconto; siamo infatti passati dal CUD - che veniva solo materialmente

[53] Legislatura 17ª - Commissioni 2° e 6° riunite - Resoconto sommario n. 13 del 05/08/2015.
[54] Legislatura 17ª - Commissioni 2° e 6° riunite - Resoconto sommario n. 15 del 16/09/2015.
[55] Parere Commissioni II Giustizia e VI Finanze della Camera del 17 settembre 2015, p. 18.

consegnato ai lavoratori -, alla certificazione unica (CU) che viene invece anche inviata all'Agenzia delle entrate quale adempimento propedeutico per la c.d. "dichiarazione precompilata".
Potrebbe quindi capitare che il datore di lavoro invii le CU all'Agenzia delle entrate ma poi non le consegni materialmente ai lavoratori; con la rimozione dell'inciso dichiarato incostituzionale la disposizione è stata riportata indietro nella sua versione del 2004 e l'enunciato non può quindi farsi carico, almeno esplicitamente, di coordinarsi con le successive modifiche legislative né tantomeno poteva farsene carico la Corte costituzionale.
Uno dei punti controversi potrebbe quindi essere il seguente: tenuto conto che la disposizione parla di «*certificazione rilasciata ai sostituiti*» il solo invio telematico all'Agenzia delle entrate delle CU può essere considerata quale prova "indiretta" anche del loro rilascio ai sostituiti?
Da un lato occorre considerare come, a differenza del precedente e meramente materiale CUD, se il datore di lavoro invia le CU all'Agenzia delle entrate ogni sostituito può, in autonomia, estrarne copia; vi sono quindi elementi che potrebbero ritenere superabile la questione in via interpretativa ma il caso analizzato ricorda come il campo penale, anche per il principio di tassatività che presiede alla tecnica di formulazione del precetto[56], non sia il terreno più idoneo per l'attività ermeneutica e di chiarificazione "postuma".
Pertanto anche per evitare defatiganti, costose e inutili attività istruttorie e processuali forse il legislatore dovrebbe cogliere l'indicazione esortativa della Corte a rivedere il sistema sanzionatorio e adeguare la disposizione elaborata nel 2004 ai mutati adempimenti che, nel frattempo, egli stesso ha introdotto.

[56] F.MANTOVANI, *Diritto penale*, 2011, p. 60.