



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1883

(DECRETO-LEGGE 16 LUGLIO 2020, N. 76,

RECANTE “MISURE URGENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE E

L’INNOVAZIONE DIGITALE”)

COMMISSIONE 1<sup>a</sup> – AFFARI COSTITUZIONALI  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Luglio 2020





---

CORTE DEI CONTI  
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI  
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1883  
(DECRETO-LEGGE 16 LUGLIO 2020, N. 76,  
RECANTE “MISURE URGENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE E  
L’INNOVAZIONE DIGITALE”)

LUGLIO 2020



## INDICE

Premessa	3
Contratti pubblici	3
Controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari	6
Enti locali e piani di riequilibrio	7
Responsabilità erariale	8
Prospettive del controllo sulla gestione	11
Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale	12
Attività di impresa e <i>green economy</i>	14
<i>Green New Deal</i>	16



## **Premessa**

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 178 del 16 luglio 2020 è stato pubblicato il DL 76/2020 recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”. Si tratta quindi del testo definitivo del c.d. “Decreto semplificazioni”, approvato salvo intese dal Consiglio dei ministri del 6 luglio scorso.

Si tratta di un complesso normativo attraverso il quale il Governo ha inteso realizzare un’accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia. Sono state introdotte altresì misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell’amministrazione digitale, nonché interventi in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni pubbliche. Il Governo ha ritenuto inoltre necessario adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di *green economy*, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all’emergenza epidemiologica da Covid-19.

Evidenti le ricadute nell’ambito del quadro delle attività proprie della Corte dei conti, sia sotto il profilo dell’impatto generale dello schema normativo sull’assetto economico del Paese, sia per quanto riguarda il diretto riferimento di alcune norme alle funzioni stesse della Corte.

L’esame di cui alla presente memoria è condotto sulla base dell’ordine degli argomenti utilizzato per la stesura del decreto-legge all’esame.

## **1. Contratti pubblici**

Gli interventi del decreto all’esame incidenti sul settore dei contratti pubblici sono tesi a migliorare, in via transitoria, la capacità di acquisto della Pubblica amministrazione e, più in particolare, a imprimere una condivisibile accelerazione al ritmo di realizzazione delle opere pubbliche.

In dettaglio, le novità in tale materia si concentrano in nove articoli, situati all’interno del Titolo I (Semplificazioni in materia di contratti pubblici ed edilizia) del Capo I (Semplificazioni in materia di contratti pubblici).

I primi due articoli contengono disposizioni temporanee (applicabili solo ai procedimenti avviati entro il 31 luglio 2021) con le quali si introducono deroghe rispetto alle ordinarie

procedure di gara previste dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, (d'ora in poi Codice degli appalti).

L'art. 3 (Verifiche antimafia e protocolli di legalità), norma anch'essa valida fino al 31 luglio 2021, consente (conformemente a quanto disposto dall'articolo 92, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159) che, una volta scaduti i termini per l'emissione della certificazione antimafia, si possa comunque procedere, nei procedimenti avviati su istanza di parte, all'erogazione di benefici economici comunque denominati, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e pagamenti da parte di Pubbliche amministrazioni, salva successiva revoca.

L'art. 4 (Conclusioni dei contratti pubblici e ricorsi giurisdizionali) prevede puntuali modifiche al Codice degli appalti; in particolare, viene previsto l'obbligo di motivare circa la mancata stipula del contratto nel termine previsto con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e la stessa viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto.

L'art. 5 (Sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica) prevede che la sospensione, volontaria o coattiva, dell'esecuzione di lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 35 del Codice degli appalti, possa avvenire solo con atto del responsabile unico del procedimento e per il tempo necessario a superare il problema.

L'art. 6 (Collegio consultivo tecnico) prevede la costituzione presso ogni stazione appaltante, di un collegio consultivo tecnico, con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso.

L'art. 7 (Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche) istituisce nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo denominato Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, finalizzato a finanziare le opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice degli appalti nonché per le opere di cui all'articolo 2, comma 3, del medesimo decreto, per le quali siano venute a mancare, provvisoriamente o definitivamente, le risorse finanziarie pubbliche necessarie per la regolare e tempestiva prosecuzione dei lavori diretti alla realizzazione dell'opera pubblica.



Infine, gli artt. 8 (Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici) e 9 (Misure in materia di Commissari straordinari) dettano disposizioni atte a modificare il Codice degli appalti (riducendo taluni termini e favorendo l'accelerazione dei procedimenti) e la normativa in tema di Commissari straordinari (disciplinandone ed ampliandone ruoli e poteri).

Pur apprezzandosi le finalità della normativa né potendosi ignorare le particolari difficoltà del momento storico nel quale questa è maturata, non possono non rilevarsi sul piano dell'analisi normativa talune criticità.

In primo luogo, deve evidenziarsi come la natura temporanea di talune norme non giovi alla maggior chiarezza del quadro normativo che, al contrario, ne esce ancor più complicato venendosi necessariamente ad innestare, all'interno di una regolamentazione tra le più complesse del nostro ordinamento, complicate questioni di diritto intertemporale.

Allo stesso modo, non si possono ignorare le possibili conseguenze negative sulla concorrenza che potrebbero derivare da una simile attenuazione delle regole sulle procedure di gara che, oltre a risultare non coerente con la normativa dell'Unione Europea in materia, potrebbe recare un grave vulnus alla lotta alla corruzione.

Infine, si evidenzia come l'introduzione di nuove previsioni di responsabilità erariale (artt. 4 e 6) riferite a condotte sia omissive (art. 4) che commissive (art. 6) mal si concili con le disposizioni del medesimo decreto tendenti all'eliminazione temporanea della medesima responsabilità per fatti commessi con colpa grave (ma non anche per condotte omissive anch'esse gravemente colpose).

Tale contrasto normativo, peraltro, rende evidente come l'introduzione di nuove disposizioni si appalesa monca in assenza della contestuale introduzione di una sanzione che non solo rende la norma perfetta sul piano sistemico ma, al contempo, assicura sia l'effetto deterrente sulle condotte devianti sia l'effetto conformativo sul comportamento dei dirigenti seri e capaci. Si osserva (al di là dei paventati rischi di contrasto con gli artt. 3, 28, 76, 97 e 103 Cost.), la possibile disarmonia tra una norma che – rinunciando a richiedere il risarcimento dei danni commessi dai pubblici dipendenti con somma imperizia, imprudenza e negligenza – deresponsabilizza l'operato dei pubblici dipendenti, mina alla base qualsiasi processo di selezione meritocratica degli stessi e fa gravare doppiamente sui contribuenti l'onere economico di tali azioni ed omissioni, e l'auspicata

ripresa dell'attività economica nel settore dei contratti pubblici tramite un processo di semplificazione.

Allo stesso modo, andrebbe resa coerente con l'esigenza di semplificazione la previsione dell'istituzione presso tutte le stazioni appaltanti di una struttura tecnica (il collegio consultivo tecnico) destinato a fornire elementi valutativi tecnico-giuridici per la risoluzione delle problematiche che emergano nella fase esecutiva dei lavori.

Peraltro, la codificazione della necessaria esternalizzazione di tali competenze dovrebbe comunque armonizzarsi con l'auspicato rafforzamento del *know how* della Pubblica amministrazione.

A titolo di criticità costanti, infine, non possono non segnalarsi la iperregolamentazione della materia e il problema connesso all'elevata mole di contenzioso generato in tale materia. Ai suddetti problemi, devono aggiungersi quelli tipici del mercato: esistenza di oltre 39.784 stazioni appaltanti, limitata capacità tecnica di molte di esse, presenza di operatori economici poco rispettosi dell'etica professionale, complessità burocratica, con creazione di rapporti di forza non paritari tra i funzionari delle stazioni appaltanti e gli operatori economici, infiltrazioni criminali, pratiche corruttive.

## **2. Controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari**

L'art. 9, comma 1, lett. c), del DL n. 76 del 2020, nel novellare l'art. 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, introduce il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, comma 1, del DL n. 32 del 2019 per la realizzazione od il completamento degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale.

La previsione ricalca sostanzialmente il modello di controllo introdotto e già sperimentato con l'art. 33, comma 1, del DL 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, per i provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario

straordinario nominato per gli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016: sono esclusi, infatti, dal controllo preventivo i provvedimenti di natura gestionale, è previsto per l'esercizio del controllo preventivo il dimezzamento dei termini di cui all'art. 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, è individuata quale Sezione competente al controllo la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti (art. 3, comma 1-*bis*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20), è ammessa la possibilità, durante lo svolgimento della fase del controllo, da parte dei Commissari, con motivazione espressa, di dichiarare i provvedimenti provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-*bis*, 21-*ter* e 21-*quater*, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Non è al momento possibile, per la Corte, prevedere una stima del numero dei provvedimenti soggetti a controllo preventivo di legittimità sulla base del nuovo comma 3-*bis* dell'art. 4 del DL n. 32 del 2019 introdotto con l'art. 9 del DL n. 76 del 2020 e valutare conseguenzialmente l'impatto della norma sulla funzionalità degli uffici. La Corte dispone soltanto di dati sul modello sperimentato per i provvedimenti del Commissario straordinario per gli interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016: nell'ultima relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, viene riferito che nel 2019 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 189 del 2016, 16 ordinanze.

### **3. Enti locali e piani di riequilibrio**

Le disposizioni introdotte dall'art. 17 sono inserite nel contesto degli interventi normativi rivolti alla mitigazione degli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria sui bilanci degli enti locali e fanno seguito alle sospensioni dei termini disposte dalla normativa emergenziale. In linea generale non è al momento stimabile l'entità dell'impatto della crisi sui bilanci degli enti locali, che incide sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa ed ha richiesto aggiustamenti nella programmazione 2020-2022. Indubbiamente per gli enti con procedimenti di riequilibrio in corso o che si accingevano ad avviare il Piano si tratta di effetti che possono rendere non sostenibili i programmi di risanamento e ancor più la ricostruzione di un bilancio stabilmente riequilibrato in caso di dissesto, per cui è

ragionevole considerare l'esigenza di un rinvio delle valutazioni sull'idoneità del percorso di congruenza per il recupero delle condizioni di riequilibrio così come programmate nel piano.

In tal senso il nuovo strumento di risanamento verrebbe a determinare una sorta di anno zero da cui ripartire, anche ai fini dell'accertamento anzidetto che, in quanto reiterato, postula (come precisato dalla Sezione delle Autonomie) almeno due inadempimenti accertati. Pertanto, spezzare il nesso di continuità nelle procedure di risanamento farebbe venir meno il concetto di unitarietà della procedura affermato dalla giurisprudenza contabile anche a fronte di eventuali rimodulazioni/riformulazioni.

Inoltre, non tutti gli interventi proposti rispondono all'esigenza di mitigare gli effetti della crisi dovuta all'emergenza sanitaria, né possono considerarsi di utilità generale ai fini di semplificazione. In particolare, il comma 4 introduce interventi a regime nel sistema del risanamento che non sono ascrivibili alle finalità anzidette.

Considerato che la finalità delle disposizioni in esame è quella di prevedere una moratoria per gli enti in piano di riequilibrio, in relazione della emergenza epidemiologica, potrebbe essere ragionevole sospendere in via generalizzata l'applicazione delle sanzioni, in quanto gli effetti indotti dalla crisi costituiscono una variabile esogena che incide, precludendo, o rendendolo difficoltoso, il percorso di risanamento intrapreso dall'ente. Tuttavia, dovrebbero continuare ad avere corso le verifiche delle Sezioni regionali di controllo che proseguirebbero ad assolvere una funzione di monitoraggio utile al fine di sollecitare interventi correttivi, pur senza conseguenze sanzionatorie. E ciò anche al fine di evitare che l'applicazione generalizzata della norma possa apportare, i casi specifici, criticità che alla scadenza dell'efficacia della norma stessa, si rivelino di particolare, negativo impatto sull'equilibrio finanziario del singolo ente.

#### **4. Responsabilità erariale**

L'art. 21, primo comma, introduce la locuzione *“La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*.

La norma (I comma) così come attualmente proposta, si limita quindi a riecheggiare l'art. 43 c.p. che prevede la espressa volontà dell'evento dannoso o pericoloso.

La giurisprudenza compresa quella delle Sezioni unite non ha mai dubitato che nella volontà dell'evento dannoso rientri anche l'accettazione del rischio di provocare l'evento dannoso proprio perché risultato di una condotta consapevole, volutamente distinguendo tra dolo intenzionale, diretto ed eventuale.

Certamente la dottrina ha sovente criticato tale costruzione ma nulla vieta di ripercorrere la stessa strada: la violazione delle regole di servizio comporta la prevedibilità dell'evento dannoso. Qualora la disposizione fosse interpretata nel senso di richiedere una vera e propria intenzione (ipotesi da cui la giurisprudenza penale è sempre rifuggita) la norma può essere anche lasciata inalterata.

L'interpretazione del concetto di dolo di cui al comma 1 influenza direttamente l'applicazione del secondo comma dell'art. 21.

La norma si presenta con due prospettazioni diverse: la prima destinata a limitare l'accertamento della responsabilità ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta, nel periodo che va dalla data di entrata in vigore del decreto legge e fino al 31 luglio 2021; la seconda destinata a creare un'eccezione alla prima, escludendo la limitazione di responsabilità appena prevista per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

Sul concetto generale di limitazione dell'azione di responsabilità ai soli casi di condotta dolosa, concetto giustificato dal fatto che vi sarebbe un tendenziale timore degli amministratori a provvedere per non incorrere nelle maglie della responsabilità per danno erariale, va innanzitutto detto che l'assunto, nella migliore (o peggiore) delle ipotesi è vero solo in minima parte, ben concorrendo alla incapacità provvedimentale della P.A. ben altri fattori, tra i quali: la confusione legislativa, l'inadeguata preparazione professionale, l'insufficienza degli organici.

L'ipotesi della responsabilità, infatti, ha al contrario, molto spesso indotto amministratori e Corte dei conti a collaborare in via preventiva per evitare condotte illegittime o ha fatto sì che gli stessi amministratori abbiano fatto ricorso a procedimenti alternativi al giudizio (procedimento abbreviato, rito monitorio) in sede di operoso ravvedimento.

C'è da dire ancora che sulla base delle statistiche pubblicate in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2020, ove si vada a fare l'analisi delle tipologie dei danni emersi dalle citazioni in giudizio, un numero sicuramente molto consistente è riconducibile ai danni collegati ai reati in generale commessi da pubblici dipendenti, ma per altrettanto un

numero superiore è collegato a condotte gravemente colpose (incarichi professionali, assenteismo, danno al patrimonio, attività sanitaria, opere pubbliche, debiti fuori bilancio, uso improprio contributi pubblici ...) che quindi sfuggirebbero al vaglio del giudice.

Senza tener conto che l'attuale configurazione della giurisdizione contabile è coordinata, sia in via codicistica che per il costante rapporto in atto, sia con la giurisdizione penale sia con quella civile (con quest'ultima specie per la figura del c.d. "danno indiretto") proprio per dare compiutezza al sistema ordinamentale della giustizia.

E' pur vero che la norma pone, come si diceva, la eccezione legata alla omissione od inerzia del responsabile, ma è intuitivo comprendere che non sarà facile dare il giusto contenuto ai due concetti, di per sé forieri di interpretazioni applicative.

Ne consegue che l'approvazione della norma rischia di non perseguire l'obiettivo prefissato, non costituendo il volano destinato a "sbloccare" l'attività amministrativa, recando ulteriori problemi interpretativi che non gioverebbero affatto alla correttezza degli affari trattati. Non solo, ma si consideri anche che se la responsabilità costituisce l'ostacolo alle firme dei provvedimenti, questi ultimi saranno adottati senza l'odierno naturale deterrente e quindi con maggiore "disinvoltura", con probabile successivo interessamento della magistratura amministrativa.

Inoltre, va ricordato che anche la giurisdizione di contabilità è soggetta al generale principio di legalità dal quale la giurisprudenza costituzionale ha tratto molti corollari: tra questi il principio di irretroattività, di tassatività e di determinatezza. Ne discende che i precetti propri della responsabilità contabile debbono trovare fonte in una previsione legislativa entrata in vigore anteriormente al fatto commesso. Infatti, avuto riguardo anche al fondamentale principio di colpevolezza ed alla funzione preventiva dell'accertamento di responsabilità, ognuno dei soggetti passivamente legittimati innanzi alla Corte dei conti deve essere posto in grado di adeguare il proprio comportamento alla legge, conoscendo in anticipo - sulla base dell'affidamento nell'ordinamento legale in vigore al momento del fatto - quali conseguenze afflittive potranno scaturire dalla propria condotta: aspettativa che sarebbe per contro manifestamente frustrata qualora il legislatore potesse accertare una responsabilità sulla base di un fatto che all'epoca della commissione non integrava una condotta amministrativamente rilevante. Ciò pone in una luce ancora più problematica e di rispondenza ai principi costituzionalmente garantiti

l'ipotesi di condotte rilevanti sotto il profilo della responsabilità in un certo tempo, non più tali per un periodo definito, nuovamente rilevanti in un periodo successivo.

## **5. Prospettive del controllo sulla gestione**

Il DL “Semplificazioni” pone l’attenzione sull’esigenza cruciale di maggiore efficienza dell’azione amministrativa in settori strategici e trainanti, quali quelli dell’erogazione di contributi o il trasferimento di risorse a soggetti privati destinati al finanziamento di spese di investimento.

A tal fine si pone il tema di una maggiore effettività del controllo sulle pubbliche gestioni sia dal punto di vista normativo, che soprattutto di effettività: ne consegue una riflessione anche sul possibile rinnovato ruolo della Corte, i cui tratti salienti paiono enucleabili in una linea di continuità con la evoluzione più recente, sia dell’ordinamento che della programmazione interna, in particolare della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

La norma (art. 22) non delimita, con rigore, il perimetro dell’attività di controllo concomitante prevedendo che lo stesso si espliciti nei confronti dei “principali piani, programmi e progetti”, volendo presumibilmente, da un lato, includere qualsiasi fenomeno pianificatorio, dall’altro, limitare l’analisi a quei fenomeni che abbiano adeguata rilevanza.

A fronte del più ampio perimetro del controllo sulla gestione che ha per oggetto anche le possibili criticità riscontrate rispetto a provvedimenti di rango normativo, nazionali e comunitari, e a direttive del Governo, la disposizione sembra riferirsi ai soli atti amministrativi (piani, programmi). Non può, al riguardo, trascurarsi la complessità della programmazione che spesso scaturisce dalla stessa fonte primaria o da fonti governative (ad es. delibere Cipe); possono, invero, rilevarsi ritardi in diverse fasi della procedura amministrativa (provvedimenti “a cascata”) con possibile identificazione di una pluralità di nodi da sciogliere, anche in relazione alla quantità di enti ed amministrazioni coinvolte. Va, altresì, tenuto conto della diversità dei settori interessati, a seconda che coinvolgano uno o più articolazioni centrali, territoriali, enti pubblici, ovvero comportino modalità di concertazione e di confronto tra soggetti pubblici e/o privati.

La concreta attuazione di tali obiettivi e propositi potrà avvenire attraverso modalità già avviate: ad esempio le risultanze di alcuni monitoraggi relativi a determinati temi - oltre alla pubblicazione sulla rete intranet - potranno essere veicolate all'esterno attraverso rapporti semplificati, di cui alle delibere di programma. Potranno, altresì, svilupparsi appositi "quaderni" anche sulla scia dell'esperienza della Corte dei conti europea, che conosce una pluralità di strumenti espositivi dell'attività istituzionale con diverse denominazioni (analisi panoramiche, documenti di riflessione e analisi rapide di casi). Al riguardo spazi di approfondimento e di coordinamento operativo potrebbero ricoprire le esigenze di raccordo con le diverse forme di controllo interno, valorizzando il ruolo dell'organismo indipendente di valutazione.

In definitiva, uno spazio peculiare potrà essere occupato dall'autonomia regolamentare. Il DL "Semplificazioni", come anticipato, affida al regolamento l'individuazione della competenza in tema di controllo concomitante. In questo senso, sul versante dei raccordi interni, appare necessaria l'attivazione di momenti di coordinamento tra sezioni centrali e regionali, tenendo conto che taluni rilevanti programmi di investimento coinvolgono livelli di amministrazione diversi (centrali e territoriali), con risorse spesso integrate.

## **6. Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale**

Il decreto all'esame si propone di accelerare i processi di trasformazione digitale al fine di completare un disegno di semplificazione dell'Amministrazione, attraverso la definizione di obiettivi finalizzati a diffondere ulteriormente i servizi in rete.

Nel complesso, il provvedimento nella parte relativa al Titolo III, presenta numerosi interventi di natura anche diversa. Tuttavia, attraverso l'obiettivo di semplificazione di procedure e l'introduzione di nuovi strumenti tecnologici finalizzati anch'essi a supportare il processo di semplificazione, emerge l'intento di coordinare e rafforzare gli strumenti di gestione, condivisione e utilizzo del patrimonio informativo pubblico allo scopo di migliorare l'accesso ai servizi pubblici da parte di cittadini, imprese e istituzioni. L'obiettivo, per quanto ambizioso, non sembra più rinviabile, anche in considerazione delle linee di intervento tracciate dall'Agenda digitale che comportano l'"inclusione digitale" di tutti gli attori, la creazione di un ecosistema capace di sostenere lo sviluppo



di imprese e progetti innovativi e l'apertura verso forme di cooperazione e sperimentazione tra ricerca, impresa e Pubblica amministrazione.

Presupposto fondamentale per una corretta *governance* è anche il presidio delle risorse. Qualsiasi strategia nazionale che voglia misurarsi con obiettivi e risultati non può prescindere, infatti, da una conoscenza puntuale delle risorse disponibili, che consenta di mettere consapevolmente a raffronto le esigenze, i costi ed i risultati ottenuti anche in termini di servizi effettivamente resi alla collettività, ivi inclusa la loro corretta percezione. Il quadro informativo della spesa, del resto, per l'informatica pubblica è influenzato dalle diverse tassonomie utilizzate all'interno dalle varie fonti informative (dati statistici o di fonte amministrativo-gestionale), rendendo i dati complessivamente non comparabili e difficilmente collegabili ai risultati effettivamente conseguiti. Appaiono, inoltre, maturi i tempi per un intervento del legislatore che tenga in adeguata considerazione il c.d. "rischio dell'obsolescenza immediata", elemento che per le forniture I.C.T. assume il più alto valore ponderale riscontrabile sul mercato ed è direttamente collegato alle opportunità di risparmio derivanti dall'utilizzo delle più moderne tecnologie. A fronte delle procedure contrattuali oggi espletate dalle attuali centrali di committenza (ovvero, nel futuro, dall'auspicabile centrale unica di acquisto specializzata) nel rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale, potrebbe concorrere alla risoluzione dei predetti problemi il potenziamento generalizzato della funzione di controllo preventivo intestata alla Corte dei conti (eventualmente anche su alcuni rilevanti atti propedeutici) - al fine di effettuare in tempi brevi un'approfondita verifica di conformità a legge dei provvedimenti esaminati, per orientare e rendere più sicura l'azione dei responsabili di settore - nonché la valorizzazione di forme di controllo concomitante sulla gestione dell'intera procedura contrattuale, in particolare sulla fase dell'esecuzione. Tale potenziamento agevolerebbe l'immediato avvio dell'esecuzione contrattuale e consentirebbe alle amministrazioni appaltanti di avere certezza dei tempi di acquisizione dei beni e/o dei servizi commissionati, con correlato abbattimento del citato "rischio dell'obsolescenza", nonché alle aziende appaltatrici di poter organizzare per tempo i vari fattori produttivi, nella certezza dei correlati tempi di pagamento da parte della PA committente.

Appare ormai più che auspicabile la previsione di una efficace formula organizzativa che assicuri il coordinamento delle azioni poste in essere da tutti i soggetti istituzionali a qualsiasi titolo coinvolti nello sviluppo dell'informatica pubblica.

Tuttavia, la necessità di dover tornare spesso, attraverso ripetuti interventi legislativi sul tema della *governance*, segnala le oggettive difficoltà di registrare progressi significativi nella risoluzione delle criticità poste dal coordinamento di soggetti coinvolti, competenze, risorse e modelli organizzativi.

Conclusivamente, quindi, non può che valutarsi positivamente l'intenzione di coordinare e rafforzare gli strumenti di gestione, condivisione ed utilizzo del patrimonio informativo pubblici allo scopo di migliorare l'accesso ai servizi pubblici da parte dei cittadini, imprese ed istituzioni, tenendo conto che il presupposto fondamentale per una corretta *governance* è il presidio delle risorse. Ciò lascia intravedere la possibilità di un potenziamento generalizzato del controllo preventivo della Corte dei conti, eventualmente anche su alcuni rilevanti atti propedeutici e la valorizzazione di forme di controllo concomitante sulla gestione dell'intera procedura contrattuale, in particolare sulla fase dell'esecuzione. L'intervento, infine, può costituire l'opportunità della previsione di una efficace formula organizzativa che assicuri il coordinamento delle azioni poste dai soggetti istituzionali coinvolti nello sviluppo dell'informatica pubblica.

## **7. Attività di impresa e *green economy***

Il Titolo IV del decreto all'esame parlamentare reca interventi di semplificazione nel campo dell'attività d'impresa e di sviluppo della *green economy*. Particolarmente rilevante risulta il gruppo di disposizioni tese ad agevolare la realizzazione delle infrastrutture per la diffusione della banda ultra-larga e della tecnologia 5G (art. 38).

In tale contesto, quindi, si muovono nella giusta direzione gli interventi proposti di semplificazione amministrativa e realizzativa dell'infrastruttura per la banda ultra-larga, alla luce dei ritardi registrati nella relativa realizzazione, più volte segnalati da questa

Corte<sup>1</sup>, al fine di colmare il *gap* italiano rispetto alla media europea in tema di connettività<sup>2</sup>.

Va positivamente sottolineato l'intervento normativo mirante a chiarire il riparto di competenze tra Stato centrale e Comuni, in materia di impianti relativi alla tecnologia 5G (art. 38, comma 6). Si tratta, quindi, di una modifica che contribuisce a rimuovere quei fattori di incertezza normativa che, in passato, avevano potuto indurre alcuni enti locali ad adottare atti tesi ad impedire l'istallazione degli impianti nel proprio territorio. Ciò ha determinato occasioni di contenzioso con gli operatori di mercato, con il conseguente rischio di rallentare il percorso di realizzazione della rete 5G, cruciale per lo sviluppo tecnologico e la competitività del Paese<sup>3</sup>.

In materia di *green economy* vanno, inoltre, positivamente rimarcate le misure tese a semplificare, sotto il profilo amministrativo e autorizzatorio, gli interventi di ammodernamento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 56), quelli di realizzazione delle reti energetiche nazionali (art. 60) e di distribuzione elettrica (art. 61), al fine di agevolare il percorso di raggiungimento degli obiettivi posti nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC). Nella stessa prospettiva, va richiamata la regolamentazione, sempre in chiave semplificatoria, dell'iter autorizzatorio degli impianti di accumulo energetico, colmando una lacuna dell'attuale ordinamento.

Conclusivamente, quindi, vanno valutati positivamente sia l'intervento di semplificazione amministrativa e realizzativa dell'infrastruttura per la banda larga; sia la chiarificazione del riparto di competenze tra Stato e Comuni in materia di impianti relativi alla tecnologia 5G. Per altrettanto, positivo giudizio va dato sugli interventi di ammodernamento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, della realizzazione delle reti energetiche nazionali e di distribuzione elettrica.

---

<sup>1</sup> Cfr. Relazione allegata alla decisione sul Rendiconto generale dello Stato (Sezioni riunite in sede di controllo n. 10/2020), Volume II.

<sup>2</sup> L'indicatore *Digital Economy and Society Index* (DESI) sviluppato dalla Commissione Europea, nel 2020, colloca l'Italia, con riguardo alla dimensione della "connettività", alla 17<sup>a</sup> posizione, con un punteggio (50) in linea con la media UE (50,1). Molto bassa, rispetto al dato medio, risulta il livello di diffusione della banda larga fissa (61 per cento a fronte di una media del 78 per cento) e di quella ad almeno 100Mbps (13 per cento contro il 26 per cento della media).

<sup>3</sup> Secondo le stime riportate nella comunicazione della Commissione Europea "*5G for Europe: An Action Plan*" (COM2016 – 588 *final*), i ricavi derivanti dallo sfruttamento della tecnologia 5G dovrebbero raggiungere, a livello mondiale, il livello di 225 miliardi nel 2025. Secondo altri studi, il contributo della tecnologia 5G all'incremento dell'*output* globale è stimato in circa il 4,6 per cento, cfr. IHS, *The 5G economy: How 5G technology will contribute to the global economy*, 2017.

## **8. Green New Deal**

Il *Green New Deal*, lanciato con la legge di bilancio 2020 (commi da 85 a 100 della legge 160/2019) e ulteriormente delineato nel PNR, è volto al sostegno degli investimenti pubblici e privati tesi ad agevolare la transazione ecologica dell'economia. Lo strumento prevede, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, la costituzione di un Fondo con una dotazione complessiva di 4.240 milioni di euro per gli anni 2020-2023.

Con il DL 16 luglio 2020, n. 76, (art. 64), sono state emanate le prime disposizioni attuative che consentiranno di dare avvio al Fondo e finanziare progetti finalizzati ad agevolare e accelerare la transizione verso un'economia pulita e circolare, nonché verso una mobilità sostenibile e intelligente. In particolare, si prevede che le risorse stanziare per l'anno 2020 (470 milioni) siano veicolate nel solo canale di intervento rappresentato dalla concessione di garanzie statali. In linea con le scelte già operate nei provvedimenti emergenziali, il DL "Semplificazioni" individua Sace S.p.A. come soggetto istituzionalmente deputato al rilascio delle garanzie, entro il limite massimo di 2,5 miliardi per il 2020, sulla base di un'apposita convenzione da stipularsi con il Ministero dell'economia e delle finanze. Parallelamente a quanto già previsto dall'art. 1 del DL n. 23/2020, viene contemplata una procedura semplificata, delegata alla Sace S.p.A., per il rilascio delle garanzie d'importo inferiore a 200 milioni, mentre le operazioni che superano tale soglia andranno sottoposte all'approvazione del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base dell'istruttoria trasmessa da Sace S.p.A..