



*Consumerism 2021*  
*Quattordicesimo rapporto annuale*

**IL PNRR dalla parte dei consumatori**

**CONSUMERS' FORUM**

e

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE**

presentano

**CONSUMERISM 2021**

*Quattordicesimo Rapporto annuale*

**IL PNRR dalla parte dei consumatori**

*Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni dei singoli Autori e non rappresenta le posizioni ufficiali di Consumers' Forum.*

## INDICE

---

### Introduzione

pag. 7

*(Fabio Bassan, Maddalena Rabitti, Liliana Rossi Carleo)*

### IL PNRR dalla parte del consumatore

---

#### GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

pag. 12

*(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)*

#### La *privacy* come elemento della *cybersicurezza*

1. Gli obiettivi del PNRR: dalle infrastrutture digitali alla migrazione verso il *cloud* di prossimità  
*(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)*
  2. Efficienza, sicurezza e semplicità di utilizzo  
*(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)*
  3. Il rapporto tra *privacy* e *cybersicurezza*  
*(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)*
  4. Conclusioni  
*(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)*
- 

#### ANAC

pag. 21

*(Serafina Piantedosi)*

#### Appalti e PNRR

1. Gli appalti pubblici come motore per la ripartenza del paese  
*(Serafina Piantedosi)*
  2. La digitalizzazione negli appalti e gli appalti per la digitalizzazione  
*(Serafina Piantedosi)*
  - 2.1. *(Segue) il cloud first*  
*(Serafina Piantedosi)*
- 

#### AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

pag. 31

*(Cristiana Lauri)*

#### **No time to transit? Ripresa e resilienza dei settori energetici e ambientali tra extracosti e fragilità**

1. Energia, reti e ambiente nel tempo delle transizioni  
*(Cristiana Lauri)*
2. Regolare la transizione in prospettiva *one health*  
*(Cristiana Lauri)*

3. L'approccio integrato di ARERA  
*(Cristiana Lauri)*
  4. Gli effetti sui consumatori tra extracosti e fragilità  
*(Cristiana Lauri)*
- 

## **AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

*(Marco Cappai, Sara Perugini)*

pag. 38

### **L'AGCM come autorità di garanzia del consumatore di oggi e di domani**

1. Premessa  
*(Marco Cappai)*
  2. PNRR e tutela del consumatore  
*(Sara Perugini)*
  3. Il ruolo dell'AGCM  
*(Sara Perugini)*
  4. PNRR e concorrenza  
*(Marco Cappai)*
  5. Conclusioni?  
*(Marco Cappai, Sara Perugini)*
- 

## **SANITÀ**

*(Susanna Sandulli)*

pag. 46

### **Socialità, digitalizzazione e solidarietà del settore sanitario**

1. La frammentarietà del settore sanitario  
*(Susanna Sandulli)*
  2. Gli strumenti di rafforzamento e ammodernamento nel PNRR  
*(Susanna Sandulli)*
  3. I riflessi sul consumatore  
*(Susanna Sandulli)*
  4. La sicurezza dei dati sanitari  
*(Susanna Sandulli)*
  5. La solidarietà come chiave di lettura della nuova Sanità  
*(Susanna Sandulli)*
- 

## **AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

*(Francesca Pellicanò, Rosaria Petti)*

pag. 55

### **Comunicazioni e PNRR**

1. La transizione digitale  
*(Rosaria Petti)*
2. L'Italia disegnata al 2026: tra interventi tecnologici e politiche pubbliche  
*(Rosaria Petti)*

3. Un volano per la cultura: l'industria creativa, culturale e del turismo  
(*Francesca Pellicanò*)
  4. Il PNRR nel prisma delle prossime riforme europee  
(*Francesca Pellicanò*)
- 

## **AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

(*Paolo Occhiuzzi*)

pag. 63

### **Mobilità, transizione ecologica e PNRR: opportunità e nodi critici**

1. Il futuro della mobilità nel PNRR  
(*Paolo Occhiuzzi*)
  2. Spunti di transizione e nodi critici  
(*Paolo Occhiuzzi*)
  3. Un esempio: il trasporto pubblico locale  
(*Paolo Occhiuzzi*)
  4. Conclusioni: regole e ricadute sui consumatori  
(*Paolo Occhiuzzi*)
- 

## **BANCA D'ITALIA**

(*Saverio Bellocchio, Silvia Digregorio*)

pag. 71

### **Banca d'Italia e PNRR. Il sistema bancario e il Piano nazionale di ripresa e resilienza**

1. Sul ruolo del sistema bancario nella prima fase della pandemia  
(*Saverio Bellocchio*)
  2. Le sfide future per il sistema bancario  
(*Saverio Bellocchio*)
  3. La soluzione del PNRR  
(*Silvia Digregorio*)
  4. Il contributo del settore bancario al raggiungimento degli obiettivi del PNRR  
(*Silvia Digregorio*)
- 

## **CONSOB**

(*Andrea Carrisi, Susanna Nucera*)

pag. 77

### **Gli obiettivi di transizione del PNRR e il ruolo della finanza ESG**

1. Breve analisi del contesto d'intervento del PNRR e delle relative missioni; principali *focus* tematici della missione "rivoluzione verde e transizione ecologica"  
(*Susanna Nucera*)
2. Allocazione delle risorse del PNRR: l'investimento 5.4. del PNRR relativo al "supporto a *start-up* e *venture capital* attivi nella transizione ecologica" e il "*green transition fund*"  
(*Susanna Nucera*)

3. L'integrazione dei fattori ESG nelle scelte d'investimento e lo stimolo all'incanalamento dei flussi di capitali verso investimenti eco-sostenibili. Il Regolamento UE 2020/852 del 18 giugno 2020, c.d. Regolamento Tassonomia  
*(Andrea Carrisi)*
  4. Le sfide per l'Autorità di vigilanza: dal *greenwashing* al rischio di "bolle ESG" e di sottostima dei titoli ESG-neutri  
*(Andrea Carrisi)*
- 

## **IVASS**

*(Veronica Carriero, Andrea Luberti)*

pag. 85

### **Il settore assicurativo tra nuove tecnologie, giustizia e resilienza**

1. Il mercato assicurativo: regolazione, resilienza, innovazione tecnologica  
*(Veronica Carriero)*
  2. Le nuove tecnologie: profili etici e inclusione sociale  
*(Veronica Carriero)*
  3. Interventi dell'Autorità di vigilanza  
*(Veronica Carriero)*
  4. I sistemi di *alternative dispute resolution* e il loro recepimento nel mercato assicurativo  
*(Andrea Luberti)*
- 

## **Gli Autori**

pag. 90

# INTRODUZIONE

(Fabio Bassan, Maddalena Rabitti, Liliana Rossi Carleo)

## Il PNRR dalla parte del consumatore

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza è la pietra miliare della rinascita; l'ancora cui si aggrappa un paese che affronta "un'economia di guerra", in cui crescita e inflazione non vanno necessariamente di pari passo e il rischio lo conosciamo, si chiama stagflazione. Paese in cui però, forse per la prima volta dall'ultimo dopoguerra, ci sono risorse (il piano Marshall all'epoca, i fondi dell'Unione europea oggi, tra cui anche il NextGenEU) e ci sono – questi davvero, per la prima volta – indirizzi chiari e precisi sul dove concentrare le risorse. Quella che era una volta politica industriale, l'abbiamo ri-rubricata nella scorsa edizione di Consumerism come "politica europea di crescita solidale sostenibile". La regionalizzazione della globalizzazione, ormai nei fatti, spinge anche la Germania a un approccio più solidale, con i soli paesi (quelli europei) con cui gli scambi rimarranno stabili.

Il PNRR italiano ha origini e tempistiche chiare. È stato varato da un governo costituito anche e soprattutto per gestirlo in modo adeguato, e che però ha avuto un tempo limitato per rimodulare l'ipotesi avanzata dal governo precedente, che ha stravolto in molti punti (non solo nell'approccio). Il PNRR si conforma alla tassonomia e alla struttura (anche per la rendicontazione) dei progetti europei. Rispetto a questi però, si caratterizza per un numero di obiettivi senza precedenti, articolati in missioni che costituiscono con questi una matrice complessa. Non tutti gli obiettivi sono strategici e determinanti, è evidente, intendendo per tali quelli al cui raggiungimento sono condizionate le *tranches* di prestiti e aiuti successive alla prima, già concessa. Ci riferiamo alle riforme strutturali, su cui infatti governo e Parlamento stanno procedendo velocemente.

Il tema è come realizzare gli obiettivi, e dunque spendere in modo produttivo tutte le risorse che l'Unione ci affida, a fondo perduto e a tasso di interesse agevolato. La questione è rilevante perché l'Italia è il principale beneficiario del NextGenEU, nonché l'unico paese ad aver scelto di utilizzare tutte le risorse rese disponibili, in prestiti e aiuti, e dunque dalla capacità organizzativa dell'Italia dipenderà il successo o meno del progetto dell'Unione.

Il governo, anche in questa prospettiva, ha scelto di investire in progetti concretamente realizzabili. Abbandonati i libri dei sogni, ha compiuto scelte pragmatiche, dirette a consentire la transizione, principalmente energetica-ambientale e digitale, come da indicazioni della Commissione europea. Sappiamo già però che, a tecnologia invariata, questo non sarà sufficiente a invertire la rotta di un'economia non compatibile con l'ambiente che ci circonda. Serve un elemento *disruptive*, di rottura, sul piano tecnologico. E per realizzarlo occorre investire nella ricerca.

Molti degli strumenti adottati con il PNRR sono diretti a rendere il paese più competitivo: le riforme strutturali (dal processo civile alla concorrenza agli appalti) vanno in questa direzione e puntano a trasformare l'Italia in un "paese normale". Altri strumenti sono diretti a sostenere lo sviluppo, indicando la direzione: *green* e *digital*. La strada per raggiungere gli obiettivi, va costruita. I principali destinatari dei fondi sono i grandi gruppi industriali, che hanno struttura e organizzazione per realizzare in concreto i grandi progetti e rispettare condizioni e scadenze di un piano che va veloce. La scelta è comprensibile: per evitare una dispersione delle risorse, e per creare un'eccellenza, anche tecnologica, in settori in cui oggi non ne abbiamo, e sostenere quella già esistente.

Il tema, di nuovo, è la fase applicativa. Come evitare che i progetti si arenino nelle vischiosità di un sistema che è dimostrato, non sa utilizzare pienamente i fondi europei, ma sa bene come fare ostruzione? Questa è la logica che va superata. Vedremo se mezzi e strumenti saranno sufficienti e adeguati, o andranno integrati in corso d'opera, correggendo le dinamiche quando distorsive, in concreto.

Nei tempi in cui lo sviluppo subisce una crisi, anche tecnologica, e in cui la storia trova i suoi “gomiti”, cambiando direzione, temporaneamente o in via definitiva, si ha meno considerazione per le tutele, spesso anzi scambiate per ostacoli. Ne abbiamo visto un esempio con il Garante per la protezione dei dati personali, con cui le ipotesi di riforme, PNRR incluso, si stanno misurando; fortunatamente, con l'intento costruttivo di tutte le parti di mediare le esigenze. Emerge però chiaramente dal PNRR che il cittadino, non solo il consumatore, non sia stato al centro dell'azione. È beneficiario delle riforme in modo indiretto. Godrà di una maggiore concorrenza e di infrastrutture più numerose, moderne e sicure, nonché di servizi tecnologicamente più avanzati, otterrà quindi vantaggi “di riflesso”. Ma “di riflesso” in Italia non si è mai realizzato nulla. Per anni i governi hanno tentato di negoziare con la Commissione Europea leggi di stabilità sulla base di ipotesi di “moltiplicatori” degli investimenti che avrebbero portato vantaggi “di riflesso” e che si sono scontrati sempre con le rigidità strutturali della nostra economia.

Cosa manca dunque nel PNRR per i cittadini?

Manca una missione specifica, che consenta di misurare questi benefici diretti, e faccia suonare i necessari campanelli d'allarme quando questi non siano adeguati o sufficienti. Se non costituire parametro di legittimità, l'effetto delle misure sui cittadini (anche in qualità di consumatori) dovrebbe comunque imporre un'analisi di impatto, preventiva. Così come anche – ma non è questa la sede – per gli effetti diretti e indiretti delle misure sulla concorrenza.

Manca una procedura di *notice and comment* delle azioni e degli strumenti che consenta di misurare l'impatto sui consumatori, rendendolo trasparente sin dall'inizio. Si tratta di modelli che ormai fanno parte della nozione di sostenibilità intesa in senso ampio, che impone di misurare l'effetto diretto delle azioni sui consumatori e, più in generale, sui cittadini. Le esternalità, da sole, non sono sufficienti (e spesso restano eventuali). C'è una differenza enorme tra accessibilità (in astratto) e accesso (concreto) alle tecnologie.

Manca una misurazione delle qualità dei servizi realizzati o sviluppati *via* finanziamento pubblico: servono procedure da applicare al PNRR, che poi rimangano stabili e divengano parametro di legittimità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Manca il *pivot* della non discriminazione come principio fondamentale, sul mercato e nei rapporti con il cittadino, declinato in concreto e non in astratto.

Manca, in generale, l'indicazione di come “svolgere i temi” e dunque applicare in concreto il piano. È questa la fase più rischiosa. L'apporto delle Autorità di vigilanza e regolazione proprio in questi passaggi è più decisivo. Diversi sono i poteri di cui dispone ciascuna Autorità, e diverso è anche il livello di *enforcement* che ciascuna può garantire, certo. Però, sussidiarietà e proporzionalità, nonché prevalenza della tecnica sulla politica (non nella fase decisoria ma in quella applicativa) impongono di avvalersi delle Autorità di settore per vigilare ma anche per definire le regole, e imporne l'applicazione. Anche in questo caso, il PNRR rappresenta un'esigenza – la garanzia di *enforcement* – che poi può rimanere in modo strutturale. Così come stabili dovrebbero diventare le forme di collaborazione sostanziale (non mi riferisco ai meri protocolli formali) tra le Autorità stesse – che sollecitiamo da anni – e che sono indispensabili per garantire una verifica concreta dell'applicazione delle misure. Penso al rapporto tra ANAC e AGCM sulle forme di appalto semplificate, tra AGCom e GPDP sulle applicazioni digitali, ecc...

Il rapporto di quest'anno, che come al solito ha il pregio della trasversalità, evidenzia un *fil rouge*: il cittadino non è accompagnato verso il futuro in cui il PNRR, se raggiungerà tutti gli obiettivi, o almeno quelli principali, strategici, necessari per sbloccare di volta in volta le *tranches* di finanziamento, si propone di condurre il paese. Ma il paese non può proseguire se il cittadino rimane attardato (diversa, evidentemente, è la retorica del “nessuno resti indietro”). Mancano risorse per diffondere l'educazione al valore degli strumenti digitali, non tanto e non solo alle loro tecnicità, che sarà il mercato a semplificare, con interfacce sempre più auto-espli-



cative: *user friendly*. Questo è evidente in tutti i settori, ma particolarmente sensibile diventa ora quello della sanità, dove al necessario decentramento dei presidi (a partire dagli ospedali di prossimità) non segue un investimento sull'utilizzo degli strumenti digitali, che dovrebbero collegare i presidi decentrati con il servizio a domicilio, integrando l'attività dei medici di base. Peraltro, l'azione nella sanità muove necessariamente – per competenze – dalle proposte delle Regioni, e dalla loro capacità di realizzarle: in assenza di un intervento centrale dello Stato in via sussidiaria ma automatico al verificarsi di determinate condizioni, il sistema rischia dunque di aumentare le disparità tra le Regioni (che la pandemia ha reso evidenti) più che ridurle.

Analogamente, quanto alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, anche in relazione al rapporto con i cittadini: si dovrebbe andare verso strumenti e protocolli unici, un unico linguaggio informatico, un'interfaccia con l'utente armonizzata, un *database* centralizzato che consenta di non richiedere documenti già in possesso della PA, secondo una norma vigente da tempo ma di fatto disapplicata. Anche questo è un indice della modernità di un paese, ma finanziamenti specifici in questa direzione non ve ne sono. Vedremo se le prime applicazioni sviluppate a tal fine (IO, ecc...) potranno evolvere in veri *hub* della trasparenza; inviano però già un segnale positivo: molte iniziative utili e importanti sono realizzabili a costi ridotti, rispetto ai vantaggi che garantiscono. Di nuovo, torna centrale la capacità di misurare gli impatti: uno strumento non lo si domina se non se ne riesce a misurare l'azione.

Ancora sul fronte digitale, il supporto alla modernizzazione nel PNRR è soprattutto infrastrutturale. Necessario, considerati i ritardi negli investimenti. Deve ancora essere affinato però il rapporto tra l'investimento pubblico e quelli privati, che pure sono fattore di moltiplicazione atteso e anzi dovuto, al verificarsi di determinate condizioni. L'infrastruttura però è ancora quella fisica. Va bene per le reti di comunicazioni, e per i *datacenter* che supportano il *cloud* e le sue evoluzioni (da quello attuale, centralizzato, a quello decentralizzato e poi di prossimità). Di nuovo, l'investimento è poco rischioso, prevedibile nei suoi effetti, necessario. I destinatari però sono ancora i grandi operatori. Non si creano nuovi mercati, e non si creano le condizioni per la crescita di operatori nuovi, attuali e futuri, che portino la discontinuità tecnologica di cui il paese ha bisogno. Penso alla tecnologia *blockchain* ad esempio, che è ormai, nelle sue versioni più recenti (3.0), compatibile con i principi ESG (ridotto consumo energetico, governo decentralizzato, funzione sociale centrale) e con la concorrenza e la regolazione europea, e contribuirebbe a risolvere *in nuce*, via mercato e dunque senza investimenti pubblici, molti dei problemi – compreso quello della *cybersecurity* – che il PNRR tenta di affrontare in modo centralizzato e finanziato dalla mano pubblica.

Si veda anche il settore energetico: gli aumenti esponenziali dei prezzi (a cifre non più doppie ma triple) cui assistiamo sono conseguenza evidente di cause congiunturali ma che rischiano di diventare strutturali, come sempre accade quando gli aumenti sono repentini, e in questo il settore energetico ha purtroppo una tradizione nota (ce lo ripetiamo a ogni pieno di benzina). Gli interventi per calmierare sono necessari e corretti ma temporanei. Rimedi strutturali passano qui per un decentramento nella produzione (penso alle comunità energetiche) che deve essere sostenuto quando efficiente, misurato in base a test di mercato già disponibili. Anche l'utilizzo della tecnologia va supportato per raggiungere gli obiettivi di impatto ambientale. E di nuovo, l'educazione non solo all'utilizzo, ma anche e soprattutto alla conoscenza del valore dello strumento digitale, essenziale per il consumatore, non sembra presa in adeguata considerazione.

Il settore dei trasporti è tra i principali destinatari delle risorse e al contempo quello che più ha necessità di trasformazione digitale. È anche quello in cui l'Autorità di settore gode di poteri meno incisivi quanto alla regolazione del mercato e all'*enforcement*. Il PNRR è l'occasione per raggiungere, in una fase emergenziale, quegli obiettivi di tutela minima del consumatore che nella fisiologia del sistema non è stato possibile garantire, nonché per attribuire all'Autorità i poteri funzionali alle verifiche necessarie. Anche qui, la tecnologia non è centralizzata ma viene dal basso, secondo un modello *bottom-up*, che abbiamo riclassificato nei rapporti annuali precedenti come "circolo regolatorio". Sono le *best practices* che diventano *benchmark* e poi, via autorità di regolazione, norme applicative o – via Bruxelles, atti legislativi. Il percorso non deve completarsi perché la norma – e il suo *enforcement* – siano applicabili: sono vincolanti da subito la PA e le imprese che le accettano

(partecipando ai bandi di gara e firmando i contratti di servizio). Inoltre, l'utilizzo di applicazioni di mobilità decentrata consentirebbe al regolatore e all'amministrazione pubblica di individuare le esigenze effettive e soddisfarle in tempo reale, garantendo così trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione.

La materia degli appalti viene rivoluzionata dal PNRR, con regole in parte emergenziali e quindi temporanee, in parte strutturali. Tra queste ultime dovrebbero iscriversi la trasformazione digitale della PA; le piattaforme digitali interoperabili e il conseguente fascicolo virtuale dell'operatore economico, a garanzia della certezza e celerità del processo e della prevenzione del contenzioso; il consolidamento della digitalizzazione della banca dati nazionale dei contratti pubblici, già premiata dalla Commissione europea e che consentirà un monitoraggio costante dell'applicazione del PNRR garantendo trasparenza e misurabilità dell'efficacia delle misure; la qualificazione delle stazioni appaltanti, sul piano non solo dimensionale ma anche qualitativo; ma anche l'efficacia del contratto già a seguito della stipula, e la responsabilità solidale dell'appaltatore con il subappaltatore, a garanzia, di nuovo (anche) della qualità. Temporanee dovrebbero essere invece le deroghe alla disciplina generale, come ad esempio la trasformazione in ordinaria della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, sino ad oggi strumento eccezionale. In questo *silos*, orizzontale, poiché riguarda tutti i settori, la digitalizzazione è stata declinata anche in trasparenza: e così dovrebbe essere anche nei *silos* verticali, e dunque settoriali. Vedremo se in sede applicativa la trasversalità farà premio e comporterà l'attrazione dei settori verticali alla trasparenza: i contratti pubblici sono "fattori abilitanti", strumenti diretti per la "trasmissione al mercato" delle politiche pubbliche e per verificare l'efficacia di queste ultime. Costituiscono quindi *best practices* che si trasformano facilmente in *benchmark* e poi in standards, attivando quel "circolo regolatorio" che ormai da anni stiamo rappresentando come lo strumento più efficace ed efficiente per modernizzare l'impianto regolatorio e garantirne l'*enforcement*.

Trasversale è anche l'intervento per la promozione e la tutela della concorrenza efficiente. L'Autorità di settore è stata una delle poche ad essere consultata nella redazione del PNRR, anche perché la Commissione europea ha indicato la legge sulla concorrenza come uno dei pilastri su cui fondare l'avvio dell'azione, alla cui piena realizzazione condizionare il rilascio della seconda *tranche* di prestiti e finanziamenti. Il supporto dell'AGCM è stato prezioso e ora il Parlamento si sta velocemente cimentando su temi e questioni anche risalenti ma che non avevano trovato sbocchi e soluzioni negli ultimi anni. All'Autorità spetterà la verifica dell'efficacia degli strumenti e dell'efficienza dei modi in cui saranno utilizzati. Che la concorrenza debba essere parametro di legittimità, non solo misura dell'impatto dell'azione legislativa, è evidente, per la sua rilevanza costituzionale, rafforzata dai Trattati europei. A questa dovranno conformarsi anche le azioni apparentemente in deroga del PNRR (anche le procedure negoziate).

I settori bancario, finanziario, assicurativo, non sembrano a prima vista destinatari di misure e azioni del PNRR. Banche, mercati finanziari e assicurazioni dovrebbero essere partner dei privati che investono sul progetto pubblico, moltiplicandone gli effetti. E però forse anche qui un supporto alla "digitalizzazione verde" potrebbe ammettersi, incentivando ad esempio tutte le forme (penso ancora alla *blockchain*) che riducono i costi dei servizi ma anche l'energia utilizzata per fornirli, spingono nella direzione dell'efficientamento e garantiscono la maggior tutela del cittadino (correntista, investitore, assicurato).

Nel settore delle comunicazioni si gioca la partita del rapporto tra regolazione e mercato, poiché quest'ultimo passa per la digitalizzazione e questa a sua volta si realizza con le reti di comunicazioni elettroniche (fissa e mobile) e le infrastrutture che su queste ormai insistono (il *cloud*, anche). Gli investimenti pubblici vengono concessi qui in modo ampio, in una fase di passaggio della regolazione, che dopo decenni di stasi (mero *maquillage* delle direttive degli anni '90 del secolo scorso) muove d'improvviso tentando di anticipare il mercato. Doppio salto dal trapezio, coraggioso e che va sostenuto, ma in cui il finanziamento pubblico potrebbe risultare un elemento decisivo, potenzialmente anche distorsivo (se sposta la rete di protezione). Evitarlo, spetta ai redattori dei bandi, e dipende dalle modalità con cui i fondi verranno distribuiti. Di nuovo, la fase applicativa è decisiva e il controllo va organizzato, secondo le modalità e le tassonomie europee, ma anche con un esercizio di coraggio e fantasia.

La matrice da utilizzare sarà quella del nuovo codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che stiamo per applicare: *coinvestimento*, *wholesale only rule* sono, tra tutte, la traccia di un percorso che il PNRR dovrà seguire. Ne consegue anche l'attrazione di molte competenze AGCom nella fase applicativa.

Infine, la tutela dei dati personali. Il Garante è sembrato in questi mesi di redazione e prima applicazione del PNRR l'ultimo baluardo delle tutele. Colpito, secondo gli attacchi dei più, dalla sindrome dell'ultimo soldato giapponese disperso, è stato in verità il contraddittore principale del governo, necessario perché così impone la legge. Ecco, questo è forse il punto comune che unisce l'indagine che abbiamo svolto quest'anno nei diversi settori (verticali e orizzontali). La verifica preventiva delle misure (sui presupposti) è importante non meno di quella finale (sull'esecuzione). È parametro di legittimità dell'azione, quanto alla protezione dei dati personali. Dovrebbe esserlo anche per la concorrenza, anche se non è imposto per legge. E dovrebbe essere almeno strumento dell'analisi di impatto, quanto alla tutela del cittadino, o meglio, della promozione di una vera cittadinanza attiva. Un passo in questa direzione renderebbe anche più agevole il confronto con la Commissione europea, necessario e costante, sulla valutazione degli effetti delle azioni, e per misurare l'efficacia degli intenti.

Ebbene, va invece nella direzione diametralmente opposta la misura adottata dal governo con il decreto-legge 8 ottobre 2021 n. 129 (c.d. "decreto capienze"). L'articolo 9 del decreto, "in coerenza con il quadro europeo", ha previsto "*semplificazioni alla disciplina del trattamento dei dati con finalità di interesse pubblico*". Ne consegue che il trattamento dei dati personali da parte di un'amministrazione pubblica (o società a controllo pubblico) è sempre consentito se l'amministrazione di turno lo ritiene necessario per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse. Ma l'interesse pubblico e la finalità del trattamento devono essere definiti dalla norma, non potendosi certo ritenere l'interesse pubblico insito e implicito in qualsiasi azione della PA; in caso contrario tutte le amministrazioni (e le società pubbliche) potrebbero gestire i dati personali in deroga alla disciplina europea, semplicemente motivando l'interesse pubblico sotteso di volta in volta.

Al di là delle perplessità circa la conformità (anche) con la normativa europea di una tale disposizione, su cui in sede di conversione il Parlamento dovrebbe meditare in modo approfondito, resta la sensazione di una ulteriore "sospensione" delle tutele del cittadino, che si va ad aggiungere a quelle del mercato (in materia di appalti ma anche di concorrenza, stante la concentrazione dei beneficiari dei finanziamenti). Ma come ci insegnano la storia del '900 nonché eventi recenti in alcuni stati membri dell'Unione, i diritti si conquistano a fatica al termine di evoluzioni lente, ma si possono perdere in modo istantaneo. E poi non ritornano.

# GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)

---

## La *privacy* come elemento della *cybersicurezza*

*Lo scarso utilizzo di tecnologie avanzate e gli investimenti ridotti nelle stesse hanno relegato l'Italia tra i paesi europei più arretrati quanto a digitalizzazione dell'economia e della società. Per questo il PNRR dedica particolare attenzione ai temi della digitalizzazione e dell'innovazione e prevede lo stanziamento di risorse significative, nella consapevolezza che occorre intraprendere un processo di cloudification di attività digitali necessarie per lo sviluppo del Paese.*

*Nella prima parte il contributo analizza le principali direttrici da seguire all'interno di tale processo, che prevedono il rafforzamento delle difese di cybersecurity e consistenti investimenti sulle infrastrutture digitali. In particolare, da quest'ultimo punto di vista, l'occasione è rappresentata dal fatto che dal cloud centralizzato – attualmente dominato da operatori statunitensi – ci si sta spostando, tanto per ragioni di convenienza quanto per esigenze di sostenibilità, verso un cloud di prossimità, che costituisce un mercato tuttora aperto. L'analisi si concentra sugli strumenti che, in tempi brevi, sembrano i più idonei per regolamentare in modo efficiente il cloud di prossimità; tra questi spiccano, in particolar modo, il golden power, le certificazioni di qualità e, da ultimo, lo strumento contrattuale.*

*Nella seconda parte si esamina il rapporto tra la privacy e la cybersicurezza e si illustra come i due plessi normativi siano suscettibili di integrazione, ma vadano comunque coordinati. In tal senso, le norme in materia di trattamento dei dati personali non solo aiutano a rafforzare la sicurezza dei sistemi, riducendo l'area di rischio informatico cui sono parzialmente esposti dati e informazioni rilevanti, ma contribuiscono altresì ad estendere l'area della tutela anche ai diritti e agli interessi dei cittadini. In ultima analisi, il valore aggiunto apportato dal Regolamento generale sulla protezione dei dati personali alla normativa in materia di cybersicurezza risiede anche, e soprattutto, nella necessità di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini previo equo bilanciamento di tutti gli interessi rilevanti in gioco.*

**SOMMARIO:** 1. GLI OBIETTIVI DEL PNRR: DALLE INFRASTRUTTURE DIGITALI ALLA MIGRAZIONE VERSO IL CLOUD DI PROSSIMITÀ. – 2. EFFICIENZA, SICUREZZA E SEMPLICITÀ DI UTILIZZO. – 3. IL RAPPORTO TRA PRIVACY E CYBERSICUREZZA. – 4. CONCLUSIONI.

### 1. GLI OBIETTIVI DEL PNRR: DALLE INFRASTRUTTURE DIGITALI ALLA MIGRAZIONE VERSO IL CLOUD DI PROSSIMITÀ

(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)

Il Report annuale 2020 della Commissione europea posiziona l'Italia al venticinquesimo posto in Europa come livello di digitalizzazione (indice DESI, digitalizzazione dell'economia e della società), a causa di una serie di fattori, tra cui spiccano, in particolar modo, la limitata diffusione di competenze digitali e lo scarso utilizzo di tecnologie avanzate (es. le tecnologie *cloud*).

Tali fattori, unitamente al basso livello di investimenti in digitalizzazione e innovazione soprattutto da parte delle piccole e medie imprese – la parte più consistente del tessuto produttivo – hanno determinato un costante calo della produttività italiana nell'ultimo ventennio, a fronte della crescita registrata nel resto d'Europa.

È, dunque, sulla base di tali premesse che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha scelto di dedicare una particolare attenzione ai temi della digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, prevedendo consistenti interventi finanziari in questi ambiti, nonché nel settore della *cybersicurezza*.

In diverse occasioni è stato riportato il (preoccupante) dato per il quale il 93% dei server della PA non si trova

in condizioni di sicurezza (in termini di arretratezza e di inadeguatezza); basti pensare che nel 2020 il Dipartimento informazioni per la sicurezza (DIS) ha registrato in Italia un generale incremento delle aggressioni informatiche (+20%), rivolte nell'83% dei casi a soggetti pubblici.

Ciò ha dimostrato quanto sia necessario ripensare il Paese nelle sue infrastrutture digitali, procedendo verso una rapida "*cloudification*", ossia trasferendo su *cloud* di una serie di attività digitali ormai irrinunciabili per la vita politica, economica e sociale del Paese.

L'obiettivo è, infatti, quello di rendere la p.a. la migliore "alleata" di cittadini e imprese, con un'offerta di servizi più efficienti e facilmente accessibili; in questo senso, è lo stesso Piano ad usare le espressioni di "priorità del Paese" ed "obiettivo non più rimandabile".

Nel relativo dibattito sviluppatosi ad oggi sul punto, le principali direttrici da perseguire sono state individuate, da un lato, nella "infrastruttura digitale", per promuovere la migrazione al *cloud* delle amministrazioni, accelerare l'interoperabilità tra gli enti pubblici e snellire le procedure secondo il principio "*once only*" (le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere a cittadini ed imprese informazioni già fornite in precedenza); dall'altro lato nell'obiettivo di rafforzare con decisione le difese di *cybersecurity*.

Sotto quest'ultimo aspetto, il PNRR evidenzia come la digitalizzazione rechi con sé non solo vantaggi, ma anche rischi, relativi al livello di vulnerabilità della società da minacce *cyber*, su tutti i fronti (ad es. frodi, ricatti informatici, attacchi terroristici, ecc.). Inoltre, il Piano sottolinea la crescente dipendenza da servizi "*software*" (e la conseguente esposizione alle intenzioni degli sviluppatori/proprietari) e l'aumento di interdipendenza delle "catene del valore digitali" (PA, aziende controllate dallo Stato, privati).

E, infatti, proprio con riferimento alla *cybersicurezza* è istituita un'Agenzia *ad hoc*, destinata a diventare il punto di riferimento di un sistema all'interno del quale ricerca pubblica e privata – università, aziende e capitali – siano interconnesse, al fine di creare un vero "ecosistema cibernetico italiano".

La protezione dei dati è un presupposto ineludibile per la *cybersecurity*, in quanto, riportando il pensiero del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali "tutela ciò che, come il dato, rappresenta l'elemento costitutivo essenziale dell'infosfera".

La consapevolezza della protezione dei dati come presupposto per la *cybersecurity* rappresenta la base della collaborazione con il DIS, poiché solo una sinergia effettiva tra la *cybersicurezza* e la protezione dei dati può garantire che il processo di digitalizzazione avvenga senza pregiudizio per la sicurezza nazionale, ma anche per la riservatezza e la dignità individuale.

Le riforme del Piano, evidenzia il Garante, "devono essere realizzate considerando anche, tra i parametri essenziali, la protezione dei dati, quale fattore di vantaggio competitivo per il sistema-Paese e, assieme, presupposto di legittimazione dell'azione pubblica". Infatti, lo stesso ha sottolineato come inscrivere nel processo riformatore adeguate garanzie per la *privacy* sia la strada da percorrere per "infondere nei cittadini fiducia nell'operato delle pubbliche amministrazioni e, a un tempo, favorire un'innovazione «sicura» e competitiva, oltre che non regressiva in termini di diritti e di libertà".

Per questo nella progettazione e nell'attuazione delle riforme sono indispensabili il dialogo istituzionale e la consultazione del Garante, che lungi dal rappresentare un ostacolo, hanno dimostrato negli anni, con l'attività consultiva svolta a favore delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni, di essere "il fattore determinante di ogni innovazione riuscita".

È frequente, tuttora, un approccio settoriale nei confronti della protezione dei dati e della *privacy*, che fa perdere di vista l'interesse collettivo supremo della libertà, e che ne svilisce il ruolo a mero "appesantimento burocratico". Da più tempo si invoca un rinnovamento di questa visione che porti ad una cognizione moderna della *privacy*, specialmente in considerazione del periodo storico, in cui si stanno scrivendo importanti pagine sui diritti fondamentali e, tra questi, anche sulla protezione dei dati personali.

D'altronde il coinvolgimento del Garante nel momento di costruzione della norma, su tutti i provvedimenti che incidono sui dati personali, non è più un passaggio facoltativo: gli artt. 36 e 57 GDPR prevedono l'intervento della Autorità durante l'elaborazione di ogni atto normativo capace di incidere sul trattamento dei dati personali.

Per questa ragione il mancato coinvolgimento del Garante nella fase prodromica alla adozione di misure normative di così grande impatto sui dati personali ha ricevuto non poche critiche e questo perché da un lato comporta una violazione delle norme dell'Unione – che potrebbe, a sua volta, determinare una disapplicazione giudiziale della norma nazionale – e dall'altro contrasta con i principi di *better regulation*, ed elimina per i cittadini un presidio forte di garanzia su un diritto fondamentale.

Come evidenziato dal Garante, “prima entrerà nel «DNA collettivo» che la protezione dati è parte essenziale del rilancio del Paese, a partire dalla definizione del PNRR, meglio sarà per tutti. E tutti ne guadagneremo. Semplificazione amministrativa, digitalizzazione, giustizia, fascicolo sanitario, ma anche previdenza, fisco, didattica a distanza, telelavoro ecc... Tutto passa dalla regolazione dei dati, non solo di quelli personali. I dati sono il fulcro del nuovo mondo e della nuova civiltà”. Il successo o l'insuccesso delle politiche pubbliche e private basate sull'intelligenza artificiale dipenderà anche dalle regole che governeranno la progettazione, lo sviluppo e l'uso degli algoritmi e dall'attività di regolamentazione, vigilanza e promozione della circolazione dei dati pubblici e privati, personali e non personali.

Diversamente, per quanto attiene alla necessità di investire risorse sulle infrastrutture digitali, con riferimento al principio *once only*, è constatato, ormai, che il gap digitale della PA italiana si traduca in ridotta produttività e, spesso, in un onere ingiustificato per cittadini, residenti e imprese, che debbono accedere alle amministrazioni come “*silos*” verticali, non interconnessi tra loro. In quest'ottica la trasformazione digitale della PA impone di cambiare l'architettura e le modalità di interconnessione tra le amministrazioni: l'accesso ai servizi basato sul principio “*once only*” garantisce che le informazioni inerenti ai cittadini siano a disposizione delle amministrazioni “una volta per tutte” ed in modo immediato, semplice ed efficace. Questo consente di ridurre i tempi e i costi legati alle richieste di informazioni, ad oggi frammentate tra molteplici enti.

Investire sulla piena interoperabilità dei *dataset* della PA significa introdurre un ampio utilizzo del domicilio digitale e la garanzia di un'esposizione automatica dei dati di cittadini ed imprese da parte dei *database* sorgente a beneficio di ogni processo o servizio “richiedente”. L'obiettivo è quello di costituire una “Piattaforma Nazionale Dati” – accompagnata da un progetto inserito in un più ampio contesto europeo – che offrirà alle amministrazioni un catalogo centrale di “connettori automatici” (le cosiddette “API” – *Application Programming Interface*) consultabili e accessibili tramite un servizio dedicato, in un contesto conforme norme sulla protezione dei dati personali, che consentirà alle amministrazioni e ai privati di sviluppare servizi maggiormente efficienti e integrati, privi di richieste ridondanti, che non richiedano al cittadino di fornire più volte la stessa informazione a diverse amministrazioni.

Con riferimento al processo di “*cloudification*”, va precisato come, attualmente, il *cloud* centralizzato sia dominato da operatori di origine statunitense. Questo determina una oggettiva incertezza sulla sorte “giuridica” dei dati immessi nel *cloud* e, dunque, su chi abbia la disponibilità dei dati e, di conseguenza, possa trattarli, trasferirli ed eliminarli; in particolare, l'incertezza è data dal fatto che un operatore statunitense che gestisce in Europa, con un proprio *data center* ed una propria filiale stabilita, dati di soggetti europei, è tenuto a trasmetterli alle autorità statunitense, a richiesta, quando ricorrano determinate condizioni (in base al cd. *Cloud Act* e ad altre norme federali e nazionali). D'altro canto, dal *cloud* centralizzato, fin qui dominante sui mercati globali, ci si sta spostando verso un cd. *cloud* di prossimità (un mercato tuttora aperto in cui il *cloud* si intende come una serie di *data center* che vengono posizionati in determinati territori, per l'appunto, prossimi al luogo in cui accadono le cose e nei quali vengono conservati tutti i dati).

Nel corso degli anni, si è compreso come sia di gran lunga preferibile che i dati rimangano “vicini” al luogo in cui sono generati ed alle persone che li hanno prodotti. La decentralizzazione del *cloud* è un processo in corso, che di fatto “apre” un mercato sinora dominato da poche multinazionali statunitensi di origine. Il processo rileva perché è nella tecnologia che sono racchiuse le regole, che non possono quindi essere definite *ex post*. E dunque, per l'Unione europea, aprire il mercato anche a imprese che rispettino il *framework* unionale è determinante per poter espandere, e poi esportare, le regole e con esse il *welfare* europeo, che proprio dalla protezione dei dati personali muove.

La ragione per la quale è emerso con decisione il carattere della prossimità è riconducibile, in sostanza, a due



fondamentali esigenze: l'una tecnologica, determinata dallo sviluppo in materia dell'*IoT* e che necessita di una vicinanza del data center al luogo in cui accadono le cose (es. alta finanza, veicoli a guida autonoma, domotica), vicinanza non solo fisica ma anche "tecnologica", dell'infrastruttura di rete che permette l'accesso al dato; la seconda corrisponde ad una componente importante del *welfare* europeo, dal momento che la prossimità costituisce una delle nuove declinazioni della sostenibilità. In questo senso, la sostenibilità digitale si traduce nell'opportunità di mantenere i dati quanto più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti o comunque facilmente accessibili e con livelli di prestazione (tempi di accesso, tempi di trasferimento e latenza) che spesso implicano anche una vicinanza geografica.

La situazione emergenziale dettata dall'attuale pandemia impedisce di adottare un approccio particolarmente innovativo e, piuttosto, suggerisce di utilizzare gli strumenti già presenti e consolidati all'interno del nostro ordinamento per rendere più omogenea l'applicazione delle norme.

In questo senso, oltre a un minuzioso controllo compiuto dalle autorità amministrative e giudiziarie sulla corretta applicazione del GDPR, tra le varie soluzioni prospettate vi è il ricorso all'istituto del *golden power*, ossia a quei poteri speciali esercitabili dallo Stato nei confronti di tutte le società, pubbliche o private, che svolgono attività considerate di rilevanza strategica (e, in particolare, nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché di taluni ambiti di attività definiti di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni).

Un altro strumento che può concorrere al raggiungimento di un mercato a trazione europea del *cloud* di prossimità è quello delle certificazioni di qualità – tassello fondamentale dell'economia globale – che consentirebbero di attestare, con un elevato grado di attendibilità, le caratteristiche del servizio immesso sul mercato e, in definitiva, di garantire nei confronti dei terzi l'affidabilità del servizio e dell'impresa che lo offre.

Infine, nel perseguimento degli obiettivi prefissati giocherà un ruolo determinante anche lo strumento negoziale; in particolare, viene in rilievo, la figura del contratto di *cloud computing*, mediante il quale un *provider* offre all'utente una piattaforma *cloud*, per consentirgli di usufruire agevolmente di una pluralità di servizi continuativi di archiviazione di dati, attraverso l'accesso remoto agli stessi per mezzo di *device*, mobili e fissi, in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo (purché vi sia una connessione internet).

Trattandosi di un contratto atipico, e come tale privo di una disciplina (più o meno) organica all'interno dell'ordinamento, il maggiore ostacolo che si è prospettato, negli anni, è stato rappresentato dalla sua riconduzione ad uno dei modelli tipizzati all'interno del nostro ordinamento; nel fare ciò non è risultata dirimente l'analisi dei modelli *cloud* disponibili sul *web*, giacché non consentono di inquadrare con chiarezza il tipo negoziale corrispondente allo schema predisposto dai *providers*, determinando il permanere di una serie di difficoltà nell'individuazione della disciplina applicabile.

Per questa ragione la dottrina ha fatto ricorso alle categorie contrattuali tipizzate che con tale fattispecie presentano maggiori elementi affini, pervenendo alla conclusione per cui il *cloud computing*, essendo un contratto telematico concluso a distanza tramite l'impiego di strumenti informatici e tecnologici, può essere anche qualificato come un modello contrattuale "trasversale" rispetto ai comuni schemi negoziali. Tale carattere si ricava dal fatto che non è possibile ricondurre la fornitura del servizio *cloud* ad un singolo e specifico modello contrattuale disciplinato nel Codice civile. Infatti, a ben vedere, tale rapporto giuridico negoziale presenta caratteri comuni ad alcuni contratti tipici, tra i quali l'appalto, la somministrazione di servizi o il deposito, e altri riconducibili a contratti atipici, come la licenza d'uso *software*.

Indipendentemente, poi, che si preferisca richiamare la categoria del contratto misto o dei contratti atipici, si può sicuramente affermare come il *cloud computing* si possa ritenere, ormai, un "contratto socialmente tipizzato", cioè un modello atipico che, grazie alla prassi e al suo impiego nel commercio internazionale, è divenuto un nuovo modello contrattuale, ovvero un accordo atipico avente ad oggetto programmi negoziali reali.

In quanto tale esso risulta assoggettato alla disciplina generale dei contratti (*lex art. 1323 cod. civ.*) e, se l'utente è un consumatore, a quella speciale prevista nel Codice del consumo.

C'è, peraltro, da segnalare come la mancanza di una apposita disciplina non sia destinata a durare a lungo, posto che dal 2022 nel nostro ordinamento sarà applicabile la direttiva n. 770/2019 UE (c.d. direttiva sul contenuto digi-

tale, attuata il 1° luglio 2021), la quale introduce la figura di “*contratto di fornitura di contenuto o servizio digitale tra operatore economico e consumatore*” (cfr. art. 3, par. 1) disciplinandone una serie di aspetti, allo scopo di stabilire norme comuni al contratto di fornitura dei contenuti e servizi digitali, compresa la fornitura continuativa mediante l’accesso ai servizi di *cloud* (v. considerando n. 51), per rendere più facili le offerte dei servizi dei fornitori e per assicurare la protezione dei consumatori.

Senza dubbio l’analisi relativa al *cloud*, nonché agli aspetti più strettamente connessi ai relativi profili contrattuali, risulta in pieno fermento e non può sicuramente considerarsi matura, tanto per la mancanza di una piena comprensione sia del fenomeno, quanto, per la scarsa esperienza di quelli che possono essere i risvolti in termini pratici della disciplina di tale fenomeno a seconda della politica legislativa che si sceglierà di adottare.

Malgrado ciò, la necessità di garantire un’effettiva tutela all’individuo – e di riflesso alla collettività – è già molto avvertita, al punto da pretendere una risposta rapida ed efficiente, che nel soddisfare le esigenze di mercato non trascuri la necessità di apprestare adeguati mezzi di tutela nei confronti dei cittadini.

Dunque, proprio il rilievo sociale ed economico che tale fenomeno reca con sé suggerisce di intervenire mediante la predisposizione di contratti-tipo di *cloud computing* non da imporre, ma da mettere a disposizione delle imprese, nell’ottica di arricchirle di un importante strumento per porsi al riparo da tutta una serie di controversie relative al contenuto del regolamento contrattuale.

Emergerà, conseguentemente, il problema di valutare le clausole contrattuali predisposte dal fornitore, in considerazione del fatto che i contratti di *cloud computing* rientrano all’interno di quelli “*take it or leave it*”, ossia in cui il regolamento contrattuale è predisposto unilateralmente dal fornitore e all’altro contraente non è lasciata alcuna scelta se non quella di aderirvi o meno; da questo punto di vista, verranno in rilievo soprattutto quelle clausole che attribuiscono il cd. *ius variandi* al fornitore del servizio, nonché quelle preposte a configurare una serie di ipotesi di esonero da responsabilità di costui al verificarsi di determinate situazioni.

Si tratta di due variabili decisive per la fiducia del mercato e da cui dipenderà fortemente il successo del *cloud*, nella misura in cui, tra le *best practices* in ambito *cloud*, il concetto di trasparenza acquista e riveste un ruolo più che mai decisivo: solo comunicando correttamente, da parte delle imprese, le misure di sicurezza e la *governance*, nonché dal lato del cliente, la consapevolezza su chi è il fornitore, sarà possibile lavorare in modo efficace nel mercato del *cloud*.

## **2. EFFICIENZA, SICUREZZA E SEMPLICITÀ DI UTILIZZO**

(Guido d’Ippolito, Gennaro Di Martino)

Come già osservato in precedenza, investire in digitalizzazione e nello sviluppo di infrastrutture tecnologiche più o meno complesse, dai sistemi di IoT ai servizi *cloud*, nonché nella creazione di banche dati pubbliche tra le quali consentire l’interoperabilità dei dati, se da un lato si pone come un imprescindibile fattore di modernità ed efficienza della macchina amministrativa e del sistema paese in generale, dall’altro comporta l’estensione dell’area di rischio (informatico e “sociale”) a cui sono sottoposti dati e informazioni rilevanti.

Sicché, se certamente gli obiettivi perseguiti dal PNRR in tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione vanno nel senso di adempiere ai dettami costituzionali del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) oltre che ai principi in materia di procedimento amministrativo come economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza (art. 1 l. 241/1990), dall’altro devono essere raggiunti nel rispetto della persona, della sua dignità e dei suoi diritti fondamentali. In altre parole, tali sistemi devono essere ideati, disegnati, realizzati, aggiornati e costantemente mantenuti avendo come bussola non solo l’efficienza ma anche la sicurezza degli stessi e il mantenimento di elevati standard etici del trattamento dei dati compresa la protezione dei dati nel senso delineato dalle norme europee.



Il principio chiave dell'attuale momento storico diventa quindi quello della sicurezza informatica o, anche, con specifico riferimento al settore digitale, della *cybersicurezza*.

La sfida consistente nel realizzare un sistema paese più efficiente ed equo passa così dalla scelta, non solo tecnica ma inevitabilmente anche politica, su come perseguire parallelamente due obiettivi: l'efficienza e la sicurezza delle infrastrutture digitali.

A tale premessa si deve aggiungere che, notoriamente, la sicurezza è un concetto contrastante con quello di "facilità" e "semplicità" d'uso dei dispositivi. Una variabile da cui dipende il successo di un sistema o altra procedura è infatti la facilità, la semplicità e l'immediatezza con cui l'utente medio riesce a rapportarsi, o anche solo percepisce, il sistema ad oggetto. Un sistema efficiente e sicuro potrebbe non essere "semplice" e questo potrebbe comportarne una ridotta diffusione, minandone l'utilizzo da parte delle masse. Allo stesso tempo, se un sistema è troppo semplice ciò potrebbe voler dire che la sua sicurezza è stata eccessivamente sacrificata. In altre parole, il successo di un sistema digitale dipenderà da come si declineranno e faranno convivere i tre elementi citati: efficienza, sicurezza e semplicità di utilizzo. Ciò nella consapevolezza che se efficienza e sicurezza possono integrarsi e rafforzarsi a vicenda, diversamente l'aspetto della semplicità d'uso è qualcosa che si rapporta all'utente medio e che quindi potrebbe creare frizioni con i primi due elementi.

La sfida sarà quindi, in primo luogo, integrare al meglio l'efficienza con la sicurezza e, in secondo luogo, trovare quel punto di equilibrio tra funzionalità del sistema e semplicità di utilizzo tale per cui il secondo non comprometta il primo e il primo non escluda del tutto il secondo.

Attività evidentemente non semplice ma che le istituzioni non possono più esimersi da affrontare. Nel far ciò, la linea che qui si cercherà di delineare si basa sull'assunto che mentre efficienza e sicurezza devono essere portati avanti di pari passo in modo che ognuna possa rafforzare l'altra, non si dovrà invece cedere troppo alle richieste di una maggior facilità e semplicità d'uso. Se è certamente vero che un sistema deve essere intuitivo e "comodo" per essere adottato dalle masse (deve essere quindi "*user-friendly*"), ciò non vuol dire che devono essere implementate funzioni e servizi inutili, o il trattamento di dati non strettamente necessari al servizio principale, solo per offrire elementi di attrazione dell'utente medio o avallare la sua "pigrizia informatica". Simili comportamenti avrebbero solo conseguenze nefaste: da un lato l'aumento del perimetro di rischio a cui sono sottoposti dati e informazioni, e quindi il cittadino, dall'altro perseverare e avallare le ridotte competenze e conoscenze digitali della popolazione invece di "spingerla gentilmente" (*nudging*) verso forme autonome ma indotte di apprendimento secondo lo schema del "*learning by doing*".

Proprio con riferimento all'adozione di soluzioni tecniche che mirano alla sola semplicità del servizio senza una reale utilità è intervenuto il Garante per la protezione dei dati personali. Quanto all'App Io, infatti, il 9 giugno 2021 il Garante ha imposto la limitazione provvisoria di alcuni trattamenti (poi rimossi) di dati tramite l'interazione con i servizi di Google e Mixpanel e che comportavano un trasferimento verso Paesi terzi di dati particolarmente sensibili. Tale trasferimento risultava non solo ignoto agli utenti, i quali non avrebbero potuto esprimere alcun consenso, ma non apportava alcuna utilità all'utilizzo nella pratica dell'applicativo.

### **3. IL RAPPORTO TRA *PRIVACY* E *CYBERSICUREZZA***

*(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)*

Ai fini di questa breve trattazione dedicata all'analisi del tema dal punto di vista della protezione dei dati personali si cercherà di illustrare come il rispetto e l'adeguata applicazione dei principi e degli istituti contenuti nel Regolamento UE 2016/679 (in seguito, anche, "Regolamento" o "GDPR") possa costituire una componente importate e utile della sicurezza generale dei sistemi informatici e digitali. Il rispetto della *privacy* si pone così

come metodologia volta a tutelare non solo le persone ma anche a rafforzare la sicurezza dei sistemi digitali. Negli ultimi anni l'attenzione delle istituzioni verso la sicurezza delle proprie infrastrutture digitali è progressivamente aumentata. Guardando solo al periodo più recente, dalle norme sul perimetro di sicurezza nazionale cibernetico (d.l. 105 del 2019) si è arrivati infine alla costituzione di un'"Agenzia per la cybersicurezza nazionale" (in seguito "Agenzia"). Con il d.l. 82/2021 il Governo ha infatti messo mano alla disciplina in materia di *cybersecurity* concentrando presso la neoistituita Agenzia gran parte delle competenze in materia. Nel rinviare all'apposita sezione di questo volume dedicata alla *cybersicurezza* per gli approfondimenti di competenza, si tratteranno qui solo gli aspetti più di contatto con la normativa in materia di *data protection*. In particolare, l'art. 7, comma 5, d.l. 82/2021 prevede che: "*Nel rispetto delle competenze del Garante per la protezione dei dati personali, l'Agenzia, per le finalità di cui al presente decreto, consulta il Garante e collabora con esso, anche in relazione agli incidenti che comportano violazioni di dati personali. L'Agenzia e il Garante possono stipulare appositi protocolli d'intenti che definiscono altresì le modalità della loro collaborazione nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*".

Già da questa prima norma si ricava come la materia della *cybersicurezza* e quella della protezione dei dati personali sono strettamente connesse e si muovono secondo direzioni in più punti tangenti tanto che la norma prevede non solo l'obbligo di consultazione del Garante da parte dell'Agenzia, come avviene in tutti i casi in cui una normativa tocca aspetti di competenza dello stesso (art. 36, par. 5, GDPR), ma impone la "collaborazione" tra le due Autorità. La norma sembrerebbe così non solo consentire ma anche "agevolare" la collaborazione tra l'Autorità e l'agenzia, in modo che ciascuna possa dare il suo contributo in materia di sicurezza sebbene ognuna con riferimento alle sue competenze. Tra queste la norma cita espressamente l'obbligo di consultazione del Garante nonché la collaborazione con riferimento ai "*data breach*".

Il motivo di questa equiparazione è ben evidente se si pensa che, non solo il Regolamento presta particolare attenzione al tema della sicurezza ma amplia i confini del bene giuridico tutelato fino a ricomprendervi i diritti fondamentali e la dignità della persona.

In tal senso, quello della sicurezza del trattamento è un'esigenza che il Regolamento ha innalzato a principio generale (art. 5, par. 1, lett. *f*), la cui mancanza rende il trattamento non corretto e quindi illecito. Tale principio si declina in una serie di disposizioni quali soprattutto quelle sulla *privacy by design* e *by default* ma anche la valutazione d'impatto e la consultazione preventiva o la nomina di un DPO che creano istituti trasversali diretti ad evitare la violazione dei dati personali. Istituti che terminano nelle norme in materia di sicurezza (art. 32 Reg.) e *data breach* (artt. 33 e 34 Reg.) nonché nell'adozione di diverse tecniche e misure di sicurezza (per esempio: la crittografia, il *backup* e il *restore*, l'anonimizzazione o la pseudonimizzazione, la separazione logica delle banche dati, ecc., ma anche la corretta istruzione e formazione del personale).

In aggiunta è importante rilevare che anche altri istituti tipicamente pensati per porre le basi di un corretto trattamento dei dati personali possono essere utili per aumentare la sicurezza dello stesso: come il fatto che i flussi di dati personali tra pubbliche amministrazioni si fondino su una base giuridica idonea o la corretta individuazione dei soggetti che si occupano del trattamento, determinandone i rispettivi ruoli e investendo nella loro adeguata formazione. Allo stesso modo, anche i principi di esattezza dei dati e di minimizzazione consentono di evitare la circolazione di dati errati, forieri di danni di diverso tipo, nonché di evitare che il trattamento di dati non necessari si rilevi un'ulteriore fonte di vulnerabilità a fronte di un loro inutilizzo certo.

Come rilevato dal Garante, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva su "Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali" presso il Senato della Repubblica, il principio di esattezza del dato: "(intesa anche come non obsolescenza) dei dati su cui si basano gli accertamenti, [...] ha fornito un ausilio importante alla corretta rappresentazione della capacità contributiva e, conseguentemente, dell'individuazione preliminare dei profili di rischio fiscale in base ai quali orientare le verifiche. Il rispetto della disciplina di protezione dati ha, dunque, contribuito a mitigare il rischio di errori, tanto più rilevante rispetto all'analisi condotta, sempre più spesso, con procedure automatizzate anche basate sulle più avanzate tecnologie informatiche come il *machine learning* e l'intelligenza artificiale, su raccolte di informazioni di natura personale assimilabili per dimensione e varietà

ai c.d. big data”. Sicché: “Nella complessiva azione di *governance* del processo di digitalizzazione, la disciplina di protezione dati può dunque svolgere un ruolo importante al fine di garantire i presupposti di sicurezza dei flussi informativi necessari per impedire la permeabilità delle banche dati e i requisiti di esattezza dei dati trattati, indispensabili per evitare rappresentazioni non veritiere della posizione individuale del cittadino”.

Attenzione particolare merita, invece, il ricorso ad infrastrutture *cloud*. In questo caso la disciplina in materia di *data protection* pone il tema del trasferimento dei dati personali verso paesi terzi imponendo che questi siano inviati soltanto in paesi che assicurino un livello di protezione sostanzialmente equivalente a quello europeo. In caso contrario, la normativa, la giurisprudenza della Corte di giustizia e, soprattutto, esigenze di sicurezza nonché sovranità da parte degli Stati membri sui dati dei suoi cittadini, suggeriscono la necessità di mantenere i dati sul territorio europeo. In questo caso, la *cybersicurezza* diventa anche una questione di geopolitica, non solo con riferimento alla collocazione dei server del *cloud provider*, ma anche con riferimento alla nazionalità dello stesso.

Sicché l'importanza che il Regolamento dà al tema della sicurezza ha un duplice rilievo. Dal punto di vista tecnico, di sicurezza informatica in senso stretto, le norme sul corretto trattamento dei dati personali, in particolare quelle sulle misure di sicurezza tecniche o organizzative, aiutano a mitigare il rischio di attacchi e conseguenti danni a dati e informazioni (per esempio, come visto, il principio di minimizzazione sottrarre dal rischio i dati non necessari al trattamento e che non dovrebbero essere raccolti e trattati, così come il principio di cancellazione consente di eliminare i dati non più necessari). Da questo punto di vista, tali norme ben si possono integrare nei processi di *cybersicurezza*, e assume qui rilievo il lavoro svolto negli anni scorsi dal Garante in cooperazione con il DIS per lo sviluppo di un *framework* di controlli integrati messo a disposizione di operatori pubblici e privati per verificare anche la compliance delle proprie organizzazioni alle norme tecniche in materia di sicurezza informatica alla disciplina normativa di protezione dei dati personali.

Ciò posto, ulteriore importanza assumono queste norme se si pensa che esse mirano a tutelare non tanto l'informazione da un punto di vista tecnico, quanto il cittadino e il soggetto a cui tali dati si riferiscono (interessato del trattamento) dal punto di vista della tutela dei loro diritti e interessi. Sicché il valore aggiunto apportato dalle norme del Regolamento, che completa la normativa in materia di *cybersicurezza*, risiede proprio nell'estendere l'oggetto della tutela ai diritti fondamentali.

Bene giuridico tutelato non è quindi soltanto l'infrastruttura, l'operatività dei sistemi nonché l'integrità, la disponibilità e la riservatezza dei dati, ma anche i diritti e gli interessi delle persone connessi a tali informazioni. È proprio in questo senso che il Regolamento costituisce un valore aggiunto nel contesto della sicurezza informatica nonché il motivo per cui *cybersicurezza* e corretto trattamento dei dati personali devono andare di pari passo.

#### **4. CONCLUSIONI**

*(Guido d'Ippolito, Gennaro Di Martino)*

Da quanto sopra si può desumere come le norme in materia di protezione dei dati personali ben possono completare e rafforzare quelle in materia di sicurezza in senso tecnico rimesse alla competenza dell'Agenzia. Anche il GDPR dedica particolare attenzione al tema della sicurezza nonché all'adozione delle adeguate misure di garanzia ma in più, rispetto ad altre normative, pone attenzione al fatto che i valori da tutelare non sono solo esigenze tecniche connesse alla tutela dello Stato ma anche il rispetto dei diritti degli interessati e l'equo bilanciamento dei diritti costituzionali e fondamentali.

Ancora, il GDPR guarda agli “impatti significativi” che i trattamenti di dati hanno sui diritti delle persone, prescrivendo che il fine che si intende raggiungere col trattamento sia il meno lesivo possibile per l'interessato

(minimizzazione, *privacy by design* e *by default* e misure di garanzia e sicurezza)

Sicché il valore aggiunto che il GDPR e il Garante per la protezione dei dati personali possono apportare in questo campo non riguarda solo il fatto che il rispetto dei principi in materia di corretto trattamento aiutano a ridurre l'area di rischio a cui è esposto il trattamento, nell'interesse tanto del titolare, quando dell'interessato e quindi della comunità, ma anche la garanzia che vengano rispettate sia le esigenze strumentali alle attività istituzioni del Paese sia la tutela dei diritti.

In conclusione, ai fini della progettazione e realizzazione di sistemi informatici, il rispetto dei principi posti dal Regolamento in materia di corretto trattamento dei dati personali ben si integra con le regole tecniche di sicurezza consentendo di tutelare adeguatamente i cittadini anche con riferimento al rispetto dei loro diritti fondamentali di volta in volta oggetto di specifico bilanciamento.

Il Regolamento aiuta infatti a completare l'analisi introducendo il rispetto dei diritti fondamentali e la dignità della persona. In tal senso, la sicurezza informatica non è fine a sé stessa, orientata cioè all'inviolabilità tecnica delle infrastrutture, ma ha come obiettivo la tutela del contenuto di tali infrastrutture: le informazioni strategiche o rilevanti, i contenuti sensibili afferenti a elementi di primario interesse per lo Stato e l'ordinamento giuridico ma, anche e soprattutto, la tutela dei dati personali e, quindi, della persona stessa.

## Bibliografia

BASSAN F., *Potere dell'algoritmo e resistenza dei mercati in Italia. La sovranità perduta sui servizi*, Soveria Mannelli, 2019.

BASSAN F., Cloud e golden power, il prof. Bassan (Roma Tre) legge il piano Colao, in <https://formiche.net/2021/06/cloud-e-golden-power-il-prof-bassan-roma-tre-legge-il-piano-colao/>

BONCINELLI V., *Modelli tecnici e disciplina giuridica del c.d. cloud computing*, in *Riv. it. inf. dir.*, 2021, 1, p. 29 ss.

BUSCA N., *Cloud computing e tutela della privacy nei rapporti commerciali B2B*, in *Studium Iuris*, 2020, p. 11.

CATANZARITI M., *La dimensione extraterritoriale della sorveglianza di massa*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2019, p. 2.

COMANDÈ G. - MALGIERI G. (a cura di), *Guida al trattamento e alla sicurezza dei dati personali. Le opportunità e le sfide del Regolamento UE e del Codice italiano riformato*, Sole24Ore, Milano, 2019.

CUCINOTTA T., *L'implementazione tecnologica ed organizzativa delle regole sul trattamento dei dati personali*, in G. Comandè - G. Malgieri (a cura di), *Guida al trattamento e alla sicurezza dei dati personali. Le opportunità e le sfide del Regolamento UE e del Codice italiano riformato*, Sole24Ore, Milano, 2019.

D'ORAZIO R. - ZENO ZENCOVICH V., *Profili di responsabilità contrattuale e aquiliana nella fornitura di servizi telematici*, in *Dir. inf.*, 1990.

GENNA I. - PROSPERETTI E. (a cura di), *La raggiungibilità giuridica dei dati. Il cloud: rischi e regole di condotta nell'affidare i dati alla nuvola informatica*, (con la collaborazione di G. Pascali e D. Tuzzolino), aprile 2021.

MARTINI A., *Dalla "nuvola" al negozio: il contratto di cloud computing*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, p. 4.

PROSPERETTI E., *Il contratto di cloud computing*, in *L'opera digitale tra regole e mercato*, Torino, 2013.

SAMMARCO P., *I nuovi contratti dell'informatica. Sistema e prassi*, in F. Galgano (a cura di), in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2006.

Corte di Giustizia, 16 luglio 2020, Data Protection Commissioner contro Facebook Ireland Limited e Maximilian Schrems (Schrems II), Causa C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

Corte di Giustizia, 6 ottobre 2015, Maximilian Schrems contro Data Protection Commissioner (Schrems I), Causa C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650.

Garante per la protezione dei dati personali, *Cloud Computing - La guida del Garante della Privacy per imprese e pubblica amministrazione*, 24 maggio 2012, doc. web n. 1894503.

Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento n. 156 del 23 aprile 2021, Provvedimento di avvertimento in merito ai trattamenti effettuati relativamente alla certificazione verde per Covid-19 prevista dal d.l. 22 aprile 2021, n. 52, doc. web n. 9578184

Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento n. 229 del 9 giugno 2021, Parere sul DPCM di attuazione della piattaforma nazionale DGC per l'emissione, il rilascio e la verifica del Green Pass, doc. web n. 9668064.

Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento n. 260 dell'8 luglio 2021, Parere sugli schemi, predisposti dall'AgiD, di Linee Guida sull'interoperabilità tecnica delle pubbliche amministrazioni e di Linee Guida su tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici, doc. web n. 9682994.

Decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2021, n. 109.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

<https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Festival-economia-di-Trento-ministro-della-Transizione-digitale-Vittorio-Colao-cd3cd1f2-a682-4b94-86b8-5204b90240a6.html>

## Appalti e PNRR

*Gli appalti pubblici possono costituire uno strumento formidabile per la ripresa del Paese dalla crisi post pandemica. Attualmente, però, sono tante le lungaggini procedurali e gli ostacoli che si frappongono ad una celere definizione della gara pubblica e altrettanti sono quelli che impediscono una pronta esecuzione dell'appalto. Il PNRR mira ad intervenire su tali problematiche, al fine di rendere più celeri, snelle ed efficienti le procedure di gara e nella stessa direzione rimangono i primi Decreti volti a dare attuazione al Piano. Tali interventi normativi, però, comportano deroghe al Codice degli appalti, ponendosi come un sistema parallelo rispetto a quest'ultimo, con le conseguenti ripercussioni applicative e preoccupazioni di elusione dei principi generali dettati a livello nazionale ed eurounitario. Una delle misure del PNRR volte a rendere performanti le gare d'appalto è quella che mira alla digitalizzazione dell'intera procedura di gara, che certamente favorirebbe la realizzazione di tutte le Missioni del PNRR.. Allo stesso tempo il PNRR si occupa anche degli appalti per la digitalizzazione. Attualmente, infatti, l'acquisto di servizi ICT comporta dispendio di tempo e risorse per gli attori soggetti al Codice degli appalti. Per tali ragioni l'art. 53 D.L. n. 77/2021 prevede la semplificazione delle procedure di gara aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia cloud. L'obiettivo del ricorso al cloud è quello di aumentare la sicurezza, ridurre il costo delle infrastrutture tecnologiche e migliorare la qualità dei servizi della Pubblica Amministrazione, razionalizzandone, fra l'altro, i data center, che attualmente risultano vetusti e inadeguati a sostenere l'evoluzione tecnologica richiesta alla complessa macchina dell'Amministrazione pubblica, centrale e locale, oltre che dispendiosi, costituendo spesso una voce di spesa sproporzionata rispetto ai risultati conseguiti. Con le gare per il cloud si giocherà una partita fondamentale per la digitalizzazione della p.a. e soprattutto per la gestione dei dati di tutte le P.A. e dei cittadini italiani, con le conseguenti preoccupazioni in termini di cybersicurezza.*

**SOMMARIO:** 1. GLI APPALTI PUBBLICI COME MOTORE PER LA RIPARTENZA DEL PAESE – 2. LA DIGITALIZZAZIONE NEGLI APPALTI E GLI APPALTI PER LA DIGITALIZZAZIONE – 2.1. (SEGUE) IL CLOUD FIRST.

### 1. GLI APPALTI PUBBLICI COME MOTORE PER LA RIPARTENZA DEL PAESE.

Gli approvvigionamenti pubblici rappresentano una fondamentale leva di politica economica e industriale, capaci di influire in maniera determinante sulla competitività delle imprese e sulla capacità di innovazione del Paese ed è per tale ragione che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che costituisce la traduzione nazionale degli interventi dettati a livello europeo dal Regolamento UE 2021/240 del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021, ha dedicato particolare attenzione alle riforme delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni. Tale riforma consta di una prima fase volta all'adozione di una serie di misure di semplificazione urgenti volte: a snellire e digitalizzare le procedure delle Centrali di committenza; a istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso Ministeri, Regioni e Città metropolitane; a ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione e tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dell'infrastruttura; a incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione

del contratto e a predisporre gli strumenti per garantire la registrazione dei contratti nel *database* dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Nella seconda fase, invece, sono previste alcune modifiche al Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016) da attuarsi nel secondo trimestre 2023, con azioni intese a: ridurre la frammentazione delle stazioni appaltanti; realizzare una *e-platform* come requisito di base per partecipare alla valutazione nazionale della *procurement capacity*; conferire all'ANAC il potere di riesaminare la qualificazione delle stazioni appaltanti. Obiettivo della riforma sarà anche semplificare e digitalizzare le procedure delle Centrali di committenza e definire criteri di interoperabilità e interconnettività e a rendere operativa una Piattaforma di *E-Procurement* entro la fine del 2023.

A tale riforma è stato dato un principio di attuazione per il tramite del D.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. D.L. "Semplificazioni-*bis*), convertito in Legge del 29 luglio 2021, n. 108, recante: "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", con cui il Governo italiano è intervenuto per modificare il Codice dei contratti pubblici al fine di introdurre norme straordinarie e temporanee che possano semplificare, snellire e accelerare le procedure di gara, nell'ottica di pervenire ad un impiego efficiente e tempestivo dei fondi previsti dal *Recovery Plan*.

Tale intervento normativo, per certi aspetti, si pone in continuità con il "D.L. Semplificazioni" (D.L. n. 76/2020) e con il c.d. Decreto "Sblocca Cantieri" (D.L. n. 32/2019) perché mira a porre rimedio alle criticità che maggiormente ostacolano l'efficacia e la celerità delle gare pubbliche, così creando una disciplina delle procedure ad evidenza pubblica parallela a quella del Codice appalti, che, però, in questo caso si applicherà alle sole gare collegate al PNRR, al PNC e ai Programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

La semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici, infatti, è strumentale all'attuazione di tutte le Missioni del PNRR, poiché gare pubbliche celeri ed efficienti permetterebbero la realizzazione degli interventi infrastrutturali attesi da lungo tempo e auspicati anche nel PNRR e consentirebbero una pronta ripresa dell'economia nazionale per il tramite dell'immissione nel circuito economico di ingenti risorse, a beneficio di lavoratori e imprese.

Principalmente le norme contenute nel D.L. Semplificazioni-*bis* e, in particolare, nel Titolo IV dedicato ai contratti pubblici, prorogano le norme del Decreto Sblocca Cantieri e semplificano le procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai Programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. A tale ultimo fine, il comma terzo dell'art. 48 del D.L. n. 77/2021 consente alle stazioni appaltanti di ricorrere sia per i settori ordinari che per quelli speciali, alla più snella procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie possa compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR, del PNC e dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Anche sotto il profilo processuale è prevista una corsia preferenziale per le opere riconducibili in tutto o in parte al PNRR, dal momento che in caso di impugnazione dell'aggiudicazione sarà impossibile per il giudice concedere una misura cautelare allorché intervenga la stipulazione del contratto e la consegna del cantiere (art. 48, comma 4 D.L. n. 77/2021). Ciò poiché prevale sempre l'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che l'aggiudicatario vede blindato il vantaggio conquistato con l'aggiudicazione e può quindi essere sicuro di portare a compimento l'opera, anche se dovessero emergere irregolarità nella procedura di gara. L'impresa ricorrente che impugni la gara e vinca in giudizio, quindi, non potrà ottenere la caducazione del contratto già stipulato, ma solo il risarcimento del danno per equivalente. Tale previsione, se da un lato consente di evitare arresti della procedura di gara, garantendo la definitività del provvedimento di aggiudicazione adottato dalla stazione appaltante che non dovrà più attendere gli esiti del giudizio prima di avviare la realizzazione



dell'opera, dall'altro pone seri dubbi in ordine al rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Il D.l. Semplificazioni-*bis* attiva, poi, una serie di misure volte a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'impiego di persone disabili negli appalti del PNRR. A tal fine, le stazioni appaltanti dovranno inserire nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, «*specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne*» (art. 47, comma 4 D.l. n. 77/2021). Il contenuto delle clausole è determinato tenendo, tra l'altro, conto dei principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, nonché dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi dell'Unione europea, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile e di tasso di occupazione delle persone disabili, anche in considerazione dei corrispondenti valori medi, nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti. Per cui le stazioni appaltanti dovranno valutare l'inserimento di tali clausole attuando un necessario bilanciamento con i principi di libera concorrenza e non discriminazione, al fine di evitare una artificiosa restrizione del mercato.

Infine, nell'art. 50 del D.l. n. 77/2021 si prevede una disciplina volta a risolvere le problematiche che possono insorgere nella fase dell'esecuzione del contratto di appalto, spesso posta in secondo piano rispetto alla fase della procedura di gara, ma che riveste ugualmente un'importanza fondamentale ai fini dell'efficienza e della celerità dell'appalto.

Nella prassi, infatti, le lungaggini nei tempi di realizzazione delle opere o di prestazione dei servizi si verificano proprio durante l'esecuzione dell'appalto, per cui tale fase non va assolutamente trascurata. Pertanto, è da salutare con favore l'introduzione della possibilità di porre rimedio alle situazioni di stallo dovute alla mancata adozione di un atto o provvedimento relativo alla fase esecutiva, attraverso la previsione nell'art. 50 del D.l. Semplificazioni-*bis* di un potere sostitutivo del Rup o da parte dell'unità organizzativa designata, che consente di dimezzare i termini rispetto a quelli inizialmente previsti, in caso di inerzia da parte dell'originario titolare del potere nell'adozione delle determinazioni relative all'esecuzione del contratto di appalto collegato al PNRR.

Altra misura volta a velocizzare la fase esecutiva è la previsione contenuta nel comma 3 dell'art. 50 D.l. n. 77/2021 secondo cui il contratto di appalto collegato al PNRR è immediatamente efficace a seguito della sola stipula, per cui non trova applicazione la previsione di cui all'art. 32, comma 12 Cod. appalti che ne subordina l'efficacia alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

Allo scopo di velocizzare l'esecuzione del contratto, poi, la stazione appaltante potrà inserire clausole premiali nel bando o nell'avviso di indizione della gara che prevedano un riconoscimento economico per l'appaltatore che abbia ultimato la realizzazione dell'opera o la fornitura del servizio in anticipo rispetto ai tempi concordati nel contratto di appalto, purchè l'adempimento sia esatto e conforme alle obbligazioni da lui assunte.

Allo stesso modo, è da accogliere favorevolmente la previsione secondo cui tutte le informazioni relative alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione ed esecuzione delle opere saranno gestite e trasmesse alla banca dati dei contratti pubblici dell'Autorità Nazionale Anticorruzione attraverso l'impiego di piattaforme informatiche interoperabili, con la conseguenza che le commissioni giudicatrici effettueranno la propria attività utilizzando, di norma, le piattaforme e gli strumenti informatici. Inoltre, verrà istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico, nel quale saranno conservati tutti i dati e le informazioni necessarie ai fini della partecipazione alle procedure di gara, rendendo in tal modo più semplice le attività di verifica e controllo da parte delle stazioni appaltanti in ordine alla sussistenza in capo all'operatore economico, dei requisiti generali e speciali di cui agli artt. 80, 83 e 84 Cod. appalti.

Il fascicolo virtuale dell'operatore economico certamente consentirà di snellire la procedura di gara, in quanto durante la gara, la verifica dei requisiti di ordine generale e speciale rallenta notevolmente la procedura, specie perchè ai fini della verifica dei requisiti ex art. 80 ss. Cod. appalti la stazione appaltante deve chiedere i relativi certificati agli Enti adibiti al loro rilascio e deve verificare che gli operatori economici abbiano i requisiti di qualità in termini di esperienza pregressa documentata, personale qualificato e strumentazione tecnica adeguata per la realizzazione dello specifico appalto secondo le previsioni del bando. Pertanto, per il tramite di un fascicolo virtuale di ciascuna impresa sarà possibile per la stazione appaltante avere a disposizione una sorta di "carta di identità telematica" contenente tutti i certificati che l'impresa deve possedere e l'elenco dei precedenti lavori svolti, così da consentirne una rapida ed immediata consultazione per tutte le gare.

Nel complesso, la riforma in materia di appalti pubblici volta a dare attuazione agli obiettivi del PNRR va guardata con favore perchè consente di velocizzare e semplificare le gare pubbliche collegate al PNRR, al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. Alcune riforme, quali il fascicolo virtuale, potranno essere di grande aiuto se mantenute in via strutturale: è uno dei casi in cui l'emergenza spinge a muovere passi avanti in una via di non ritorno e la tecnologia qui ha il suo ruolo.

Allo stesso tempo, però, è necessario considerare queste norme come deroghe alla disciplina generale, limitate nella loro applicazione alle sole gare collegate all'attuazione del PNRR, affinché le procedure concretamente attuate non configurino profili di illegittimità e di elusione della disciplina interna e dei principi comunitari in materia.

Nello specifico, dovrà essere valutato il mantenimento delle eccezioni procedurali volte alla semplificazione delle gare al fine di evitare restrizioni della concorrenza e di consentire la partecipazione degli operatori economici interessati. Parimenti, norme come l'art. 48, comma 4 D.L. n. 77/2021 che, come su esposto, prevedono limiti alla tutela giurisdizionale dell'impresa che ricorre in giudizio per far valere una censura inerente la procedura di gara, devono essere considerate eccezioni, giustificate soltanto dalla necessità di addivenire il prima possibile alla realizzazione dell'opera o alla prestazione del servizio collegato all'attuazione del PNRR, ma certamente non possono diventare regole generali estendibili a tutte le gare, indipendentemente dal loro oggetto e dal loro nesso funzionale.

Infine, è da rilevare come l'enorme mole di norme speciali previste dal D.L. n. 77/2021, che vanno ad aggiungersi a quelle generali applicabili anche alle gare non collegate con l'attuazione del PNRR, (introdotte tramite misure emergenziali come il DL. Cura Italia e DL. Semplificazione) crei una sensazione di smarrimento negli operatori che concretamente si trovano ad applicarle quotidianamente. Si è in altre parole generata una vera e propria struttura normativa parallela a quella del Codice degli appalti di cui al D.lgs. n. 50/2016, il quale già di per sé aveva sollevato non pochi problemi nell'applicazione pratica, non essendoci ancora stata l'adozione di un Regolamento appalti che sostituisse il vecchio Regolamento di cui al D.P.R. n. 207/2010. Il risultato, pertanto, è un crogiolo di norme, al quale si auspica che il legislatore possa mettere ordine, anche attraverso l'adozione di un nuovo Regolamento appalti che tenga conto delle misure introdotte durante la pandemia, così da chiarire gli eventuali limiti temporali all'applicazione della normativa emergenziale e regolare i rapporti tra la normativa speciale prevista dal D.L. 77/2021 applicabile agli appalti collegati al PNRR e la normativa generale vigente per tutte le altre gare.

## **2. LA DIGITALIZZAZIONE NEGLI APPALTI E GLI APPALTI PER LA DIGITALIZZAZIONE.**

La Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione costituisce il primo asse della Componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A." compresa nella Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" del PNRR e rappresenta, al contempo, uno dei temi trasversali del Piano che, con



riguardo ad uno dei pilastri dedicato alla transizione digitale, pone l'interoperabilità, il *cloud first*, l'erogazione di servizi in rete e la transizione digitale della Pubblica Amministrazione tra i progetti più importanti.

La Commissione europea, infatti, "incoraggia vivamente" gli Stati membri a presentare PNRR che prevedano investimenti e riforme relativi alle sette "iniziative faro europee" da essa stessa individuate, tra cui rientrano, in particolare: la digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, l'aumento delle capacità di *cloud* di dati industriali europei e lo sviluppo di processori più potenti, all'avanguardia e sostenibili, la riqualificazione e l'implementazione dell'educazione alle capacità digitali.

La digitalizzazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione e, in particolare, negli approvvigionamenti può dimostrarsi uno strumento utilissimo per affrontare la crisi post pandemica. Nel settore degli appalti, infatti, è obbligatorio l'utilizzo di piattaforme telematiche di acquisto che garantiscano la semplificazione e la trasparenza della scelta del contraente, per cui l'intero appalto potrà considerarsi completamente digitalizzato soltanto quando questa evoluzione interesserà tutto il processo, dalla fase di programmazione fino al collaudo e riguarderà tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture.

Vista l'importanza economica che gli appalti pubblici rivestono all'interno di tutto il mercato comune, in più occasioni è stata data una significativa attenzione alla loro digitalizzazione per il tramite di interventi volti a promuovere una gestione digitale delle procedure di gara. Tra tali interventi ricordiamo il D.lgs. n. 82/2005, c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale, che riunisce le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese, il D.lgs. n. 33/2013, c.d. Decreto Trasparenza (che all'art. 6 parla espressamente di pubblicazione dei dati in formato di tipo aperto), il Regolamento europeo 679/2016 in materia di protezione e sicurezza informatica dei dati pubblicati, la Direttiva europea 2014/24/UE in materia di appalti, la quale aveva tra gli obiettivi quello di rafforzare l'impiego di strumenti informatici e telematici, al fine di garantire una più celere definizione delle procedure di approvvigionamento delle amministrazioni e di ampliare la platea degli operatori economici che intendono partecipare alla procedure di affidamento, sulla base del principio del *favor participationis*.

Nel Codice appalti la digitalizzazione ha riguardato soprattutto l'aspetto della trasparenza, consentendo la conoscibilità dei documenti relativi alle varie fasi dell'*iter* di gara (art. 29 Cod. appalti), la trasmissione della documentazione di gara da parte degli operatori economici (art. 85 Cod. appalti), gli scambi di informazioni tra stazione appaltante e operatori economici (art. 40 Cod. appalti), ma anche la previsione di procedimenti di aggiudicazione, come i Sistemi dinamici di acquisizione (art. 55 Cod. Appalti), le Aste elettroniche (art. 56 Cod. appalti) e i Cataloghi elettronici (art. 57 Cod. appalti).

Tutte queste previsioni normative sono dirette a consentire una gestione digitale delle gare e la necessaria connessione di ogni fase dell'*e-public procurement*: *e-notification* (pubblicazione elettronica); *e-access* (accesso elettronico ai documenti di gara); *e-submission* (presentazione elettronica delle offerte); *e-evaluation* (valutazione elettronica); *e-award* (aggiudicazione elettronica); *e-ordering* (ordinazione elettronica); *e-invoicing* (fatturazione elettronica); *e-payment* (pagamento elettronico).

Anche nel PNRR si mira alla digitalizzazione degli appalti pubblici attraverso la previsione della Riforma "Recovery Procurement Platform", che secondo le previsioni verrà completata entro il secondo quadrimestre del 2026. Essa mira alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo, attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici e consiste in tre diverse azioni. La prima prevede un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto, in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di acquisto e negoziazione. La seconda linea di azione riguarda la definizione di strumenti di acquisto avanzati, con la messa a disposizione delle Amministrazioni di specifici contratti funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti e richiede l'intervento di Consip s.p.a., che utilizzerà le proprie competenze tecniche per svolgere tutte le attività necessarie alla realiz-

zazione, gestione e supporto nell'utilizzo dei contratti, tra cui la valutazione dei bisogni, la pianificazione delle procedure, la preparazione della documentazione di gara, la gestione dei contratti. Infine, la terza e ultima comprende l'evoluzione del Sistema Nazionale di *eProcurement* attraverso la digitalizzazione *end-to-end* dei processi di approvvigionamento pubblico.

Come visto, poi, il D.L. Semplificazioni-*bis* ha istituito il fascicolo virtuale dell'operatore economico, al fine di semplificare i controlli *ex art. 80 Cod. appalti* che la stazione appaltante deve effettuare nei confronti degli operatori economici. Tali controlli saranno più semplici e veloci grazie anche al disposto di cui all'art. 53, comma 5 D.L. Semplificazioni-*bis*, il quale ha modificato l'art. 81 Cod. appalti, concernente la documentazione di gara, introducendo il comma 4-*bis*, il quale stabilisce che: «*Le amministrazioni competenti al rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 80 realizzano, mediante adozione delle necessarie misure organizzative, sistemi informatici atti a garantire alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici la disponibilità in tempo reale delle dette certificazioni in formato digitale, mediante accesso alle proprie banche dati, con modalità automatizzate mediante interoperabilità secondo le modalità individuate dall'AgID con le linee guida in materia. L'ANAC garantisce l'accessibilità alla propria banca dati alle stazioni appaltanti, agli operatori economici e agli organismi di attestazione di cui all'articolo 84, commi 1 e seguenti, limitatamente ai loro dati*».

Tale previsione favorirà certamente l'attività delle commissioni giudicatrici delle stazioni appaltanti, volta a verificare la sussistenza dei requisiti generali in capo agli operatori economici. Infatti, ciascuna amministrazione competente dovrà rendere disponibili in tempo reale le certificazioni di cui all'art. 80 Cod. appalti in formato digitale, mediante l'accesso alle proprie banche dati e con modalità automatizzate mediante interoperabilità. Nella prassi, infatti, la fase della comprova dei requisiti genera lungaggini procedurali, in quanto la stazione appaltante, se non è in possesso dei certificati o se questi risultano scaduti, deve richiederli a ciascuna amministrazione deputata al loro rilascio e attendere la risposta che non sempre avviene in tempi brevi e soprattutto compatibili con le esigenze di celerità che, invece, richiederebbe una procedura di appalto. Per cui il costante aggiornamento e la messa a disposizione immediata di tali certificati da parte degli Enti adibiti al loro rilascio consentirà una maggiore celerità nella fase della procedura che va dalla verifica dei requisiti alla stipula del contratto.

La Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" del PNRR mira non soltanto a digitalizzare le procedure di gara, ma anche a innovare l'impianto normativo per velocizzare gli appalti per facilitare gli interventi di digitalizzazione. Attualmente, infatti, l'acquisto di servizi ICT comporta dispendio di tempo e risorse per gli attori soggetti al Codice degli appalti, per cui il PNRR prevede tre diverse azioni per rendere tali procedure più efficienti. In particolare, la prima azione comporta l'introduzione di una "white list" di fornitori certificati, la seconda la creazione di un percorso di "fast track" per gli acquisiti ICT, adottando un approccio semplificato per gli acquisti in ambito PNRR, la terza, invece, prevede l'istituzione di un servizio che includa la lista dei fornitori certificati e ne consenta una selezione e una comparazione veloce e intuitiva.

Un primo impulso in tale direzione si è avuto con il D.L. n. 77/2021, che nell'art. 53 ha previsto una serie di misure volte alla semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di *e-procurement* e acquisto di beni e servizi informatici.

*In primis*, le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara in relazione agli affidamenti di importo superiore alle soglie comunitarie, aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia *cloud*, nonchè servizi di connettività, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste per la realizzazione dei progetti del PNRR, la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2026, anche ove ricorra la rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili tale da non consentire il ricorso ad altra procedura di affidamento.

È inoltre prevista una procedura semplificata per lo svolgimento dei controlli, sulla base della quale la sti-

pulazione del contratto può avvenire previa acquisizione di una autocertificazione dell'operatore economico aggiudicatario, attestante il possesso dei requisiti generali, finanziari e tecnici, la regolarità del DURC e l'assenza di motivi di esclusione secondo segnalazioni rilevabili dal Casellario Informatico di Anac e al termine delle procedure di gara. Ciò consente una stipulazione immediata del contratto sotto condizione risolutiva del positivo esito di verifiche successive da completarsi entro sessanta giorni. Pertanto, tale procedura comporta il vantaggio di ottenere un'esecuzione anticipata del contratto di appalto, che sicuramente consente alla P.A. di ottenere immediatamente i beni e servizi informatici volti a far fronte alle proprie esigenze.

I commi 3 e 4 dell'art. 53 D.l. 77/2021, poi, attribuiscono al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri il potere di coordinare gli acquisti ICT strettamente finalizzati alla realizzazione del PNRR, garantendo il rispetto del cronoprogramma dei singoli progetti, nonché la coerenza tecnologica e infrastrutturale dei progetti di trasformazione digitale e anche la possibilità di rendere pareri obbligatori e vincolanti sugli elementi essenziali delle procedure di affidamento, potendo indirizzare le amministrazioni aggiudicatrici con prescrizioni riguardanti l'oggetto, le clausole principali, i tempi e le modalità di acquisto.

Un'altra misura volta a favorire la digitalizzazione della p.a. attraverso la semplificazione delle procedure di gara aventi ad oggetto beni informatici era già stata prevista dall'art. 87-bis del D.l. n. 18/2020 (c.d. "Decreto Cura Italia"), così come convertito in legge, il quale si occupa di disciplinare procedure più snelle per l'acquisto di *personal computer* e *tablet*. Infatti, per far fronte alle esigenze derivanti dalla necessità di agevolare lo svolgimento del lavoro agile da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico, a seguito dell'introduzione delle misure di contenimento della pandemia da Covid-19, tale norma autorizza l'incremento sino al 50 per cento dei quantitativi massimi delle Convenzioni-quadro di Consip S.p.A. per la fornitura di *personal computer* portatili e *tablet*, fatta salva la facoltà di recesso dell'aggiudicatario e, nel caso di recesso da parte di quest'ultimo o di quantitativi non sufficienti, ammette: a) lo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bandi di gara finalizzate alla stipula di convenzioni-quadro interpellando progressivamente gli operatori economici che hanno presentato un'offerta valida nella procedura indetta da Consip S.p.A. per la conclusione della Convenzione per la fornitura di *personal computer* portatili e *tablet*, alle stesse condizioni contrattuali offerte dal primo miglior offerente; b) lo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bandi di gara finalizzate alla stipula di convenzioni-quadro e di accordi-quadro aventi ad oggetto beni e servizi informatici, selezionando almeno tre operatori economici da consultare.

Anche tale misura, quindi, costituisce una deroga all'art. 63 Cod. appalti, perché consente l'utilizzo della procedura negoziata anche oltre i casi stabiliti dalla norma, purché vi sia una preventiva attestazione da parte della P.A. della necessità ed urgenza di acquisire le relative dotazioni al fine di poter adottare le misure di lavoro agile per il proprio personale.

## **2.1. (SEGUE) IL CLOUD FIRST.**

Come visto, l'art. 53 D.l. n. 77/2021 prevede anche la semplificazione delle procedure di gara aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia *cloud*.

Il PNRR, infatti, intende accelerare il processo di digitalizzazione della P.A. attraverso l'abilitazione di servizi che seguono un approccio "*cloud first*", secondo il quale le Pubbliche Amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto, o nello sviluppo di nuovi servizi, devono valutare l'adozione del paradigma *cloud* in via prioritaria prima di qualsiasi altra tecnologia. A seconda poi del grado di riservatezza delle informazioni trattate

e, quindi, dei requisiti di confidenzialità associati alla natura dei dati trattati dalla singola Amministrazione, dovranno altresì valutare il ricorso al *cloud* di tipo pubblico, privato o ibrido.

L'obiettivo del ricorso al *cloud* è quello di aumentare la sicurezza, ridurre il costo delle infrastrutture tecnologiche e migliorare la qualità dei servizi della Pubblica Amministrazione, razionalizzandone, fra l'altro, i *data center*, che attualmente risultano vetusti e inadeguati a sostenere l'evoluzione tecnologica richiesta alla complessa macchina dell'Amministrazione Pubblica, centrale e locale, oltre che dispendiosi, costituendo spesso una voce di spesa sproporzionata rispetto ai risultati conseguiti.

Per fare ciò è necessario supportare la migrazione al *cloud* delle Amministrazioni centrali e locali, creando una infrastruttura nazionale, mediante procedure ad evidenza pubblica che rispettino le prescrizioni di cui all'art. 53 D.L. Semplificazioni-*bis* per velocizzare l'acquisto dei servizi *cloud*.

L'esito (e i tempi) di queste gare saranno fondamentali per la digitalizzazione della P.A. e soprattutto per la gestione dei dati di tutte le P.A. e dei cittadini italiani, con le conseguenti preoccupazioni in termini di cyber-sicurezza.

In particolare, è stata rilevata la necessità che tali dati siano conservati in *datacenter* localizzati in Europa, così da poter garantire il rispetto delle norme europee in materia di protezione dei dati. Il rischio, infatti, è che il trasferimento dei dati in un altro continente a seguito dell'utilizzo dei servizi *cloud* delle c.d. piattaforme "over the top" e di tutte le società ad esse collegate, possa recare pregiudizio alla sicurezza del Paese, oltre che contrastare con la normativa europea. Sulla base di quest'ultima, infatti, la circolazione dei dati all'interno dello Spazio Economico Europeo (SEE) è libera, mentre i trasferimenti al di fuori dello SEE sono generalmente vietati, a meno che non intervengano specifiche garanzie previste dal Capo V del Regolamento GDPR. Quest'ultimo stabilisce alcune eccezioni negli artt. 45 ss. GDPR. La prima eccezione riguarda il rispetto del principio di adeguatezza del Paese terzo, riconosciuta tramite decisione della Commissione europea; oppure in assenza di decisioni di adeguatezza della Commissione, è possibile derogarvi se vi sono garanzie adeguate di natura contrattuale o pattizia che devono essere fornite dai titolari coinvolti. Infine, in assenza di ogni altro presupposto, è possibile l'utilizzo di deroghe al divieto di trasferimento applicabili in specifiche situazioni. Si tratta di soluzioni non solo compatibili e coerenti con la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (Schrems I e II) ma, in fondo, ad essa conseguenti.

Il problema si pone specie per il caso del trasferimento dei dati *cloud* della P.A. italiana in favore di piattaforme statunitensi, dal momento che negli USA sono in vigore il "Cloud Act" (*Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*), la "Foreign Intelligence Surveillance Act" (FISA) e l'"Ordine esecutivo EO 12333", che obbligano le aziende statunitensi che operano all'estero a cedere i dati dei loro clienti alle autorità di sicurezza statunitensi.

Il "Cloud Act", in particolare, consente a un giudice USA, in caso di indagini su un reato, di emettere un ordine di accesso a dati che ritiene rilevanti, anche se i dati sono di titolarità di cittadini stranieri e tale ordine sarà immediatamente esecutivo se lo Stato interessato ha stipulato appositi accordi con gli USA per la sua attuazione, diversamente sarà possibile opporvisi. Mentre la "Foreign Intelligence Surveillance Act", nella sua Sezione 702, stabilisce che "fornitori di servizi di comunicazione elettronica" statunitensi possono essere obbligati a concedere alle autorità di sicurezza statunitensi l'accesso ai dati personali di "persone non statunitensi", definite come chiunque non sia cittadino statunitense o residente permanente negli Stati Uniti, senza la necessità di un mandato del giudice. Invece, l'"Executive Order EO 12333" permette la raccolta indiscriminata dai *provider* di informazioni concernenti sia cittadini statunitensi che stranieri.

È evidente che tali disposizioni sono in contrasto con il GDPR in quanto consentono alle autorità USA di acquisire dati dagli operatori di servizi *cloud* a prescindere dal luogo in cui sono situati i *server*, in violazione degli artt. 45 ss. GDPR. Al fine di evitare tali rischi è stato presentato dal governo tedesco, al "Summit digitale 2019", il progetto "Gaia X" che intende realizzare un'infrastruttura, a livello europeo, il cui fine è quello di raggiungere

la sovranità digitale europea nel campo del *cloud*. “Gaia X” fornirà uno standard unico, condiviso tra tutti i Paesi partner, per garantire la sicurezza dei dati dei Paesi UE, collegando tra di loro i diversi servizi in *cloud*, dando luogo a una Federazione efficiente e competitiva di infrastrutture di dati e fornitori di servizi in ambito UE.

Nel contesto istituzionale eurounitario, invece, con la Risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2021 su una “Strategia europea per i dati (2020/2217(INI))” il Parlamento europeo ha accolto favorevolmente la Comunicazione della Commissione relativa a una “Strategia europea per i dati”, volta alla creazione di un *cloud* europeo incardinato sui diritti e sui valori dell’Unione, per una società e un’economia dei dati antropocentriche, basate sul rispetto della *privacy*, della trasparenza e dei diritti e delle libertà fondamentali, in cui i cittadini siano in grado di prendere decisioni informate in merito ai dati che generano o che li riguardano.

Probabilmente le modalità operative con cui i Paesi UE si muoveranno per realizzare questo progetto di gestione dei dati a livello eurounitario sarà una via di mezzo tra la totale autonomia di azione e il rispetto di regole comuni che certamente saranno rappresentate dalla tutela della *privacy* e dalla sicurezza informatica, che saranno tematiche centrali su cui tutti i Paesi dovranno convergere.

Nel nostro Paese l’infrastruttura *cloud* che ospiterà i dati della P.A. sarà parte del “Polo strategico nazionale” (PSN) il cui obiettivo sarà quello di creare un’infrastruttura nazionale, localizzata sul territorio italiano.

Per realizzarlo, il patrimonio ICT del nostro Paese sarà razionalizzato, saranno verificati e controllati i *data center* attuali per verificare quelli che hanno le condizioni per essere ritenuti partner affidabili.

Pertanto, si auspica che per tutti i servizi *cloud* per i quali occorrerà pubblicare i bandi di gara per l’individuazione dei fornitori si tenga conto delle vigenti norme statunitensi che consentono l’accesso ai dati dei cittadini non statunitensi, al fine di evitare che i dati di cittadini italiani possano oltrepassare i confini non solo nazionali, ma anche europei. Una tale eventualità, infatti, comprometterebbe non soltanto la *privacy* dei cittadini italiani, ma potrebbe determinare altresì problemi di sicurezza nazionale.

## Bibliografia

- AA.VV. *Rapporto SVIMEZ 2020*, La Pubblica Amministrazione, un rinnovamento anagrafico e di genere per la ripartenza, IL MULINO.
- ARMBRUST M. et al., *Above the clouds: A Berkeley view of cloud computing*, EECS Department, University of California Berkeley Technical Report No. UCB/EECS-2009-28, Feb. 2009, in [www.eecs.berkeley.edu/Pubs/TechRpts/2009/EECS-2009-28.pdf](http://www.eecs.berkeley.edu/Pubs/TechRpts/2009/EECS-2009-28.pdf).
- BASSAN F., *Potere dell’algoritmo e resistenza dei mercati in Italia. La sovranità perduta sui servizi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019.
- BUYA R. et al., *A manifesto for future generation Cloud Computing: Research directions for the next decade*, ACM Comput. Surv., Vol 51, No. 5, 2019, in <https://arxiv.org/pdf/1711.09123.pdf>.
- MACRÌ I., *Il cloud per le pubbliche amministrazioni*, Azienditalia, 2021, 1, 16.
- MELL P., T. GRANCE, *The NIST definition of cloud computing*, Sept. 2011, in <https://csrc.nist.gov/publications/detail/sp/800-145/final>.
- PORCU M., *Decreto Cura Italia: le novità per gli appalti pubblici*, Wolters Kluwer, 2020.
- SALMONI F., *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, CEDAM 2021.
- Regolamento (UE) 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 (Regolamento generale sulla protezione dei dati), G.U.U.E. del 4-05-2016 L119/1.
- Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico, G.U.U.E. L 57/1 del 18 febbraio 2021.
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, G.U.U.E. L 57/17 del 18 febbraio 2021.
- Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, in G.U.U.E. del 28-03-2014 L94/65.
- COM(2012) 529 final, Brussels, 27.9.2012, *Unleashing the Potential of Cloud Computing in Europe*, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0529:FIN:EN:PDF>.

COM/2020/66 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Una strategia europea per i dati" in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066&from=IT>.

D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", in G.U. Serie Generale n.112 del 16-05-2005 - Suppl. Ordinario n. 93.

D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", in G.U. Serie Generale n.80 del 05-04-2013.

D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", in G.U. Serie Generale n.91 del 19-04-2016 - Suppl. Ordinario n. 10.

D.l. 18 aprile 2019, n. 32, G.U. Serie generale, n. 92 del 18 aprile 2019, convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55 (in G.U. 17/06/2019, n. 140), "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici".

Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", in G.U. Serie Generale n.70 del 17-03-2020, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (in S.O. n. 16, relativo alla G.U. 29/04/2020, n. 110).

D.l. 16 luglio 2020, n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", G.U. Serie Generale n.178 del 16-07-2020 - Suppl. Ordinario n. 24.

D.l. 31 maggio 2021, n. 77, "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", G.U. Serie Generale n.129 del 31-05-2021.

Dossier n.394/3, Vol. II, 26 luglio 2021 del Servizio Studi del Senato della Repubblica, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOS-SIER/0/1305437/index.html>.

Sentenza CGUE, del 16 luglio 2020, *Data Protection Commissioner contro Facebook Ireland Limited e Maximillian Schrems*, Causa C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.



## **No time to transit? Ripresa e resilienza dei settori energetici e ambientali tra extracosti e fragilità**

*I settori afferenti alle competenze regolatorie di ARERA rappresentano ambiti prioritari per la destinazione dei finanziamenti nell'ambito del Next Generation UE e trovano ampio riscontro nella Missione 2 del PNRR italiano, denominata "Rivoluzione verde e transizione ecologica". La regolazione è un fattore abilitante del PNRR, alla ricerca di un equilibrio tra il raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici e l'allocatione dei finanziamenti pubblici. Tali azioni si muovono secondo una prospettiva basata sulla strategia "one health", in cui il ruolo della regolazione mira a promuovere l'integrazione dei settori al fine di assicurare economicità ed efficienza, in un quadro di mercato a tratti instabile e insidioso per i consumatori più fragili.*

**SOMMARIO:** 1. ENERGIA, RETI E AMBIENTE NEL TEMPO DELLE TRANSIZIONI. – 2. REGOLARE LA TRANSIZIONE IN PROSPETTIVA ONE HEALTH. – 3. L'APPROCCIO INTEGRATO DI ARERA. – 4. GLI EFFETTI SUI CONSUMATORI TRA EXTRACOSTI E FRAGILITÀ.

### **1. ENERGIA, RETI E AMBIENTE NEL TEMPO DELLE TRANSIZIONI**

Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza l'Italia si è impegnata a destinare le risorse a disposizioni nell'ambito del programma *Next Generation UE* secondo una duplice transizione, digitale e ambientale, cui si affianca quale terzo asse il profilo dell'inclusione sociale.

Pur se in una prospettiva olistica, improntata alla reciproca integrazione, nel disegno governativo tali percorsi vengono articolati in sei missioni, vere e proprie "aree tematiche strutturali di intervento" (così le definisce ARERA), di taglio programmatico, su cui radicare i progetti attuativi.

I settori afferenti alle competenze regolatorie di ARERA rappresentano ambiti prioritari per la destinazione dei fondi e trovano ampio riscontro nella Missione 2 del PNRR, denominata "Rivoluzione verde e transizione ecologica", a sua volta suddivisa in differenti componenti: "Economia circolare e agricoltura sostenibile" (C1); "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile" (C2); "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" (C3); "Tutela del territorio e della risorsa idrica" (C4).

La missione prende le mosse da un quadro che la Commissione UE è andata delineando negli ultimi anni, in un crescendo di obiettivi legati all'implementazione dell'economia circolare e dei pacchetti energetici, che il *Green Deal* ha inquadrato nella riduzione delle emissioni climalteranti del 55% al 2030 e nel raggiungimento della neutralità climatica al 2030. In occasione dell'avvio del Semestre europeo 2021, la Commissione ha descritto una serie di sfide comuni che gli Stati membri devono affrontare all'interno dei rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, contribuendo ai sette "Flagship programs" europei, tra i quali "Power up"; "Renovate" e "Recharge and refuel" appaiono significativi per descrivere la rilevanza della transizione ecologica in atto. Il PNRR rappresenta, in questa cornice, l'acceleratore di un percorso che sinora aveva scontato la presenza di molteplici barriere – legislative, istituzionali, economiche, culturali – e mira ad operare introducendo sistemi avanzati e integrati di monitoraggio e analisi per migliorare la capacità di prevenzione di fenomeni e impatti, incrementando gli investimenti volti a potenziare le infrastrutture critiche, le reti energetiche e, in generale, le infrastrutture esposte a rischi climatici e idrogeologici.

Il Piano mira a consolidare una sostenibilità nel lungo termine, attraverso la progressiva decarbonizzazione

di tutti i settori, fornendo una descrizione attenta in termini di individuazione dei problemi e di priorità nelle azioni da compiersi, fissando una speculare allocazione delle risorse.

Molti sono gli ostacoli dettati dalle diverse velocità delle eterogenee variabili, in costante ricerca di un equilibrio, alla base delle transizioni digitale ed ambientale. Su tutte: i fattori di crisi ambientale; la reattività istituzionale; la presenza di competenze adeguate a gestire la complessità; la coesione territoriale; la necessità e l'adeguatezza di misure a protezione dei consociati più deboli.

La sfida che sembra accompagnare l'implementazione del Piano di Ripresa e Resilienza è quella di bilanciare attentamente obiettivi politici e azioni legislative e regolatorie, in un delicato gioco a somma zero animato da un intenso dialogo tra governo, Autorità di regolazione e mercati, in cui si inserisce, irrinunciabilmente, un deciso contributo interdisciplinare offerto dal mondo della scienza e della tecnica.

Cionondimeno, un clima di instabilità dei mercati europei sta connotando il "primo tempo" della ripresa, al punto da richiedere al di là al Piano, una serie di interventi governativi più o meno urgenti volti ad arginare fluttuazioni dei costi che minano fortemente il sistema e, in particolare, i suoi tasselli più fragili, consumatori su tutti.

È nella ricerca di un equilibrio che sembrano svilupparsi i percorsi regolatori tesi ad affrontare i nodi individuati dal PNRR, in un tempo della transizione sufficientemente breve da riconcorrere da un lato gli obiettivi climatici e dall'altro quelli di spesa, ma altrettanto ampio da tracciare visioni di lungo periodo, in grado di radicare le basi di quella "Resilienza" di cui i governi e i mercati di tutto il mondo sono ancora alla rincorsa, almeno in questo primo tempo della "Ripresa".

## **2. REGOLARE LA TRANSIZIONE IN PROSPETTIVA ONE HEALTH**

Il vivace clima istituzionale e accademico sorto a valle della crisi pandemica ha lasciato emergere molteplici suggestioni relativamente agli strumenti di ripresa e resilienza a disposizione su scala globale. Il punto di partenza da cui si va radicando la ricerca di cause e soluzioni scientifiche e istituzionali è senz'altro la crisi ambientale, da cui la necessità di equilibrare il rapporto tra impronta ecologica e biocapacità, al fine di arginare situazioni di *ecological overshoot*. Lo stesso PNRR non manca di evidenziare come la crescita senza precedenti della produzione e dei consumi abbia condotto alla progressiva perdita di biodiversità, di foreste, risorse idriche, aumentando le emissioni climalteranti. Tale nesso è evidente osservando che, per la prima volta, nel 2020, a seguito della pandemia da Covid-19 e della contrazione dei consumi determinata dai provvedimenti restrittivi emanati dai governi, si è assistito a un arretramento dell'*Overshoot day*, che dal 31 luglio del 2019 è passato al 22 agosto del 2020, per poi tornare al 29 luglio nel 2021. È in una tale cornice che va letta la prospettiva "One Health", richiamata nei documenti dell'OMS, quale politica e pratica universale tesa alla cura dell'integrità, la stabilità, la resilienza e la bellezza di ogni forma di vita sulla Terra, attraverso l'attenzione alle interdipendenze tra esseri umani, fauna selvatica, animali domestici, piante, ecosistemi e natura. *One Health* trascende e unisce i contributi delle scienze della vita per la gestione dell'integrità degli ecosistemi e della biodiversità per sostenere la salute e il benessere della vita sulla Terra.

Si tratta di una prospettiva strategica di sistema, da tenere sullo sfondo dei programmi di riforma degli anni a venire.

Il riflesso di un tale approdo sembra emergere anche dalla lettura del PNRR italiano, laddove al fine di motivare la rilevanza attribuita alla transizione ecologica, vengono evidenziate le fragilità che connotano il Paese in termini di risorse naturali: "un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità di valore inestimabile, che rappresentano l'elemento distintivo dell'identità, cultura, storia, e dello sviluppo economico presente e futuro"; una maggiore esposizione "a rischi climatici rispetto ad altri Paesi data la configurazione geografica, le specifiche del territorio, e gli abusi ecologici che si sono verificati nel tempo"; il maggior vantaggio e la rapidità



dello stesso rispetto ad altri Paesi da trarre dalla transizione, “data la relativa scarsità di risorse tradizionali (es., petrolio e gas naturale) e l’abbondanza di alcune risorse rinnovabili”.

Ne deriva la necessità di supportare concretamente l’accelerazione dell’efficientamento energetico; l’incremento della quota di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, sia con soluzioni decentralizzate che centralizzate (incluse quelle innovative ed *offshore*); lo sviluppo di una mobilità più sostenibile; l’avvio di una graduale decarbonizzazione dell’industria, anche attraverso l’adozione di soluzioni basate sull’idrogeno, in linea con la Strategia europea. La “piena sostenibilità ambientale”, comprende poi il miglioramento della gestione dei rifiuti e dell’economia circolare, l’adozione di soluzioni di *smart agriculture* e bio-economia, la difesa della biodiversità e il rafforzamento della gestione delle risorse naturali, con particolare attenzione a quelle idriche. Nel far ciò il Piano mostra una volontà, a livello governativo, di sviluppare una leadership tecnologica e industriale nelle principali filiere della transizione – sistemi fotovoltaici, turbine, idrolizzatori, batterie – che siano competitive a livello internazionale e consentano di ridurre la dipendenza da importazioni di tecnologie e creare occupazione e crescita. Particolare attenzione viene posta sulla ricerca di soluzioni eque e inclusive, che contribuiscano a ridurre il divario Nord-Sud, anche attraverso politiche di formazione ed *empowerment* volte a migliorare le conoscenze dei cittadini riguardo alle sfide e alle opportunità offerte dalla transizione: “in particolare, il Piano vuole favorire la formazione, la divulgazione, e più in generale lo sviluppo di una cultura dell’ambiente che permei tutti i comportamenti della popolazione”.

### **3. L’APPROCCIO INTEGRATO DI ARERA**

La *governance* dei settori regolati da ARERA nell’ambito del PNRR è mossa dall’esigenza di fornire la coerenza complessiva del funzionamento dei settori regolati, in una prospettiva sistemica e in un contesto complesso, dove le dinamiche di sviluppo dei settori nel processo di decarbonizzazione sono animate da una ripartizione di competenze nei settori ambientali ed energetici, esclusive e concorrenti, articolate su più livelli (Unione europea, Stato, Regioni, enti locali) in quadro di norme nazionali ed europee in continua evoluzione, nell’ambito di mercati sempre più europeizzati, globalizzati e integrati.

Come evidenziato nella memoria 86/2021/I/COM, la spinta ad una visione intersettoriale dei settori energetici e ambientali, funzionale anche ad uno sviluppo efficiente delle connesse infrastrutture, sollecita una *governance* regolatoria unitaria, sia nella fase di pianificazione sia in quella di sviluppo e di gestione.

Si assiste, dunque, al definitivo tramonto di un metodo regolatorio per silos, insufficiente a governare la transizione ecologica e tecnologica, e al parallelo affermarsi di un concreto progetto costituito da azioni convergenti. Alla necessità di un tale modello di esecuzione del PNRR sembra ben rispondere la trasversalità, l’indipendenza e il modello procedimentale dell’Autorità, che non a caso è emersa quale interlocutore privilegiato del Parlamento e del Governo, grazie alle competenze sviluppate con una visione multisettoriale e integrata dei settori regolati, necessaria e funzionale ad una transizione ecologica in grado di coniugare investimenti improntati all’efficienza e alla sostenibilità, con un’equilibrata gestione economica e finanziaria dei servizi.

Con riguardo alle componenti della Missione 2 ciò si traduce in una attività regolatoria tale da consentire il monitoraggio e la sostenibilità tariffaria delle iniziative di investimento di utilità per il sistema, “sia nella prospettiva degli operatori infrastrutturali (giusta remunerazione) sia degli utenti del servizio (ragionevole impatto tariffario)”.

Visione integrata e coerenza di sistema si riflettono in una metodologia chiave nella gestione della ripresa e della resilienza, che è quella della pianificazione. Non solo un grande piano strategico per il sistema paese, ma la costante ricerca di una coerenza con gli ulteriori piani già esistenti nelle sotto-trame dei settori, a guida delle necessarie riforme di accompagnamento. Gli esempi sono molteplici: i Piani decennali di sviluppo della rete di trasmissione per l’energia elettrica e della rete di trasporto del gas naturale; i Piani per la resilienza

e lo sviluppo delle reti di distribuzione elettrica; nonché il ruolo assegnato all'Autorità dal Legislatore nella verifica circa la corretta redazione delle programmazioni nel settore idrico elaborate su base locale; così come la funzione di monitoraggio dell'attuazione degli interventi ricompresi nella sezione "acquedotti" del Piano nazionale; e, nel settore dei rifiuti, l'introduzione del Piano nazionale di gestione dei rifiuti (art. 198-ter del Codice dell'ambiente, introdotto dal d.lgs. n. 116/20).

Accanto al metodo, il profilo dell'elevata competenza e professionalità delle classi manageriali dei soggetti istituzionali coinvolti, così come della platea dei destinatari finali, è una delle trame dell'intero testo del PNRR. Il coinvolgimento primario di elevata *expertise* tecnica e sensibilità nel cogliere le criticità dei percorsi di transizione, soprattutto nelle aree territoriali più fragili, si accompagna agli investimenti nella pianificazione delle infrastrutture e delle azioni.

Osservando più da vicino le Componenti della Missione 2 è possibile individuare alcuni nodi del PNRR rispetto ai quali l'Autorità ha offerto e potrà offrire un contributo significativo al percorso di transizione.

Con riferimento alla componente C2, "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile" emerge il profilo del coordinamento nella pianificazione e nel successivo sviluppo infrastrutturale dei diversi comparti della filiera energetica – produzione, accumulo, trasmissione, distribuzione, vendita e flessibilità della domanda –, sia nei tempi sia nella scelta degli investimenti e della loro localizzazione, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi al minimo costo. Con specifico riferimento ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale (trasmissione elettrica, trasporto gas, distribuzione elettrica e gas, misura elettrica e gas, GNL e stoccaggio gas), lo sviluppo delle infrastrutture non può sganciarsi dai criteri di efficienza e sostenibilità dei costi d'investimento, e allineamento tra le priorità d'intervento degli operatori e le esigenze del sistema, con un'attenzione ai livelli di qualità del servizio, chiamati a convergere in tutte le aree del Paese sulla base del *benchmark* rappresentato dalle aree meglio servite.

La stessa Autorità ha evidenziato come proprio "nell'ottica di integrazione sistemica" si pone la centralità della rete di trasmissione e della realizzazione di capacità di accumulo, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di consumo di energia rinnovabile posti dall'UE e più volte richiamata nel PNIEC.

Nodo altrettanto importante è l'integrazione del sistema elettrico e quello del gas (per ora gas naturale e in futuro idrogeno) al fine di sfruttare al meglio le opportunità che le differenti tecnologie rendono disponibili. In questo quadro risulta essenziale la valutazione della sostenibilità ambientale ed economica delle diverse tecnologie disponibili, in una logica di imprescindibile analisi costi-benefici. Su tale analisi ARERA pone particolare attenzione, richiamando la necessità di adozione di una metodologia standardizzata, in grado di analizzare in una visione integrata i settori dell'elettricità e del gas naturale, con riferimento all'evoluzione della domanda e dell'offerta, in considerazione della rapida e continua evoluzione del contesto data dallo sviluppo tecnologico e dell'evoluzione degli obiettivi legati al processo di decarbonizzazione.

Osservando la componente C1 "Economia circolare e agricoltura sostenibile", emerge la linea di azione relativa all'economia circolare e alla valorizzazione del ciclo integrato dei rifiuti, la quale prevede interventi per la valorizzazione e chiusura del ciclo dei rifiuti e il potenziamento della raccolta differenziata e relative riforme e modifiche normative. Preliminare rispetto al raggiungimento di tali obiettivi appare tuttavia, ancora una volta, la ricerca di soluzioni alle carenze dal punto di vista infrastrutturale, riguardanti trattamento e recupero dei rifiuti, in particolare in quelle aree del Centro-Sud in cui l'economicità e l'efficienza dei servizi sono minate dalla dipendenza dalla disponibilità di impianti più virtuosi disposti ad accogliere le frazioni extra.

La soluzione a tale carenza, ancora una volta, è da rintracciare nelle scelte di programmazione delle opere. In particolare, nei tempi dei procedimenti, che in questo comparto soffrono non di rado una generalizzata inerzia da parte delle amministrazioni competenti. Da qui la necessità di semplificare (non a caso la semplificazione è individuata come una delle due riforme abilitanti chiave nell'architettura del PNRR) e accelerare, anche attraverso la riduzione dei termini procedurali e la previsione di poteri sostitutivi.

Proprio su tale aspetto si concentra una significativa parte del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione

e *snellimento delle procedure*”, contenente un titolo espressamente dedicato a “*Poteri sostitutivi, superamento del dissenso e procedure finanziarie*” e, soprattutto, una *Parte II* recante “*Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa*”. Al settore ambientale è dedicato il titolo I, in tema di “*Transizione ecologica e velocizzazione del procedimento ambientale e paesaggistico*”. In particolare, il Capo VI regola l’*“Accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili”*; il capo VII, *“efficientamento energetico”*, che a sua volta traccia un *link* con i temi della rigenerazione urbana e il capo VIII *“Semplificazione per la promozione dell’economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico”*, ove l’art. 34 interviene sul delicato tema della cessazione della qualifica di rifiuto (già individuato da ARERA tra i punti essenziali per la regolazione in materia di rifiuti). È su quest’ultimo tema che sembra correre più rapidamente il tempo della transizione, stante la recente pubblicazione dei decreti ministeriali con i criteri di selezione per i progetti relativi a raccolta differenziata, impianti di riciclo e iniziative “*flagship*” per le filiere di carta e cartone, plastiche, RAEE, tessili (Missione 2, Componente 1 del PNRR), il D.M. 396 del 28/09/2021 e il D.M. 397 del 28/09/2021, relativi all’approvazione dei criteri di selezione dei progetti, che prevedono finanziamenti per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e l’ammodernamento degli impianti esistenti e per la realizzazione di progetti faro di economia circolare per filiere industriali strategiche; nonchè il D.M. 398 del 29/09/2021, con cui è stato approvato il piano operativo per il sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione (Missione 2, Componente 4 del PNRR) contenente lo stanziamento di fondi destinati a strumenti di monitoraggio e prevenzione tecnologicamente avanzati a difesa del territorio e delle infrastrutture, evitando il conferimento illecito di rifiuti e gli incendi e ottimizzando la gestione delle emergenze.

Anche con riferimento alla componente C4 “*Tutela del territorio e della risorsa idrica*” il profilo dell’innovazione infrastrutturale appare un elemento centrale. Interventi di manutenzione straordinaria, implementazione di *smart networks* e potenziamento dei sistemi di fognatura e depurazione sono fissati come presupposti essenziali affinché si possa contenere la dispersione delle acque, arginare l’interruzione del servizio e coprire l’intero territorio nazionale con gli impianti per il trattamento dei reflui.

In questo settore riemerge, quale soluzione, il potenziamento di una *governance* integrata multilivello, con un deciso intervento regolatorio e normativo e con il supporto di linee di finanziamento *ad hoc*, di cui il “Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche, ivi comprese le reti di fognatura e depurazione” rappresenta un primo esempio.

Tale componente costituisce una delle faglie su cui ricomporre la frattura tra nord e sud del Paese rispetto al c.d. *Water Service Divide*. Gli obiettivi posti per il settore idrico restano infatti minati da persistenti situazioni, principalmente nel Sud e nelle Isole, di inefficienze con riferimento a servizi, investimenti, attività legislativa, funzionamento degli enti di governo dell’ambito e capacità gestionali degli operatori. Muovendo dalle opportunità e dagli obiettivi fissati dal PNRR, con una segnalazione del 30 luglio 2021 a Parlamento e Governo, ARERA ha esplicitato gli interventi normativi auspicati per assicurare il superamento delle criticità gestionali del servizio idrico e aumentarne l’efficienza, in particolar modo nelle regioni meridionali, sulla base dei risultati del monitoraggio semestrale sugli assetti locali del servizio idrico integrato, svolto attraverso l’analisi delle informazioni trasmesse dagli enti di governo d’ambito e da altri soggetti territorialmente competenti secondo la legislazione regionale.

In particolare, il PNRR sottolinea che “nel Mezzogiorno l’insufficiente presenza di gestori industriali e l’ampia quota di gestione in economia, traccia un quadro del comparto idrico molto frammentato e complesso (...). Precedenti esperienze dimostrano che nel Mezzogiorno l’evoluzione autoctona del sistema non è percorribile senza un intervento centrale finalizzato alla sua risoluzione”. La soluzione individuata dall’*Authority* sta, dunque, nel rafforzamento del sistema di *governance* della gestione del servizio, in particolare attraverso la previsione di un termine perentorio entro cui concludere i processi di affidamento del servizio idrico integrato, di un supporto tecnico agli enti territoriali che ne avessero necessità, l’affidamento ad un soggetto societario a controllo pubblico nel caso decorrano i termini previsti, a tutela della continuità dei servizi. La soluzione viene

individuata, in altri termini, su meccanismi in grado di modulare le geometrie organizzative dei servizi al fine di evitare che i ritardi dei procedimenti amministrativi perdurino quale ostacolo tra obiettivi e potenzialità di spesa pubblica.

#### **4. GLI EFFETTI SUI CONSUMATORI TRA EXTRACOSTI E FRAGILITÀ**

Se i nodi evidenziati da ARERA rispetto al PNRR riguardano tutte le componenti, il settore energetico è quello che più urgentemente richiede uno sforzo in termini legislativi e regolatori, al fine di evitare interferenze dannose con il buon andamento del Piano, potenzialmente pregiudizievoli per la sua riuscita.

La ripresa economica seguita ai mesi di stasi e contrazione dei consumi che avevano caratterizzato il periodo di massima crisi pandemica, ha determinato un aumento della domanda energetica a livello internazionale. I prezzi del gas naturale sono aumentati dall'inizio del 2021 e definitivamente saliti parallelamente ai consumi legati all'utilizzo massiccio dei sistemi di riscaldamento e raffreddamento.

Se il mercato energetico europeo ha il vantaggio di garantire le forniture per i paesi UE in maniera costante, esso tuttavia sconta la dipendenza del costo complessivo dell'elettricità al prezzo del gas naturale. I consumatori europei stanno dunque assistendo ad un aumento dei costi in bolletta energetica, specialmente nei casi di contratti a prezzo variabile (anche in quei paesi in cui gran parte dell'energia viene generata da altre fonti, come ad esempio nella Francia del nucleare).

Dai confronti tra i ministri europei chiamati a dirimere il punto, emerge la necessità di una "risposta europea", che non esclude l'ipotesi della creazione di una riserva strategica di gas a livello centralizzato, che consentirebbe agli stati membri di interloquire con i fornitori internazionali come un unico blocco.

La rilevanza di una risposta univoca parrebbe duplice. In primo luogo sarebbe tesa a prevenire che gli stati membri finiscano col compensare la mancanza di gas con il carbone, in netta contraddizione con gli obiettivi climatici UE e l'implementazione del *Green Deal* e in assenza di un coordinamento su scala unionale.

In secondo luogo consentirebbe di attestare un kit di misure a protezione dei consumatori, in un quadro in cui il sostegno alle famiglie vulnerabili rischia di restare un rimedio affidato ai singoli stati e alle geometrie variabili dei sistemi nazionali. Su questo fronte alcuni paesi si sono già mossi con strumenti come "assegni energetici" per il pagamento delle bollette e bonus di varia entità, nonché tagli sulle tasse dell'energia, pur in un clima di generale crescita della cifra dei consumatori europei che non riescono a sostenere un livello di riscaldamento adeguato nelle proprie abitazioni (povertà energetica che, accompagnata alla crisi della casa in molte aree UE, sta diventando un altro polo del dibattito).

Nel contesto italiano, misure di questo tipo stanno producendo risultati significativi, in grado da incidere nei prossimi mesi sulle bollette, anche grazie al passaggio automatico di dati da Inps al Sistema Informativo Integrato. In particolare, nel corso del 2021 è stato avviato il meccanismo di attribuzione automatica dei bonus sociali elettrico e gas, in un contesto in cui a fronte di una media di circa 2,6 milioni di famiglie aventi diritto (in periodo pre-covid), il tasso di domande di adesione era pari ad appena il 35% diversamente dal 2020, quando il bonus era ancora soggetto a domanda, allorquando solo 700.000 famiglie ne avevano usufruito.

Sebbene la crisi energetica sembra essere affrontata, almeno in questa fase, quale fenomeno temporaneo, è essenziale che essa venga maneggiata senza pregiudizio del PNRR.

Ciò senza perdere la consapevolezza che secondo le proiezioni della Commissione, l'UE necessiterà di ulteriori investimenti nei sistemi energetici al fine di raggiungere gli obiettivi ambientali previsti per il 2030.

La soluzione maestra, accanto alla progressiva liberazione dalla dipendenza dal gas, sembra essere quella di immettere più rinnovabili nel *mix* energetico, che però richiedono un deciso impulso in termini di infrastrutture e tecnologie, che allo stato vedono l'UE ancora impreparata, con il rischio di esposizione a *blackout*.

Per il momento, la risposta governativa italiana si è sostanziata nel Decreto-legge 27 settembre 2021, n. 130,

“Misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale”, un testo contenente misure tese ad azzerare, o quantomeno a mitigare, gli aumenti del costo dell’energia previsti per i prossimi mesi, in favore di alcune categorie di utenti individuate. Nello specifico, il d.l. è destinato ad annullare gli effetti del futuro aumento della bolletta alle famiglie che beneficiano del c.d. “bonus sociale elettrico”, quali: nuclei che hanno un Isee inferiore a 8265 euro annui; nuclei familiari numerosi (Isee 20.000 euro annui con almeno 4 figli); percettori di reddito o pensione di cittadinanza; utenti in gravi condizioni di salute, utilizzatori di apparecchiature elettromedicali (circa tre milioni), mentre per le piccolissime e piccole imprese con utenze in bassa tensione fino a 16,5kW (circa sei milioni) e i clienti domestici (circa 29 milioni), vengono azzerate le aliquote relative agli oneri generali di sistema, limitatamente al quarto trimestre 2021 e, analogamente, per le famiglie che beneficiano del c.d. “bonus gas” (circa 2,5 milioni), vengono tendenzialmente azzerati gli effetti del previsto aumento della bolletta nel quarto trimestre 2021. Infine si prevede che nell’intervallo temporale tra ottobre e dicembre 2021 (quarto trimestre), per tutti gli utenti del gas naturale, famiglie e imprese, l’iva (attualmente al 10 e al 22%, a seconda del consumo) venga abbassata al 5%, e si interviene altresì sul dibattuto aspetto degli oneri di sistema, che vengono riportati a zero.

Tra fughe in avanti e battute di arresto, il tempo della transizione scorre in un quadro fortemente eterogeneo ed instabile, in cui la regolazione di ARERA si pone come fattore abilitante sia a monte, nei percorsi di riforma, sia a valle, nei percorsi attuativi.

## **Bibliografia**

ARERA, *Relazione annuale 2021*

BASSAN F., *Potere dell’algoritmo e resistenza dei mercati in Italia. La sovranità perduta sui servizi*, Soveria Mannelli, 2019.

PARISI N. - RINOLDI D., *L’attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull’architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c’è ben poco tempo ormai)*, in *Astrid Rassegna*, 2021.

SCOTTI E., *Pandemia, Aiuti di stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA - A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall’efficienza alla sostenibilità Voci dal diritto dell’economia*, Milano, 2021, p. 439.

<https://www.euronews.com/2021/10/01/europe-s-energy-crisis-why-are-natural-gas-prices-soaring-and-how-will-it-affect-europeans>.

<https://www.euronews.com/2021/10/04/europe-divided-over-response-to-soaring-unbearable-energy-prices>

<https://www.politico.eu/article/eu-eurozone-finance-ministers-meeting-energy-prices-green-deal/>.

Memoria 86/2021/i/com, *Memoria dell’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente in merito alla proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza (doc. XXVII, n. 18)*.

## L'AGCM come autorità di garanzia del consumatore di oggi e di domani

*La tutela del consumatore e la tutela della concorrenza sono considerate da sempre facce della stessa medaglia. Nel PNRR, tuttavia, la centralità assegnata alla tutela e promozione della concorrenza non si ritrova rispetto alla prima branca. Il contributo contiene un focus sulle ragioni che sembrano giustificare tale approccio, evidenziando il ruolo di clausola di salvaguardia (implicitamente) assegnato alla disciplina di tutela del consumatore e, sul piano dell'enforcement, il ruolo centrale dell'AGCM. L'Autorità è infatti depositaria di un duplice compito: da un lato, evitare che a causa dell'intervento pubblico di supporto, ma distortivo, il consumatore del domani si ritrovi privo di tutele; dall'altro, fare comunque in modo che nel breve periodo, e per il tempo necessario ad attuare le riforme strutturali e abilitanti, il consumatore dell'oggi possa comunque godere di livelli di protezione non al di sotto degli standard, minimi, contenuti nel Codice del consumo.*

**SOMMARIO:** 1. PREMESSA. – 2. PNRR E TUTELA DEL CONSUMATORE. – 3. IL RUOLO DELL'AGCM. – 4. PNRR E CONCORRENZA. – 5. CONCLUSIONI.

### 1. PREMESSA

(Marco Cappai)

Da un punto di vista teorico, le discipline della tutela del consumatore e della tutela della concorrenza costituiscono due distinte ma complementari forme di regolazione dei mercati.

La prima branca mira a correggere fallimenti di mercato come lo squilibrio contrattuale, l'asimmetria informativa e il *bias* cognitivo e comportamentale. Nasce per farlo in una dimensione orientata in via prioritaria agli "interessi economici dei consumatori" (art. 1 direttiva 2005/29/CE). Nel tempo evolve in qualcosa di altro, tramite l'interpretazione ampia del concetto di "decisione di natura commerciale" (art. 2, lett. k direttiva 2005/29/CE), che in via di prassi abbraccia anche comportamenti incidenti sulla sfera del cittadino-amministrato fruitore di un servizio di pubblica utilità.

Da *Intel* in avanti (C-413/14 P) la Corte di giustizia certifica il *more economic approach* declinato dalla Commissione europea (2009/C 45/02, § 19), che intende il diritto antitrust come disciplina esclusivamente preordinata ad assicurare l'efficienza e il *consumer welfare*. Anche se la preservazione del processo competitivo, come bene giuridico in sé considerato, non esce completamente di scena e continua a riecheggiare nei quesiti riferiti alla Corte (caso pendente C-377/20), vi è uniformità di vedute in ordine al fatto che questa disciplina non possa in nessun caso costituire lo strumento per proteggere interessi di carattere non economico. Nella misura in cui vi sia un'impresa efficiente, in grado di intercettare e soddisfare i bisogni della domanda senza intraprendere azioni anticompetitive, questa non potrà dunque essere penalizzata se i propri concorrenti sono più attenti a soddisfare interessi non immediatamente economici (ad esempio *cybersecurity* e *data protection*), almeno fino a quando questi interessi non siano avvertiti come realmente centrali nelle scelte di consumo della domanda (parametri qualitativi della concorrenza). Il *level playing field* è dunque affidato, in questi casi, alla regolazione *ex ante* (NIS Directive e GDPR, proseguendo nell'esempio), meglio situata per calibrare interventi correttivi di tal tipo.

---

1. \* Le opinioni espresse dall'Autore non impegnano in alcun modo l'Istituzione cui appartiene.

È con queste coordinate concettuali che l'AGCM, depositaria dei compiti di tutela del consumatore e di antitrust *enforcement* in Italia, guarda al PNRR.

Il presente contributo si propone di misurare l'impatto delle misure enucleate nel Piano sulle discipline presidiate dall'Autorità, con un *focus* particolare sulla figura del consumatore.

In particolare, occorre domandarsi se la linea di intervento tratteggiata nel PNRR sia in grado di coniugare l'obiettivo, strategico e sociale, della ripresa del tessuto produttivo con l'esigenza, pure imprescindibile, di programmare investimenti infrastrutturali suscettibili di produrre un effettivo ritorno di utilità per la collettività nel medio-lungo periodo, promuovendo "lo sviluppo di economie solide e resilienti e di sistemi finanziari basati su strutture economiche e sociali robuste e sostenibili" (considerando 3 Regolamento UE 240/2021).

Un importante ruolo di accompagnamento del processo di ripresa (e, auspicabilmente, crescita) sarà giocato dall'AGCM, arbitro del breve periodo, ma con una visione proiettata al medio-lungo periodo.

Sua precipua missione è evitare due scenari: che a causa dell'intervento pubblico di supporto, ma distortivo, il consumatore del domani si ritrovi privo di tutele; correlativamente, che nell'orizzonte temporale fisiologicamente necessario a maturare il ritorno dell'investimento programmato, il consumatore dell'oggi non resti orfano delle dovute tutele.

Il tutto, nella consapevolezza che, come ricordato dal Presidente dell'Autorità nel corso della presentazione della Relazione annuale sul 2020, "una delle priorità da affrontare per il pieno dispiegarsi delle potenzialità dell'Europa unita è proprio il rafforzamento del mercato unico con il superamento delle iniquità e delle asimmetrie che impediscono ad esso di spiegare pienamente i suoi benefici effetti".

## 2. PNRR E TUTELA DEL CONSUMATORE

(Sara Perugini)

Una efficace attività di *enforcement* a tutela del consumatore, come ricordato anche dall'AGCM nell'ultima Relazione Annuale, garantisce che il mercato possa operare in modo adeguato ed efficiente.

La protezione rafforzata dei consumatori attraverso la rimozione delle insidie e delle scorrettezze che si annidano nel mercato rappresenta, infatti, accanto alla valorizzazione del rapporto virtuoso tra la tutela della concorrenza e le altre politiche pubbliche – tutela dell'ambiente, tutela della salute, finanza pubblica – una delle priorità di intervento dell'Autorità.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che costituisce la traduzione nazionale degli interventi dettati a livello europeo dal Regolamento UE 2021/240 del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021, ha inserito tra le "riforme abilitanti", accanto alla "semplificazione amministrativa e normativa", la "tutela e la promozione della concorrenza" quale pilastro centrale della strategia di crescita, che deve necessariamente accompagnare l'utilizzo dei fondi stanziati.

Come sottolineato dalla stessa Autorità nella Relazione annuale di quest'anno, infatti, l'ampio divario che caratterizza le dinamiche del sistema produttivo italiano rispetto al resto dell'Unione Europea si spiega non solo sulla base del basso livello di investimenti e innovazione o delle carenze che caratterizzano il quadro istituzionale e amministrativo, ma anche per il *deficit* di concorrenza che si registra in diversi settori.

Come si vedrà (*infra* § 4), in ambito concorrenziale il PNRR pone tra i suoi obiettivi la realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche, la rimozione di barriere all'entrata nei mercati, l'utilizzo della concorrenza per la realizzazione di valori sociali, il rafforzamento dei poteri di antitrust *enforcement* e dei poteri di regolazione settoriale, la vigilanza del mercato e conformità dei prodotti e individua nello strumento Legge annuale per la concorrenza ed il mercato la sede ordinaria per rimuovere "i tanti lacci e laccioli che tutt'oggi soffocano" le energie creative del Paese.

Diversamente, il PNRR non contiene alcun riferimento specifico alla figura del consumatore che, nell'ambito



dei tre assi strategici condivisi a livello europeo intorno ai quali si sviluppa il piano – digitalizzazione e innovazione di processi, prodotti e servizi, transizione ecologica – pur rimanendo il beneficiario ultimo delle riforme di breve e lungo periodo, compare unicamente nella sua veste di cittadino-amministrato, utente di servizi sanitari, consumatore-contribuente.

Come noto, la materia consumeristica è oggetto di un ampio processo di revisione da parte dell'Unione Europea che, nell'ambito del c.d. *New Deal for consumers*, si è essenzialmente tradotta nell'adozione di quattro Direttive che mirano a modificare o abrogare la normativa esistente in materia e a potenziare il quadro normativo adottando nuove misure.

Vi rientrano, innanzitutto, la direttiva n. 2019/770/UE (c.d. *Digital Content*), relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali e la direttiva n. 2019/771/UE (c.d. *Goods*), relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni entrambe adottate nel maggio 2019, nonché il pacchetto di modernizzazione del diritto dei consumi contenuto nella direttiva n. 2019/2161/UE (c.d. *Omnibus*) adottata dall'UE nello stesso anno.

Quest'ultima, in particolare, completa il *New deal for consumers* integrando e modificando le direttive 2005/29/CE, 2011/83/UE, 93/13/CEE e 98/6/CE, in tema, di pratiche commerciali scorrette, diritti dei consumatori, clausole abusive e indicazione dei prezzi per unità di misura prevedendo, sul piano dell'*enforcement*, un rafforzamento dei poteri sanzionatori per gli illeciti consumeristici oggetto di modifica.

Il quadro normativo per cenni illustrato, peraltro, è destinato a subire ulteriori cambiamenti. L'Unione Europea, infatti, sembra orientata a far prevalere discipline regolatorie applicabili a tutti i settori.

Si pensi, in particolare, al *Digital service act*, oggetto delle Proposte di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2020/0361 del 15 dicembre 2020 relativo ad un mercato unico dei servizi digitali, chiamata a disciplinare unitariamente temi spinosi come, ad esempio, il controllo da parte delle piattaforme digitali dell'*Hate Speech* e dell'*Illegal Content* e ad introdurre un quadro normativo orizzontale volto ad armonizzare definitivamente le regole frammentate e disomogenee adottate sin qui dai diversi Stati membri.

Nel loro complesso, le normative europee tornano ad essere caratterizzate da un approccio di massima armonizzazione cui consegue la loro rigida attuazione da parte dello Stato membro, impossibilitato, nella maggior parte dei casi, a mantenere o introdurre norme nazionali più rigorose a tutela dei consumatori.

Non sembra, pertanto, che in un simile contesto di revisione complessiva del diritto dei consumi l'interprete possa rimanere sorpreso dal silenzio che caratterizza il PNRR rispetto alla materia consumeristica.

Le ragioni di tale esclusione, del resto, sono da cogliere anche nel fatto che, proprio in questi mesi, il legislatore nazionale è impegnato a recepire molti dei provvedimenti europei sopra citati.

Sono stati infatti recentemente sottoposti a parere parlamentare gli schemi di decreto legislativo di recepimento delle direttive *Digital Content* e *Goods* che, nell'attuale formulazione, confermano il timido approccio seguito da legislatore nel PNRR.

Si pensi, ad esempio, allo schema di decreto di attuazione della direttiva n. 2019/771/UE (c.d. *Goods*), con il quale vengono pienamente armonizzate le norme concernenti i requisiti di conformità, i rimedi a disposizione del consumatore per far valere la non conformità del bene al contratto e le principali modalità per il loro esercizio, introducendo sostanziali novità in materia di conformità dei beni mediante la sostituzione del Capo I del Titolo III della Parte IV del Codice del Consumo.

Nello schema di decreto, il legislatore, ad eccezione dei casi in cui sussiste un esplicito invito della Commissione a introdurre un livello più elevato di tutela, sembra privilegiare un approccio conservativo non esercitando, anche laddove sarebbe auspicabile, le relative opzioni.

Anche l'assenza nel PNRR di una previsione di rafforzamento dei poteri dell'AGCM – presente rispetto alla materia *antitrust* – appare coerente con quanto prospettato nel disegno di legge di delegazione europea 2021 avente ad oggetto, tra le altre, l'attuazione della Direttiva n. 2019/2161/UE (c.d. *Omnibus*).

Il disegno prospetta, infatti, un rafforzamento dei poteri di *enforcement* dell'Autorità in materia consumeristica-



ca, stabilendo che “i poteri sanzionatori di cui agli art. 1, 3 e 4 della direttiva, siano esercitati dall’Autorità Garante anche in relazione alle fattispecie di esclusivo rilievo nazionale cui si applicano le disposizioni del Codice del Consumo”.

### 3. IL RUOLO DELL’AGCM

(Sara Perugini)

Come accennato in premessa, in un simile contesto di revisione normativa e a fronte delle politiche di ripresa contenute nel PNNR orientate alla transazione tecnologica dalla quale i consumatori trarranno beneficio nel lungo periodo, non può trascurarsi la necessità di arginare il duplice rischio che, anche a causa dell’incertezza giuridica spesso causata da interventi normativi di rango nazionale, nel breve e nel lungo periodo, il consumatore finisca per subire un pregiudizio dalla stessa evoluzione digitale e tecnologica rimanendo privo di adeguata tutela.

Un compito che spetta all’AGCM, chiamata ad applicare in sede di *public enforcement* le discipline in materia consumeristica contenute nel Codice del Consumo che, anche alla luce delle molteplici modifiche che saranno introdotte con l’attuazione delle direttive testé citate, sono destinate ad operare sempre più come clausole di salvaguardia nell’ambito della transizione digitale.

La capacità dell’*Antitrust* di assolvere tale ruolo emerge con tutta evidenza dalle decisioni che hanno caratterizzato l’attività dell’Autorità in ambito consumeristico durante l’emergenza pandemica da Covid 19 finalizzati a scongiurare che a seguito dei vari *lockdown* “vi fosse una compressione dei diritti dei consumatori da parte degli operatori dei settori turistico, ricreativo e dei trasporti”.

Un valido esempio è rappresentato dai provvedimenti sanzionatori adottati dall’Autorità nel settore del trasporto aereo rispetto al tema dell’emissione di *voucher* a favore dei consumatori per i voli cancellati o annullati dalle compagnie, in assenza di un loro esplicito consenso.

Sul punto, come noto, la disciplina emergenziale italiana prevedeva la possibilità per i vettori aerei di rimborsare o emettere *voucher* a favore dei consumatori per i voli cancellati dai vettori medesimi, in presenza di una riconosciuta situazione pandemica che impediva l’esecuzione della prestazione, in ragione dei provvedimenti di limitazione della circolazione adottati da autorità nazionali, internazionali o Stati esteri ovvero quando le prestazioni non erano rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 (cfr. art 88-*bis*, commi 4, 11 del D.L. 18/2020, c.d. Cura Italia).

In proposito, coerentemente con le osservazioni della Commissione europea contenute nella comunicazione del 18 marzo 2020 e nella raccomandazione del 13 maggio 2020 (dove veniva chiaramente indicato che “a norma della legislazione dell’Unione, il rimborso può essere effettuato in denaro o sotto forma di buono. Il rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta”), l’AGCM ha osservato come la compagnia aerea non potesse invocare alcun legittimo affidamento basato sulla disciplina italiana vigente, tanto prima quanto successivamente al 3 giugno 2020, per giustificare il proprio comportamento in ordine alla mancata prospettazione del rimborso e dell’attribuzione di un *voucher* ai consumatori in assenza di un loro esplicito consenso per i voli dalla stessa annullati o cancellati.

Sulla base di tali premesse, l’A. ha sanzionato una compagnia aerea per aver posto in essere una pratica commerciale aggressiva in violazione del Codice del Consumo, consistente tra l’altro nella proposta – e la diretta corresponsione – di un *voucher* sostitutivo quale esclusiva o prioritaria modalità di ristoro per il biglietto annullato rispetto al rimborso in denaro.

In ambito strettamente digitale, basti ricordare il ruolo cruciale svolto dall’Autorità per aver sancito, con le note decisioni adottate nei confronti di WhatsApp e Facebook, l’applicabilità del diritto dei consumatori anche in relazione ai contratti attraverso i quali i consumatori accedono a beni o servizi senza un esborso monetario,

ma rendendo disponibili all'impresa i propri dati personali anticipando, uno dei principi fondamentali della proposta di armonizzazione contenuta nel *New deal for consumers* (cfr. *supra* § 3).

Queste e altre decisioni assunte in altri comparti del settore dei trasporti, nel settore turistico e in quello ricreativo, rappresentano un valido esempio di come, a fronte di un intervento pubblico di supporto finalizzato essenzialmente a tutelare le esigenze di liquidità dei professionisti nel periodo pandemico o in presenza di un vuoto normativo, l'Autorità sappia cogliere la funzione di salvaguardia del diritto dei consumi assolvendo alla sua missione: difendere gli interessi del consumatore di "oggi" e di "domani" che, in assenza di una efficace azione di *enforcement*, rimarrebbe privo di adeguate tutele.

#### 4. PNRR E CONCORRENZA

(Marco Cappai)

La tutela della concorrenza è intimamente collegata alla salute di un sistema produttivo.

Come ricordato dall'AGCM – invitata dal Governo a presentare proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 (art. 47, comma 2 l. 99/2009) – “la concorrenza [...] promuove la produttività e la creazione di posti di lavoro: induce le imprese a essere più produttive e innovative; favorisce una migliore allocazione delle risorse tra le attività economiche; consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere. C'è poi una ragione di carattere macroeconomico per la quale la concorrenza può contribuire alla ripresa economica: molte delle misure per contrastare la crisi rischiano di essere meno efficaci, a fronte di mercati scarsamente competitivi. In particolare gli interventi fiscali si caratterizzano per un effetto moltiplicativo più contenuto se il sistema economico risulta poco concorrenziale” (AS1730, p. 3).

Consapevole della circostanza che “la concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi” e che, “quando interviene in mercati come quelli dei farmaci o dei trasporti pubblici, i suoi effetti sono idonei a favorire una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale” (PNRR, p. 73), il Governo ha incluso la “promozione della concorrenza”, assieme alla “semplificazione”, tra le “riforme abilitanti” (sezione 2A).

In tale contesto, il Governo si è impegnato a presentare un disegno di legge per la legge annuale sulla concorrenza 2021, dopo l'unica esperienza fin qui registratasi, segnatamente sotto il governo Renzi (l. 124/2017). Il DDL 2021 terrà conto di alcune delle proposte formulate dall'AGCM nella propria segnalazione (AS1730), mentre altri interventi sono programmati per le leggi annuali 2022-24, con ciò lasciando intendere che, nelle intenzioni dell'esecutivo, lo strumento della legge annuale dovrà essere impiegato con un passo continuo, e non più episodico. Altri interventi ancora, invece, non godono di un richiamo espresso nel PNRR (per una tavola sinottica, v. Galli-Tucci, OCP, 2021, tav. 1, p. 5). Emblematica in tal senso la tematica della proroga senza gara delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, oggetto, anche successivamente alla proposta di legge annuale, di numerosi interventi di *advocacy* da parte dell'AGCM (ad esempio AS1777; AS1741; AS1738; AS1746; AS1749; AS1753; AS1772; AS1776; AS1783; AS1775).

Ciò detto, rientrano nel perimetro del Piano i seguenti obiettivi di stampo pro-concorrenziale:

- A) realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche (sviluppo delle reti di telecomunicazione nelle aree ancora prive di copertura - 2021; efficientamento del sistema di rilascio e gestione delle concessioni portuali - 2021; sviluppo rete energetica - 2022);
- B) rimozione di barriere all'entrata nei mercati (razionalizzazione ed efficientamento delle concessioni di grande derivazione idroelettrica e di distribuzione del gas naturale - 2022; prevedere gare competitive per gli affidamenti delle concessioni autostradali, fatti salvi i presupposti europei per *l'in house*, e potenziare i

controlli pubblici sull'esecuzione delle opere realizzate dai concessionari - 2024; completare entro il 2023 il processo di piena liberalizzazione nel settore di vendita di energia elettrica);

- C) utilizzo della concorrenza come volano per la realizzazione di valori sociali (razionalizzazione ed efficientamento della materia di servizi pubblici, soprattutto locali - 2022; nell'ambito dei SSR, rivedere la disciplina dell'accreditamento in modo tale da misurare effettivamente la *performance* quantitativa e qualitativa degli operatori e ridurre la discrezionalità nella nomina dei dirigenti ospedalieri - senza termine; accrescere il dinamismo competitivo in relazione alla gestione dei rifiuti, la produzione di energie rinnovabili e, in generale, l'affermazione di cicli produttivi sostenibili - senza termine);
- D) rafforzamento dei poteri di antitrust *enforcement* e dei poteri di regolazione settoriale (appianare le attuali divergenze testuali tra la disciplina nazionale ed euro-unitaria sul controllo delle concentrazioni; valutare strumenti di potenziamento dell'antitrust *enforcement* ai fini di un più efficace contrasto al potere economico di imprese operanti in più mercati, tipicamente digitali, valorizzando un equilibrato raccordo tra Commissione europea e autorità nazionale di concorrenza; consolidare i poteri delle varie autorità nazionali di regolazione, preservandone indipendenza funzionale e strutturale - tutte senza termine espresso ma con orizzonte al 2021);
- E) vigilanza del mercato e conformità dei prodotti (consolidare, semplificare e digitalizzare il sistema di sorveglianza sui prodotti, in attuazione del Regolamento UE 2019/1020).

Nel confermare che in tempi di crisi i controlli antitrust non vanno allentati, ma talora persino potenziati, il Piano e la proposta di legge annuale 2021 stimolano le seguenti riflessioni *consumer-centric*.

Il punto di attenzione è il *trade-off*, non sempre di agevole risoluzione, tra il benessere del consumatore di oggi e di quello del domani.

Un esempio potrà chiarire il senso.

Il PNRR menziona due volte la tematica dello sviluppo delle reti di telecomunicazione di nuova generazione nelle aree ancora prive di copertura, sia come missione a sé (Missione 1, Componente 2, Investimento 3 - "Reti ultraveloci (banda ultra-larga e 5G)") che - s'è visto - come pilastro della riforma abilitante della concorrenza.

Si tratta di un obiettivo di politica industriale caratterizzato da una forte spinta europea e dal quale la collettività può attendersi di raccogliere i frutti in una finestra temporale auspicabilmente prossima, ma non immediata (la strategia *Digital Compass* individua come orizzonte temporale per il raggiungimento della Gigabit society il 2030, data che il PNRR si propone di anticipare al 2026).

Tuttavia, non sempre i consumatori (e le imprese) avvertono l'esigenza di una rapida migrazione verso servizi innovativi.

Secondo le stime, nel 2026 ben 19,6 milioni di unità abitative non avranno ancora sottoscritto abbonamento alla fibra, nonostante la copertura con reti di nuova generazione (cfr. FTTH Council Europe, 2021, voce "*Take-up rate=Subscribers/Homes Passed*").

Il comportamento inelastico e incerto della domanda può però costituire un forte disincentivo per gli operatori economici, atteso che per realizzare reti *next generation access* (NGA) questi sono chiamati a sostenere ingenti investimenti. Significativamente, lo stesso PNRR affianca politiche di "stimolo della domanda" a quella di promozione degli investimenti strutturali.

In simili contesti, è compito della regolazione pro-competitiva (cfr. ad esempio la disciplina del co-investimento di cui all'art. 76 CECE) e di un corretto dosaggio della disciplina antitrust sulle intese (artt. 101 TFUE e 2 l. 287/90) promuovere l'efficienza dinamica, mostrando un *favor* per l'aggregazione di sforzi produttivi, ove tesa a superare i suddetti disincentivi agli investimenti. Del resto, la Corte di giustizia richiede che, per stabilire se si sia in presenza di una possibile intesa restrittiva, il *competition assessment* non può mai prescindere, ancor prima dell'eventuale analisi sugli effetti, dalla valutazione di una serie di fattori empirici di partenza, che delineano il "contesto economico e giuridico di riferimento" (C-67/13 P, § 78, tra le molte).

Sembra, dunque, un caso ben illustrativo della possibile non coincidenza dell'interesse del consumatore di oggi e di quello del domani: al consumatore odierno, infatti, non sempre importa accelerare la transizione tecnologica; meglio attendere che il processo maturi da sé.

Il *consumer welfare* perseguito dal diritto antitrust, però, non è quello che si ferma ai comportamenti di consumo di breve periodo.

Comportamenti che sono pur sempre meritevoli di tutela.

Il consumatore di oggi, infatti, potrebbe subire un pregiudizio irragionevole se "lasciato indietro", ad esempio in caso di immediato e non graduato spegnimento delle centrali in rame (*switch-off* o *decommissioning*) o di improvvisa riduzione qualitativa dei servizi *legacy* (ADSL, ecc.) in aree non ancora adeguatamente coperte da reti NGA. Rischio che può essere nel breve periodo adeguatamente salvaguardato dalle garanzie, generali, del Codice del consumo (in combinazione con quelle, specifiche, del CCE).

In simili contesti, come già evidenziato, la disciplina di tutela del consumatore opera come clausola sociale di salvaguardia, come presidio di supporto e di accompagnamento del progresso.

E ancora, proseguendo negli esempi, si può considerare l'intreccio normativo che caratterizza la prestazione di servizi di *cloud computing*, specie nell'ipotesi in cui il *contractor* sia costituito dalla P.A.

Il PNRR propone un approccio "*cloud first*", cioè "orientato alla migrazione dei dati e degli applicativi informatici delle singole amministrazioni verso un ambiente cloud" (Missione 1, Componente 1.1, Investimento 1.1). Per semplificare e velocizzare il processo di approvvigionamento dei servizi ICT, *cloud* incluso, il PNRR prevede inoltre che vengano creati, in deroga al Codice degli appalti, una "*white list di fornitori certificati*" e "un percorso di «fast track» per gli acquisiti ICT" (Missione 1, Riforma 1.1).

In simili circostanze, l'individuo potrebbe venire ad assumere interessi parzialmente confliggenti a seconda che lo si inquadri come consumatore-contribuente o come cittadino-amministrato.

Dal primo punto di vista, a parità di *performance* tecnologica del servizio il primato di alcuni *player* (statunitensi, *in primis*) potrà ragionevolmente riverberare in offerte più competitive di questi ultimi (con conseguente risparmio di spesa per il contribuente).

Al contempo, e in parallelo, la P.A. deve però dotarsi di adeguati meccanismi di *cybersecurity* (Missione 1, Componente 1.1, Investimento 1.5), come il recente *cyber attack* al SSR del Lazio dimostra.

Del pari, la P.A. deve garantire, specie quando essa tratti dati sensibili o iper-sensibili, il diritto dei cittadini alla protezione della propria *privacy* (in tal senso, si considerino le criticità sollevate dall'EDPS Public Paper del 2020 su Microsoft).

Non è tuttavia sufficiente affidare la soddisfazione di simili interessi pubblici, autonomi e ben distinti rispetto a quelli protetti dal diritto antitrust, a una dinamica negoziale che segua esclusivamente logiche "di mercato". Donde la risposta della regolazione, per i profili di competenza (cfr., rispettivamente, art. 33-*septies*, comma 4 D.L. 179/2020, che affida all'Agenzia per la *cybersicurezza* nazionale il compito di individuare, con regolamento, i termini e le modalità con cui le amministrazioni devono effettuare le migrazioni e le modalità del procedimento di qualificazione dei servizi *cloud* per la P.A.; nonché le clausole contrattuali standard, approvate dalla Commissione a giugno 2021, ai sensi dell'art. 46, § 2, lett. c GDPR).

Il punto d'equilibrio esiste, ma è delicato, perché l'obbligo regolatorio che supera il limite della proporzionalità e della ragionevolezza ridonda in regolazione distorsiva, con conseguente pregiudizio del mercato e, quindi, anche del sistema produttivo nel suo complesso.

Il diritto antitrust, quindi, deve continuare a occuparsi esclusivamente di efficienza economica e di *consumer welfare*, operando all'occorrenza in combinazione con i regimi regolatori che, stando alla proposta della Commissione, potrebbero essere introdotti al fine di correggere i medesimi fallimenti di mercato con cui tale disciplina si confronta (*contestability, market power*).

Come noto, la Commissione europea ha infatti proposto di mettere in campo un apposito strumento, il *Digital Markets Act*, che include il *cloud computing* tra i *core platform services* (art. 2, § 2, lett. g).

Dal suo canto, l'AGCM ha chiesto al Governo di esser munita di poteri succedanei e complementari a quelli che

invoca la Commissione (AS1730, Parte VII, lett. C e D).

Ciò potrebbe avvenire estendendo ai mercati digitali, con i dovuti aggiustamenti, la fattispecie della dipendenza economica (art. 9 l. 192/1998) e/o introducendo una specifica disposizione, modellata sull'esperienza tedesca (art. 19A GWB), che stabilisca la possibilità di attribuire ad alcune imprese la qualifica di imprese di primaria importanza per la concorrenza in più mercati, alle quali possono essere vietati taluni comportamenti particolarmente distorsivi della concorrenza (salvo che l'impresa non dimostri che la propria condotta risulta obiettivamente giustificata), sanzionando, successivamente, l'eventuale inosservanza dell'impresa designata degli obblighi asimmetricamente imposti.

Il PNRR esplora questa possibilità, con un *wording* che tuttavia lascia intendere un (condivisibile) *favor* per una soluzione integrata, tutta interna all'*European Competition Network* (ECN), che renda la Autorità nazionali (NCA) partecipi, quantomeno nel momento applicativo delle nuove norme europee. Così facendo, del resto, si eviterebbe la (altrimenti scontata) frammentarietà giuridica del *Digital Single Market*, atteso che il DMA verrebbe affiancato da una moltitudine eterogenea di leggi nazionali sul digitale (v. in tal senso *Joint paper of the Heads of the National Competition Authorities of the European Union*, luglio 2021).

## 5. CONCLUSIONI

(Marco Cappai, Sara Perugini)

In conclusione, la preziosa attività di *public enforcement* svolta dall'AGCM in materia di tutela del consumatore è la miglior garanzia di un processo competitivo realmente versato all'efficienza dinamica.

Essa opera, infatti, come meccanismo di stabilizzazione, come *floor* minimo di tutele sotto il quale il professionista, quale che sia la temperie affrontata, non può scendere.

In questa luce si può cogliere, allora, la matrice polisemica della materia di tutela dei consumi, che oltre a proteggere i diritti soggettivi dell'individuo e a correggere gli squilibri contrattuali, opera anche in funzione di regolazione pro-competitiva, rendendo sostenibile il processo, graduale, di avanzamento verso il futuro.

## Socialità, digitalizzazione e solidarietà del settore sanitario

*Il PNRR rappresenta un punto di ripartenza da una situazione pandemica che ha messo fortemente in crisi il settore sanitario, ne ha accentuate le criticità e ha fatto emergere la necessità di procedere verso obiettivi di solidarietà e digitalizzazione. Partendo da un inquadramento dell'attuale situazione della Sanità, contraddista da rilevanti diversità a livello regionale, approfondiamo gli obiettivi perseguiti dal Piano e i relativi strumenti di attuazione e ne consideriamo i riflessi sulla tutela dei consumatori, in relazione anche alla complessità della tutela dei dati sulla salute. Tentiamo poi di individuare i profili rilevanti per passare dalla fase di transizione a un sistema sanitario realmente improntato sui principi del PNRR.*

**SOMMARIO:** 1. LA FRAMMENTARIETÀ DEL SETTORE SANITARIO. – 2. GLI STRUMENTI DI RAFFORZAMENTO E AMMODERNAMENTO NEL PNRR. – 3. I RIFLESSI SUL CONSUMATORE. – 4. LA SICUREZZA DEI DATI SANITARI. – 5. LA SOLIDARIETÀ COME CHIAVE DI LETTURA DELLA NUOVA SANITÀ.

### 1. LA FRAMMENTARIETÀ DEL SETTORE SANITARIO

Il sistema sanitario è caratterizzato da una profonda frammentarietà e difformità territoriale, da cui emergono disuguaglianze e la mancanza di equità di accesso ai servizi. Il fenomeno è tanto evidente che in alcune aree territoriali il problema non concerne solo l'inadeguatezza rispetto al progresso digitale, ma addirittura la garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Sembra che gli stessi fondamenti del Sistema sanitario nazionale (SSN, istituito con legge n. 180 del 1978 e riformato prima con il d.lgs. n. 502 del 1992 e successivamente con il d.lgs. n. 228 del 1999) quale strumento di garanzia della salute siano messi in discussione: non è possibile assicurare l'uguaglianza nell'accesso ad un servizio pubblico essenziale se le differenti condizioni individuali, sociali, economiche e regionali diventano decisive.

Questa frammentazione è emersa in modo anche troppo palese durante la pandemia: sono state adottate norme statali, mentre alle Regioni è stata affidata l'attuazione e il controllo del regolare adempimento delle norme. Da cui, questioni di legittimità costituzionale, come per la legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11 della Valle D'Aosta sulla quale si è pronunciata la Consulta con la sentenza n. 37 del 2021.

Il profilo che in questa sede si intende affrontare non concerne, però, la valutazione circa l'opportunità di un'estensione del federalismo regionale – fenomeno al quale alcuni riconducono l'origine della mancanza di equità nel sistema sanitario – per quanto il tema sia stimolante e reso ancora più complesso dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha sostanzialmente «costituzionalizzato» «la [già esistente] differenziazione dei modelli regionali», per cui se in origine l'obiettivo del Legislatore era garantire un'armonizzazione, in realtà si è avuto una «parziale differenziazione delle modalità di organizzazione dei servizi», con differenti sistemi sanitari a più livelli.

L'obiettivo del Rapporto di quest'anno è piuttosto esaminare quanto statuito rispetto al settore sanitario dal PNRR, che si propone di garantire una maggiore uniformità a livello nazionale dei servizi sanitari superando le significative criticità derivanti dall'insufficienza delle strutture territoriali e delle reti di assistenza domiciliare. Da indagini del Ministero della Salute emerge infatti che, sebbene i dati regionali siano migliorati

rispetto al piano di rientro del biennio 2012-2017, permane una difficoltà di convergenza nel tempo e diversità di *performance* rispetto ai LEA e la frammentarietà territoriale causa ulteriori questioni rispetto alla “mobilità sanitaria”.

La disparità dell'assistenza sanitaria a livello regionale determina invero una “mobilità sanitaria” con conseguenti trasferimenti di risorse finanziarie. Il circolo vizioso garantisce alle Regioni più virtuose introiti economici e la possibilità di migliorare i propri livelli di assistenza. Al contrario, le Regioni a “mobilità passiva” (in ragione anche del tempo di attesa per l'accesso alla prestazione) sono costrette a ridurre ulteriormente le spese e con esse la qualità dei servizi offerti. Viene meno, in sostanza, il meccanismo di solidarietà su cui la spinta federalista si è fondata e da cui muove la nuova politica europea di sviluppo (che abbiamo ri-rubricato nei rapporti Consumerism degli scorsi anni come “politica di crescita sostenibile solidale necessaria”) di cui il PNRR dovrebbe costituire il precipitato.

Questa situazione di difformità territoriale, derivante altresì da una differente capacità delle Regioni di attuare gli impegni previsti a livello nazionale o derivanti da accordi fra Stato e Regioni, determina la mancanza di una tutela concreta del diritto della salute per tutti i cittadini. Una delle priorità del PNRR è che tutti gli individui, indipendentemente dal luogo in cui si trovino, possano avere accesso ai medesimi servizi esercitando gli stessi diritti. Il Piano intende quindi garantire inclusione sociale, solidarietà sociale, uguaglianza, tutte espressioni dell'esigibilità del diritto alla salute. È un approccio territoriale-funzionale, che richiede azioni coordinate tra i poteri competenti su territori diversi.

In quest'ottica, la questione principale evidenziata dall'emergenza Covid-19 consiste nell'esigenza di una rete di collegamento tra servizi ospedalieri e territoriali per considerare in modo unitario la rete dei servizi sanitari. Questo profilo sociale rappresenta un aspetto essenziale del piano ed è collegato al profilo digitale. Infatti, la Missione 6 del PNRR si occupa di Reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (componente M6C1) e di Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale (componente M6C2). La pandemia ha dimostrato la necessità di assicurare un rapido adeguamento del sistema sanitario ai progressi tecnologici, garantendo una digitalizzazione completa del settore a partire dalla telemedicina (tele-diagnosi; tele-salute; tele-monitoraggio; tele-consulto; tele-riabilitazione; tele-refertazione), nonché l'erogazione di servizi di assistenza sanitaria attraverso il ricorso a tecnologie innovative come le ICT (*Information and Communication Technologies*). Obiettivo specifico del PNRR è “potenziare anche la telemedicina e aggregare le migliori piattaforme regionali per garantire assistenza sanitaria remota, in aggiunta a quella domiciliare”.

La pandemia ha reso evidenti le contraddizioni e le carenze di un sistema che è rimasto in parte travolto da eventi imponderabili e ha rivelato non solo le criticità degli strumenti di prevenzione di pianificazione, ma anche l'arretratezza del settore sanitario, che impedisce la realizzazione di un sistema pienamente efficiente a beneficio della collettività.

I sistemi di *contact tracing*, la telemedicina, gli strumenti di *digital health* e, in generale, l'utilizzo di dati personali garantiscono un sistema di prevenzione e di cura non solo più agevole, ma anche più efficiente per i cittadini. La digitalizzazione emerge costantemente come obiettivo e come strumento del PNRR per una crescita solidale e sostenibile e per raggiungere l'obiettivo costituzionalmente riconosciuto della tutela del diritto alla salute in una prospettiva che deve adattarsi al nuovo contesto socio-digitale.

## **2. GLI STRUMENTI DI RAFFORZAMENTO E AMMODERNAMENTO NEL PNRR**

Il settore sanitario è caratterizzato da un sistema reticolare in ragione della pluralità di soggetti che operano ad ogni livello. Anche nell'Unione europea – *ex art. 186 del TFUE* – le *policies* hanno seguito questo paradigma, ad esempio attraverso la realizzazione di un sistema di Agenzie, come l'EMA. Il settore sanitario si contraddistingue, poi, per un raccordo tra il livello nazionale e quello regionale e in quest'ottica un ruolo fondamentale



è quello dell’Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (c.d. AgeNas) e dell’Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità, che si propone come strumento principe di quel “circolo regolatorio”, illustrato nel rapporto Consumerism di due anni fa.

Dal punto di vista regolamentare, gli interventi normativi sono nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50); nei DPCM del 24 dicembre 2015 e 11 luglio 2018 (Decreto di definizione delle classi merceologiche riservate a gare aggregate); nella Comunicazione della Commissione UE del 2012, relativa ad un Piano d’azione “Sanità elettronica” 2012-2020. A questi deve poi aggiungersi la c.d. regolamentazione emergenziale, rappresentata *in primis* dal Decreto Legge del 17 marzo 2020 n. 18 e dalla normativa successiva.

Questo progressivo decentramento assume nel PNRR una connotazione nuova: il Piano si pone due obiettivi, il rafforzamento del sistema di prevenzione e assistenza e l’ammodernamento del Sistema Sanitario Nazionale. Inoltre, la Missione 6 del PNRR intende potenziare, sotto il profilo strutturale, il Sistema sanitario mediante la realizzazione di Case della Comunità e Ospedali di Comunità e l’assistenza domiciliare. Decentramento, in funzione preventiva, per migliorare l’assistenza e ridurre i costi.

Le Case di comunità saranno un fondamentale strumento di coordinamento dei servizi a beneficio soprattutto dei malati cronici, in quanto case delle cure primarie e punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie. Si tratterà quindi di strutture nelle quali opererà un’*équipe* composta da medici, infermieri e altri professionisti sanitari che rappresenteranno un punto di riferimento per la popolazione anche attraverso la predisposizione di una rete informatica.

Altrettanto rilevanti saranno gli Ospedali di comunità, strutture sanitarie della rete territoriale per ricoveri brevi destinate a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata. Lo scopo degli Ospedali di comunità è facilitare la transizione dalle cure ospedaliere a quelle domiciliari, consentendo di adeguare l’ambiente domestico alle esigenze dei pazienti. Il PNRR mira infatti anche a garantire un’adeguata assistenza domiciliare e si pone come obiettivo – da raggiungere entro la metà del 2026 – di coprire il 10% della popolazione di età superiore ai 65 anni con patologie croniche e/o non auto-sufficienti. Questo è in linea con l’esperienza europea, sebbene il limite d’età appaia discutibile.

Tenendo conto delle diversità territoriali, occorrerà definire un piano che, in base ai bisogni del paziente, definisca i livelli di assistenza specifici e le relative modalità di erogazione delle cure domiciliari. Il Piano prevede quindi la realizzazione presso ogni ASL di un sistema informativo che rilevi in tempo reale i dati clinici. Certo, questo è un obiettivo da raggiungere entro il 2026; sarebbe stato forse opportuno farlo rientrare in quelli a breve termine. La pandemia ha evidenziato infatti le potenzialità della telemedicina e in generale, della digitalizzazione, dimostrando come questi due obiettivi perseguiti dal PNRR debbano essere letti in un’ottica di complementarietà.

Una seconda serie di obiettivi del Piano concerne lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione di tutti i servizi socio-sanitari innovando, e anche digitalizzando, il SSN.

Si sta sviluppando – in modo anche qui, asimmetrico – la sanità digitale, contraddistinta da una forte disintermediazione e dall’utilizzo pervasivo di tecnologie digitali eterogenee, che spaziano dai forum, alle *app* ai *wearable health*. La *e-health* si contraddistingue per una diversificazione non solo dei servizi offerti, ma anche delle strutture. La telemedicina compie veloci passi in avanti: prima del 2020 il livello di utilizzo da parte dei medici si attestava intorno al 10%, mentre durante l’emergenza pandemica ha superato il 30% e il 73% dei medici intervistati ha affermato che le soluzioni di telemedicina sono utili per lo svolgimento della professione. Questi mutamenti possono essere letti anche sotto un diverso profilo, poiché da quanto appurato dall’Osservatorio Innovazione Digitale nel 2021 i soggetti che si dichiarano contrari all’uso della telemedicina sono scesi dal 30% all’8%. Si consideri poi, sempre durante la pandemia, il forte aumento delle televisite e la possibilità di acquisire *online* i referti dei tamponi molecolari e antigenici.

La telemedicina contribuirà, secondo il PNRR, a: i) ridurre gli attuali divari geografici e territoriali sanitari attraverso l'armonizzazione degli standard di cura; ii) garantire una migliore "esperienza di cura"; iii) migliorare i livelli di efficienza dei sistemi sanitari regionali, promuovendo l'assistenza domiciliare e protocolli di monitoraggio da remoto.

In questa prospettiva, il PNRR prevede non solo un rafforzamento del NSIS (Nuovo Sistema Informativo Sanitario), ma anche la realizzazione di una piattaforma nazionale per l'incontro di domanda e offerta di servizi di telemedicina. Concretamente, questi obiettivi vengono perseguiti attraverso il finanziamento di progetti di telemedicina presentati dalle Regioni, che per essere approvati non solo dovranno rispettare gli standard qualitativi richiesti dal PNRR, ma anche integrarsi con il FSE. Saranno privilegiati quei "progetti che insistono su più Regioni, fanno leva su esperienze di successo esistenti, e ambiscono a costruire vere e proprie piattaforme di telemedicina facilmente scalabili".

La telemedicina può divenire un importante strumento per ridurre le disuguaglianze, ma richiede una *governance* efficace, altrimenti il rischio è di ottenere l'effetto contrario e di irrobustire queste disparità. Nei LEA però la telemedicina non è compresa ed è perciò ancora più importante agire in questa direzione, ma il PNRR, sotto questo profilo, non sembra dare una risposta soddisfacente.

Anzitutto perché il miliardo previsto per finanziare la sanità a casa non è sufficiente, ma anche perché il sistema, come si è detto, si basa su progetti presentati dalle Regioni e il rischio è di creare ulteriori difformità: il Piano non può costituire l'occasione di crescita – anche finanziaria – per le sole Regioni che possono permetterselo.

Negli anni la *e-health* ha compiuto importanti progressi e marcia spedita verso una dematerializzazione totale dei documenti sanitari. Si pensi al referto *online*; al fascicolo sanitario elettronico (FSE) attraverso il quale il cittadino può consultare e condividere la propria storia sanitaria consentendo di gestire i dati e i documenti digitali sanitari; al Centro unico di prenotazione (CUP), che ha introdotto un sistema centralizzato informatizzato per la prenotazione delle prestazioni sanitarie garantendo un accesso all'assistenza sanitaria in tempi ridotti; alla cartella clinica elettronica (CCE o EHR da *Electronic Health Record*), che permette non solo di acquisire, aggiornare e consultare tutte le informazioni relative al paziente, ma altresì di condividerla fra gli operatori sanitari.

Anche sotto questo profilo il Piano compie un ulteriore passo in avanti, prevedendo corsi di formazione digitale per i professionisti del settore, sulla scia dei risultati e delle raccomandazioni del Paper n. 129 dell'OECD "*Empowering the health workforce to make the most of the digital revolution*", secondo cui le tecnologie digitali offrono opportunità uniche per rafforzare i sistemi sanitari. Il digitale fornisce però solo gli strumenti, che da soli non possono trasformare i sistemi sanitari, se non vengono utilizzati in modo produttivo dagli operatori sanitari. Per affrontare con successo gli ostacoli derivanti alla trasformazione digitale, i governi devono agire creando un clima di fiducia rispetto ai benefici derivanti della trasformazione digitale riducendo al minimo i rischi, migliorando le competenze necessarie per garantire un uso efficace delle tecnologie sanitarie digitali e adattando l'erogazione dei servizi sanitari e i quadri giuridici e finanziari.

La formazione digitale rimane un profilo ancora critico. Perché da un lato, come sottolineato dall'OECD, il settore sanitario presenta un forte grado di arretratezza, e dall'altro (dati dell'Osservatorio Innovazione Digitale in Sanità) nonostante il 60% dei medici abbia un livello competenza digitale sufficiente per l'impiego di strumenti digitali di base, sono in pochi ad utilizzare gli strumenti digitali tradizionali.

Una carenza del PNRR sembra essere l'assenza di qualunque riferimento al processo di educazione digitale del paziente che, invece, appare determinante per il successo del Piano sul fronte sanitario.

### 3. I RIFLESSI SUL CONSUMATORE

Alla luce di queste brevi considerazioni, le criticità del PNRR in relazione agli effetti sui consumatori appaiono rilevanti. In primo luogo, i tempi di attuazione appaiono non congrui – le previsioni per il raggiungimento degli obiettivi nel settore sanitario arrivano quasi tutte al 2026 – e non sembrano garantire un raggiungimento degli obiettivi: la crisi pandemica ha mostrato la necessità di agire con estrema urgenza in questo settore, il cui carattere prioritario non deve essere spiegato.

In secondo luogo, il Piano non indica le modalità con cui perseguire gli obiettivi: non approfondisce gli aspetti tecnici e il rischio che le disuguaglianze territoriali e la frammentarietà del sistema vengano accentuate è reale. Né si comprende se le misure verranno attuate all'interno di una cornice solo pubblica o anche privata. Sul punto, una recente Proposta – “*Proposte per l'attuazione del PNRR in sanità: governance, riparto, fattori abilitanti e linee realizzative delle missioni*” e relativa alla *governance* e al riparto dei fondi del PNRR – mostra come un'evoluzione verso una struttura solo pubblica potrebbe prevedere l'istituzione di un Distretto che, in una prospettiva di solidarietà sociale, incentivi una collaborazione tra professionisti sanitari. Un'interpretazione diversa lascia invece al pubblico una mera funzione di controllo e di coordinamento. Questa seconda ipotesi appare più in linea con il PNRR, secondo cui “l'investimento mira ad aumentare il volume delle prestazioni rese in assistenza domiciliare” e per il quale in ogni distretto verranno attivate Centrali Operative Territoriali (COT) – per un totale di 602 – per coordinare i servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari. Sembra quindi che questa funzione non faccia parte di quelle attribuite alla direzione distrettuale.

Inoltre, l'obiettivo di formazione digitale riguarda soltanto i professionisti del settore e non tutti i cittadini; da cui il rischio di disparità e del mancato raggiungimento dell'obiettivo di solidarietà che è invece tra i principali del PNRR. Il percorso di digitalizzazione è interamente a carico del paziente e ciò comporta non solo costi, ma anche difficoltà tecniche. L'alfabetizzazione digitale diventa un obbligo per il paziente, che dovrà autonomamente informarsi attraverso un percorso di auto-apprendimento, che per le fasce più giovani o con un *background* culturale e digitale potrebbe non risultare particolarmente complesso, ma è irragionevole per le categorie che dovrebbero essere le principali beneficiarie dell'impiego delle tecnologie e delle nuove strutture create per utilizzarle.

Un esempio per rendere efficace il PNRR su questo versante è quello dell'educazione finanziaria, su cui le autorità di settore (Banca d'Italia e CONSOB, tra tutte) hanno investito risorse importanti, per rendere reale la consapevolezza del cittadino, che sia risparmiatore o investitore.

A ciò si aggiunga che l'impiego delle tecniche algoritmiche rende assai arduo applicare le tradizionali tecniche consumeristiche di protezione dei consumatori; il percorso da compiere obbliga a mutare prospettiva, passando da una logica di responsabilità a una di solidarietà.

Se l'obiettivo è quello della digitalizzazione del sistema e il *patient empowerment* costituisce il perno della *e-health*, l'applicazione del PNRR non può ridursi ad una mera risposta sanitaria prestazionale. Il processo di trasformazione digitale richiede invece, non solo investimenti sul piano tecnologico e infrastrutturale, ma anche nuovi modelli di prestazione dei servizi sanitari e un ripensamento del rapporto con il cittadino-paziente. Strutture come gli Ospedali di comunità e le Case di comunità dimostrano la volontà di investire concretamente nei bisogni dei pazienti, ma la loro efficacia sarà ridotta se la diffusione di soluzioni sanitarie digitali non sarà davvero a servizio del paziente e nella sua concreta disponibilità.

La telemedicina e l'utilizzo di piattaforme possono apportare benefici ai consumatori solamente se si investe anche nella diffusione di competenze digitali al di fuori degli operatori del servizio sanitario attraverso piani governativi di informatizzazione gratuiti e liberamente accessibili a tutti i cittadini. Il Piano prevede un programma generale di alfabetizzazione digitale, ma ne manca uno specifico in ambito sanitario.

#### 4. LA SICUREZZA DEI DATI SANITARI

Il diritto alla salute, legandosi con ulteriori interessi garantiti a livello costituzionale, si arricchisce di nuove sfumature e, nel contesto digitale, diventa decisiva la tutela dei dati sanitari. Tre sono gli interessi, spesso contrapposti: quello dei consumatori, a tutelare la propria *privacy*; quello delle imprese, ad avere la disponibilità di dati personali; quello dello Stato, a garantire il diritto alla salute e alla sicurezza pubblica.

La digitalizzazione del sistema comporta l'elaborazione di una grande quantità di dati che, per i prossimi anni rappresenteranno il motore della *e-health*, assicurando la possibilità di migliorare la cura dei pazienti attraverso un percorso di personalizzazione. Due sono le linee di investimento previste dal PNRR.

La prima, concerne le misure di sicurezza necessarie a tutelare l'interessato, attraverso strumenti già noti al legislatore italiano, come la *privacy by design* e *by default*, e il diritto alla portabilità dei dati. La sensibilità dei dati personali in ambito sanitario, idonei a rivelare lo stato di salute e anche la vita sessuale dell'interessato, è evidente nel GDPR e nel Codice della *privacy*.

La necessità di coordinare queste sensibilità ha indotto il legislatore europeo a sancire un generale divieto di trattamento dei dati sanitari, con deroghe specifiche previste dall'art. 9 del GDPR. Nonostante, però, sia espressamente menzionato il consenso dell'interessato quale presupposto per un trattamento lecito, la dottrina ha da tempo evidenziato la caduta del "mito del consenso", che diviene solo una base per legittimare il trattamento dei dati personali, non potendo invece assolvere realmente a quella funzione di consapevolezza per proteggere l'interessato, che rimane inevitabilmente travolto dalle complessità tecniche che governano oramai anche il settore sanitario.

È così necessario garantire anche qui idonee misure di sicurezza, che variano a seconda dell'interessato – ad esempio se si tratta di un soggetto privato o pubblico – cercando di assicurare un equilibrio tra l'esigenza di tutela e la necessità della circolazione dei dati personali, bilanciamento particolarmente difficile, come dimostra la vicenda relativa all'app IMMUNI.

Come illustrato nel Rapporto dell'anno scorso infatti, tra gli strumenti di contrasto al Coronavirus sotto il profilo del *contact tracing* spiccava IMMUNI, un'app ispirata ai principi fondamentali del GDPR e nel rispetto dei criteri individuati dal Comitato europeo per la protezione dei dati personali (EDBP) nelle Linee guida sull'uso dei dati di localizzazione e degli strumenti per il tracciamento dei contatti nel contesto dell'emergenza legata al Covid-19. Nonostante tale sistema sembrasse offrire le necessarie cautele e garantire la sicurezza degli interessati – adesione su base volontaria; impiego della tecnologia Bluetooth; anonimato; divieto di geolocalizzazione – si è dimostrato sostanzialmente un fallimento, in quanto l'esigenza primaria dei cittadini si è rivolta in un'altra direzione.

Lo sviluppo della sanità elettronica impone di affrontare, come spiega anche il PNRR, nuove sfide, determinate dall'evoluzione sociale e da un diverso approccio alla sanità: il progresso tecnologico ha accresciuto il livello di efficacia degli interventi medici e sono aumentate le aspettative sociali. Un terzo fattore rilevante sono le difficoltà della P.A. a garantire uno sviluppo armonico della *e-health* e a riorganizzare in modo coerente con questa i sistemi sanitari.

Il rischio, soprattutto nell'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale, è di una *disumanizzazione* del rapporto medico-paziente. Torna quindi nuovamente in gioco la necessità di valorizzare l'aspetto etico, basato su un approccio che deve tenere conto delle tecnologie digitali che si integrano nei rapporti umani, ma non può consentirne una sostituzione completa. È necessario un controllo umano (il c.d. *a human in the loop*) e l'equilibrio dei diversi interessi gioco in una prospettiva, in ogni caso, umanocentrica.

La protezione dei dati personali va così bilanciata con altri diritti fondamentali e considerata alla luce della sua funzione sociale. La pandemia ha posto in crisi questo equilibrio, giacché l'esigenza di tutelare la salute pubblica richiede la gestione dei dati sanitari dei cittadini, contrappone gli interessi personali a quelli pubblici ed esige soluzioni di compromesso. La gestione della pandemia ha orientato – o meglio "disorientato" – il bi-

lanciamento fra i diritti e l'impiego di strumenti di analisi predittiva derivante dagli algoritmi, e ha evidenziato i rischi legati all'elaborazione di dati sanitari e all'esigenza di una deroga alla *privacy*, legittimata dalla situazione emergenziale, che impone però di pensare agli strumenti di tutela alla luce degli obiettivi del PNRR.

## 5. LA SOLIDARIETÀ COME CHIAVE DI LETTURA DELLA NUOVA SANITÀ

La digitalizzazione del sistema sanitario e il PNRR sono imperniati su una logica di sostenibilità. Per quanto la commistione fra diritto e tecnologia possa apportare benefici rilevanti – si pensi agli enormi progressi che l'impiego dell'intelligenza artificiale può garantire – i profili etici mantengono un ruolo di centrale rilevanza, e impongono di considerare il valore supremo della dignità, come d'altronde afferma da tempo la Corte costituzionale (sentenza n. 455 del 1990).

Questa esigenza riguarda in particolare due aspetti: la tutela dei dati personali attinenti al proprio stato di salute e l'accesso reale ai servizi digitali. Come visto però, il PNRR non offre risposte concrete e quindi il compito del giurista è, ancora una volta, quello di ricercare soluzioni efficienti, estrapolate dal contesto tradizionale del diritto dei consumi e calate in quello attuale, contraddistinto non solo dal progresso digitale, ma anche da una situazione emergenziale che impone riflessioni in parte diverse.

Un ruolo essenziale nella tutela dei diritti dei consumatori lo esercitano le Autorità indipendenti, che hanno un compito decisivo nella realizzazione, e non solo nell'applicazione, di un *nuovo* diritto dei consumatori che si basa sul *consumer empowerment* e sul diritto delle piattaforme. Alla luce del Piano, sembra che l'importanza delle Autorità sia destinata ad aumentare nella prospettiva di individuare e promuovere soluzioni che garantiscano un'efficienza del sistema di protezione in un'ottica di *checks and balances* di matrice tipicamente costituzionale. Certo, l'avvento della pandemia ha reso il quadro degli interessi coinvolti e delle tecniche normative da utilizzare più complesso. Il bilanciamento fra diritti assume connotazioni nuove e inaspettate, come dimostra la vicenda relativa alla vaccinazione per il Covid-19, che solleva tra gli altri un aspetto che diviene il perno della *solidarietà*, criterio alla base del necessario contemperamento fra il diritto del singolo e gli interessi della collettività.

Il tema è quello dell'incontro fra la libertà di autodeterminazione e il benessere collettivo in una prospettiva di reciprocità e, appunto, di solidarietà in virtù di una convivenza sociale che impone non solo condotte coerenti con il vivere comune, ma anche l'adozione di una normativa che sia ispirata a tali principi. Come evidenziato dalla migliore dottrina, "la solidarietà quale principio costituzionale supremo, invero, ha riguardo (anche) a tutti quei comportamenti che la persona realizza per assicurare l'«interesse alieno» della collettività che travalica gli «obblighi posti dall'ordinamento» per fondarsi sul «vincolo di doverosità» sociale. In questo assetto ordinamentale la formulazione dei diritti delle persone innalza «la solidarietà di fondo tra noi e gli altri» a principio giuridico supremo".

Discorso analogo concerne il trattamento dei dati sanitari. La *privacy* non è un diritto da intendersi in senso assoluto e talvolta deve cedere il posto alla tutela di altri diritti ugualmente rilevanti, come la salute o la sicurezza pubblica; ciò, tuttavia, non può avvenire senza un adeguato sistema di tutela dell'interessato. La soluzione potrebbe essere più semplice del previsto, giacché il GDPR e il Codice della privacy costituiscono davvero un modello normativo garantista nei quali rinvenire una soluzione al bilanciamento fra la tutela dei propri dati personali e quella della salute pubblica, facendo ricorso ai principi generali e agli strumenti di tutela dell'interessato. Lo sviluppo della *privacy* nel settore sanitario costituisce infatti il mezzo dal quale partire per garantire lo sviluppo della *e-health* che sia realmente al servizio del cittadino.

In questa prospettiva si torna, nuovamente, al ruolo delle Autorità nella realizzazione di un sistema di tutela del consumatore, potendosi leggere la solidarietà sotto un profilo ulteriore.

Già nel Rapporto dell'anno scorso si era sottolineata l'importanza di un'azione congiunta che coinvolga il Governo, le associazioni dei consumatori, le aziende del settore e le Autorità indipendenti verso un sistema improntato

sulla solidarietà. Il settore sanitario, contraddistinto da una particolare delicatezza, impone un impegno costante per la realizzazione degli obiettivi di digitalizzazione che, sebbene indispensabili, richiedono di agire con cautela in una prospettiva in cui le Autorità coadiuvino il Governo, concertando il circolo regolatorio e garantendo anche un'azione sinergica con le Agenzie e le istituzioni europee. La prospettiva non può limitarsi a profili nazionali: la rivoluzione tecnologica e l'emergenza Covid-19 obbligano a orientare il sistema in un'ottica europea, l'unica in grado di rispondere all'azione delle piattaforme digitali, come d'altronde già illustrato dalla Comunicazione della Commissione relativa alla "*trasformazione digitale della sanità e dell'assistenza nel mercato unico digitale, alla responsabilizzazione dei cittadini e alla creazione di una società più sana*" (SWD(2018) 126 final del 25 aprile 2018). In quest'ottica di *collaborazione solidale* e ispirandosi altresì al fondamentale principio di trasparenza, gli Stati membri dovrebbero favorire la condivisione delle informazioni, ad esempio, rispetto ai prezzi dei prodotti sanitari. In questo modo si garantirebbe sia un maggior equilibrio concorrenziale, incentivando l'applicazione del principio della collaborazione, sia (e in modo più efficiente) il diritto all'informazione secondo i canoni previsti dal Codice del consumo. A ciò si aggiungano le ricadute positive sul piano dell'innovazione e sul potenziale miglior livello delle prestazioni sanitarie: *l'healthcare* riveste un ruolo cruciale per fronteggiare i mutamenti sociali e digitali; anche se la digitalizzazione sfugge a una regolamentazione territoriale e tradizionale, i confini della scienza sono troppo mobili per poter garantire una stabilità normativa.

Quello che occorre è un'effettiva presa di coscienza di una realtà in costante mutamento; in questa prospettiva, un'ennesima regolamentazione tradizionale, ad esempio tramite una Direttiva o un Decreto, non sembra rappresentare una soluzione, giacché le criticità maggiori derivano proprio dall'inadeguatezza rispetto al progresso digitale. Invece, tenendo conto degli obiettivi del PNRR, specialmente di quelli sociali, si può agire in un'ottica di solidarietà mediante la previsione di un sistema di principi generali – condivisibili a livello europeo – che si potrebbero sostanziare, nello specifico, in due ordini di interventi.

Il primo potrebbe essere costituito dall'adozione di un codice europeo delle tecnologie digitali. La natura stessa delle tecnologie impedisce di ipotizzare la stesura di un elenco completo, in quanto il progresso digitale prende spesso strade inattese e impensabili, ma si potrebbero statuire una serie di regole generali, anzitutto di principi europei, che ispirandosi all'attuale quadro normativo – si pensi alla Proposta sull'Intelligenza Artificiale – statuisca una serie di regole generali e astratte applicabili a ogni contesto digitale e improntate sul valore della solidarietà. Sotto questo profilo, il settore sanitario sembra procedere verso questa direzione, considerando la *ratio* stessa sottesa all'intera disciplina.

Dal punto di vista pratico, ciò potrebbe sostanziarsi anche nella previsione di una serie di regole per semplificare il sistema di risoluzione delle controversie sull'onda della logica sottesa alle ADR con un ruolo fondamentale ricoperto dalle Autorità indipendenti.

Una seconda tipologia di interventi – ben nota nel panorama consumeristico – potrebbe consistere nella previsione di Codici di condotta che siano incentrati su questa logica di solidarietà e di semplificazione. In questo senso, le Autorità possono fornire un valido supporto ai consumatori sia per fare conoscere loro l'esistenza dei Codici di condotta cui le imprese devono attenersi, sia per fungere da garanti nella risoluzione delle controversie. Le priorità nell'attuazione del Piano possono essere, in conclusione, ricondotte a quattro segmenti: *a)* utilizzo efficiente dei fondi – esigui – riservati al settore sanitario; *b)* coordinamento fra gli obiettivi del PNRR e il SSN; *c)* attuazione rapida delle riforme; *d)* applicazione delle misure del Piano in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, evitando ulteriori frammentazioni. La necessità è che la regolamentazione del settore sanitario, nell'ottica della socialità e della digitalizzazione, sia ispirata al valore della solidarietà a cui devono conformarsi le aziende e le Autorità per garantire un'attuazione concreta del PNRR e per sì che il diritto alla salute sia realmente garantito. Si tratta, è chiaro, di obiettivi ambiziosi che richiedono un controllo costante e una cooperazione di tutti i soggetti coinvolti, che debbono impegnarsi attivamente per implementare e attuare il Piano e garantire, così, un potenziamento del *welfare* socio-sanitario.

## Bibliografia

- AA.Vv., *Il contributo degli investimenti del PNRR all'Agenda 2030 alla luce della valutazione della Commissione europea*, Brief, 3 luglio 2021.
- AA.Vv., *Proposte per l'attuazione del PNRR in sanità: governance, riparto, fattori abilitanti e linee realizzative delle missioni*, 28 maggio 2021.
- BASSAN F., *Potere dell'algoritmo e resistenza dei mercati in Italia. La sovranità perduta sui servizi*, Soveria Mannelli, 2019.
- BENEDETTI A.M., *Contratto, algoritmi e diritto civile transazionale: cinque questioni e due scenari*, in *Riv. dir. civ.*, 2021, p. 417.
- CARAVITA DI TORITTO B., *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 21 aprile 2021.
- GAUDIOSO A. - SQUILLACE A., *L'accesso alle cure nell'era delle disuguaglianze di salute*, in AA.Vv., *La sanità delle regioni*, Bologna, 2020, p. 293 ss.
- GUARDA P., *I dati sanitari*, in V. CUFFARO - R. D'ORAZIO - V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, V, Torino, 2019, p. 613 ss.
- MACIOCCO G., *Quale idea di sanità territoriale?*, 28 maggio 2021, in [www.saluteinternazionale.info](http://www.saluteinternazionale.info).
- MAZZINA P., *L'autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020, p. 180.
- MAZZOLA A., *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consultaonline*, 2021.
- MELONE G., *La crisi pandemica da Coronavirus: prove di tenuta non solo per il SSN*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2020, p. 9 ss.
- PIOGGIA A., *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e diseguaglianza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, p. 44.
- RENZETTI C. - MANGO L., *Diritto di accesso e privacy in Sanità. Analisi dell'attuale situazione emergenziale*, in *Dir. san. mod.*, 2020, p. 121 ss.
- SANDULLI M.A., *Sanità misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNR*, in *Osservatorio di diritto sanitario paper*, 28 luglio 2021, in *Federalismi.it*
- SOCHA-DIETRICH K., *OECD Health Working Papers No. 129, Empowering the health workforce to make the most of the digital revolution*.



# AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

(Francesca Pellicanò<sup>2\*</sup>, Rosaria Petti)

## Comunicazioni e PNRR

La pandemia COVID-19 ha cambiato radicalmente il ruolo e la percezione della digitalizzazione nelle nostre società ed economie, accelerandone il ritmo, evidenziando al contempo le vulnerabilità del nostro spazio digitale e una maggiore dipendenza da tecnologie critiche spesso non europee. Le tecnologie digitali sono ora ancor più indispensabili nel mondo del lavoro, dell'apprendimento, dell'intrattenimento, della socializzazione, del commercio elettronico e dell'accesso ai servizi, dalla sanità fino alla cultura. Alla luce di queste sfide, consci del ruolo assunto dalla digitalizzazione, in grado di divenire fattore determinante, pur in materia di acquisizione di diritti e libertà, il PNRR intende perseguire politiche per il digitale che conferiscano ai cittadini e alle imprese l'autonomia e la responsabilità necessarie per conseguire un futuro digitale sostenibile, solidale e più prospero e, al contempo, garantire la sicurezza e la resilienza dell'ecosistema digitale. In tal senso, se una connettività sicura e di altissima qualità si pone come prerequisito per una società in cui tutte le imprese e i cittadini possano partecipare pienamente, ancor più evidente è l'esigenza di garantire una connettività satellitare, fissa e mobile di prossima generazione più sostenibile, con la realizzazione di reti ad altissima capacità, fra cui il 5G, sulla base di un'allocazione rapida ed efficiente dello spettro, fino allo sviluppo, nei prossimi anni, del 6G.

Inoltre, il PNRR si inserisce nel fitto reticolo di iniziative per porre le basi per fungere da volano per l'industria culturale, creativa e del turismo, nonché per la creazione di un "patrimonio digitale della cultura", a beneficio della prossima generazione.

**SOMMARIO:** 1. LA TRANSIZIONE DIGITALE. – 2. L'ITALIA DISEGNATA AL 2026: TRA INTERVENTI TECNOLOGICI E POLITICHE PUBBLICHE. – 3. UN VOLANO PER LA CULTURA: L'INDUSTRIA CREATIVA, CULTURALE E DEL TURISMO. – 4. IL PNRR NEL PRISMA DELLE PROSSIME RIFORME EUROPEE.

### 1. LA TRANSIZIONE DIGITALE

(Rosaria Petti)

La crisi pandemica causata dal Covid-19 ha messo a dura prova le economie mondiali provocando un forte shock negativo sia sulla domanda aggregata sia sulla capacità di offerta. Al contempo i processi di digitalizzazione e di automazione hanno registrato una forte accelerazione, con effetti notevoli sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro. È in tale scenario che l'Unione europea, con lo scopo di garantire una ripresa economica rapida e diffusa ha concepito nuovi strumenti comuni di intervento fiscale.

Primo fra tutti, il programma *Next Generation EU* (Regolamento UE 2021/240 del 10 febbraio 2021 e Regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021) ha ampliato i margini di intervento fiscale attraverso l'istituzione di un fondo di 750 miliardi di euro, il cui 90% (pari a 672 miliardi) verrà distribuito attraverso il "Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza" (Recovery and Resilience Facility, RRF), la cui destinazione è quasi equamente suddivisa tra prestiti e sovvenzioni.

Il Piano italiano (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR) prevede investimenti pari a 191,5 miliardi di euro, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU ed ulteriori 30,6 miliardi di risorse nazionali, che confluiscono in un apposito Fondo complementare. Il totale degli

2. \* Le opinioni espresse nel presente scritto sono unicamente a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Ogni errore od imprecisione è imputabile unicamente all'autrice.

investimenti previsti per gli interventi contenuti nel Piano arriva a 222,1 miliardi di euro, a cui si aggiungono 13 miliardi del React EU.

In questo complesso e articolato scenario, più di un quarto delle risorse (precisamente il 27 per cento) è dedicato alla transizione digitale.

Si tratta di un importante sostegno verso la realizzazione di un concreto “mondo digitale”, sfida complessa, ma anche enorme occasione per aumentare la produttività, l’innovazione e l’occupazione, garantire un accesso più ampio all’istruzione e alla cultura e colmare i divari territoriali, cui l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata.

Per raggiungere questo obiettivo un primo aspetto riguarda gli aspetti puramente tecnologici.

Nell’ambito della “Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, le cui risorse ammontano complessivamente a 40,32 miliardi di euro, per gli interventi sulle reti a banda ultra-larga, che rappresentano l’investimento 3 della seconda componente (M1C2), le risorse stanziare ammontano a 6,71 miliardi di euro.

Del resto, per offrire una connettività omogenea ad alta velocità in tutto il Paese, è necessario utilizzare tutte le tecnologie più avanzate, dalla Fibra, al FWA, fino 5G. In tale ambito, l’intervento deve essere volto a sviluppare l’offerta di connettività, fissa e mobile, e in particolare il potenziamento dell’infrastruttura e la sicurezza sulla rete.

Non solo. Opportuna è anche l’adozione di un approccio neutrale dal punto di vista tecnologico. Come indicato nel PNRR, infatti, la connessione ubiqua è prerequisito abilitante per la piena realizzazione della *gigabit society* e per consentire alle imprese di usufruire di diverse “tecnologie 4.0” (sensori, l’*Internet of Things*, stampanti tridimensionali, ecc.) che richiedono collegamenti veloci e con bassi tempi di latenza. In questo ambito, l’intervento del Piano nazionale si colloca nel solco degli sfidanti obiettivi definiti in sede europea (iniziativa *flagship “connect”*) e nella consapevolezza che le reti a banda larga ultraveloce sono una *General Purpose Technology*, in grado di innescare guadagni di produttività e di crescita su larga scala in tutti i settori dell’economia.

Si tratta di una linea di azione non sconosciuta al nostro Paese, che si colloca in continuità con la strategia impostata dal Governo italiano negli ultimi anni. Il riferimento è chiaramente alla Strategia nazionale per la Banda Ultra-Larga, varata nel 2015, che è già stata capace di mobilitare oltre 12 miliardi di risorse pubbliche e private e che con il PNRR si intende accelerare ulteriormente, garantendo come sempre la piena concorrenza nella fornitura dei servizi.

L’intento è quello di ridurre il gap di connettività ad altre prestazioni che ancora affligge il Paese (secondo il *Digital Economy and Society Index* – che monitora l’andamento complessivo dei paesi appartenenti all’UE in fatto di competitività digitale – l’Italia si colloca al 17° posto sui 28 Paesi europei e il tasso di copertura delle famiglie italiane con reti ultra-veloci è pari al 24 per cento, rispetto a una media europea del 60 per cento). Aspetti questi che si pongono in linea con gli obiettivi stabiliti dal nuovo Codice delle Comunicazioni Elettroniche Europeo, tra cui quello di incentivare gli investimenti nelle reti ad altissima capacità in fibra e facilitare la migrazione dalle reti *legacy* in rame alle reti di nuova generazione, nell’interesse degli utenti finali. In questa direzione, una breve digressione va compiuta riguardo all’iniziativa dell’operatore TIM, che ha notificato all’Autorità un progetto con il quale prevede la realizzazione di una nuova rete ad altissima capacità in fibra ottica fino ai locali degli utenti finali o alla stazione di base mediante contitolarità ovvero condivisione del rischio a lungo termine attraverso cofinanziamento o accordi strutturali di acquisto.

Come noto, il nuovo Codice europeo, agli artt. 76 e 79, disciplina l’approccio regolamentare da adottare laddove un operatore dotato di Significativo Potere di Mercato (SPM) presenti impegni volontari per aprire al co-investimento la realizzazione di una rete ad altissima capacità (Very High Capacity VHC) in fibra.

Dal punto di vista tecnico, l’offerta di coinvestimento prevede: una nuova rete FTTH/B (VHC) in rete di accesso secondaria (la porzione di rete che va dall’armadietto ottico alle abitazioni) in 1.610 comuni; la contitolarità o la condivisione del rischio a lungo termine attraverso partecipazione azionaria o accordi strutturali

di acquisto (*one-way access model*); due modalità di accordi strutturali: accesso alla semi-Gpon (elemento della rete di accesso che include lo *splitter* ottico contenuto nell'armadietto ottico e le fibre ottiche in rete secondaria che dagli *splitter* raggiungono le abitazioni) mediante gli acquisti in IRU a vent'anni oppure l'impegno di acquisto di "minimi garantiti" per un periodo di dieci anni; l'eventuale partecipazione di coinve- stitori nel capitale azionario della costituenda società FiberCop e/o eventuali apporti/cessioni a FiberCop di asset.

Attualmente all'esito di una preliminare valutazione, l'Autorità ha ritenuto il progetto ammissibile per l'av- vio della consultazione pubblica (market test) prevista dall'art. 79 del Codice Europeo. Come noto, infatti, l'Autorità Nazionale di Regolamentazione deve valutare che l'offerta di co-investimento per la realizzazione di una rete VHC proposta dall'operatore con Significativo Potere di Mercato rispetti una serie di criteri (es. condivisione del rischio a lungo termine, tra i co-investitori, apertura a qualsiasi fornitore, pubblicazione, trasparenza e non discriminazione) stabiliti dal medesimo articolo 76 e dall'Allegato IV CCEE, recante i *Cri- teri per la valutazione delle offerte di co-investimento*.

In questa fase, le parti interessate – i potenziali coinve- stitori o richiedenti l'accesso – potranno fornire pa- reri in merito alla conformità degli impegni offerti alle condizioni stabilite dal Codice medesimo e proporre cambiamenti, aprendo il relativo procedimento istruttorio (in tal senso si veda la delibera n. 110/21/CONS). All'esito, una volta verificata, anche attraverso il test del mercato ai sensi dell'art. 79 CCEE, la rispondenza dell'offerta di co-investimento ai suddetti criteri, l'ANR renderà vincolanti, totalmente o parzialmente, gli impegni di co-investimento dell'operatore SPM per almeno sette anni e, se almeno un potenziale co-inve- stitore ha stipulato un accordo di co-investimento, non imporrà obblighi supplementari, a norma dell'art. 68 CCEE, sugli elementi della nuova rete VHC.

Qualora i suddetti criteri non fossero ritenuti soddisfatti, rimarrà salva la possibilità per la ANR di valutare comunque nell'ambito dell'analisi di mercato gli effetti positivi sulla competizione generati dal co-inve- stimento (art. 76, par. 2, CCEE).

Riprendendo il tema principale, un secondo elemento necessario per operare una fattiva transizione verso il digitale riguarda l'accessibilità. Appare quantomeno opportuno delineare interventi, attraverso politiche a sostegno della domanda, volti a colmare il divario digitale. In che modo? Da un lato diffondere una mag- giore conoscenza e consapevolezza nell'uso degli strumenti digitali e, più in generale, una cultura digitale volta, soprattutto a migliorare la posizione del nostro Paese che, in termini di adozione digitale e innovazio- ne tecnologica, come evidenziato dall'ultimo aggiornamento del DESI, si colloca al 25° posto fra i 28 Stati membri dell'Unione. Si tratta di dati precedenti alla pandemia, relativi al 2019 – il prossimo aggiornamento dell'indice è previsto per il prossimo ottobre.

Dall'altro, è opportuno ridurre al minimo il numero di coloro che non partecipano all'ecosistema digitale o che vi partecipano in condizioni di svantaggio, aspetto quest'ultimo che si interseca con gli interventi di natura puramente tecnologica e che chiede di superare i limiti imposti dalle connessioni a basse velocità. Un terzo aspetto concerne il quadro normativo: individuare un set di regole chiare ed efficaci è indispensa- bile per facilitare l'implementazione del nuovo sistema.

In tal senso l'Allegato al PNNR prevede, nell'ambito della legge annuale per la concorrenza 2021 di intro- durre norme finalizzate a garantire il più rapido e capillare sviluppo delle reti di telecomunicazione nelle aree ancora prive di copertura, attraverso la riduzione degli oneri amministrativi per la loro installazione e stimolando la domanda di connessione alla banda ultra-larga. Si prevede in generale un percorso di sem- plificazione dei processi autorizzativi che riconosce le infrastrutture per la cablatrice in fibra ottica e per la copertura 5G come strategiche, velocizzandone così la diffusione sul territorio.

Il decreto-legge n. 77 del 2021 (art. 40) prevede diverse misure di semplificazione per la realizzazione e l'adeguamento degli impianti per la connessione sia fissa che mobile ultraveloce.

## 2. L'ITALIA DISEGNATA AL 2026: TRA INTERVENTI TECNOLOGICI E POLITICHE PUBBLICHE

(Rosaria Petti)

La strategia Italia digitale 2026 include importanti investimenti per garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga, condizione necessaria per consentire alle imprese di catturare i benefici della digitalizzazione e, più in generale, per realizzare pienamente l'obiettivo della *gigabit society*.

In tal senso, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza riconosce al tema della disponibilità di reti ultraveloci (rete in fibra e 5G) un ruolo centrale per la ripresa economica e produttiva, senza dimenticare il ruolo strategico di questi strumenti in termini di offerta ai cittadini di servizi e applicazioni avanzate da parte della pubblica amministrazione e delle imprese. Si tenga presente che lo stanziamento previsto dal PNRR per gli investimenti in reti fisse e mobili ad altissima velocità è di complessivi 6,3 miliardi.

Tuttavia, sebbene la dotazione del PNRR costituisca una condizione per la ripresa, non è certo una garanzia di successo per una ripresa resiliente, sostenibile e capace di reagire ad eventuali crisi sistemiche.

Se allora le basi portanti di questa rivoluzione richiedono da un lato l'implementazione di infrastrutture digitali e connettività a banda ultralarga, dall'altro necessitano di interventi volti a trasformare la Pubblica amministrazione in chiave digitale. Non solo. Sotto altro aspetto, posto che non è possibile innovare senza competenze, risulta essenziale di investire in modo massiccio nello sviluppo delle conoscenze digitali delle persone. Ecco che allora appare utile analizzare lo scenario fattuale. Per quanto concerne gli aspetti puramente tecnologici, si rinvia alle elaborazioni dell'Autorità, secondo le quali, attualmente la copertura del territorio nazionale, considerando l'infrastruttura qualitativamente capace di garantire prestazioni in termini di velocità di connessioni migliori, overosia la fibra ottica (tecnologia FT), risulta pari al 33,7% delle famiglie italiane, in crescita rispetto al 30% del 2019.

Nelle province italiane, la diffusione della banda larga e ultralarga, lo scorso anno ha evidenziato risultati positivi, pur se non del tutto soddisfacenti. AGCom ha rilevato come gli accessi broadband e ultrabroadband residenziali e affari abbiano superato 18,1 milioni di unità, pari a un rapporto di 30,4 linee ogni 100 abitanti. Tale indicatore è pari a 20,4 linee per 100 abitanti per le connessioni con capacità maggiori di 30 Mbit/s (16% nel 2019) e scende a 15,6 linee (11,7% lo scorso anno) con riguardo a quelle con velocità superiore a 100 Mbit/s. I dati forniti, se analizzati in dettaglio, mostrano, a livello geografico, un divario strutturale: se nel Nord-Ovest e nel Centro la diffusione degli accessi con velocità maggiori di 100 Mbit/s è superiore del 10% rispetto alla media nazionale, nelle aree del Sud e delle Isole si riscontrano valori decisamente inferiori.

Un compito essenziale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sarà allora anche quello di accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese.

In tal senso, nella Missione 5, le misure che rafforzano i servizi essenziali e incidono sul divario di connettività e digitalizzazione nelle aree marginali sono dirette ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, migliorare le opportunità di lavoro, i servizi socio-sanitari e costruire opportunità per le nuove generazioni.

Proseguendo con tale metodologia d'analisi, non confortano i dati rilevati nell'indice DESI, secondo cui l'Italia occupa il 19° posto per quanto riguarda i "Servizi pubblici digitali". Tra i motivi del ritardo italiano nella digitalizzazione del servizio pubblico si rinviene lo scarso livello di innovazione nell'azione delle pubbliche amministrazioni, le interazioni online carenti tra amministrazioni e il pubblico, oltre che numerose lacune nelle competenze digitali e nella formazione dei dipendenti pubblici.

Non solo. I dati diffusi da ISTAT – in audizione alla Commissione parlamentare sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa – evidenziano che nel 2020 appena il 36,3% degli italiani ha interagito online con la PA, a fronte di una media europea del 64%.

Su tali aspetti, sebbene la nuova strategia europea Digital Compass preveda come termine di realizzazione il 2030, l'ambizione dell'Italia è di raggiungere, entro il 2026 – termine di conclusione per tutti i progetti rientran-

ti nell'investimento – l'obiettivo di realizzare connessioni a 1 Gbps in *download* e 200 Mbps in upload su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare la copertura 5G in tutte le aree popolate.

Per mantenere la promessa di una *Gigabit society* universale basata su un'infrastruttura di reti fisse e mobili ad altissima capacità, il PNRR adotta un approccio neutrale sotto il profilo tecnologico volto a ottimizzare l'impiego delle risorse. Infatti, l'investimento è accompagnato da un percorso di semplificazione dei processi autorizzativi che riconosce le infrastrutture per la cablatura in fibra ottica e per la copertura 5G come strategiche, velocizzandone così la diffusione sul territorio.

In tal modo si intende colmare principalmente il c.d. "*digital divide* di primo livello", ossia quella disparità tra le persone che hanno accesso ad Internet e le persone che di tale accesso sono prive. Come noto, il mero accesso alla rete non è presupposto sufficiente per fruire realmente delle nuove tecnologie e non è capace di arginare insidiose forme di esclusione sociale. Ecco che allora un ulteriore aspetto riguarda proprio quel "*digital divide* di secondo livello". Nel nostro Paese, sussistono carenze accentuate per quanto riguarda il capitale umano. Rispetto alla media UE, secondo i dati rilevati dal DESI 2020, l'Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi, collocandosi all'ultimo posto della classifica europea. Secondo i dati Eurostat sul 2019, solo il 42% degli italiani possiede competenze digitali almeno di base e l'Italia fa peggio della media europea e degli altri grandi Paesi UE praticamente in ogni categoria, persino tra i giovani tra i 16 e i 24 anni, tra gli individui più istruiti e tra gli abitanti delle città. Con l'intento di diffondere cultura e competenze digitali tra i cittadini italiani, il PNRR prevede varie iniziative: dall'istituzione del Servizio Civile Digitale teso a reclutare diverse migliaia di giovani che aiuteranno circa un milione di utenti ad acquisire competenze digitali di base (missione M1C1.1, investimento 1.7); alla creazione di un sistema multidimensionale per la formazione continua dei docenti e del personale scolastico per la transizione digitale, articolato in un polo di coordinamento sull'educazione digitale (missione M4C1.2, investimento 2.1).

In questo senso, il Piano alloca alla missione 4, "Istruzione e ricerca" 32,3 miliardi di euro, con gli obiettivi di ridurre in misura significativa le carenze strutturali che oggi caratterizzano l'offerta di servizi di istruzione, educazione e formazione e di rafforzare i sistemi di ricerca e la loro interazione con il mondo delle imprese e delle istituzioni. Il rafforzamento della formazione degli insegnanti, con attenzione alle competenze digitali, punta a colmare il divario che anche gli studenti italiani riportano rispetto agli studenti europei.

Inoltre, sono previsti benefici anche di carattere fiscale, per quelle imprese che investiranno in attività di formazione alla digitalizzazione e di sviluppo delle relative competenze si vedranno riconoscere dei crediti di imposta (missione M1C1, investimento 1).

Si tratta di iniziative interessanti che si collocano nell'ambito della c.d. alfabetizzazione digitale, ma che, da sole non sono in grado di tradurre l'accesso a internet e il suo utilizzo in risultati favorevoli. occorre saper usare le tecnologie al fine di trarne la massima utilità per raggiungere risultati altamente innovativi. Ecco che allora la vera sfida del PNRR è quella di colmare il cd. "divario digitale di terzo livello", attraverso un approccio interdisciplinare.

### **3. UN VOLANO PER LA CULTURA: L'INDUSTRIA CREATIVA, CULTURALE E DEL TURISMO**

(*Francesca Pellicanò*)

Tra le iniziative per promuovere il rilancio delle attività produttive dopo i severi danni causati dallo stop dovuto alla pandemia, particolare attenzione è stata data all'industria culturale, creativa e del turismo, forse tra le filiere maggiormente danneggiate.

L'ecosistema culturale e creativo, di cui le industrie dei mezzi di informazione e degli audiovisivi sono parte integrante, è stato profondamente colpito dalla pandemia. Durante i confinamenti generalizzati del secondo

trimestre del 2020 l'editoria d'informazione ha registrato una diminuzione dei proventi della pubblicità compresa tra il 30% e l'80%, mentre per la televisione il calo è stato del 20%. Le PMI europee del settore dei media affrontano gravi problemi di liquidità, mentre la disoccupazione è aumentata anche tra professionisti dei media e giornalisti. Le sale cinematografiche hanno subito un crollo delle entrate con perdite stimate a 100 000 EUR per schermo al mese durante il *lockdown*, mentre le riprese di nuovi film, programmi e serie televisive sono state in molti casi interrotte e spesso non possono fare affidamento su polizze assicurative che siano adatte a coprire eventi come una pandemia mondiale.

Parallelamente la crisi ha accelerato le principali tendenze in atto da tempo nella tecnologia digitale. Durante i periodi di confinamento le piattaforme *online* hanno rafforzato la loro posizione di mercato, avviato nuovi servizi e richiamato un nuovo pubblico. Anche le nuove piattaforme *online* di *social media*, basate in gran parte su contenuti audiovisivi, hanno registrato record di *download*, in particolare tra gli utenti giovani.

Durante il *lockdown*, l'uso dei servizi audiovisivi, soprattutto *online*, è aumentato in modo esponenziale, insieme alla disponibilità delle famiglie di investire nelle tecnologie di intrattenimento ad uso domestico, tanto che si prevede che, a seguito della crisi COVID-19, le entrate dei video a richiesta su abbonamento supereranno gli incassi al botteghino nel 2020 e aumenteranno nei prossimi cinque anni, raggiungendo più del doppio degli incassi al botteghino nel 2024, mentre il fatturato mondiale dei servizi di *streaming* è aumentato del 26% nel 2020. La crisi ha dunque creato un'opportunità per l'industria di raggiungere un pubblico più ampio *online*.

Alla strategica rilevanza di tale filiera non si è dimostrato sordo il PNRR, che inserisce alla componente M1C3.3, rubricata "INDUSTRIA CULTURALE E CREATIVA 4.0" auspicati e necessari margini di intervento. La misura prevede due linee di intervento: la prima è relativa agli investimenti nel settore cinematografico e audiovisivo per migliorarne la competitività. Il rilancio di un polo europeo strategico e celebrato in tutto il mondo per la produzione cinematografica e televisiva a Roma (Cinecittà) è essenziale per l'esistenza stessa della produzione cinematografica in Italia e per aumentare la sua attrattiva per le produzioni cinematografiche e televisive europee e internazionali. Ciò contribuirà all'occupazione e alla crescita nel settore e genererà ricadute (ovvero flussi turistici e commerciali legati alla sistemazione delle compagnie cinematografiche e audiovisive). La seconda linea di intervento si prefigge l'obiettivo di supportare l'evoluzione degli operatori dell'industria culturale e creativa. Questo comporterà di intervenire sia sui processi del settore, rivedendo gli appalti pubblici per gli eventi culturali in logica di maggiore sostenibilità ambientale, sia sulle competenze, supportando il *capability building* degli operatori su temi ecologici e digitali.

Con 6,675 miliardi di euro si mira a incrementare il livello di attrattività del sistema turistico e culturale del Paese attraverso la modernizzazione delle infrastrutture, materiali e immateriali. Gli investimenti previsti per la Cultura ammontano nel complesso a 4,275 miliardi di euro a cui si sommano nel Fondo Complementare gli investimenti del Piano Strategico Grandi attrattori culturali, per 1,460 miliardi di euro, finalizzati al finanziamento di 14 interventi di tutela, valorizzazione e promozione culturale.

Di particolare rilevanza è l'*Investimento 3.1: Sviluppo industria cinematografica (Progetto Cinecittà)*, avente l'obiettivo di potenziare la competitività del settore cinematografico e audiovisivo italiano. Il Progetto è finalizzato all'attenuazione dell'impatto sociale ed economico della crisi con l'obiettivo del potenziamento di crescita economica, occupazionale e competitività, anche agendo sulla formazione, con tre linee di intervento: (i) potenziamento degli studi cinematografici di Cinecittà gestiti da Istituto Luce Cinecittà SRL – società in cui il Ministero dell'Economia delle Finanze detiene il 100% della partecipazione e il Ministero della Cultura esercita i diritti del socio – per migliorare il livello qualitativo e quantitativo dell'offerta produttiva, aumentare la capacità di attrazione delle grandi produzioni nazionali, europee e internazionali e potersi confrontare con i grandi competitor internazionali; (ii) rilancio delle attività della Fondazione Centro Sperimentale di Cinematografia mediante sviluppo di infrastrutture ("*virtual production live set*") ad uso professionale e didattico tramite *e-learning*, alla digitalizzazione ed alla modernizzazione del parco immobiliare ed impiantistico (iii) rafforzamento delle capacità e delle competenze professionali nel settore audiovisivo legate soprattutto a favorire la transizione tecnologica.



#### 4. IL PNRR NEL PRISMA DELLE PROSSIME RIFORME EUROPEE

(*Francesca Pellicanò*)

Il PNRR, più che la presentazione di una serie di misure di investimento, è soprattutto e prima di tutto un piano di riforma. Le linee di investimento rimarrebbero un elenco a sé stante, privo di rilevanza e di contesto, se non fossero accompagnate da una strategia di riforme volte a migliorare il quadro regolamentare di riferimento e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese.

In linea con le Raccomandazioni della Commissione, le riforme previste dal Piano si focalizzano sulle debolezze del Paese sia in ottica strutturale, sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle conseguenze della crisi pandemica. 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.

In quest'ottica, il PNRR costituisce un fitto reticolo di numerosi aspetti di ricaduta pratica e delle politiche sottese al perseguimento degli obiettivi delineati, talvolta limitandosi solo ad accennare alle future riforme, senza entrare maggiormente nello specifico. È il caso, tuttavia, di temi di primaria rilevanza per il tema del consumerismo, e che vale la pena mettere maggiormente in luce.

Il PNRR, in primo luogo, reca l'espressione di un principio fondamentale su cui ci si augura di poter avere maggiori raggugli in tempi brevi: ci si riferisce alla presentazione del punto relativo alla legge annuale per il mercato e la concorrenza, all'interno del capitolo relativo alle riforme in essere, in cui viene specificato che, in una prospettiva pro-concorrenziale, andrà presa in considerazione anche la regolazione settoriale, mediante un'azione di consolidamento dei poteri delle varie autorità nazionali di regolazione (tra cui è citata anche AGCom) "preservando la loro indipendenza strutturale e funzionale". Un cenno rapido, ma di fondamentale rilevanza per i temi di cui si scrive, soprattutto nella prospettiva di mutamento del contesto regolamentare.

Ci troviamo, infatti, in momento storico di particolare vitalità per quanto riguarda la regolamentazione del settore di riferimento, tra gli interventi di prossimo recepimento delle direttive sui servizi di media audiovisivi e sul diritto d'autore e le proposte di regolamento presentate dalla Commissione europea lo scorso dicembre, ovvero il DSA e il DMA, con un impatto dall'altissimo potenziale decisivo. La recente legislazione europea, come la direttiva sui servizi di media e la riforma del diritto d'autore, contribuisce a garantire una maggiore responsabilità di tutti gli operatori del settore dei *media*, comprese le piattaforme online, nella protezione dei gruppi vulnerabili di utenti dei media, in particolare i minori, rafforzando, nel contempo, i diritti dei creatori europei.

Inoltre, l'impegno europeo è testimoniato anche dalla presentazione di due interventi lo scorso 3 dicembre. In primo luogo, il Piano d'azione per la democrazia europea (EDAP), con l'obiettivo di responsabilizzare chi fornisce contenuti e incentivare un dibattito più inclusivo e pluralista, prendendo in considerazione non solo i fornitori di servizi di media audiovisivi, ma anche le piattaforme di condivisione dei video, per taluni aspetti regolate dalla Direttiva SMAV, e in generale le piattaforme *online*. In pari data, veniva presentato anche il MAP (Media Action Plan), il Piano d'azione per sostenere la ripresa e la trasformazione dei settori dei *media* e degli audiovisivi. La Commissione, prendendo atto che questi settori, così duramente colpiti dalla crisi del coronavirus, sono essenziali per la democrazia, la diversità culturale e l'autonomia digitale dell'Europa, propone tre campi di attività e dieci azioni concrete per aiutare il settore dei *media* a riprendersi dalla crisi, facilitando e ampliando l'accesso ai finanziamenti, attuando la trasformazione stimolando investimenti che consentano di procedere alla duplice transizione digitale e *green*, garantendo nel contempo la futura resilienza del settore, e dotando di maggiori strumenti i cittadini e le imprese europee. Un obiettivo, dunque, vicino ai corrispondenti punti su industria culturale e creativa del PNRR, che si sono esposti nel precedente paragrafo. Ebbene, se così ampia e variegata è la pletora di interventi europei e nazionali, e così vaste e ambiziose sono le sfide che attendono il regolatore, è necessario che a questi sia consentito di operare nelle migliori condizioni di indipendenza, imparzialità e rafforzamento delle competenze, per poter effettuare la migliore azione regolatoria, a vantaggio di consumatori e mercato. Si auspica, quindi, un ruolo di sempre maggior spicco per l'AGCom anche alla luce dei nuovi interventi in corso a livello europeo.



## Bibliografia

BASSAN F., *Potere dell'algoritmo e resistenza dei mercati in Italia. La sovranità perduta sui servizi*, Soveria Mannelli, 2019.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale del 9 marzo 2021.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, I *media* europei nel decennio digitale: un piano d'azione per sostenere la ripresa e la trasformazione.

D.l. 16 luglio 2020, n. 76, "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", G.U. Serie Generale n. 178 del 16-07-2020 - Suppl. Ordinario n. 24.

D.l. 31 maggio 2021, n. 77, "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", G.U. Serie Generale n. 129 del 31-05-2021.

Direttiva 2018/1808/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato. Direttiva n. 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle Comunicazioni Elettroniche

Dossier n. 394/3, Vol. II, 26 luglio 2021 del Servizio Studi del Senato della Repubblica, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOS-SIER/0/1305437/index.html>.

Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico.

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

SALMONI F., *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021.

## Mobilità, transizione ecologica e PNRR: opportunità e nodi critici

*Nella prospettiva del Next Generation EU e del PNRR, il settore dei trasporti è al centro di entrambe le transizioni principali del progetto: quella “digitale” e quella “verde, energetica ambientale”.*

*È sotto gli occhi di tutti che al tema della mobilità sostenibile il Piano nazionale di ripresa e Resilienza dedica spazio e risorse. L’obiettivo è cambiare finalmente il modo di muovere le persone e le merci, riducendo emissioni e congestionamento, impatto sanitario ed economico di un modello basato ancora prevalentemente sulla gomma. Tale occasione non va sprecata.*

*È, infatti, necessario mettere in campo una riforma complessiva, intermodale ed efficace di un settore in cui sia la domanda che la tecnologia cambiano rapidamente. È alto tuttavia il rischio che la strategia di investimenti – se non adeguatamente ponderata – possa risultare già obsoleta quando darà i suoi frutti.*

*Si deve altresì tenere conto che la crisi Covid-19 e il diffondersi delle forme di studio e lavoro da remoto sono tutti fenomeni destinati a cambiare la domanda di mobilità. È probabile che l’idea di un servizio massivo capace di reggere le punte di traffico nei soliti orari tenda gradualmente a cambiare, a vantaggio di una domanda di servizio più flessibile, personalizzata, soprattutto più integrata con tutti i vari mezzi di trasporto.*

*La scelta delle priorità e dell’oggetto degli interventi deve dunque essere ponderata tenuto conto della trasformazione della domanda potenziale di servizi di mobilità sostenibili in domanda reale.*

*Un punto cruciale, per centrare questo obiettivo, riguarda l’individuazione di regole chiare e precise da parte dell’ART: criteri certi per i corrispettivi e la bigliettazione, regolazione della qualità tecnica, stimolo agli investimenti, criteri stabili per le gare, trasparenza, stabilità degli oneri di servizio pubblico. Quando poi regole ve ne sono (ad esempio, la delibera ART 49/2015 aggiornata con del. 154/2019), in materia di gare, corrispettivi, trasparenza e oneri di servizio, il tema diviene l’assenza di strumenti di enforcement adeguati, di una governance efficace nel settore, di meccanismi di finanziamenti adeguati a incentivare programmazione dei servizi e modelli gestionali funzionali alle esigenze dell’utenza.*

*Per definire buone regole e al fine di contribuire al buon esito del PNRR, in una prospettiva di sistema, è necessario altresì che sia assicurata fin dall’inizio una partecipazione non episodica di tutte le parti sociali, sia alla fase della elaborazione dei progetti sia alla fase della loro implementazione. Occorre una forma di confronto strutturato e stabile con le parti sociali e con le principali organizzazioni della società civile, cioè una fitta opera di Community Engagement sia sui principali progetti del piano in tema di trasporti. Tenendo conto dei soggetti attuatori dei vari progetti andranno definite le modalità e le strutture del confronto con le parti sociali, anche prevedendo per i progetti più complessi forme stabili e organizzate di partecipazione (comitati misti o simili).*

*Anche nei trasporti, come nelle altre voci del PNRR, investimenti e riforma complessiva del settore devono camminare insieme.*

**SOMMARIO:** 1. IL FUTURO DELLA MOBILITÀ NEL PNRR. – 2. SPUNTI DI TRANSIZIONE E NODI CRITICI. – 3. UN ESEMPIO: IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. – 4. CONCLUSIONI: REGOLE E RICADUTE SUI CONSUMATORI.

## 1. IL FUTURO DELLA MOBILITÀ NEL PNRR

Il settore dei trasporti è stato oggetto di attenzione in distinte Raccomandazioni del Consiglio europeo almeno sotto due profili: i) la promozione dell'accesso competitivo ai mercati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e alle concessioni per l'accesso ai beni pubblici, ii) e quello degli investimenti per il miglioramento della qualità e sostenibilità delle infrastrutture, per il trasporto intermodale e le iniziative di mobilità sostenibile.

Anche nella prospettiva del *Next Generation EU* e del PNRR, il settore dei trasporti è al centro di entrambe le transizioni principali del progetto: quella "digitale" e quella "verde, energetica ambientale".

La prima tende a scardinare la verticalizzazione della tradizionale catena del valore industriale dei trasporti, incentrata sul controllo simultaneo delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto, e ne trasferisce il valore alle nuove piattaforme aperte e multimodali per la gestione dei nuovi servizi *end to end* di mobilità; la seconda impone il perseguimento dell'efficienza e della sostenibilità degli spostamenti dei beni e delle persone, in ultima analisi l'ottimizzazione della loro durata in funzione del consumo delle risorse ambientali e naturali.

Più nel dettaglio, nel PNRR la missione dotata di più ampio stanziamento di risorse è quella legata alla cosiddetta

"*rivoluzione verde*" e alla transizione ecologica, alla quale è destinato più del 30% dell'ammontare complessivo del Piano.

Questa dotazione dovrebbe consentire di intensificare l'impegno del Paese in direzione degli obiettivi ambiziosi dell'*European Green Deal* e creare nuovi ambiti di crescita e sviluppo. All'interno della missione, un ingente insieme di risorse riguarda la componente dedicata all'efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici, fondamentale per l'abbattimento delle emissioni.

In aggiunta, oltre 18 miliardi di euro verranno dedicati alla componente "transizione energetica" e "mobilità locale sostenibile", per incrementare la quota di energia prodotta da rinnovabili, in linea con gli obiettivi europei, stimolare la filiera industriale, inclusa quella dell'idrogeno, e potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete. Sono altresì previsti investimenti nell'ambito della decarbonizzazione. Si punta, infine, a sviluppare la mobilità sostenibile, potenziando le infrastrutture e le ciclovie e rinnovando in modo deciso il parco circolante del TPL. Al Mezzogiorno è dedicata una quota di investimenti di questa componente pari al 50%.

Quanto alla terza missione del PNRR – ovvero sia la parte più strettamente correlata ai trasporti e alle infrastrutture – la stessa prende le mosse dalla constatazione che le restrizioni imposte dal Governo per il contenimento del contagio pandemico hanno dimostrato come la veicolazione delle merci sul territorio nazionale per il raggiungimento capillare delle strutture di impiego o distribuzione delle stesse, partecipa dei caratteri propri del *servizio minimo e universale*, irrinunciabile per sostenere il Paese e che pertanto è indispensabile, rimuovere i principali ostacoli e superare quelle inefficienze, già di per sé problematiche in condizioni ordinarie, che divengono insostenibili in situazioni di emergenza.

Ciò premesso, la missione si dispiega le linee d'intervento verso due direttrici: la prima, per un valore di poco meno di 30 miliardi, è relativa all'alta velocità ferroviaria e alla manutenzione stradale e prevede la realizzazione di opere in particolare sulla rete ferroviaria per facilitare la mobilità di cittadini e merci e renderla più sostenibile. Accanto a queste opere, sono previsti interventi per la messa in sicurezza e il monitoraggio digitale di viadotti e ponti nelle aree del territorio che presentano le maggiori criticità.

La seconda componente, dedicata all'intermodalità e alla logistica integrata prevede un programma nazionale di investimenti per il miglioramento di competitività e sostenibilità ambientale del sistema portuale, in modo da sviluppare i traffici collegati alle grandi linee di comunicazione europee e valorizzare il ruolo dei Porti del Sud Italia. Strettamente connesso con l'obiettivo di realizzare un efficiente sistema di trasporto è il tema dell'utilizzo delle energie rinnovabili e, al riguardo, il riferimento è qui all'utilizzo della fonte *idrogeno* cui in questo momento è data molta enfasi.

Il dibattito si concentra sugli aspetti della produzione e del trasporto di questa fonte, ma il problema principale è individuare i "consumatori".

Gli ingenti investimenti allocati da altri Paesi europei (e segnatamente la Germania che, in forte ritardo sugli obiettivi europei di decarbonizzazione, ha già stanziato 9 miliardi su un piano complessivo che ne prevede 139) possono contare sulla pre-definizione dell'area di consumo, come ad esempio l'industria chimica. In Italia detta area potrebbe essere individuata nel trasporto pesante e in quello navale.

Per tali ragioni anche il tema delle rinnovabili va affrontato in una ottica sistematica di definizione e sostegno permanente di precise politiche industriali.

Sotto altro aspetto, l'Italia ha un acclarato ritardo infrastrutturale, ma negli ultimi anni nonostante i cicli politici si è finalmente consolidata una visione del complessivo sistema infrastrutturale italiano, delle priorità e dei relativi fabbisogni finanziari. Sono ormai definite le grandi scelte strategiche del Paese: il completamento dei corridoi merci ferroviari dai valichi alpini ai porti del mezzogiorno, il completamento dell'Alta Velocità di rete, i potenziamenti della rete autostradale e della viabilità, gli interventi sulle reti delle metropolitane e del trasporto rapido delle grandi città, porti, aeroporti, grandi interventi di manutenzione straordinaria soprattutto sulla viabilità regionale e provinciale che ha accumulato ritardi enormi negli ultimi 20 anni.

In sintesi, il PNRR rappresenta oggi una spinta ulteriore alla realizzazione in tutto il Paese di soluzioni di mobilità *green* per il post pandemia. Tuttavia, la ripresa e la resilienza del Paese dipendono in modo decisivo dalla dotazione infrastrutturale di cui esso dispone e dall'efficienza dei sistemi a rete che sostengono le attività economiche e sociali. Un investimento rapido e consistente in questo campo, quindi, deve non solo esercitare un rilevante effetto positivo di tipo occupazionale nell'attuale congiuntura, ma contribuire a determinare un miglioramento della competitività della economia e della qualità della vita delle persone e dell'ambiente in cui esse vivono e operano. Trasformare in senso sostenibile le infrastrutture e il sistema dei trasporti, infatti, non solo risulta necessario per il sistema economico attuale e del futuro, ma è indispensabile anche per raggiungere gli obiettivi di riduzione dei gas serra al 2030 previsti dall'Unione europea.

## **2. SPUNTI DI TRANSIZIONE E NODI CRITICI**

Una volta inquadrati i punti cardine della transizione digitale e mobilità contenuti nel PNRR, occorre domandarsi se gli stessi possano – e in che modo – effettivamente rappresentare un punto di arrivo per il conseguimento degli obiettivi di modernizzazione del Paese, transizione *green* ma, soprattutto, di inclusione sociale e territoriale. Quest'ultimo obiettivo è particolarmente sensibile nell'ambito dei trasporti, atteso che proprio lo sviluppo del complessivo sistema – inteso come ammodernamento delle infrastrutture e espansione della mobilità sostenibile – contribuisce a ridurre le disuguaglianze, la povertà e i divari, che impediscono a tutti i cittadini di partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati accettabili.

Ed in questa prospettiva, le misure individuate nella parte del Piano riferibile alla logistica e alle infrastrutture vanno certamente nella giusta direzione, per permettere al settore di svolgere realmente il ruolo di "sistema circolatorio" dell'economia.

Il Piano peraltro è già in fase di attuazione, considerato che è stato pubblicato, nella Gazzetta Ufficiale n. 217 del 10 settembre, il decreto-legge 121/2021 del 10 settembre, c.d. Decreto Infrastrutture e Mobilità sostenibili. In particolare, il provvedimento frutto della presidenza italiana del G20 (si veda penultimo considerando) ha ritenuto sussistente la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni finalizzate a favorire la realizzazione di investimenti volti a migliorare la mobilità tra le diverse regioni e a ridurre il divario infrastrutturale esistente, a promuovere le attività di studio, di ricerca e di sviluppo nel settore della sostenibilità delle infrastrutture e della mobilità, innovazione tecnologica, organizzativa e dei materiali, assicurando, al contempo, nuove forme di intermodalità e di servizi di rete, nonché ad incrementare ulteriormente la sicurezza della

circolazione e delle infrastrutture ferroviarie, autostradali, stradali e idriche, dei servizi di trasporto pubblico locale ad impianti fissi e dei servizi ferroviari regionali.

Con il medesimo decreto è stato istituito anche il c.d. Cismi, *Centro per l'innovazione e la sostenibilità in materia di infrastrutture e mobilità*, che opererà all'interno del ministero per sostenere le attività orientate all'attuazione del PNRR. Al Cismi opereranno 24 ricercatori e tecnologi. Il centro svolgerà attività di studio, di ricerca e di sviluppo nel settore della sostenibilità delle infrastrutture e della mobilità, dell'innovazione tecnologica, organizzativa e dei materiali, in coerenza con le trasformazioni che caratterizzano e caratterizzeranno in futuro i sistemi di trasporto e le infrastrutture.

Sotto il profilo pratico, si deve dunque apprezzare la velocità con la quale il Governo si sta muovendo nell'attuazione del piano.

Sotto altro aspetto, deve rilevarsi che il PNRR – pur riconoscendo l'esistenza di una debolezza cronica del Paese sul fronte dell'accessibilità e delle connessioni e pur mettendo in campo una significativa entità di investimenti pubblici per affrontarla – non guarda in maniera omogenea alle diverse modalità di trasporto, che tutte, grazie alle evoluzioni tecnologiche, sono parimenti in grado, già oggi, anche nella fase della transizione energetica, di dare un contributo per la sostenibilità del comparto.

Dalla lettura del PNRR, emerge ad esempio un eccessivo squilibrio nell'allocazione delle risorse, prevalentemente concentrate sulle opere ferroviarie ad alta velocità e, in particolare, e sugli interventi a favore della componente passeggeri rispetto a quelli sulla mobilità delle merci.

Stupisce altresì l'assenza di incisivi interventi sull'auto elettrica e sono ignorate le infrastrutture di ricarica se non a favore delle stazioni di servizio e solo in minima parte sulle reti urbane.

La quota di mercato italiana di auto elettriche, sebbene in netta crescita nel 2020, è ancora considerevolmente al di sotto della media UE e della maggior parte degli Stati membri: il 4% italiano contro il 10% medio europeo, il 13% della Germania, il 10% di Francia e Inghilterra, il 12% Portogallo.

I piani di ripresa dei principali paesi europei (Germania, Francia, Regno Unito e Spagna) stanno investendo in modo deciso sull'elettrificazione del trasporto su gomma.

Ciò premesso, si nota l'assenza di una voce specifica di investimenti dedicati all'implementazione dell'infrastruttura di ricarica elettrica nazionale, nonostante la Commissione Europea nelle linee guida del *Next Generation EU* ne incoraggi vivamente l'inclusione nei piani di investimento, e la inquadri come uno dei 7 Progetti Faro (*Flagship: "Recharge and Refuel"*).

L'unico (vago ed altamente insufficiente) riferimento nel testo alle infrastrutture di ricarica elettrica è presente nel terzo sottocomponente 1.3, in cui si parla di favorire l'innovazione dell'attuale rete di carburanti (22.000 stazioni) e della necessità di promuovere una rete di ricarica veloce, senza che vengano specificati obiettivi o risorse.

Sulla base di tali presupposti, il *target* di 6 milioni di auto elettrificate al 2030 – stabilito dal precedente Piano Nazionale Integrato Energia e Clima – è seriamente a rischio se non si provvede all'attuazione di misure abilitanti, *in primis* il dispiegamento di una infrastruttura di ricarica adeguata su tutto il territorio nazionale.

Invero, nell'ottica di aumentare il benessere dei cittadini sia in termini di qualità dell'aria e di salute, che in termini di riappropriazione dello spazio e del suono delle città, l'elettrificazione della mobilità cittadina si impernia perfettamente nella nuova visione di centro urbano che sta influenzando i decisori di tutto il mondo: garantire sempre più spazio alla mobilità attiva, dolce e condivisa, al trasporto pubblico all'interno delle città e all'attivazione di nuovi servizi di trasporto.

Il percorso assodato per realizzare il modello di *Smart City* che moltissime metropoli perseguono è quello di potenziare le reti cittadine (della distribuzione elettrica, di trasmissione dati, stradali, del trasporto pubblico locale, di ricarica dei veicoli) e renderle interconnesse soprattutto nei loro nodi di sovrapposizione.

Solo per tale via le città diventeranno delle grandi reti sia di scambio dati fra mezzi e infrastrutture, sia di produzione di energia sia di ricarica dei veicoli che la percorreranno e che si scambieranno fra i suoi nodi, mentre i cittadini vedranno aumentare lo spazio vivibile e in comune e diminuire drasticamente l'inquinamento

atmosferico e acustico, superando i paradigmi di un rifornimento nei soli distributori di carburante, legato ai veicoli ICE e della necessità di un veicolo proprio

Nel complesso, insomma, non è chiaro il criterio con cui siano stati allocati i fondi nell'ambito del PNRR: non c'è (o, almeno, non è resa esplicita) la visione di insieme. In sintesi, il PNRR può essere descritto come il tentativo di trovare un equilibrio tra finanziamenti e riforme: la mobilità sostenibile è fortemente sbilanciata sui primi e non considera le riforme complessive della mobilità con la giusta proporzione.

### 3. UN ESEMPIO: IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

La rilevata assenza di un complessivo quadro d'insieme sulla mobilità, trova riscontro nella assenza di un progetto di riforma organico del trasporto pubblico locale.

Che l'Italia abbia un ritardo nella dotazione infrastrutturale è evidente. Al grande balzo in avanti derivato dalla diffusione dell'alta velocità ferroviaria nel centro nord, non ha corrisposto né uno sviluppo delle ferrovie regionali e locali, né delle metropolitane e tramvie, né uno spostamento del trasporto merci su treno, né la modernizzazione del trasporto pubblico locale con un'età media dei bus dodici anni contro una media europea di sette.

Il tpl (urbano ed extraurbano) è stato a lungo sottofinanziato, in una logica di servizio "povero" e non di una infrastruttura moderna e strategica per le città e le aree urbane. In fondo le *policy* nazionali hanno di fatto spinto l'auto, producendo un paese con uno dei tassi di motorizzazione più alti al mondo. Si consideri al riguardo che l'Italia si attesta tra le ultime in Europa anche per acquisto di autobus elettrici (solo il 5,4% nel 2019).

Ciò premesso deve rilevarsi che i sistemi di trasporto pubblico locale, a livello urbano e regionale, via ferrovia o autobus, saranno fortemente incisi dai cambiamenti strutturali delle abitudini delle persone, specie dopo la pandemia, e dal permanere di forme diverse di lavoro "smart".

Non solo crescerà, come accennato in precedenza, la domanda di servizi di mobilità multimodali integrati, rapidi ed efficienti, ma anche in grado di ridurre i rischi per la salute dei passeggeri.

Come noto, ad oggi, le politiche pubbliche in materia di TPL consistono principalmente nell'imposizione dell'obbligo, tramite specifici contratti di servizio con imprese (pubbliche e private), di fornire servizi di trasporto anche per tratte non commercialmente remunerative (c.d. Servizi OSP), dietro pagamento di un corrispettivo a valere sul "Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL anche ferroviario nelle regioni statuto ordinario".

Nella prospettiva dei progetti di riforma del PNRR rilevano tre evidenze, fornite dai dati dell'Osservatorio sul TPL presso il MIMS, riferiti al periodo pre-pandemia : i) i ricavi da traffico sono mediamente aumentati, ma il numero di passeggeri trasportati è rimasto quasi invariato, ii) la dotazione annua del fondo è rimasta sostanzialmente la stessa, iii) l'elenco dei criteri per la ripartizione del fondo è stato nominalmente modificato ma dalla ponderazione degli stessi emerge come ancora determinante quello dei costi storici, legato alla produzione di treni/KM o Autobus KM.

Sembra opportuno, nell'ottica sopra indicata, riflettere sulle riforme da apportare alle politiche pubbliche di definizione degli obblighi di servizio pubblico e degli interventi finanziari a loro sostegno, lungo, almeno, tre linee di intervento tra quelle possibili:

La prima consiste nell'uso dei dati raccolti dalla bigliettazione elettronica che consentono di costruire modelli predittivi poi integrati di volta in volta sul campo. Investimenti in questa direzione sono ancora minimi, e su questo forse risorse del PNRR potrebbero essere utilizzate. Anche la nominatività dei titoli di viaggio, che le norme sul Covid hanno imposto e le analisi comportamentali possono essere utilizzate per costruire modelli predittivi della domanda, anche a livello interregionale, sui quali fondare la pianificazione e le relative modalità di finanziamento dei servizi di mobilità intermodale e di trasporto urbano, centrata sul numero di passeggeri

trasportati, sui servizi resi anche in termini di protezione della salute e non più sui mezzi di trasporto e la produzione di treni/km o autobus/km.

La seconda riguarda la pianificazione della produzione di servizi di trasporto pubblici locali integrando in modo dinamico le varie modalità, da quelli di linea (ferro e gomma) a quelli pubblici non di linea (taxi) e di mobilità dolce, su cui l'ART insiste almeno da quattro anni.

La terza riguarda la semplificazione della *governance* multilivello e della catena di comando in materia di licenze taxi, NCC, trasporto pubblico locale e regionale via ferrovia che ad oggi sono ripartite, in modo di fatto confligente, tra: comuni, città metropolitane, province e regioni.

Questa rivoluzione ha un potente alleato nelle tecnologie di digitalizzazione.

Su questo specifico aspetto, il Piano finanzia progetti ma non definisce un obiettivo di riforma complessivo, chiaro e strutturato per TPL. Sarebbe stato forse più opportuno – già nel PNRR – rafforzare le reti di collegamento fondamentali su ferro (ferrovie regionali, tramvie, metropolitane), ridisegnando un servizio di TPL più articolato e capace di adeguarsi ad una domanda mutevole, definita e intercettata grazie all'uso della tecnologia.

#### **4. CONCLUSIONI: REGOLE E RICADUTE SUI CONSUMATORI**

All'esito della seppur preliminare analisi della relazione PNRR e mobilità, si possono tratteggiare talune conclusioni in merito alla necessità di definire diversamente le regole del settore della mobilità e le possibili ricadute sui consumatori.

Abbiamo osservato che il PNRR varato dal Governo prevede investimenti per sviluppare un sistema infrastrutturale più moderno, digitale, intermodale tra i diversi sistemi e le diverse reti di trasporto, anche nell'ottica di una maggiore resilienza e sostenibilità, nonché per garantire il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Il Piano per la mobilità sostenibile deve essere "*compliant*" con le strategie dello "*European Green Deal*" che puntano a fare del nostro il primo continente a impatto climatico zero.

Abbiamo altresì osservato che la crisi COVID ha profondamente modificato la mobilità degli italiani. Ma ha anche forzato ad un esperimento sociale senza precedenti sui temi dello *smart working* e dello *smart teaching*. È prevedibile che i comportamenti di mobilità dei viaggiatori nel futuro di medio termine rimarranno stabilmente diversi.

Una nuova normalità che implica non poche conseguenze.

Un uso più intenso del telelavoro probabilmente ridurrà alcuni spostamenti, soprattutto nelle ore di punta, mentre le restrizioni normative e psicologiche ridurranno l'uso del trasporto pubblico nelle città (treni e bus) e del trasporto ferroviario e aereo a livello extraurbano.

È probabile che l'idea di un servizio massivo capace di reggere le punte di traffico nei soliti orari tenda gradualmente a cambiare, a vantaggio di una domanda di servizio più flessibile, personalizzata, soprattutto più integrata con tutti i vari mezzi di trasporto.

Questa rivoluzione della domanda ha un potente alleato nelle tecnologie di digitalizzazione che pure il PNRR finanzia con generosità.

Ma anche la tecnologia corre veloce.

Trazione elettrica, idrogeno, batterie, mobilità condivisa, biocarburanti: è necessario dunque cercare una nuova programmazione dei servizi di trasporto.

In ambito urbano si dovranno verificare le capacità di trasporto "residue" del trasporto pubblico locale, ridefinire servizi minimi e i contributi pubblici necessari sapendo che da un lato diminuiranno i ricavi da traffico e dall'altro non sono più accettabili inefficienze ed extra costi tipici di un mercato poco concorrenziale.

L'occasione delle risorse di *Next Generation EU* non va sprecata. Ma tali risorse devono essere usate bene, con



intelligenza, in un settore in cui sia la domanda che la tecnologia cambiano rapidamente, rischiando quindi di impostare una strategia di investimenti che rischia di essere obsoleta quando tra qualche anno darà i suoi frutti.

L'assenza di un chiaro indirizzo verso l'auto elettrica ovvero l'attenzione rivolta principalmente al trasporto ferroviario AV passeggeri sono due esempi di mancanza di una visione complessiva.

Per le politiche pubbliche si impone quindi una sfida.

La scelta delle priorità e dell'oggetto degli interventi deve essere rivista tenuto conto della trasformazione della domanda potenziale di servizi di mobilità sostenibili in domanda reale.

Un punto cruciale, per centrare questo obiettivo, riguarda l'individuazione di regole chiare e precise da parte dell'ART: criteri certi per i corrispettivi e la bigliettazione, regolazione della qualità tecnica, stimolo agli investimenti, criteri stabili per le gare, trasparenza, stabilità degli oneri di servizio pubblico. Regole in parte già esistenti dal 2015 (delibere ART 49/2015, 48/2017; 16/2018; 120/18; 154/2019) negli ambiti che incidono su identificazione degli obblighi di servizio pubblico, programmazione dei servizi, efficienza, qualità o diritti minimi degli utenti, efficacia, trasparenza. Regole che stanno per essere aggiornate, per tener conto dell'attività delle piattaforme digitali, e che comunque rischiano di essere poco efficaci in assenza di strumenti adeguati di enforcement.

Anche nei trasporti, come nelle altre voci del PNRR, investimenti e riforme devono camminare insieme.

Per definire buone regole al fine di contribuire al buon esito del PNRR, in una prospettiva di sistema, è necessario che sia assicurata fin dall'inizio una partecipazione non episodica e svolta in tempo utile di tutte le parti sociali, sia alla fase della elaborazione dei progetti sia alla fase della loro implementazione. Data la complessità del piano e la sua articolazione territoriale e temporale (5-6 anni) non sono difatti sufficienti interlocuzioni generiche come avvenuto finora.

Occorre una forma di confronto strutturato e stabile con le parti sociali e con le principali organizzazioni della società civile, cioè una fitta opera di *Community Engagement* sia sui principali progetti del piano in tema di trasporti. Tenendo conto dei soggetti attuatori dei vari progetti andranno definite le modalità e le strutture del confronto con le parti sociali, anche prevedendo per i progetti più complessi forme stabili e organizzate di partecipazione (comitati misti o simili).

Ed è qui che deve intervenire una rivoluzione in tema di regolazione: la regolazione classica, per soggetti, non è più praticabile, atteso che l'intervento previsto nel PNRR è di carattere strutturale nel medio-lungo periodo. È necessario un nuovo paradigma regolatorio, non più spurio, fondato su una codificazione generale (applicabile a tutti i settori) e dunque per principi, con applicazioni specifiche (non settoriali, ma in ragione dei singoli prodotti o servizi) che nascono dal mercato, e su un'applicazione generalizzata degli strumenti più efficaci della regolazione (es. *notice and comment*) anche nella fase applicativa del PNRR, da chiunque questa sia realizzata.

In sintesi: le *best practices* sul mercato – indipendentemente dal settore in cui si sviluppano – devono essere assunte dalle Autorità nazionali di regolazione e vigilanza come *benchmark* portati nel consesso delle autorità europee, che elaborano standard tecnici o, quando necessario, proposte alla Commissione UE la quale, se sufficiente, adotta atti esecutivi, altrimenti propone atti legislativi che poi Consiglio UE e Parlamento UE approvano, rendendoli vincolanti.

Il vantaggio del "circolo regolatorio" è che le pratiche migliori sono vincolanti (auto-vincolanti le imprese che le adottano) da subito, o da quando le autorità nazionali e/o europee le propongono, come standard o linee-guida.

Ed in questa direzione sembra muoversi l'Autorità dei trasporti che, almeno per alcuni temi, ha abbandonato l'approccio verticale per ricorrere ad una regolazione di carattere trasversale.

Il riferimento è, ad esempio, al tema della sostenibilità ambientale.

Nel settore autostradale è stata introdotta una serie di strumenti che concedenti e concessionari possono

utilizzare al fine di promuovere una mobilità su gomma di merci e passeggeri più sostenibile dal punto di vista ambientale. Nel settore aeroportuale sono state elaborate misure regolatorie volte a promuovere la sostenibilità ambientale del trasporto aereo, prevedendo in particolare la possibilità per i gestori aeroportuali di adottare modulazioni o articolazioni tariffarie che perseguano finalità di tutela ambientale, una maggiorazione della remunerazione dei gestori per investimenti correlati alla difesa dell'ecosistema, un meccanismo di premi/penalità che incentiva la riduzione dell'impatto sull'ambiente delle infrastrutture aeroportuali oggetto di affidamento.

Nel settore portuale, le prime misure di regolazione hanno introdotto metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, rispettando principi di tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

Dalla prospettiva del consumatore la rivoluzione si osserva nella progressiva digitalizzazione dei servizi rivolti agli utenti e nella considerazione delle esigenze complessive del cittadino.

La disintermediazione dei servizi, che caratterizza l'era digitale, moltiplica i canali attraverso i quali consumatori e utenti informati orientano i propri comportamenti e assume valore sociale e la domanda per singola modalità di trasporto si trasforma in domanda di servizi integrati e multimodali. I passeggeri richiedono un unico titolo di viaggio per i loro spostamenti; per le imprese è fondamentale l'integrazione tra infrastrutture e servizi complementari pienamente interoperabili.

Anche da questa prospettiva, la regolazione non deve guardare alla singola modalità di trasporto ma al cittadino – posto al centro dell'attività di regolazione – fruitore di una mobilità *door to door*.

Nell'esercizio delle funzioni e dei poteri attribuiti dalla legge, l'Autorità dei trasporti può incidere – ed incide – sugli assetti di settore e sulle imprese attraverso una pluralità di interventi che mirano alla qualità del servizio, all'efficienza e all'individuazione delle tariffe dei servizi.

L'Autorità deve concorrere al perseguimento di tutti questi obiettivi, sia attraverso l'adozione di misure dirette, sia attraverso misure in grado di accogliere e rendere operativi i criteri decisi dal Legislatore nel PNRR.

## Banca d'Italia e PNRR. Il sistema bancario e il Piano nazionale di ripresa e resilienza

*Il presente lavoro analizza il ruolo centrale di cui il sistema bancario è stato investito nella fase acuta della pandemia per favorire immissione di liquidità sul mercato. L'eccezionalità del momento ha comportato l'emergere di nuove sfide per il sistema bancario. In tale contesto il PNRR avrebbe potuto rappresentare l'occasione per favorire lo sviluppo soprattutto tecnologico in questo settore. La scelta compiuta appare invece diversa e sembra basarsi sulla considerazione che il sistema bancario potrà beneficiare della complessiva ripresa dell'economia. Nonostante l'assenza di riferimenti al sistema bancario nel PNRR, sono molte nel settore le spinte verso obiettivi che animano il piano, in particolare in materia di digitalizzazione e sostenibilità ambientale. Viene dunque analizzato il contributo che il settore bancario potrà dare al raggiungimento degli obiettivi fissati nel PNRR.*

**SOMMARIO:** 1. SUL RUOLO DEL SISTEMA BANCARIO NELLA PRIMA FASE DELLA PANDEMIA. – 2. LE SFIDE FUTURE PER IL SISTEMA BANCARIO. – 3. LA SOLUZIONE DEL PNRR. – 4. IL CONTRIBUTO DEL SETTORE BANCARIO AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PNRR.

### 1. SUL RUOLO DEL SISTEMA BANCARIO NELLA PRIMA FASE DELLA PANDEMIA

(Saverio Bellocchio)

La pandemia da COVID-19 e le conseguenti misure attuate nel Paese per interrompere la catena di diffusione del virus hanno provocato il rallentamento e/o il blocco delle attività commerciali, riversandosi in un'importante crisi di liquidità per imprese e famiglie. Sin dalla primissima fase della pandemia (marzo 2020) il Governo è intervenuto con misure eccezionali volte a mitigare l'improvviso deterioramento delle condizioni finanziarie dei privati.

La principale misura di sostegno per le famiglie è rappresentata dal rafforzamento del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa. I titolari di mutui su prima casa del valore massimo di 400.000 euro in difficoltà economica a causa del COVID-19 possono usufruire di una sospensione per 18 mesi delle rate in scadenza nel 2020 e della partecipazione diretta del Fondo al pagamento degli interessi maturati in pendenza della moratoria. Nell'ottica di snellire e velocizzare l'accesso al Fondo, la l. n. 40/2020 di conversione del decreto Liquidità ha disposto che le banche, previa verifica della regolarità della domanda, potessero procedere autonomamente alla concessione della moratoria, senza la preventiva decisione della Consap, società controllata dal MEF e incaricata di gestire l'accesso al Fondo.

Il pacchetto di misure adottato a favore delle imprese e dei professionisti prevede da un lato una moratoria straordinaria su un ampio spettro di crediti in essere di PMI, micro-imprese e lavoratori autonomi, dall'altro garanzie pubbliche fornite agli intermediari sulle nuove richieste di finanziamento da parte delle imprese. Per le imprese con un numero di addetti fino a 499 il programma, che prevede tre tipi di garanzie gratuite, è gestito dal FCG, con quota del finanziamento coperto pari almeno al 90 per cento dell'importo richiesto. Per le grandi imprese la garanzia è fornita da SACE, con una copertura del finanziamento che va dal 90 al 70 per cento in base al numero dei dipendenti e al fatturato annuo.

In questo contesto fortemente emergenziale, nel predisporre tali misure lo Stato ha assegnato un ruolo di primissimo piano al sistema bancario quale veicolo di liquidità verso i privati, condividendo in pieno l'impo-

3. \* Il contributo riflette esclusivamente le opinioni personali degli autori.

stazione espressa dalla Commissione Europea, secondo la quale “Data l’entità della crisi, ci si aspetta che il settore bancario e il sistema finanziario nel suo complesso si impegnino pienamente a sostegno della risposta in termini di politiche pubbliche. Le sfide economiche poste dalla pandemia di Covid-19 possono essere superate solo grazie ad una stretta cooperazione tra soggetti pubblici e privati”.

Il pieno coinvolgimento del sistema bancario sin dalla primissima fase della pandemia è stato possibile anche e soprattutto perché, diversamente dalla crisi economica mondiale del 2007/2008, l’attuale *shock* causato dalla pandemia non deriva dal sistema finanziario. Le prove di stress effettuate dall’Autorità Bancaria Europea hanno restituito un quadro in cui le banche europee sono adeguatamente strutturate per resistere all’urto del COVID-19 e assumere un ruolo chiave nella gestione della crisi di liquidità.

Le istituzioni interne ed internazionali sono inoltre intervenute per garantire un maggiore raggio di azione alle banche nella prima fase della pandemia operando principalmente su due direzioni. Per un verso allentando la stretta sui requisiti patrimoniali, ovvero “evitando che nuovo patrimonio di vigilanza fosse impegnato dai finanziamenti garantiti dallo Stato, escludendo che le banche potessero subire richiami per il mancato rispetto dei loro piani di gestione dei crediti deteriorati, e financo provando a mantenere invariati gli incentivi alla cartolarizzazione dei crediti deteriorati”, nonché precisando che le riserve di capitale e di liquidità possano essere utilizzate per far fronte alle perdite derivanti dall’aumento della rischiosità dei prestiti concessi.

Per altro verso, autorità europee e italiane hanno raccomandato alle banche di attribuire un peso adeguato a scenari basati su prospettive macroeconomiche stabili a lungo termine in sede di rappresentazione dei loro bilanci e, in particolar modo, di valutazione dei propri crediti, onde evitare visioni eccessivamente pessimistiche in costanza di una pandemia in cui è estremamente complesso ottenere informazioni sufficientemente ragionevoli. In quest’ottica è stato altresì chiarito che l’applicazione delle moratorie non determina automaticamente la riclassificazione del credito tra quelli oggetto di concessioni (*forborne exposures*) o deteriorati.

Coerentemente con l’obiettivo di rendere gli istituti bancari ancor più solidi durante la pandemia, la Banca Centrale Europea con raccomandazione del 27 marzo 2020 ha esortato tutte le banche europee ad astenersi dalla distribuzione dei dividendi e da ogni altra operazione volta a remunerare gli azionisti. Dello stesso tenore la dichiarazione dell’Autorità Bancaria Europea del 31 marzo 2020, che predica un approccio moderato e sobrio nella remunerazione degli amministratori e degli alti dirigenti anche per finalità solidaristiche nei confronti dei più colpiti dalla pandemia, a riprova della responsabilità sociale-collettiva che su più fronti è stata richiesta al sistema bancario.

## **2. LE SFIDE FUTURE PER IL SISTEMA BANCARIO**

*(Saverio Bellocchio)*

Il ruolo svolto dalle banche nella prima e più acuta fase della pandemia rende evidente che nel prossimo futuro si assisterà ad una profonda trasformazione del sistema bancario.

Le più recenti stime della Banca d’Italia mostrano che, ad agosto 2021, sono complessivamente circa 2,6 milioni le richieste di moratorie ricevute e approvate dalle banche da marzo 2020, per un importo pari a 278 miliardi di euro. A oltre 188 miliardi ammontano le richieste di garanzie da parte delle PMI per nuovi finanziamenti, a cui si aggiungono le circa 3.000 operazioni per l’erogazione di prestiti garantiti da SACE per un volume complessivo pari a 27,3 miliardi di euro.

Le rilevazioni, se lette unitamente alla scelta operata dallo Stato di non attribuire direttamente ai privati la liquidità, danno atto della immensa mole di dati che si è riversata sulle banche, chiamate a gestire un carico straordinario in una fase di profonda riorganizzazione strutturale e operativa stante l’esigenza di tutelare la salute dei dipendenti e dei clienti che ha favorito la digitalizzazione delle attività. In questo senso la pandemia ben può considerarsi un acceleratore impreveduto della trasformazione digitale delle banche già in atto che ha

dimostrato la capacità delle stesse di adeguarsi celermente alla nuova realtà “da remoto”. Le banche potrebbero ridurre ancora di più il numero di filiali sul territorio nazionale incoraggiando l'*online banking* e riducendo, di conseguenza, i costi per la fornitura dei servizi standard. Contemporaneamente, potrebbero usufruire di una quantità sempre più rilevante di dati sulle abitudini e sulle esigenze dei clienti, la cui analisi con le innovative tecniche di *machine learning* permetterebbe di realizzare prodotti finanziari orientati sulle scelte dei consumatori. Questo consentirebbe al sistema bancario di accrescere sensibilmente la sua competitività nel settore finanziario, accreditandosi quale alternativa agli intermediari non finanziari che fondano la loro capacità di attrarre clienti proprio sull'uso intensivo delle nuove tecnologie per offrire applicazioni e prodotti *customer oriented*. Questo percorso non sembra però essere stato intrapreso con convinzione dal sistema bancario, neanche sul piano associativo. L'inerzia provoca un ritardo che rischia di produrre effetti, già nel medio periodo. La trasformazione digitale andrà di pari passo con le conseguenze dello shock economico che la pandemia da COVID-19 ha provocato. Allo stato attuale, è ipotizzabile un incremento del livello di indebitamento delle imprese e un sensibile aumento del numero dei fallimenti che potrebbe incidere assai negativamente sulle banche in termini di generazione dei profitti, erosione del capitale e offerta di credito. In questo senso è auspicabile che al progressivo ridursi dell'utilizzo delle misure straordinarie predisposte dallo Stato nella prima fase pandemica corrispondano misure per una pronta ed efficace ristrutturazione delle imprese in crisi, garantendo tempi celeri per il recupero giudiziale dei crediti, nonché programmare il rilancio sostenibile delle imprese, favorendo la raccolta di nuovi capitali come valida alternativa all'indebitamento.

Nell'attuale assetto normativo, i fallimenti in Italia si contraddistinguono per durata maggiore e percentuali di recupero minori rispetto alla media europea, mentre le procedure di ristrutturazione dei debiti sono perlopiù strumenti a cui ricorrono imprese di medie e grandi dimensioni con risultati non pienamente positivi: a tre anni dall'avvio della procedura cessa di esistere circa il 30 per cento delle imprese sottoposte a concordato preventivo e oltre la metà delle imprese coinvolte in accordi di ristrutturazione. Anche il mercato dei capitali italiano si dimostra sensibilmente in ritardo rispetto allo sviluppo avutosi nei mercati dei principali paesi europei, sebbene prima del COVID-19 si registrasse una tendenza in aumento soprattutto nel numero delle PMI quotate. Proprio in queste ultime la crisi pandemica ha evidenziato un forte squilibrio finanziario che potrebbe essere superato mediante il ricorso a capitali privati di lungo termine. Tuttavia, la prima ondata della pandemia ha determinato una significativa riduzione del numero di PMI quotate. In questo contesto si potrebbe favorire il ricorso a canali alternativi di finanziamento, quali i fondi di *venture capital* e le piattaforme di *crowdfunding*, attraverso un serio impegno regolatorio che definisca incentivi e vantaggi fiscali connessi all'apporto dei capitali di rischio.

La pandemia, infine, ha reso evidente la centralità della responsabilità sociale delle banche, quale motore dell'economia e dello sviluppo inclusivo e sostenibile. Punto focale nella banca del futuro sarà quello di costruire un ecosistema in cui l'efficienza e la redditività sono il risultato di un disegno più ampio, di integrazione dell'attività di intermediazione nel tessuto sociale. Imprese e privati nella prima fase pandemica hanno riscoperto il valore della fiducia nelle banche. E proprio tale valore andrà rafforzato in uno sforzo teso ad accogliere in percentuali sempre maggiori le richieste del mercato.

## **1. LA SOLUZIONE DEL PNRR**

*(Silvia Digregorio)*

Il PNRR ha accolto le sfide della digitalizzazione, della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, territoriale e di genere, focalizzandosi su 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.

In molti di questi ambiti vi sarebbe stato spazio per interventi dedicati anche al sistema bancario, nel quale

temi come la transizione digitale, ma anche ecologica, diventano via via più rilevanti. Infatti, la digitalizzazione del sistema produttivo (missione 1) avrebbe potuto concernere anche la digitalizzazione del sistema bancario, così come di transizione ecologica (missione 2) si parla anche nelle vivaci discussioni in corso in tema di *green finance* e l'inclusione sociale (missione 5) avrebbe potuto essere declinata anche come maggiore garanzia di accesso al credito per le fasce più deboli della popolazione.

La prospettiva adottata dal PNRR appare, invece, differente. Nel definire i contenuti e i profili più rilevanti delle singole missioni, infatti, non vi sono riferimenti diretti al sistema bancario. Le parole banca o credito, nell'accezione che qui ci interessa, non compaiono mai. Ciò, tuttavia, non sta a significare che il PNRR si sia disinteressato del sistema bancario. Non a caso il Governatore della Banca d'Italia – con riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza – si è espresso nei termini seguenti: “senza eccesso di enfasi, si può concordare con la tesi che dal successo delle riforme e degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che dà attuazione al programma nel nostro paese dipenderanno le opportunità che l'Italia potrà offrire alle nuove generazioni”. La scelta in esso compiuta appare quella di affidare lo sviluppo del sistema bancario alla complessiva ripresa del settore produttivo e all'esito positivo di talune riforme strutturali previste, prima fra tutte quella della giustizia; infatti, un corretto funzionamento del mercato necessita di un settore giustizia efficiente. Lo stesso PNRR dà conto della naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia: qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un'economia tutelata, e non rallentata, da un eventuale procedimento giudiziario.

In particolare, di rilievo per il settore bancario è la volontà di rendere più efficienti i giudizi civili e velocizzare le procedure esecutive. Infatti, sono state individuate correlazioni tra gli effetti dell'efficienza della giustizia, misurata dalla durata delle procedure fallimentari, e l'offerta di credito alle imprese nonché tra gli effetti dell'efficienza dei tribunali sull'indebitamento e gli investimenti delle imprese e sulla presenza di crediti deteriorati. È stato così riscontrato che una maggiore durata delle procedure fallimentari è associata a tassi di interesse più alti e a una minore quantità di credito accordato, in particolare alle imprese più rischiose. L'inefficienza della giustizia è associata, per le imprese più rischiose, a una minore probabilità di ottenere nuovi prestiti, a una leva finanziaria inferiore e a un minore livello di investimenti. La probabilità di osservare crediti deteriorati è più elevata laddove le procedure hanno maggiore durata.

In tale senso il D.L. n. 118 del 2021 ha introdotto la procedura di “composizione negoziata per la soluzione della crisi di impresa” che si ispira alla volontà di fornire alle imprese in difficoltà uno strumento agile per prevenire e risolvere le situazioni di squilibrio economico patrimoniale non ancora irreversibili. L'entrata in vigore della legge delega per la riforma del processo civile, invece, dovrebbe avvenire entro il quarto trimestre 2021, essendo ricompreso tra i 40 traguardi che lo Stato italiano si è prefissato di raggiungere entro la conclusione dell'anno per ottenere la prima tranche di finanziamenti (dopo il prefinanziamento da 25 miliardi erogato in agosto) da 24,1 miliardi, di cui 11,5 miliardi a fondo perduto e 12,6 miliardi a prestito nell'ambito del NGEU. Ad oggi, tuttavia, è stato espresso soltanto il voto favorevole della Camera (e non ancora dal Senato) per la legge delega sulla riforma del processo penale, nulla invece in materia di processo civile.

In ogni caso – una volta approvate le riforme – i benefici sul sistema bancario e finanziario saranno indiretti

## **2. IL CONTRIBUTO DEL SETTORE BANCARIO AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PNRR** *(Silvia Digregorio)*

Anche dopo la conclusione della fase più acuta della crisi sanitaria – in cui le banche hanno rivestito un ruolo fondamentale nell'esecuzione di alcune delle misure congegnate per contenere le conseguenze economiche del c.d. *lock-down* – il settore bancario – seppur non espressamente richiamato nel PNRR, che si è concentrato sulla realizzazione di aspetti ritenuti di interesse prioritario – sta compiendo passi della direzione tracciata

dal NGEU: da un lato il ricorso alla tecnologia e dall'altro l'impulso alla finanza sostenibile.

I cambiamenti, d'altro canto, erano in corso già prima dell'emergenza sanitaria, che – con riferimento alla necessità di digitalizzare il settore – non ha fatto altro che velocizzare fenomeni in atto. Molti servizi del credito sono stati offerti anche dagli operatori con modelli di *business* tradizionali in modalità remota. È importante ora che tale mutamento, legato a situazioni contingenti, rappresenti un definitivo cambio di passo verso la digitalizzazione. La possibilità delle banche di competere con efficacia sul mercato dipenderà anche dalla loro capacità di sfruttare appieno i benefici dell'innovazione digitale e le prospettive di crescita del mercato della finanza sostenibile.

Benché siano stati sollevati dubbi sulla capacità delle banche di adottare soluzioni efficaci, la sfida tecnologica è fondamentale per le banche non solo nella prospettiva di continuare a fornire alla clientela i servizi tradizionali in situazioni nelle quali l'accesso diretto agli sportelli è precluso, ma è legata all'ingresso sul mercato di operatori non bancari e operatori *FinTech* che, attraverso minori restrizioni regolamentari e modelli di *business* tecnologici più efficienti, si stanno mostrando competitori agguerriti. In questo senso la digitalizzazione dei canali di distribuzione potrebbe portare a una riduzione dei costi che le banche sostengono, dunque a una conseguente maggiore competitività delle stesse. Inoltre, il ricorso ai canali digitali consente agli operatori del settore di acquisire anche nuove informazioni e di raccogliere massivamente dati sulla clientela e sui suoi comportamenti; la conseguenza potrebbe essere – se l'opportunità viene correttamente sfruttata – quella di ridurre ulteriormente le asimmetrie informative nella valutazione del merito creditizio, con effetti positivi in termini di inclusione finanziaria per nuovi potenziali clienti delle banche.

Le Autorità di Vigilanza, accanto alla spinta alla digitalizzazione degli operatori tradizionali, stanno manifestando attenzione nei confronti di nuovi operatori e modalità operative innovative. In questo contesto merita attenzione l'introduzione delle c.d. *sandbox* regolamentari ad opera del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 30 aprile 2021, n. 100, attuando la delega prevista dal Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. "Decreto Crescita").

Le *sandbox* regolamentari, di origine anglosassone, consentono la sperimentazione di un'attività disciplinata dalla normativa del settore bancario, finanziario, assicurativo nell'ambito di una costante interlocuzione con l'Autorità di vigilanza che può consentire ai promotori di disapplicare alcune norme nella realizzazione del progetto o fornire assistenza nell'interpretazione e nell'applicazione della regolamentazione.

Nell'ambito del Decreto MEF, gli intermediari vigilati e operatori del settore *FinTech* potranno testare, per un periodo di tempo limitato, prodotti e servizi tecnologicamente innovativi nel settore bancario, ma anche finanziario e assicurativo, beneficiando di deroghe *ad hoc* dall'applicazione della normativa di settore. In particolare, la sperimentazione consentirà la definizione di requisiti patrimoniali ridotti, adempimenti semplificati e proporzionati alle attività che si intende svolgere, tempi ridotti delle procedure autorizzative e definizione di perimetri e limiti di operatività. Nel caso in cui la sperimentazione dia esito positivo, le Autorità potranno prevedere modifiche della propria regolamentazione tali da consentire la prosecuzione delle attività anche fuori dalla stessa. Questo meccanismo consentirà la definizione di una regolamentazione *tailor-made*, volta a limitare i rischi delle nuove attività senza, tuttavia, frenare lo sviluppo tecnologico.

Per altro verso è interessante vedere come la spinta alla digitalizzazione sia fatta avendo presenti anche le istanze e le esigenze di tutela dei consumatori. Infatti, il Decreto ministeriale n. 100 insieme all'introduzione della *sandbox* regolamentare disciplina il funzionamento del Comitato *FinTech* con funzioni di indirizzo per favorire lo sviluppo della tecno-finanza. Tale Comitato per l'approfondimento di specifiche tematiche di interesse, potrà anche consultare associazioni di categoria, ivi incluse quelle dei consumatori, così riconoscendosi anche in questo ambito l'importanza del contributo che può venire anche dagli utenti finali di tali servizi. È auspicabile che tutto ciò si traduca in un coinvolgimento a maggiore possibilità di accesso ai servizi bancari e in una riduzione dei costi per i consumatori.

L'altra sfida che il settore bancario è chiamato a cogliere è quella della finanza sostenibile. Con l'espressione ci si riferisce alla considerazione di fattori ambientali, sociali, di *governance* (*environmental, social and gover-*



nance, c.d. ESG) nell'assunzione di decisioni di investimento nel settore finanziario, che dovrebbero condurre a investimenti a lungo termine in attività economiche sostenibili.

Nella lotta al cambiamento climatico e considerati gli effetti economici che questo ha, anche il settore finanziario può fare la sua parte. È stato osservato che "l'attività economica è al tempo stesso causa e vittima dei cambiamenti climatici". Ne è causa attraverso l'utilizzo di energia di origine fossile, ma ne subisce anche l'influenza, poiché i cambiamenti climatici impattano sulle attività umane. Rifondare il modello di sviluppo in senso sostenibile è un obiettivo che gli intermediari possono raggiungere con modalità differenti: riallocando i propri portafogli di investimenti attraverso strategie di investimento sostenibili, finanziando direttamente progetti o società c.d. *green* oppure attraverso consulenze volte a gestire i rischi finanziari legati a fattori ambientali. In questo contesto le banche centrali stanno iniziando a compiere passi rilevanti. Già nel 2017 era stato creato il *Network for Greening the Financial System* (NGFS), una rete globale di banche centrali e autorità di supervisione che promuove la condivisione di esperienze e delle migliori pratiche in tema di gestione dei rischi ambientali; inoltre, nel novembre 2021 la BCE ha pubblicato il testo definitivo della *Guida sui rischi climatici e ambientali per le banche*, recante le aspettative di vigilanza in materia e che rappresenta il punto di partenza per un'interlocuzione con gli intermediari sul tema. Si tratta dei primi importanti passi verso l'obiettivo di crescita sostenibile che permea il PNRR e l'agenda dell'Unione Europea.

## Bibliografia

- ANGELINI P. - GOBBI G., *Iniziativa della Task Force per la liquidità del sistema bancario nell'emergenza sanitaria*, Roma, 15 aprile 2020.
- BALASSONE F., *Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza* (Doc. XXVII, n. 18), Camera dei Deputati, Roma, 8 febbraio 2021.
- BERNARDINI E. - FAIELLA I. - LAVECCHIA L. - MISTRETTA A. -- NATOLI F., *Banche centrali, rischi climatici e finanza sostenibile*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 608, Banca d'Italia, marzo 2021.
- BUSCEMI G. - NARIZZANO S. - SAVINO F. - VIGGIANO G., *L'impatto della crisi da covid-19 sull'accesso al mercato dei capitali delle PMI italiane*, *Note Covid-19*, Banca d'Italia, 12 gennaio 2021.
- CARDILLO S. - GALLO R. - GUARINO F., *Main challenges and prospects for the European banking sector: a critical review of the ongoing debate*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 634, luglio 2021.
- DANOVI A. - DONATI J. - FORESTIERI I. - ORLANDO T. - ZORZI A., *IBID.*, - CARPINELLI L., CASCARINO G., GIACOMELLI S. - VACCA V., *La gestione dei crediti deteriorati: un'indagine presso le maggiori banche italiane*, in *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza*, n. 311, febbraio 2016.
- DE VINCENZO A., *Audizione sulle tematiche relative allo squilibrio della struttura finanziaria delle imprese italiane che rischia di essere determinato dalla pandemia da Covid-19*, Roma, 18 marzo 2021
- DIPACE R., *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 4, 1° dicembre 2020, p. 903.
- FERRARI A. - NISPI LANDI V., *Whatever it takes to save the planet? Central banks and unconventional green policy*, in *Temi di discussione*, Banca d'Italia, n. 1320, febbraio 2021.
- GRASSI L., *Cos'è il Sandbox e perché può aiutare le startup Fintech in Italia*, 24 aprile 2020, consultabile presso [https://blog.osservatori.net/it\\_it/sandbox-italiano-aiutare-startup-fintech](https://blog.osservatori.net/it_it/sandbox-italiano-aiutare-startup-fintech).
- KPMG, *Covid 19: gli impatti sul sistema bancario*, 27 marzo 2020, consultabile presso [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com)
- MAGGIOLINO M., *Appunti sul ruolo delle banche ai tempi del COVID-19*, in *Rivista delle società*, 2020, n. 2-3.
- MUSSO G., *Il PNRR è appena iniziato e c'è già molto da fare*, 3 settembre 2021, consultabile presso <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-pnrr-e-appena-iniziato-e-c-e-gia-molto-da-fare>.
- PERRAZZELLI A., *L'accelerazione digitale del sistema finanziario: nuove sfide per il mercato e per le autorità*, intervento nell'ambito del webinar *Open finance: il futuro del banking a portata di mano*, Associazione CIVITA – CBI, 25 febbraio 2021.
- PERRAZZELLI A., *What to regulate? How to regulate? Who should regulate?* intervento nell'ambito del webinar organizzato dall'Associazione Europea per il Diritto Bancario e Finanziario, 20 novembre 2020.
- Rodano G., *Judicial efficiency and bank credit to firms*, in *Temi di discussione*, Banca d'Italia, n. 1322, marzo 2021
- SABBATELLI I., *COVID-19 e merito di credito*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2020, 5 - *Supplemento*, 60 (commento alla normativa)
- URBANI F., *Rassegna dei principali interventi legislativi, istituzionali e di policy a livello europeo in ambito societario, bancario e dei mercati finanziari*, in *Rivista delle Società*, fasc. 1, 1° febbraio 2021, p. 195.
- VISCO I., *Considerazioni finali*, Roma, 29 maggio 2020, consultabili presso [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

## **Gli obiettivi di transizione del PNRR e il ruolo della finanza ESG**

*I diversi aspetti associati alla transizione ecologica rappresentano una priorità del PNRR e, in quest'ottica, si prospettano cambiamenti significativi sia nelle attività di produzione e consumo di beni e servizi, sia nella vita delle comunità e dei singoli, che creano eccezionali opportunità per lo sviluppo di nuove tecnologie e quindi un terreno particolarmente fertile per investitori e imprenditori.*

*Sebbene il PNRR avrebbe potuto costituire una buona occasione per agevolare tali tipologie di investimenti, le disposizioni in materia sembrano, a prima vista, non decisive per lo sviluppo.*

*Peraltro, gli investimenti pubblici non sono sufficienti per compiere la transizione nei tempi auspicati; da qui la crescente attenzione dedicata alla finanza sostenibile e agli strumenti d'investimento ESG, che a fronte dell'impulso verso obiettivi ecosostenibili portano con sé inevitabili rischi e criticità che legislatori e Autorità di vigilanza sono chiamati a fronteggiare.*

**SOMMARIO:** 1. BREVE ANALISI DEL CONTESTO D'INTERVENTO DEL PNRR E DELLE RELATIVE MISSIONI; PRINCIPALI *FOCUS* TEMATICI DELLA MISSIONE "RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA". – 2. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL PNRR: L'INVESTIMENTO 5.4. DEL PNRR RELATIVO AL "SUPPORTO A *START-UP* E *VENTURE CAPITAL* ATTIVI NELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA" E IL "*GREEN TRANSITION FUND*". – 3. L'INTEGRAZIONE DEI FATTORI ESG NELLE SCELTE D'INVESTIMENTO E LO STIMOLO ALL'INCANALAMENTO DEI FLUSSI DI CAPITALI VERSO INVESTIMENTI ECO-SOSTENIBILI. IL REGOLAMENTO UE 2020/852 DEL 18 GIUGNO 2020, C.D. REGOLAMENTO TASSONOMIA. – 4. LE SFIDE PER L'AUTORITÀ DI VIGILANZA: DAL *GREENWASHING* AL RISCHIO DI "BOLLE ESG" E DI SOTTOSTIMA DEI TITOLI ESG-NEUTRI.

### **1. BREVE ANALISI DEL CONTESTO D'INTERVENTO DEL PNRR E DELLE RELATIVE MISSIONI; PRINCIPALI *FOCUS* TEMATICI DELLA MISSIONE «RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA»**

*(Susanna Nucera)*

Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) è diretto al conseguimento di due obiettivi fondamentali: riparare i danni economico-sociali derivanti dalla crisi pandemica e, in una prospettiva più generale, contribuire ad affrontare le debolezze strutturali dell'economia italiana, relative, segnatamente, ai divari territoriali, al basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, alla debole crescita della produttività e ai ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione, nella ricerca.

Secondo quanto illustrato dal Ministro dell'Economia al Consiglio dei Ministri del 24 aprile 2021, può ravvisarsi un ulteriore e significativo obiettivo: la c.d. transizione ecologica.

Con "transizione ecologica" si intendono tutte quelle politiche territoriali, ambientali ed energetiche finalizzate ad avvicinare il Paese ad uno stato di virtuoso utilizzo di energie rinnovabili, mediante l'adozione di strategie a tutela dell'ambiente e della transizione energetica; in altri termini, quindi, misure tese alla produzione di energia pulita, rinnovabile e a basso impatto ambientale.

La transizione ecologica, precisamente, dovrà essere attuata mediante la riduzione di emissioni di gas clima-alteranti (in linea con gli obiettivi del *Green Deal* europeo), il miglioramento dell'efficienza energetica delle filiere produttive, degli insediamenti civili e degli edifici pubblici e la qualità dell'aria nei centri urbani e delle

acque interne e marine e, infine, mediante la promozione della “bellezza” del Paese, anche per consolidare la capacità di attrazione di flussi turistici e le potenzialità dell'enorme patrimonio storico, culturale e naturale. In particolare, la Missione 2, rubricata “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, è improntata alla regolamentazione e tutela di quattro *focus* tematici principali: l'economia circolare e l'agricoltura sostenibile, l'energia rinnovabile, l'idrogeno, la rete e la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici e la tutela del territorio e della risorsa idrica. Tale Missione, invero, coerentemente con il *Green Deal* europeo, comprende, anzitutto, interventi per l'agricoltura sostenibile e l'economia circolare, programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili, per lo sviluppo della filiera dell'idrogeno e la mobilità sostenibile; in secondo luogo, azioni volte al risparmio dei consumi di energia tramite l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato; infine, iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, la riforestazione, l'utilizzo efficiente dell'acqua e il miglioramento della qualità delle acque interne e marine.

Sul presupposto che il PNRR presenta, come punto focale, lo sviluppo della transizione ecologica e volgendo segnatamente l'attenzione alle misure *ad hoc* adottate, può evidenziarsi quanto segue.

In primo luogo, con riguardo all'ambito dell'economia circolare e dell'agricoltura sostenibile, sono stati allocati cinque miliardi sul riciclo dei rifiuti urbani, con l'obiettivo di raggiungere almeno il 55% entro il 2025, il 60% entro il 2030, il 65% entro il 2035 e una limitazione del loro smaltimento in discarica non superiore al 10% entro il 2035. L'intento è valorizzare anche la filiera agroalimentare sostenibile, migliorando la competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni climatico-ambientali. Rispetto alla versione originaria (c.d. Conte), quella attuale (c.d. Draghi) appare più ridotta nel suo ambito di intervento e, soprattutto, circoscritta alla “sola” gestione dei rifiuti, senza l'introduzione di vincoli e soprattutto senza un vero e proprio passo decisivo verso una reale economia circolare, intervenendo strutturalmente sulla produzione dei rifiuti (*packaging*, uso materiali di recupero o scarto, ecc.).

Il settore dell'energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, è una delle componenti più rilevanti del Piano, con uno stanziamento di 23,8 miliardi destinato alle politiche di decarbonizzazione per incrementare la quota di energie rinnovabili. L'attuale *target* italiano per il 2030 è pari al 30% dei consumi finali, rispetto al 20% stimato per il 2020 in via preliminare.

All'efficienza energetica e riqualificazione edifici, il PNRR destina 15 miliardi, per l'efficientamento energetico di edifici pubblici e privati, in maniera particolare finanziando sino al 2023 l'Ecobonus al 110% per l'edilizia residenziale.

Infine, quanto alla tutela del territorio e della risorsa idrica, il Piano impegna 15 miliardi per una serie di misure volte alla protezione del territorio, alla luce dei cambiamenti climatici e delle fragilità idrogeologiche del paese. Prevede inoltre un sistema integrato di monitoraggio e previsione dei rischi, con sensori, dati satellitari ed elaborazione analitica delle informazioni, con l'ulteriore obiettivo di redigere un piano di ripristino di aree protette.

Possono quindi fissarsi alcune considerazioni preliminari.

Se, da un lato, con l'adozione del PNRR il governo ha assunto impegni significativi con riguardo alle misure da adottare per la neutralità climatica, dall'altro lato gli impegni sono attualmente limitati a investimenti e misure parziali, probabilmente insufficienti. Il Piano, infatti, dovrà essere accompagnato da altre riforme, finalizzate ad attuare il cambiamento del modello di economia, da lineare a circolare, e a favorire una fiscalità ecologica.

Queste riforme richiedono capacità, rapidità, competenza, coesione sociale e coordinamento tra il governo e l'iniziativa sui territori, “uno sforzo corale di coordinamento e programmazione delle politiche per la transizione ecologica che troverà la sua sintesi nel comitato interministeriale appositamente costituito presso la Presidenza del Consiglio”

Per conseguire e mantenere una nuova cultura ecologica, tale transizione richiederà il superamento di diversi assunti di principio; infatti, se, in passato, si poteva sostenere il principio secondo cui “più è meglio”, sembrerebbe oggi potersi giungere alla conclusione diametralmente opposta: dall'*aumento* dei consumi di energia

pro capite quale indicatore di progresso, si deve passare alla crescita del benessere nelle società in cui si riesce ad utilizzare, per ottenere la stessa quantità di beni e servizi, *meno* energia possibile. E lo stesso vale per la materia prima. Edo Ronchi, Presidente della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, ci ricorda che “se dovesse procedere il trend dell’economia attuale, lineare e dissipativa, il consumo mondiale di materiali dovrebbe arrivare a 170-180 miliardi di tonnellate nel 2050: quantità probabilmente non disponibili su questo pianeta e il cui prelievo e utilizzo comporterebbero comunque una distruzione catastrofica del capitale naturale”.

## **2. ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL PNRR: L’INVESTIMENTO 5.4. DEL PNRR RELATIVO AL “SUPPORTO A START-UP E VENTURE CAPITAL ATTIVI NELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA” E IL “GREEN TRANSITION FUND”**

*(Susanna Nucera)*

Muovendo dalla considerazione secondo cui i diversi aspetti associati alla transizione ecologica rappresentano una priorità nei piani di *policy* e di investimento dei principali paesi industrializzati, quale risposta agli effetti tangibili e sempre più dirompenti associati al riscaldamento globale e alla maggiore sensibilità per i temi ambientale, si prospettano cambiamenti significativi sia nelle attività di produzione e consumo di beni e servizi, sia nella vita delle comunità e dei singoli.

Può ritenersi che questi cambiamenti determineranno eccezionali opportunità per lo sviluppo di nuove tecnologie e la proposta di nuovi prodotti e servizi e che, di conseguenza, tale contesto costituisca un terreno fertile per investitori e imprenditori.

Una recente inchiesta del settimanale *The Economist* registra un vero e proprio boom di iniziative e di investimenti a livello globale; per la sola transizione energetica, gli investimenti nel 2020 sono stati stimati in più di 500 miliardi di dollari, oltre la metà dei quali destinata alle energie rinnovabili, con una quota crescente per la mobilità elettrica.

Peraltro, a determinare questo boom di investimenti non vi sono solo i grandi progetti pubblici e privati; la transizione ecologica sta determinando un’esplosione di nuove iniziative imprenditoriali in tutti gli ambiti.

Assume rilievo la quota crescente di *start-up* innovative che ha come obiettivo lo sviluppo di tecnologie *green*. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle iniziative stimulate nelle università italiane nell’ambito dei programmi di sviluppo imprenditoriale, in cui si riscontra da alcuni anni la prevalenza di iniziative *green*, indirizzate alla riduzione dei consumi energetici e, più in generale, alla salvaguardia dell’ambiente.

Se gli obiettivi sono chiari, non lo sono altrettanto le modalità attuative ipotizzate per perseguirli. Come rilevato, “se non difettiamo di creatività e spirito di iniziativa, l’anello nel quale come paese e come regione siamo ancora deboli è quello del sostegno alla crescita di queste iniziative, in particolare il sostegno finanziario”.

Questo sostegno, tuttavia, che non può materializzarsi nei tradizionali prestiti bancari o dei sussidi pubblici, necessiterebbe di capitali di rischio specificamente dedicati a questo tipo di attività: il *Venture Capital*, fondi messi a disposizione da privati, istituzioni o imprese (il *Corporate Venture Capital*), ma sempre gestiti da società con competenze specifiche nella selezione delle *start-up* e nell’accompagnamento allo sviluppo di quelle finanziate. Questo tipo di operatori e di fondi esiste anche in Italia (concentrati in gran parte al nord) ma con numeri che sono considerati ancora largamente inferiori alle potenzialità del Paese, in termini non tanto di offerta di fondi, in questo momento abbondante, quanto di complessità del mercato del *Venture Capital*, che richiede una serie di condizioni ancora scarsamente soddisfatte: imprenditori disposti a condividere la proprietà o a cedere la maggioranza al fine di sostenere la crescita dell’impresa (cioè a fare gli imprenditori e non gli investitori); mercati finanziari, in particolare quelli di borsa, sufficientemente sviluppati per consentire agli investitori di uscire dopo qualche anno dai propri investimenti; imprese maggiormente predisposte alla crescita esterna e all’*open innovation* attraverso l’acquisizione di quote di partecipazione nelle *start-up* innovative.

Il PNRR avrebbe dovuto costituire una buona occasione per agevolare tali tipologie di investimenti; le disposizioni in materia appaiono invece, allo stato, poco incisive.

Il PNRR, infatti, si è limitato a prevedere investimenti a supporto delle *start-up* dirette ad incoraggiare e a stimolare la crescita di un ecosistema di innovazione, concentrato sui settori della transizione verde; precisamente, sono state allocate risorse per 0,25 miliardi di Euro a favore dei settori *green* e a copertura delle diverse fasi di sviluppo, con investimenti nei fondi più rilevanti di *Venture Capital* con *focus green*, così come nelle *startups* e negli incubatori/programmi di accelerazione, affiancando i più rilevanti *VC managers* e operatori del sistema: il c.d. "*Green Transition Fund*".

A tal proposito, occorre muovere dagli investimenti 3.2 e 5.4. relativi al finanziamento di *start-up*.

Quanto al primo, di carattere generale, "la misura è finalizzata ad integrare le risorse del Fondo Nazionale per l'Innovazione, lo strumento gestito da Cassa Depositi e Prestiti per sostenere lo sviluppo del *Venture Capital* in Italia. Attraverso questa iniziativa, implementata dal MiSE, sarà possibile ampliare la platea di imprese innovative beneficiarie del Fondo, finanziando investimenti privati in grado di generare impatti positivi e valore aggiunto sia nel campo della ricerca sia sull'economia nazionale. L'investimento consentirà di sostenere 250 piccole e medie imprese innovative con investimenti per 700 milioni di euro (partecipazione media pari a 1,2 mln di euro)"; la quota assegnata è pari di 300 milioni di euro.

La misura è a carattere "orizzontale", agnostica rispetto a settori specifici, la cui attuazione è affidata già dalla norma, attraverso il Ministero per lo Sviluppo Economico, a CDP *Venture Capital* – Fondo Nazionale Innovazione. Atteso il taglio delle operazioni di investimento stabilito dalla norma (*i.e.*, sostenere 250 "*deal*" con importo medio di 1,2 milioni di euro ciascuno), si suppone che la misura vada a rifinanziare il Fondo Rilancio, veicolo già operativo, comunque dedicandosi necessariamente alla fase *Seed* (investimenti tra 500.000 e 4 milioni di euro su imprese pre-ricavi). Se così fosse, sarebbe dimensionato in modo proporzionato mentre, se fosse rivolto a *startups* di fasi successive, non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo quantitativo di 250 operazioni. Desta poi qualche perplessità il riferimento ai 700 milioni di euro, presumibilmente riconducibile all'idea di un *matching fund* 1 a 2 (1 euro del fondo ogni 2 di privati), peggiorativo rispetto al Fondo Rilancio, che interviene fino 4 a 1.

Per ciò che concerne, invece, il *focus* della transizione ecologica, occorre fare riferimento all'investimento 5.4. della Missione 2, Componente 2, che prevede l'introduzione di un fondo dedicato ("*Green Transition Fund*", c.d. GTF) "con strategia di investimento focalizzata sui settori specifici e a copertura delle diverse fasi di sviluppo, con investimenti nei fondi più rilevanti di *Venture Capital* con *focus green*, in *startups* e incubatori/programmi di accelerazione, affiancando i più rilevanti *VC managers* e operatori del sistema"; la quota assegnata è pari ad Euro 250 milioni.

Si tratta, in tal caso, di una misura "verticale" che prevede la costituzione di un fondo che investa direttamente in *startups* e "solo" indirettamente in fondi di *Venture Capital* e programmi di accelerazione nell'ambito della transizione ecologica.

Se, da una parte, è positiva l'assenza di vincoli di numero di investimenti (come nella misura precedente) e il riferimento alle "diverse fasi di sviluppo", l'importo dello stanziamento appare deludente, per un intervento potenzialmente verticale (e per di più) ampio come la transizione ecologica, anche tenuto conto, da un punto di vista comparatistico, delle esperienze straniere; si pensi, sul punto, che all'estero esistono singole *startup tech* capaci di raccogliere somme simili da fondi privati.

Oltre alla dotazione sottodimensionata rispetto agli obiettivi, domande sorgono sul soggetto attuatore della misura: il Ministero per la Transizione Ecologica, neocostituito, non è ancora del tutto operativo, e in ogni caso, necessiterebbe di un fondo *ad hoc*, come il fondo per il sostegno al *Venture Capital* istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico; ci si chiede, inoltre, con quali competenze e in che forma, si intenda far arrivare sul mercato la dotazione. Si tratta di dettagli solo apparentemente operativi: sono invece decisivi per capire l'effettiva efficacia della misura. Sotto questo profilo, il PNRR è stato definito un "grande libro di cui è scritto tutto l'indice ma non il dettaglio di contenuto dei capitoli".

In conclusione, vi sono margini perché il PNRR si dedichi alle *startup* relative alla transizione ecologica in modo più specifico di quanto non appaia a questo stadio.

### **3. L'INTEGRAZIONE DEI FATTORI ESG NELLE SCELTE D'INVESTIMENTO E LO STIMOLO ALL'INCANALAMENTO DEI FLUSSI DI CAPITALI VERSO INVESTIMENTI ECO-SOSTENIBILI. IL REGOLAMENTO UE 2020/852 DEL 18 GIUGNO 2020, C.D. REGOLAMENTO TASSONOMIA**

(*Andrea Carrisi*)

Obiettivi ecosostenibili, sviluppo economico e loro conciliabilità sono sull'agenda della comunità internazionale non a partire dal diffondersi della pandemia da Covid-19, come pure potrebbe apparire alla luce dell'attuale enfasi comunicativa, ma da molto più tempo. Già il rapporto Brundtland "Our Common Future" del 1987 della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo ammoniva sull'urgenza di adottare strategie per integrare le esigenze economiche e quelle dell'ambiente, definendo in quella sede il concetto di *sviluppo sostenibile*, come quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza impedire che ugualmente possano fare le generazioni future. Anche l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i relativi obiettivi (*Sustainable Development Goals – SDGs*) risalgono al 2015.

Sul fronte europeo, è del 15 maggio 2001 la comunicazione della Commissione *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*. Già vent'anni fa si affermava la necessità di una crescita economica in grado di sostenere il progresso sociale e rispettosa dell'ambiente, con una politica sociale alla base delle prestazioni economiche e una politica ambientale efficace sotto il profilo dei costi. Si è giunti quindi alla presentazione del Green Deal europeo dell'11 dicembre 2019, un percorso a tappe con l'obiettivo di rendere sostenibile l'economia dell'UE, focalizzando l'attenzione sui problemi ambientali e climatici.

Ebbene, il principale ostacolo che si pone sul cammino della transizione verso un'economia più sostenibile è rappresentato dagli insufficienti livelli di investimento. Secondo il *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile* della Commissione Europea, il divario annuo di investimenti per realizzare gli obiettivi climatici ed energetici dell'UE entro il 2030 è di 180 miliardi di euro; ciò significa che la cifra necessaria per il processo di transizione è "superiore ai fondi del bilancio UE e ai fondi pubblici disponibili in generale". Il processo non può quindi fare a meno del sistema finanziario.

Nello stesso senso può leggersi l'intervento del Presidente CONSOB, nel suo consueto *Discorso* al mercato finanziario del 14 giugno 2021. Egli, infatti, non ha mancato di sottolineare gli effetti positivi sull'economia interna delle decisioni prese dalla BCE di acquisto di importanti volumi di titoli pubblici e dalla Commissione europea di sospendere il patto di stabilità e lanciare il *Next Generation EU*; allo stesso tempo, però, ha rimarcato l'opportunità di proseguire la fase di rilancio dell'attività produttiva con l'incentivazione del "capitale di rischio delle imprese al fine di migliorare la loro leva finanziaria e renderle più disponibili a intraprendere nuove iniziative". È oggi necessario concentrarsi sul ruolo che il privato può svolgere nella transizione, anche considerando le istanze produttive "sullo stesso piano di quelle etiche nelle valutazioni dell'equità distributiva". Dunque, gli investimenti pubblici non sono gli unici su cui può e deve far affidamento la transizione in discorso ed in questo modo si spiega la crescente attenzione guadagnata dai criteri ESG a livello istituzionale e nell'approccio legislativo, laddove per fattori ESG si intendono i criteri di natura non finanziaria che misurano l'impatto ambientale (E – *environment*), il rispetto dei valori sociali (S – *social*) e di buona *governance* (G). Una adeguata attenzione a questi fattori è potenzialmente vantaggiosa non nel solo contesto dei mercati finanziari ma anche per accrescere la capacità dell'economia reale di resistere ad eventi traumatici e la stabilità dell'intero sistema finanziario.

Sul punto, tra gli atti legislativi è di particolare rilievo il Regolamento UE 2019/2088 relativo all'informativa



sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (c.d. Regolamento SFDR), entrato in vigore il 10 marzo 2021. Il Regolamento, infatti, si pone l'obiettivo di ridurre l'asimmetria delle informazioni relative all'integrazione dei rischi di sostenibilità, di considerare gli effetti negativi per la sostenibilità, nonché di promuovere le "caratteristiche ambientali o sociali, e degli investimenti sostenibili obbligando i partecipanti ai mercati finanziari e i consulenti finanziari a effettuare informative precontrattuali e continuative destinate agli investitori finali". Così, ancora nell'ottica delle politiche sulla sostenibilità e sulla transizione verso "un'economia sicura, climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici, più efficiente in termini di risorse e circolare" è da leggersi il c.d. Regolamento Tassonomia, Regolamento UE 2020/852, entrato in vigore il 12 luglio 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica al citato Regolamento 2019/2088.

L'obiettivo dichiarato è di incanalare gli investimenti privati verso attività sostenibili, mediante l'aumento della fiducia degli investitori nei prodotti finanziari così orientati. L'idea è quella di classificare le attività economiche ecosostenibili nell'Unione Europea sulla base di requisiti giuridici uniformi, per poi giungere, in una seconda fase, alla creazione di marchi.

Per considerare un'attività economica come ecosostenibile e classificarla adeguatamente il Regolamento individua sei differenti obiettivi ambientali – mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi – e una pre-condizione: il rispetto delle norme minime in materia di diritti umani e del lavoro.

Pertanto, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento per stabilire il grado di ecosostenibilità di un investimento, un'attività economica è considerata ecosostenibile se (1) contribuisce "in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali"; (2) non arreca un danno significativo a nessuno degli anzidetti obiettivi ambientali; (3) è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia (quelle in tema di diritti umani e del lavoro); infine, (4) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione (criteri distinti per ogni obiettivo ambientale che consentono di determinare a quali condizioni una attività economica contribuisce al raggiungimento del rispettivo obiettivo). Sui connessi obblighi di trasparenza in capo ai partecipanti ai mercati finanziari, le Autorità di vigilanza nazionali esercitano il controllo "conformemente alla legislazione settoriale".

#### **4. LE SFIDE PER L'AUTORITÀ DI VIGILANZA: DAL GREENWASHING AL RISCHIO DI "BOLLE ESG" E DI SOTTOSTIMA DEI TITOLI ESG-NEUTRI**

*(Andrea Carrisi)*

Dinanzi allo scenario ora descritto, sono molteplici le sfide che si presentano per le Autorità: si va dai rischi di *greenwashing* ai problemi che pongono i processi di revisione esterna delle caratteristiche di sostenibilità degli strumenti finanziari; senza dimenticare le questioni relative alla corretta formazione dei prezzi dei titoli in considerazione del valore della sostenibilità.

Quanto alla c.d. verniciatura verde, ossia alle "pratiche commerciali che descrivono un prodotto finanziario come «verde» oppure «sostenibile», al solo fine di migliorarne l'immagine e renderlo più attraente per gli investitori, anche laddove non rispetti standard ambientali di base", la CONSOB nel richiamo di attenzione n. 1/20 del 12 marzo 2020 ha evidenziato quanto le tematiche ESG siano divenute *driver* per la distribuzione di prodotti/servizi di investimento anche tra gli investitori *retail* e che, in un contesto di asimmetrie informative e spinte competitive, "può accentuarsi il rischio di condotte degli intermediari non allineate alla cura dell'interesse del cliente". Così, l'Autorità ha osservato che – nelle more dell'adozione di una più puntuale regolamentazione – gli intermediari fossero già tenuti a seguire gli orientamenti dell'ESMA sulla *product governance*, giacché in essi è previsto che nell'ambito delle esigenze e degli obiettivi dei clienti, un determinato prodotto



“può essere concepito con caratteristiche particolari per conseguire obiettivi di investimento specifici” quali “*l’investimento verde*” e “*l’investimento etico*”.

L’entrata in vigore lo scorso marzo del Regolamento SFDR e il futuro completamento della disciplina sulla tassonomia dovrebbero ridurre i rischi di *ecologismo di facciata*.

Inoltre, sempre nella prospettiva del superamento del *greenwashing* e secondo un approccio decisamente consumeristico, si segnala la proposta di estensione ai prodotti finanziari sostenibili del marchio *Ecolabel UE*. L’utilizzo di un marchio certificato in questo settore, in effetti, sembrerebbe efficace per una facile riconoscibilità degli investimenti sostenibili anche agli investitori meno esperti e, di conseguenza, per dare impulso alla canalizzazione di risorse verso attività economiche sostenibili.

Altri stati europei si sono già mossi su questo fronte: la Francia con il marchio *SRI* (per gli investimenti socialmente responsabili) e *Greenfin* (per i fondi ambientali impegnati nella transizione ecologica); il Belgio con il marchio *Towards Sustainability* (per prodotti finanziari sostenibili); mentre in Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia e Islanda la già esistente etichetta *Nordic Swan Ecolabel* è stata estesa agli investimenti sostenibili. Problema correlato al *greenwashing risk* è quello relativo ai processi di revisione esterna delle caratteristiche di sostenibilità degli strumenti finanziari, da un lato per il rischio di “accondiscendenti valutazioni del valore facciale delle informazioni fornite”, diremmo conflitto d’interessi, dall’altro per l’adeguatezza delle metodologie applicate per la valutazione. A testimonianza della problematicità di quest’ultimo aspetto, si evidenzia il forte disallineamento delle valutazioni tra le agenzie di *ESG rating*: in un recente studio è emerso che su 5 agenzie analizzate solo nel 61% dei casi (di media, con un *range* tra il 42 e il 73%) i giudizi risultano concordi, a fronte di una sovrapposibilità del 99% delle valutazioni sul merito di credito di *Moody’s* e *Standard & Poor’s*. Alle stesse conclusioni giunge uno studio della Commissione che rimarca le conseguenze di questa “divergenza” o “bassa correlazione” tra *rating*: perdita di credibilità delle valutazioni e contro-incentivi a dislocare capitali verso investimenti sostenibili, soprattutto tra gli investitori *retail*. Sul tema la CONSOB intende intraprendere uno studio comparativo su metodologie e criteri per il rilascio di *rating* di sostenibilità, con una analisi che si concentrerà sui soggetti che producono *rating* di sostenibilità, le agenzie di *rating* del credito, i *data provider* e i produttori di *benchmark*.

Infine, come si diceva, vi sono i problemi di *pricing* dei titoli alla luce dei “valori” ESG. Sull’argomento si è opportunamente rilevato che lo sviluppo della finanza sostenibile non può fare a meno di meccanismi di formazione dei prezzi che tengano conto delle caratteristiche ESG di attività e investimenti e che, però, a ciò si oppone sia la mancanza di una sufficiente quantità di informazioni – cui la Commissione Europea tenta di dare risposta con l’ESAP, un *database* unico europeo di raccolta delle informazioni finanziarie e non finanziarie – sia lo *short termism*, l’orizzonte temporale di breve periodo cui sono orientate le informazioni che i prezzi dei titoli tendono ad incorporare. Accade invece che gli obiettivi ambientali e sociali diano risultati in termini di redditività e di performance sul medio-lungo periodo, motivo per il quale “solo l’allungamento dell’orizzonte temporale di riferimento permette di cogliere i costi, che nel breve periodo paiono solo esterni, della mancata integrazione dei fattori ESG nei processi decisionali aziendali e di investimento”.

Le difficoltà nel *pricing* e il diffuso entusiasmo per la finanza sostenibile – che nel solo 2020 ha condotto gli investitori europei ad investimenti per 233 miliardi di euro, il doppio rispetto al 2019 – inducono a riflettere su possibili rischi di “bolle ESG” e, al contempo, di sottostime degli investimenti “ESG-neutri”.

L’euforica irrazionalità degli investitori ha in sé il rischio di una bolla rialzista da non sottovalutare e che potrebbe ripercuotersi con effetti negativi anche sugli investimenti non orientati verso fattori ESG, falsando il loro reale valore di scambio. In questo senso, è esemplificativa la bolla dei primi anni 2000 delle *dotcom*, la nota bolla speculativa legata allo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche

In conclusione, l’urgenza di procedere con la transizione eco-sostenibile dell’economia e l’opportunità rappresentata dal PNRR, impongono un controllo effettivo ed efficace in sede applicativa e un coordinamento dell’investimento pubblico con quelli privati, provenienti soprattutto dai mercati finanziari. Orientare flussi di

capitali privati e di capitali pubblici verso un obiettivo comune può essere un'importante leva per la transizione; per essa la finanza sostenibile può divenire un volano, purché si agisca tempestivamente sui rischi che, come visto, il mondo ESG porta con sé.

## Bibliografia

- BERG F. - KOELBEL J.F. - RIGOBON R., *Aggregate confusion: the divergence of ESG ratings*, in *MIT Sloan School Working Paper*, 5822-19, 2019.
- BONUCCI M., *Recovery Plan, arriva il Green Transition Fund: investimenti in startup e venture capital green*, in *fasi.eu*.
- BUSCH D. - FERRARINI G. - VAN DEN HURK A., *The European Commission's Sustainable Finance Action Plan*, 2018, in [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3263690](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3263690).
- CARNOVALE G., *Briciole per le startup nel PNRR e DL Sostegni: si deve fare di più*, in *agendadigitale.eu*.
- CHATTERJI K. - DURAND R. - LEVINE D. I., TOUBOUL S., *Do ratings of firms converge? Implications for managers, investors, and strategy researchers*, in *Strategic Management Journal*, 37, 2016.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Study on sustainability-related ratings, data and research*, 2020.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile*, COM (2018) 97 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=IT>.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg, COM/2001/264, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264&from=it>.
- CONSOB, *La finanza per lo sviluppo sostenibile. Tendenze, questioni in corso e prospettive alla luce dell'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione Europea*, 1° giugno 2021, in [https://www.consob.it/documents/46180/46181/fs\\_1.pdf/93c19583-f2cf-446a-81ef-1ffc1f333b47](https://www.consob.it/documents/46180/46181/fs_1.pdf/93c19583-f2cf-446a-81ef-1ffc1f333b47)
- ESMA, *Orientamenti sugli obblighi di governance dei prodotti ai sensi della MiFID II*, ESMA35-43-620 IT, in [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-620\\_guidelines\\_on\\_mifid\\_ii\\_product\\_governance\\_it.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-620_guidelines_on_mifid_ii_product_governance_it.pdf)
- ESMA, *TRV. ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities*, 1, 2021, in [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1524\\_trv\\_1\\_2021.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1524_trv_1_2021.pdf)
- ESMA, *TRV. ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities*, 2, 2021, in [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1842\\_trv2-2021.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1842_trv2-2021.pdf)
- IACOBUCCI D., *L'opportunità da cogliere della transizione ecologica*, in *corriereadriatico.it*.
- JOINT RESEARCH CENTRE – COMMISSIONE EUROPEA, *Development of EU Ecolabel criteria for Retail Financial Products. Technical Report 2.0: Draft proposal for the product scope and criteria*, 2019, in [https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2020-02/20191220\\_EU\\_Ecolabel\\_FP\\_Draft\\_Technical\\_Report\\_2-0.pdf](https://susproc.jrc.ec.europa.eu/product-bureau/sites/default/files/2020-02/20191220_EU_Ecolabel_FP_Draft_Technical_Report_2-0.pdf)
- LUCARELLI S., *Pnrr e ambiente: perché non dovremmo parlare di "resilienza"*, in *ecodibergamo.it*
- MINENNA M., *Investimenti (non troppo) verdi: un boom inarrestabile*, 30 agosto 2021, in <https://www.ilsole24ore.com/art/investimenti-non-troppo-verdi-boom-inarrestabile-AE1CQPf>
- RONCHI E., *Le sfide della transizione ecologica*, Segrate, 2021.
- RUGGIERO G., *La transizione ecologica nel PNRR: bene, ma ora servono riforme*, in *agendadigitale.eu*
- SARTORI F., *Informazione economica e responsabilità civile*, Padova, 2011.
- STELLA RICHTER JR M., *Long-termism*, in *Rivista delle società*, 1, 2021.
- UNITED NATIONS, *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987.

## **Il settore assicurativo tra nuove tecnologie, giustizia e resilienza**

*Il contributo esamina, alla luce di taluni obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, due percorsi di trasformazione che coinvolgono il comparto assicurativo e che risultano fondamentali al fine di accrescere la fiducia dei consumatori nel settore in analisi. La prima evoluzione riguarda l'innovazione digitale che se, da un canto, può determinare maggiore efficienza, pone, d'altro canto, importanti questioni etiche e di salvaguardia degli assicurati. Il secondo cambiamento attiene alla giustizia e, in particolare, all'introduzione di un organismo di risoluzione delle controversie in ambito assicurativo.*

**SOMMARIO:** 1. IL MERCATO ASSICURATIVO: REGOLAZIONE, RESILIENZA, INNOVAZIONE TECNOLOGICA. – 2. LE NUOVE TECNOLOGIE: PROFILI ETICI E INCLUSIONE SOCIALE. – 3. INTERVENTI DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA. – 4. I SISTEMI DI *ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION* E IL LORO RECEPIMENTO NEL MERCATO ASSICURATIVO.

### **1. IL MERCATO ASSICURATIVO: REGOLAZIONE, RESILIENZA, INNOVAZIONE TECNOLOGICA**

*(Veronica Carriero)*

Il settore assicurativo ha, negli anni recenti, avviato un processo di trasformazione digitale nell'ambito del quale l'innovazione tecnologica riveste un ruolo chiave in funzione del miglioramento dell'efficienza e riduzione dei costi.

La pandemia da Covid-19 ha peraltro determinato un'accelerazione nel ricorso alle forme di intelligenza artificiale (AI) in tutti i settori dell'economia. Digitalizzazione e innovazione costituiscono inoltre "assi strategici" nello sforzo di rilancio del Paese delineato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (v., in particolare, p. 13). Le innovazioni più rilevanti nel segmento in esame sono, come evidenziato dall'EIOPA, l'*Internet of Things* (IoT), la telematica, la *Big Data Analytics* (BDA), l'intelligenza artificiale (AI), la *Machine Learning* (ML), i *chatbots* e *robo-advice*, le tecnologie *Distributed Ledger*, i contratti *smart*, l'assicurazione *peer-to-peer* (P2P) o *on demand*, il *cloud computing*.

Le novità tecnologiche possono influire sulla catena di valore dei servizi assicurativi comportando talvolta il coinvolgimento di imprese *start-up* attive nel settore delle nuove tecnologie, società *Big Tech*, *platform* o *cloud providers*, mediante forme di cooperazione ovvero mediante esternalizzazione di servizi da parte degli intermediari tradizionali.

Tuttavia, è stato evidenziato come in Italia gli investimenti delle compagnie assicurative nel settore dell'*Insurtech* non siano ancora vicini alla media europea. Sebbene aperte alle collaborazioni, le industrie assicurative italiane ricorrono in misura prevalente a soluzioni sviluppate internamente piuttosto che a *start-up Insurtech*.

## 2. LE NUOVE TECNOLOGIE: PROFILI ETICI E INCLUSIONE SOCIALE

(Veronica Carriero)

I nuovi ecosistemi offrono all'industria assicurativa e ai consumatori numerose opportunità, soprattutto in termini di riduzione dei costi operativi e offerta di prodotti e servizi destinati e "ritagliati" (*targeted/tailored*) sulle esigenze degli utenti, migliorano la c.d. *customer experience* e, in ultima analisi, possono contribuire a promuovere l'inclusione finanziaria (la quale, intesa in termini ampi come inclusione sociale, costituisce asse strategico e missione del PNRR).

D'altro canto, tuttavia, le innovazioni richiamate pongono all'attenzione dei legislatori e delle Autorità di vigilanza importanti questioni sistemiche/prudenziali e di protezione dei consumatori, tanto in termini di emergenza di nuove insidie, quanto in termini di trasferimento di rischi preesistenti.

Da un punto di vista sistemico, l'ampio coinvolgimento di *providers* terzi che rivestono ruoli chiave nel servizio offerto dagli intermediari tradizionali può compromettere la stabilità finanziaria del sistema in caso di difficoltà/dissesti/fallimenti che interessino i primi. La questione appare particolarmente delicata e complessa nelle ipotesi in cui gli *outsourcing partners* e/o i *providers* terzi siano entità attive sul piano internazionale. Da sottolineare inoltre il rischio che attività collaterali a quella assicurativa (che è sottoposta ad una regolamentazione stringente e pervasiva) vengano spostate fuori dal perimetro regolatorio nonché, come conseguenza della frammentazione della catena di valore, l'affievolimento dell'efficacia dell'attività di supervisione. A tal proposito, gli *innovation facilitators* come la *sandbox*, utili alla condivisione dell'*expertise* tecnologica in ambienti protetti e sotto il controllo delle Autorità di vigilanza, potrebbero rivelarsi particolarmente efficaci al fine di promuovere il dialogo e il confronto con le Autorità.

Sotto il profilo della protezione dei consumatori, l'innovazione digitale impone di considerare i rischi in termini di protezione e portabilità dei dati, conflitti di interessi occulti, consulenza inadeguata, difficoltà per il cliente di intendere la reale allocazione dei rischi, fenomeni di sotto/sovra-assicurazione, esclusione finanziaria, *concerns* di natura etica (sui quali, in particolare, v. *infra*). Risulta evidente come, osservando il fenomeno dall'angolo visuale dei consumatori, una fruizione equilibrata e corretta degli ambienti digitali non possa prescindere dal raggiungimento di un adeguato livello di alfabetizzazione digitale che assume peraltro un ruolo centrale nell'ambito del PNRR italiano, il quale infatti prevede, nella Missione 4 (si v., ad esempio l'iniziativa tesa alla creazione di un *Digital Education Hub*), interventi volti a supportare i cittadini nello sviluppo di competenze digitali di base. Ciò è tanto più urgente ove si consideri che il consumatore assicurativo diventerà esponenzialmente più "digitale" nei prossimi anni. La mancanza di adeguata alfabetizzazione finanziaria e digitale se, da un canto, lascia indietro potenziali clienti, ampliando il divario conoscitivo tra utenti e imprese, finisce, d'altro canto, per costituire anche un freno alla corretta evoluzione del settore. È stato infatti evidenziato come la carenza di una *digital (financial) literacy* in capo ai consumatori possa essere considerata come una barriera allo sviluppo del *robo-advice*: gli utenti con un livello più basso di alfabetizzazione digitale sono meno fiduciosi e sicuri nell'utilizzo dell'automazione nel servizio di consulenza, prediligendo l'interazione personale e tale mancanza di fiducia scoraggia gli investimenti degli intermediari nel *robo advice*.

Le nuove tecnologie determinano notevoli impatti sulla società e generano nuove aspettative/abitudini nella platea dei consumatori. Il ruolo dell'etica e della fiducia in tale processo risulta cruciale. L'etica e la fiducia hanno un peso notevole nel mondo della finanza in genere: come infatti è stato efficacemente scritto, l'atto di porre i nostri *assets* nelle mani di un terzo (consulente bancario o intermediario assicurativo) richiede fiducia e tale osservazione induce a considerare l'importanza del profilo etico nello sviluppo delle competenze professionali, così come – non a caso – anche evidenziato dal PNRR italiano per quanto concerne la formazione del personale delle amministrazioni pubbliche (p. 59). La fiducia nei c.d. *credence goods* è, invero, un bene immateriale rappresentativo della qualità del prodotto. Presuppone il possesso, da parte del fiduciario, di elevati *standards* reputazionali faticosamente conquistati nel periodo medio – lungo in misura inversa alla

facilità della loro immediata dispersione. Concorrono, a tal fine, molteplici fattori non sempre e non soltanto patrimonialmente rilevanti.

Anche l'innovazione in ambito finanziario pone peraltro importanti questioni che rilevano sul piano dell'etica. Essa delinea infatti nuove situazioni nell'ambito delle quali le regole di correttezza delle condotte, così come le prassi, sono incerte e presentano uno sviluppo lento. I nuovi contesti talvolta determinano una diversa allocazione degli incentivi e dei rischi/responsabilità; inoltre, poiché i processi innovativi sono talvolta complessi e opachi, potrebbe risultare difficile percepirne i rischi, con il risultato di restare "prigionieri" di trasformazioni ardite, che imporrebbero una migliore ponderazione rischi/benefici. Sulla scia delle iniziative europee tese a promuovere uno sviluppo etico e leale dell'intelligenza artificiale nella società, l'EIOPA ha elaborato sei principi in tema, i quali tengono conto delle peculiarità del settore assicurativo e fissano i pilastri in materia di etica e intelligenza artificiale. I principi sono: proporzionalità, correttezza e non discriminazione, trasparenza e comprensibilità, controllo umano, corretta *governance* dei dati e delle archiviazioni, solidità dei sistemi e della *performance*.

### 3. INTERVENTI DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA

(Veronica Carriero)

L'Autorità di vigilanza italiana sul settore assicurativo continua a prestare grande attenzione al tema dello sviluppo delle tecnologie digitali, dei rischi cibernetici e dell'intelligenza artificiale secondo principi di non discriminazione e controllo attento dei processi operativi.

Nel 2021 è entrata in esercizio l'applicazione del "PREVENTIVASS", il quale adegua il preesistente servizio pubblico di preventivazione del ramo r.c. auto ai mutamenti tecnologici. Il quadro normativo di riferimento verrà completato con un Regolamento dell'Autorità, in corso di predisposizione (v. IVASS, Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2020, p. 106).

L'Istituto vigila sui presidi approntati dalle imprese assicurative in materia di governo della tecnologia della informazione e comunicazione, ivi inclusa la *cybersecurity* (v. IVASS, *ivi*, p. 72).

Quanto agli impatti dell'innovazione tecnologica sulla tutela dei consumatori, l'Autorità è consapevole della necessità di potenziare l'azione di supervisione, anche con metodologie innovative. A tal fine, è stato avviato un approfondimento sugli algoritmi di *machine learning* usati nella relazione degli intermediari assicurativi con gli assicurati (v. IVASS, *ivi*, p. 210). Nell'ambito della distribuzione digitale, l'Istituto presta particolare attenzione agli impatti della tecnologia sull'attuazione dei principi di trasparenza e correttezza nella fase del collocamento dei prodotti (v. IVASS, *ivi*, p. 221). Sul piano del sostegno allo sviluppo dell'alfabetizzazione assicurativa dei consumatori, l'Autorità (che partecipa al Comitato EduFin) ha, in aggiunta all'organizzazione di numerosi *webinar*, messo a disposizione degli utenti 4 video-pillole informative e 13 *newsletter* di aggiornamento mensile sull'attività svolta (v. IVASS, *ivi*, 247). Nel maggio 2021 sono stati pubblicati i risultati dell'indagine, commissionata dall'IVASS, su conoscenze e comportamenti assicurativi degli italiani.

L'IVASS ha inoltre cooperato con le altre Autorità di vigilanza sul mercato finanziario e con il MEF al fine di predisporre la disciplina per rendere operativa la *sandbox* regolamentare, sulla base di quanto disposto dalla legge del 28 giugno 2019 n. 58 di conversione del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, c.d. "Decreto Crescita". L'operatività del sistema è ora regolata con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 30 aprile 2021, n. 100, che disciplina altresì il Comitato FinTech istituito presso il MEF. Sul sito istituzionale dell'IVASS è presente una pagina dedicata alla *sandbox*.

#### 4. I SISTEMI DI *ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION* E IL LORO RECEPIMENTO NEL MERCATO ASSICURATIVO

(Andrea Luberti)

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), contiene (nel progetto di riforma della giustizia ivi delineato) specifiche indicazioni sulla necessità di incentivare i sistemi di risoluzione alternativa delle controversie (*alternative dispute resolution* - ADR). Le ADR rappresentano, infatti, nell'ottica del Pnrr, un elemento essenziale per migliorare l'efficienza della giustizia (e, più in generale, del sistema economico).

Al riguardo, la programmazione indica la fine dell'anno 2021 per l'emanazione dei relativi atti di normazione primaria, quella dell'anno 2022 per i provvedimenti attuativi e quella dell'anno 2023 per l'ultimazione degli atti esecutivi.

Nel mercato assicurativo, già il decreto legislativo 30 dicembre 2020, n. 187, introducendo l'art. 187.1 nel decreto legislativo 9 settembre 2005, n. 209 (codice delle assicurazioni private), aveva istituito uno strumento di ADR, l'Arbitro assicurativo, operante in modo indipendente ma sotto l'egida dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (Ivass). La previsione normativa primaria, tuttavia, doveva essere integrata da un decreto del Ministro dello sviluppo economico, su proposta del Ministro della giustizia. Nel corso del 2021, però, si è conclusa la sola fase di consultazione del relativo provvedimento.

Esso, tra l'altro, dovrebbe essere connotato dall'adesione automatica delle imprese e degli intermediari di assicurazione; dall'articolazione in uno o più collegi e dalla composizione con soggetti con requisiti di elevata indipendenza e professionalità; dalla completa digitalizzazione delle procedure; dalla possibilità di accesso anche senza il patrocinio di un avvocato. Altri elementi di rilievo dovrebbero essere individuati nella possibilità di giudizio equitativo per controversie dal valore inferiore a una determinata somma e nel previo esperimento di un tentativo di conciliazione. Tali ultime previsioni determinerebbero una significativa differenziazione rispetto al regolamento di procedura applicabile all'Arbitro bancario finanziario (Abf). In particolare, per quest'ultimo, il tentativo di conciliazione risulta assorbito dall'obbligo di presentazione di un reclamo all'intermediario. Particolarmente innovativa, inoltre, se recepita, appare la previsione di un giudizio equitativo, che fa sorgere qualche perplessità in ordine all'effettivo raggiungimento dell'effetto di *moral suasion*, che sembrerebbe intrinsecamente correlato alla struttura essenzialmente tecnica della decisione arbitrale.

La bozza di provvedimento ha suscitato un vivo dibattito tra i soggetti interessati (imprese, intermediari, associazioni di categoria e dei consumatori), soprattutto quanto alla ricomprensione delle controversie in materia di responsabilità civile derivante dalla circolazione di autoveicoli. La totalità delle associazioni dei consumatori ha, infatti, contestato il potere di nomina della maggioranza dei componenti (compreso il presidente) attribuito all'Ivass, paventando un certo grado di *capture* da parte dei soggetti controllati.

È stata, inoltre, censurata la ricomprensione degli aspetti risarcitori tra le controversie relative ai contratti di assicurazione, in quanto tali attratte alla competenza dell'Arbitro assicurativo.

È comunque auspicabile, sempre nell'ottica dell'attuazione del Pnrr, una tempestiva emanazione dei relativi atti normativi e una sollecita costituzione dell'organo, oltre a un raccordo delineato in senso maggiormente puntuale con le altre forme di ADR già esistenti o di prossima introduzione.

#### Bibliografia

BOATRIGHT J.R., *Ethics in finance*, John Wiley & Sons, Inc., 2014, p. 1.

CESARI, R. *Come contrastare la sottoassicurazione*, intervento al Convegno "Il futuro è adesso", 3 novembre 2020.

Banca d'Italia, Consob, Ivass, Mef, *Comunicato congiunto "Al via il Comitato Fintech e la sandbox regolamentare per la digitalizzazione dei servizi finanziari del Paese"* del 17 luglio 2021.

DE POLIS S., *Il dibattito sull'Open Insurance*, alla Tavola rotonda "Come il paradigma "Open" sta trasformando gli ecosistemi finanziari", 15 giugno 2021.

EIOPA, *Annual Report 2020*, p. 34 ss.

EIOPA, *Artificial Intelligence Governance Principles: towards ethical and trustworthy Artificial Intelligence in the European Insurance Sector. A report from EIOPA's Consultative Expert Group on Digital Ethics in Insurance*, 2021, p. 8.

EIOPA, *Discussion Paper on the (re)insurance value chain and new business models arising from digitalisation*, 14 aprile 2020, p. 10.

ESMA, EBA, EIOPA, *Joint Committee Report on the results of the monitoring exercise on 'automation in financial advice'*, 5 settembre 2018, p. 10.

LICATA P., *Insurtech, sale a 60 milioni la quota di investimenti. Ma l'Italia è fanalino di coda Ue in Network Digital 360*, 17 settembre 2021.

*Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2020. Considerazioni del Presidente Luigi Federico Signorini*, Roma, 1 luglio 2021, p. 9;



## GLI AUTORI

---

### **Fabio Bassan**

Professore ordinario di Diritto internazionale e dell'Unione Europea – Università Roma Tre

### **Saverio Bellocchio**

Dottorando di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

### **Marco Cappai**

Dottore di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

### **Veronica Carriero**

Dottore di ricerca in  *Il diritto dei servizi nell' ordinamento italiano e europeo* – Università degli Studi Parthenope

### **Andrea Carrisi**

Dottorando di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

### **Guido d'Ippolito**

Dottore di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

### **Gennaro Di Martino**

Dottorando di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

### **Silvia Digregorio**

Dottorando di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

### **Cristiana Lauri**

Dottore di ricerca in  *Diritto dei mercati e dei consumatori* – Università Roma Tre

### **Andrea Luberti**

Magistrato

Dottore di ricerca presso la Scuola dottorale internazionale di diritto ed economia "Tullio Ascarelli"

### **Susanna Nucera**

Dottorando di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

### **Paolo Occhiuzzi**

Dottore di ricerca in  *Consumatori e Mercato* – Università Roma Tre

Funzionario di ruolo presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Francesca Pellicanò**

Dottore di ricerca in *Consumatori e Mercato* – Università Roma Tre  
Funzionario di ruolo presso l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Rosaria Petti**

Dottore di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

**Sara Perugini**

Dottore di ricerca in *Consumatori e Mercato* – Università Roma Tre  
Funzionario di ruolo presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Serafina Piantedosi**

Dottore di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

**Maddalena Rabitti**

Professore ordinario di Diritto dell'economia – Università Roma Tre

**Liliana Rossi Carleo**

Professore emerito di Diritto privato – Università Roma Tre

**Susanna Sandulli**

Dottore di ricerca in  *Mercati, Impresa e Consumatori* - Università Roma Tre

# Imprese e loro associazioni di categoria

**Agos**



Associazione Tessile e Salute



ASSTRA  
ASSOCIAZIONE TRASPORTI



CENTROMARCA  
Associazione Italiana dell'Industria di Mare



FEDERDISTRIBUZIONE  
LE AZIENDE DELLA DISTRIBUZIONE MODERNA



federfarma



FERROVIE  
DELLO STATO  
ITALIANE

INTESA  SANPAOLO

Posteitaliane

 TIM

UPA

 UTILITALIA  
imprese acqua ambiente energia

# Associazioni di Consumatori



ADICONSUM  
Associazione Difesa  
Consumatori e Ambiente  
promossa dalla CISL



Associazione  
Difesa  
Orientamento  
Consumatori



Associazione Utenti dei  
Servizi Radio Televisivi



ASSO-CONSUM

 ASSOUTENTI



CITTADINANZA  
ATTIVA



CODACONS



CONFCONSUMATORI  
CONFEDERAZIONE  
GENERALE DEI  
CONSUMATORI

 Federconsumatori



LEGA CONSUMATORI

 MOVIMENTO  
CONSUMATORI



MOVIMENTO  
DIFESA  
del Cittadino



UNC  
CONSUMATORI.IT



U.Di.Con.  
UNIONE per la DIFESA dei CONSUMATORI

# Istituzioni

 UNIONCAMERE



Consumers' Forum è un'associazione indipendente e unica in tutta Europa che dal 1999 riunisce imprese e consumatori per facilitare il dialogo, promuovere le politiche consumeriste e migliorare la qualità di vita dei cittadini. Fanno parte di Consumers' Forum le più importanti associazioni di consumatori, istituzioni, numerose imprese industriali e di servizi e le loro rappresentanze. L'associazione è luogo di confronto sui diritti dei consumatori e favorisce il "dialogo aperto" tra le parti.

### **Consumers' Forum**

Via degli Scipioni,8 00192 Roma RM

tel.06-39725486 fax 06-39887519

segreteria@consumersforum.it

[www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)



[consumforum](https://www.facebook.com/consumforum)



[@ConsumForum](https://twitter.com/ConsumForum)



[consumersforumtv](https://www.youtube.com/consumersforumtv)



[consumers'-forum](https://www.linkedin.com/company/consumers'-forum)