

IL P.N.R.R. E LE PROSPETTIVE DELLA COESIONE DIGITALE IN SICILIA

di Gaetano Armao

Vicepresidente ed assessore all'economia della Regione Siciliana - Coord. commissione Affari europei ed internazionali della Conferenza delle Regioni e PP.AA.
Prof. Ass. di diritto Amministrativo nell'Università di Palermo.

Ringrazio il Presidente Umberto Masucci,, dell'*International Propeller Clubs*, il Presidente Francesco Paolo Molinelli, dell'*International Propeller Club-Porto di Palermo* e l'On. Giuseppe Castiglione per l'invito e mi complimento con il prestigioso convegno organizzato da MID-MED a Palermo.

Il mio intervento verterà, da un lato, su alcune criticità del PNRR-*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* che sono emerse nei rapporti tra Governo centrale, Regioni ed amministrazioni locali, ed ai rimedi che si sono sin qui adottati nella complessa legislazione si è sviluppata attorno al Piano ed alle misure complementari; dall'altro, sulle prospettive delle politiche di coesione ed in particolare della coesione digitale correlata alla cruciale transizione insidiata a livello europeo e nazionale quale priorità in un Paese ancora diviso sul piano economico, sociale e territoriale¹, ma che proprio a partire da tale coesione può rilanciare la competitiva che il divario, economico, sociale e territoriale ha per lungo tempo pregiudicato e che, con il suo progressivo acuirsi, rende la questione del Mezzogiorno sempre più determinante per il rilancio nazionale².

1. Il P.N.R.R. e le Regioni: una relazione controversa.

Il programma *Next generation EU*, ed in tale contesto il PNRR – *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* per dimensione finanziaria, intensità di investimento, molteplicità degli strumenti ed ampiezza degli obiettivi, è la leva più rilevante per rilanciare il Paese, restituire competitività internazionale, ma soprattutto l'ultima occasione per superare il divario Nord-Sud³.

L'Italia - come noto - è lo Stato che riceve la parte più consistente della dotazione, ma è anche tra i primi ad aver comunicato all'Unione europea la programmazione per utilizzare i finanziamenti, dopo un proficuo confronto con la Commissione UE⁴.

Appare essenziale, per l'attuazione di una programmazione corretta ed efficace della ripresa, la decisa opzione per la *partnership multilivello*⁵ poiché, altrimenti, verranno esacerbate le sperequazioni territoriali, soprattutto ove sono più risalenti e profonde, come in Italia⁶.

È quindi necessario scongiurare che l'ormai nitido processo di accentramento che ha attraversato i Paesi europei con le misure di austerità pre-pandemica e che purtroppo ha caratterizzato la fase di predisposizione del PNRR con una sostanziale obliterazione delle proposte regionali nel dicembre

¹ In merito si vedano, da ultimo, le considerazioni del compianto B. Caravita di Toritto, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, 7, che in una delle Sue ultime riflessioni ha affermato "non vi è dubbio che, nonostante lo storico impegno – di rango costituzionale, politico, economico – anche gli ultimi dieci anni hanno visto crescere il divario economico del Mezzogiorno".

² Sul divario Nord-Sud la letteratura è sterminata, in materia economica si veda per tutti S. CASSESE (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, 2016 e

³ In merito si veda per tutti A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, 1/2022, 148 e ss.

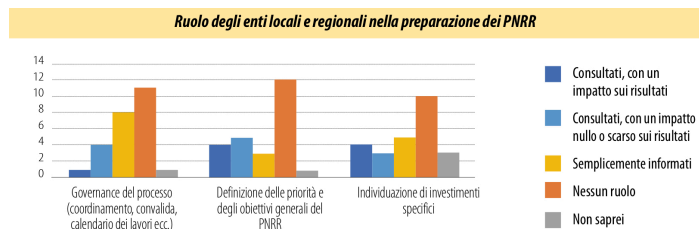
⁴ Come indicato dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen al Comitato europeo delle Regioni nel corso dell'intervento all'apertura della settimana delle Regioni Ue (12.10.2020): "le Regioni e le città "saranno al centro" del Next Generation Eu, di cui il *Recovery Fund* è il principale pilastro. Questa strategia può avere successo solo se le autorità locali "saranno pienamente coinvolte" e saranno capaci di "cogliere queste opportunità", poiché è "in gioco il futuro dei nostri territori" e per avere successo "dobbiamo agire tutti insieme" ed in quanto l'individuazione e la realizzazione degli interventi necessari per la digitalizzazione e la svolta verde "rientrano in gran parte nelle competenze e nelle responsabilità" degli enti locali".

⁵ Per più articolate riflessioni in merito sia consentito richiamare il mio contributo *Italian regions and the National recovery and resilience plan*, in *Institut der Regionen Europas-Occational Papers*, n. 9/2020 37 e ss.

⁶ In Italia, ma analoghe questioni si sono poste in altri Paesi europei a struttura regionale come l'Austria, lo Stato ha riservato a se l'adozione delle misure di contrasto alla crisi economica postpandemica limitandosi a trasferire alle Regioni ed ai Comuni le risorse necessarie a coprire le minori entrate (solo 7 miliardi € sugli oltre 180 di interventi finanziati con nuovo indebitamento). Diversamente hanno invece fatto la Spagna, che ha stanziato per le Comunità autonome ben 13 md € per sostenere interventi di sostegno all'economia e la Germania, che ha stanziato a tal fine per i Länder 16 md €. Cfr. CoR, *Potential impacts of COVID-19 on regions and cities of the EU*, Bruxelles, 2021

2020, contamina anche le politiche per la ripresa⁷.

In sintesi, la sfida per il pieno impiego delle risorse del *Next generation EU* può essere vinta soltanto con il pieno coinvolgimento delle diverse componenti della *Repubblica* e non solo dallo *Stato*.



Fonte: Gli enti locali e regionali e i piani nazionali per la ripresa e la resilienza - CdR, 2021.

Per ogni utile trattazione dell'argomento giova premettere che il Regolamento (UE) n. 2021/241 nelle premesse, al punto 34 prevede che *“le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell’attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale.”*

Il Governo nazionale ha presentato il *Piano nazionale per la ripresa e la resilienza* il 29 aprile 2021 - mentre in data 13 luglio 2021 il PNRR è stato definitivamente approvato con Decisione di Esecuzione del Consiglio che ha recepito la proposta della Commissione Europea inviata dal Governo Italiano - con un chiaro accentramento (*“Il Governo ha predisposto uno schema di governance del Piano che prevede una struttura di coordinamento centrale presso il Ministero dell’economia”*)⁸.

Appare pertanto evidente che l’Amministrazione statale abbia inteso conferire un assetto centripeta alla gestione dell’intero Piano, con una visione *top-down*, sostanzialmente esautorando le Regioni, e nonostante queste siano Amministrazioni titolari di competenze costituzionalmente e statutariamente attribuite⁹.

Invero, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome, su proposta della Commissione Affari europei ed internazionali, ha approvato una posizione delle stesse regioni sulla *governance* del PNRR, dove è stato precisato che nonostante le competenze costituzionalmente riconosciute, le diverse forme di consultazione sono state episodiche e non strutturate e pertanto nella seduta del 7 ottobre 2021 ha condiviso le seguenti iniziative, al fine di migliorarne la *governance* del PNRR, approvando i seguenti punti:

1. È necessario che le Regioni e le Province autonome partecipino con propri rappresentanti alla Cabina di regia e ai Comitati interministeriali tematici per la transizione ecologica e per la transizione digitale, sia a livello tecnico che politico, nelle determinazioni che coinvolgono le relative competenze, sovente di natura primaria.

2. Le Regioni e le Province autonome ritengono che, tutte le decisioni e le attività connesse al PNRR, a qualsiasi titolo interferenti le proprie competenze, costituzionalmente e statutariamente declinate, debbano essere assunte e realizzate sulla base di criteri e linee guida condivise ed approvate come per legge, dalla Cabina di regia di cui al d.l. 77 del 2021 siccome convertito.

3. È necessario che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia coinvolta direttamente e in via principale in tutte le decisioni di programmazione e attuazione del PNRR, così come le singole Regioni, per quanto riguarda la programmazione e le opere ed attività nei loro territori.

4. In questa prospettiva, le Regioni e le Province autonome non reputano utile un loro coinvolgimento allo stesso livello del partenariato economico e sociale.

5. È assolutamente necessario che, per quanto coordinate e complementari, la programmazione e l’attuazione del PNRR e del ciclo 2021-2027 dei Fondi europei siano mantenute distinte.

6. L’attuale assetto delle procedure risulta incompatibile con la celerità e l’efficacia della spesa e determinerà rallentamenti e contenziosi nelle successive fasi esecutive.

Alla luce di queste considerazioni, la Conferenza ha condiviso la necessità che sia effettuato un monitoraggio costante e a livello di sistema dei progetti, dei bandi e dei finanziamenti attuativi del

⁷ E che è stata recentemente stigmatizzata anche all’ultima seduta plenaria del Comitato europeo delle Regioni ove si è osservato (*Barometro annuale regionale e locale dell’UE*, cit.4) che i piani nazionali per la ripresa ignorano le regioni, mettendo a rischio la ripresa e gli obiettivi ecologici dell’UE. Si rileva che una minoranza degli enti locali e regionali dell’UE è stata consultata dal proprio governo nazionale ai fini della preparazione del piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR); e, all’interno di questa minoranza, solo alcuni di tali enti hanno visto prendere in considerazione il loro contributo ai fini del relativo PNRR. Mentre Germania, Belgio e Polonia hanno adottato un approccio inclusivo nei confronti degli enti locali e regionali, l’Italia, la Spagna, la Francia e la Croazia non hanno fatto altrettanto bene. In alcuni paesi, il totale degli stanziamenti destinati alle politiche verdi e alla transizione ecologica assorbe in media il 41 % del bilancio dei PNRR. Da un’analisi più ampia, tuttavia, emerge che tali piani nazionali dovrebbero essere meglio allineati al *Green Deal* europeo: molti di essi, infatti, rischiano di non raggiungere l’obiettivo di destinare il 37 % della spesa alle politiche a favore del clima. Lo si veda in <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>

⁸ M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astridonline*, 12-2021, il quale sottolinea come la proposta abbia anche un contenuto prescrittivo unilaterale in relazione al quale lo Stato deve assumere obblighi propriamente giuridici.

⁹ Per una prima lettura v. per tutti F. FRACCHIA, F. GOISIS, M. OCCHIENA, M. ALLENA, P. PANTALONE, *La transizione amministrativa*, in *Forum Next Generation UE*, 12 marzo 2021, 10, www.aipda.it.

PNRR, come in passato è stato realizzato per i Programmi Nazionali di Riforma, nell'ambito del semestre europeo, e del *Documento Economico e finanziario* (DEF).

Invertendo la tendenza, quindi, per l'attuazione del *Recovery and resilience facility*, occorre garantire un approccio diverso coinvolgendo prioritariamente le Regioni nelle decisioni sulle misure e gli investimenti da inserire, in coerenza con gli indirizzi della Commissione EU, superando, sul piano applicativo, ed in tal senso un primo segnale si coglie nell'istituzione della *Cabina di Regia* presso la Presidenza del Consiglio, le rigidità che ne hanno accompagnato la fase programmatica¹⁰.

Va altresì ribadito in questa sede, come più volte rappresentato dal Governo regionale nel confronto con quello centrale, che l'obiettivo prioritario del PNRR deve essere quello di coniugare gli obiettivi di rilancio nazionale e rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

Appare quindi essenziale che il PNRR si caratterizzi, anche in sede applicativa, quale *Progetto di Sistema per il Sud in Italia e per l'Italia* in Europa, in grado di respingere l'illusoria tentazione di separare le diverse macroaree del Paese, consegnandole a diseguali destini di ripresa. Va perseguito con chiarezza l'obiettivo strategico di consentire al "*Sistema Paese*" di ripartire coeso. In applicazione dei quadri programmatici alla spesa corrente conseguente a *milestone* o *target* (M&T), da realizzare secondo le cadenze annuali indicate dal PNRR e, in particolare, entro il 31 dicembre 2021, con specifico riferimento a 24 misure di investimento e 27 di riforma, previste e garanzia dell'anticipo di sovvenzioni e prestiti del RRF (pari a complessivi 24,8 miliardi) che l'Italia ha ricevuto.

La Costituzione riconosce a Regioni e Province autonome competenze legislative esclusive o concorrenti in molti dei settori di *policy* in cui interviene PNRR; ne consegue che decidere tali interventi da parte dello Stato senza un preventivo accordo con le Regioni espone l'ordinamento ad una pericolosa situazione di conflitto di competenze in violazione della Costituzione e degli Statuti di autonomia¹¹.

La programmazione degli interventi per lo sviluppo dei territori è una delle funzioni fondamentali che le autonomie speciali svolgono con risorse proprie, nazionali ed europee. Costruire un Piano di interventi che non tiene conto di questa funzione e taglia fuori le Regioni da qualsiasi forma di condivisione e codecisione comporta la necessità di doversi confrontare con questa realtà successivamente e in situazioni già patologiche e di conflitto (giurisdizionale, amministrativo, legislativo e regolamentare), con conseguenti blocchi o rallentamenti nell'esecuzione del PNRR.

Va poi ricordato che la stessa Commissione europea che ha approvato il PNRR approva anche le *programmazioni nazionali* (PN) e *regionali* (PR) dei fondi strutturali e di investimento europei per il ciclo 2021-27, con i quali occorre garantire la massima azione di coordinamento.

È quindi fondamentale che la programmazione dei fondi *SIE* e quella del PNRR siano a livello regionale e nazionale connesse in modo da evitare duplicazioni o effetti spiazzamento di interventi non coordinati, agendo contestualmente per un deciso rafforzamento dell'amministrazione ed un profondo cambio di mentalità¹² senza il quale appare impossibile conseguire gli obiettivi fissati dai piani¹³.

A fronte di una chiara connotazione del Piano di "concentrato" di indirizzo politico, che si spinge fino ad "impegnare" l'indirizzo politico di parlamento e governo non solo attuali, ma anche futuri¹⁴, questo riguardo giova osservare che su proposta della *Commissione affari europei ed internazionali*, la Conferenza delle Regioni e delle PPAA. ha condiviso iniziative finalizzate a migliorare la Governance del PNRR e la partecipazione delle Regioni e delle PPAA. alla programmazione ed attuazione ritenendo

¹⁰ Cfr. ISPI, *Recovery and Resilience Facility. Una comparazione tra paesi chiave dell'Unione europea*, Roma, 2021, per alcune considerazioni critiche. Ai veda altresì cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico, La grande illusione*, Milano, 2021.

¹¹ Per un'approfondita analisi di diritto costituzionale Cfr. N. LUPU, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, 2021.

¹² Così N. LUPU, *Meccanismi istituzionali per i fondi del "Next Generation EU"* in *www.rivistailmulino.it*

¹³ In merito v. C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.* 2021, 15 e ss. e M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, ivi, 155 e ss., in part. 168.

¹⁴ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *www.federalismi.it*, 18-2021, secondo la quale il PNRR sottende un ruolo dello Stato che va in più direzioni: in primo luogo tende a creare le condizioni strutturali e abilitanti su cui dovranno poggiare i tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, coesione sociale), far rispettare l'impianto regolatorio che dovrà presidiare tutti gli interventi, ma soprattutto imprimere una direzione di sviluppo e garantire, attraverso la coesione sociale, che i cambiamenti epocali in tema di digitalizzazione ed ecosostenibilità non siano divisivi o responsabili di ulteriori disuguaglianze. In tale contesto un ruolo unificante e inclusivo sarebbe svolto dal decisore politico dovrà giocare una partita fondamentale anche perché l'UE ha stanziato una mole di risorse europee (mai finora così ingenti) la cui utilizzabilità si è resa possibile a seguito della decisione di adottare un quadro normativo europeo temporaneo di allentamento di vincoli di bilancio e di regole europee in tema di aiuti di Stato.

necessario che esse partecipino con propri rappresentanti alla *Cabina di regia* e ai *Comitati interministeriali tematici per la transizione ecologica e per la transizione digitale*, di cui al d.l. 77 del 2021 siccome convertito, nelle determinazioni che coinvolgono le relative competenze, sovente di natura primaria.

Le Regioni e le PP.AA. hanno precisato parimenti che, tutte le decisioni e le attività connesse al PNRR, a qualsiasi titolo interferenti sulle proprie competenze, costituzionalmente e statutariamente declinate, debbano essere assunte e realizzate su criteri e linee guida condivisi ed approvati dalla *Cabina di regia*¹⁵.

Al fine di fluidificare le relazioni tra Governo e Regioni sono state proposte alcune modifiche al quadro normativo vigente, a partire dalla partecipazione delle singole Regioni ai Comitati interministeriali per la transizione digitale e per quella ecologica nei quali, allo stato, può intervenire soltanto il presidente della Conferenza delle Regioni anche quando detti Comitati trattano di materie inerenti la competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale.

Sulla base di tali premesse risulta improrogabile il pieno coinvolgimento di Regioni e PP.AA. nella programmazione, nella scelta e nella fase esecutiva degli interventi del PNRR. È, dunque, fondamentale dar seguito concreto al quadro normativo della *governance* già costruito e procedere a delle modifiche nella normativa vigente, laddove il ruolo delle Regioni non è stato tenuto in adeguata considerazione¹⁶.

Avuto riguardo all'assetto, invero chiarito progressivamente, assunto dalla *governance* del PNRR con competenze prevalentemente incentrate a livello nazionale, alla regioni ed agli enti locali¹⁷ vengono attribuiti compiti assai marginali sia nella redazione della parte pianificatoria (anche quando le materie pertengono alla sfera costituzionalmente e statutariamente attribuita) sia in quella attuativa, fase che in molti casi diviene addirittura strutturale con il conferimento del ruolo di "*soggetto attuatore*"¹⁸.

L'interesse dello Stato centrale assume così un ruolo trainante e per converso esautorante, che si spinge sino ad una dettagliata disciplina di controlli sostitutivi¹⁹ con l'obiettivo di fluidificare l'impiego dei fondi ed il varo dei progetti, con l'obiettivo di rispettare la ridotta tempistica delineata dal piano, peraltro sottoposta a rigide verifiche intermedie.

¹⁵ È stata altresì sottolineata la necessità che la Conferenza delle Regioni e PP. AA. sia coinvolta direttamente in tutte le decisioni di programmazione e attuazione del PNRR, così come le singole Regioni, per quanto riguarda la programmazione e le opere ed attività nei loro territori. In questa prospettiva, le Regioni e PP.AA. non reputano utile un loro coinvolgimento allo stesso livello del partenariato economico e sociale, mentre hanno sottolineato come assolutamente necessario che, per quanto coordinate e complementari, la programmazione e l'attuazione del PNRR e del ciclo 2021-2027 dei Fondi europei siano mantenute distinte. Infine è stato evidenziato che l'attuale assetto delle procedure risulta incompatibile con la celerità e l'efficacia della spesa e determinerà rallentamenti e contenziosi nelle successive fasi esecutive.

¹⁶ Al riguardo sono state proposte talune modifiche alla disciplina sulla *governance* del PNRR ed in particolare:

- 1) All'articolo 2, comma 5, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo le parole "il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie partecipa (...)" inserire le parole "e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per le questioni di loro competenza che riguardano la loro Regione o Provincia autonoma partecipano (...)"
- 2) All'articolo 2, comma 5, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, abrogare l'ultima frase ("Nei casi di cui al primo periodo, quando si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse, ai predetti Comitati partecipa anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome?").
- 3) All'articolo 2, comma 6, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, le parole "di cui uno nominato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie" sono sostituite dalle seguenti: "di cui uno designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al d.Lgs 281 del 1997" ovvero
- 4) (Alternativo al 3) all'articolo 57-bis, comma 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 le parole "composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri" sono sostituite dalle seguenti: "composto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano di cui al d.Lgs 281 del 1997".
- 5) All'articolo 4, comma 1, del DL 31/5/2021 n.77, convertito nella Legge 108 del 29 luglio 2021, dopo le parole "La Segreteria tecnica opera in raccordo con (...) e l'Ufficio per il programma di governo." Sono aggiunte le parole "e con la segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che deve essere coinvolte in tutte le procedure istruttorie di interventi di interesse delle Regioni e delle Province autonome".

¹⁷ C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, in www.orizzontideldiritto.com.

¹⁸ Vanno definite "attuatrici" quelle amministrazioni (centrali, regionali, locali) identificate dalle amministrazioni titolari degli interventi Pnrr come soggetti deputati a dare concreta realizzazione agli stessi. Esse, a seguito di formale identificazione da parte dell'amministrazione titolare, divengono assegnatarie di poteri e obblighi sia in fase di esecuzione sia in fase di monitoraggio e rendicontazione dei progetti, oltre che nella gestione delle relative risorse finanziarie e dei controlli sul loro corretto utilizzo. In considerazione della complessità di questi progetti, definiti "a regia", il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 come convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 detta precise disposizioni sulle modalità di esercizio del potere sostitutivo (artt. 12 e 13), al fine di assicurare la tempestiva attuazione degli interventi del Piano. I rapporti tra amministrazione titolare e soggetto attuatore possono essere regolati in ogni loro aspetto, se le due amministrazioni lo ritengono utile, tramite un accordo pubblico-pubblico sottoscritto ai sensi dell'art. 5, c. 6, del codice dei contratti pubblici.

¹⁹ Il riferimento è all'art. 12 del già richiamato d.l. n. 77 del 2021, che prevede la possibilità, ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del crono-programma, di provvedere in via sostitutiva tramite ordinanza motivata, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale e dalle disposizioni dal codice delle leggi antimafia, fatti salvi i principi generali dell'ordinamento e i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, per più ampie considerazioni in merito v. G. TROPEA, *PNRR e governamentalità neoliberale: una linea di continuità?*, in <https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/10/contributo-Prof.-Tropea-ok.pdf>

Non può tuttavia revocarsi in dubbio che tale modello si innesta su un ordinamento connotato da altri principi il che genera l'esigenza di un difficile bilanciamento e che deve tener conto di tre elementi:

1) la Costituzione riconosce alle Regioni e alle Province autonome competenze legislative esclusive o concorrenti in molti dei settori di *policy* in cui interverrà il PNRR; ne consegue che decidere tali interventi da parte dello Stato senza un preventivo accordo con le Regioni espone l'ordinamento ad una pericolosa situazione di conflitto di competenze in violazione della Costituzione.

2) La programmazione degli interventi per lo sviluppo dei territori è una delle funzioni fondamentali che le *Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano* svolgono con risorse proprie, nazionali ed europee. Costruire un Piano di interventi che non tiene conto di questa funzione e taglia fuori le Regioni da qualsiasi forma di condivisione e codecisione comporta doversi confrontare con questa realtà successivamente e in situazioni già patologiche e di conflitto (giurisdizionale, amministrativo, legislativo e regolamentare), con conseguenti blocchi o rallentamenti nell'esecuzione del PNRR.

3) La stessa Commissione europea - che ha approvato il PNRR - approverà le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali e di investimento (SIE) europei per il ciclo 2021-2027. Sarà fondamentale che la programmazione dei fondi SIE e quella del PNRR siano a livello regionale e nazionale connesse e integrate l'una all'altra in modo da evitare duplicazioni, distorsioni o effetti spiazzamento di interventi non coordinati.

Alla luce di queste premesse, il quadro normativo appositamente disegnato per l'attuazione del PNRR, come precisato, appare coerente e poco attento ai poteri costituzionali delle Regioni; mentre laddove, viceversa, ne prevede il coinvolgimento non viene attuato.

Occorre, dunque, in qualche caso dar seguito concreto al quadro della *governance* già costruito e in altri procedere a delle modifiche nella normativa vigente, perché il ruolo delle Regioni non è stato tenuto in considerazione. Il coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, proprio per garantire la corrispondenza al quadro costituzionale delle competenze, deve essere reale e non formale, nella scelta e nella fase esecutiva degli interventi del PNRR. Ad esempio, devono essere attuate le disposizioni concernenti la Cabina di regia del PNRR, che prevedono la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la contemporanea presenza dei Presidenti delle Regioni interessate, quando si discutono questioni afferenti interventi nei territori delle loro Regioni.

Tuttavia, la Cabina di regia, con la presenza delle Regioni, ha tenuto sporadiche riunioni e non risulta siano state declinate le prescritte linee-guida che debbono precedere e non seguire l'emanazione dei provvedimenti dei soggetti con volti nel Piano, a partire dai ministeri. Un siffatto assetto non solo pone seri problemi di compatibilità con il quadro normativo, ma rischia di pregiudicare la stessa legittimità degli atti adottati dai soggetti attuatori con gravissimi rischi di contenziosi in sede costituzionale ed amministrativa.

Le Regioni hanno quindi ritenuto necessario, invece, riconoscere non solo il ruolo che l'ordinamento assegna all'organismo, ma anche dare continuità ai lavori della Cabina di regia prevedendo un calendario semestrale delle riunioni e un'informativa mensile sullo stato di avanzamento del PNRR alla Conferenza Stato-Regioni. La presenza di una rappresentanza delle Regioni dovrebbe essere prevista anche nei gruppi di lavoro interministeriali tecnici che preparano le riunioni della Cabina di regia. Lo stesso schema, basato su presenza fissa di un rappresentante delle Regioni e presenza del Presidente della Regione interessata, avrebbe dovuto esser previsto anche nei Comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale.

2. Obiettivo: Coesione digitale

L'obiettivo delle politiche regionali in materia di digitale è quello di accompagnare la transizione puntando, tuttavia, ad una piena coesione digitale²⁰. Il *Piano triennale regionale per l'innovazione digitale*, da un lato, registra i notevoli passi in avanti fatti dalla Regione, dall'altro, declina tali obiettivi nella prospettiva di accrescere le spinte coesive.

²⁰ Sull'inferenza del regionalismo sulle politiche digitali v. per tutti E. CARLONI, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, n. 6,698 e ss.

Occorre plasmare il futuro digitale della Sicilia nella prospettiva delineata a livello europeo e nel solco dei tre pilastri: 1) tecnologia al servizio delle persone, 2) un'economia digitale equa e competitiva, 3) una società aperta, democratica e sostenibile.

Il divario digitale (*digital divide*) - inteso quale un processo di strutturazione del confine tra inclusione ed esclusione tra chi sta dentro e chi sta fuori dalla società digitale, le cui linee di frattura si declinano lungo quattro versanti (motivazione, accesso fisico alle infrastrutture ed ai *device*, competenze, utilizzo²¹ - incide direttamente sull'esercizio dei diritti di cittadinanza ed, in ultima analisi, sull'eguaglianza dei cittadini europei.

Differenziazioni peraltro determinate sia da diversità nelle condizioni socioeconomiche di regioni diverse di una stessa nazione, sia dall'esistenza di zone troppo remote, isolate o difficili da raggiungere per rappresentare un investimento sostenibile per le compagnie addette alle telecomunicazioni.

La coesione economica, sociale e territoriale è uno dei principali obiettivi elencati nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174). Promuove uno sviluppo equilibrato in tutta l'Unione europea (UE) e la riduzione delle disparità strutturali tra le regioni, oltre a favorire la promozione di autentiche pari opportunità per tutti i cittadini. Inoltre, conformemente all'articolo 175 del TFUE, "*l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione*".

L'importante relazione della Commissione europea *La coesione in Europa in vista del 2050* rivela che negli ultimi decenni la politica di coesione dell'UE ha ridotto le disparità territoriali, stimolato la crescita economica e migliorato la qualità della vita. Essa ha svolto un ruolo centrale nel promuovere la convergenza sociale verso l'alto auspicata nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali. Grazie agli investimenti della politica di coesione nel periodo 2014-2020, il PIL-*pro capite* delle regioni meno sviluppate dovrebbe aumentare del 5 % entro il 2023²².

La Regione Siciliana, proprio per essersi distinta in un significativo recupero, è stata chiamata dal *Comitato europeo delle Regioni* a presentare il parere sulla *Coesione digitale*, che affronta le ragioni alla base del crescente divario digitale nell'Unione e le sfide incontrate nelle regioni che, pur adoperandosi per colmare il divario digitale, sono tuttavia ancora in ritardo e ciò ancorché l'ampliamento del divario digitale, un'evoluzione recente di cui ci si è resi conto solo pochi anni fa, non è ufficialmente riconosciuto come un pericolo per la coesione dell'UE. Il dibattito pubblico su come colmare il divario digitale e di innovazione è necessario, ma dovrebbe concentrarsi sul conseguimento di una chiara comprensione del concetto di "*coesione digitale*", che impone il riconoscimento del ruolo essenziale svolto dalla tecnologia nella nostra vita e richiede l'integrazione degli obiettivi di coesione (sanciti dal Trattato UE) nei diritti, nei principi e nelle politiche digitali dell'Unione²³.

3. Contesto strategico e politico per conseguire la coesione digitale.

Nell'edizione 2020 del Barometro regionale e locale annuale dell'UE, il CdR ha messo in rilievo la coesione digitale quale elemento chiave per la creazione di società inclusive nell'UE: "*la*

²¹ Così J. VAN DIJK, *The digital divide*, Cambridge, 2020.

²² COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI *sull'ottava relazione sulla coesione: la coesione in Europa in vista del 2050*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0034&qid=1644393023846&from=EN>.

La relazione solleva questioni cruciali, quali il ruolo della politica di coesione come forza trainante dello "*strumento di convergenza*" europeo e il modo in cui, in sostanza, la politica di coesione può sostenere le transizioni verde e digitale, che sono al centro dell'elaborazione di politiche adeguate alle attuali esigenze sociali, ambientali ed economiche.

²³ L'edizione 2021 del Barometro regionale e locale annuale dell'UE mostra come le attuali lacune digitali non si stiano riducendo, bensì in effetti stanno crescendo in rapporto alle seguenti componenti chiave della trasformazione digitale nell'UE: nel settore della *connettività e delle infrastrutture digitali*, le zone rurali sono ancora in ritardo per quanto riguarda la fornitura di reti d'accesso di prossima generazione (NGA) e la fornitura generale alle utenze domestiche di reti ad alta capacità. I dati sul livello delle *competenze digitali basilari* non sono disponibili a livello locale e regionale. È stato invece utilizzato un *indicatore indiretto* della capacità delle singole persone di utilizzare Internet quotidianamente. I dati mostrano pertanto che, sebbene in alcuni Stati membri occidentali dell'UE (DE, SE, NL, BE) il divario digitale tra zone urbane e rurali si stia colmando in termini di competenze digitali, esso è ancora significativo in tutti gli altri Stati membri. *Digitalizzazione dei servizi pubblici*: da 2019 al 2020 il divario tra le persone che vivono nelle città e quelle che vivono nelle aree urbane è addirittura aumentato. L'accelerazione della digitalizzazione durante la pandemia di COVID-19 non garantisce un accesso e un uso migliori dei servizi elettronici. La *trasformazione digitale delle imprese*, misurata in base al numero di imprese "*unicorno*" situate nell'UE, mostra che ve ne sono 126, concentrate in gran parte nella parte continentale dell'Europa e nelle regioni delle capitali. Cfr. *Barometro regionale e locale annuale UE 2021*, <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>.

coesione digitale [e] un'importante dimensione aggiuntiva del tradizionale concetto di coesione economica, sociale e territoriale, sancito dal Trattato UE". Il termine "divario digitale" si riferisce alle differenze nel livello di accesso e di uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e, più specificamente, alle lacune nell'accesso e nell'uso dei servizi digitali basati su Internet.

La Commissione europea ha presentato la sua visione per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030, rispondendo a queste pressanti esigenze. La bussola per il digitale concernente il decennio digitale dell'UE si sviluppa intorno ai seguenti punti: competenze, governo, infrastrutture, imprese.

Sono stati fissati obiettivi ambiziosi per ciascun punto (ad esempio, accesso alle cartelle cliniche per il 100 % dei cittadini, uso dell'identità digitale da parte dell'80 % dei cittadini, ecc.). La bussola per il digitale si baserà su un sistema di monitoraggio rafforzato per valutare meglio il ritmo della trasformazione digitale, le lacune nelle capacità digitali strategiche europee e l'attuazione dei principi digitali, delineando nel contempo i mezzi per realizzare tale visione. Una tappa importante è adesso segnata dalla Commissione UE con la *dichiarazione sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, che integrerà i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE²⁴.

I diritti ed i principi proposti sono i seguenti: mettere le persone e i loro diritti al centro della trasformazione digitale²⁵; sostenere la solidarietà e l'inclusione; garantire la libertà di scelta online; promuovere la partecipazione allo spazio pubblico digitale; aumentare la sicurezza e la protezione e conferire una maggiore autonomia e responsabilità; promuovere la sostenibilità del futuro digitale.

Tali diritti e principi digitali vanno nella direzione del sostegno agli obiettivi di coesione digitale, in particolare quando si fa riferimento alla solidarietà e all'inclusione.

Sono tuttavia necessarie soluzioni mirate per affrontare meglio le sfide cui devono far fronte attualmente i cittadini, le pubbliche amministrazioni e le imprese, specie nelle zone rurali, nelle zone interessate dalla transizione industriale e nelle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come le regioni a bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Come sottolineato dalla Banca d'Italia deve constatarsi una maggiore variabilità territoriale per gli indicatori di domanda rispetto a quelli di offerta. Più specificatamente dall'analisi del grado di connettività emerge la minore eterogeneità tra regioni, anche per effetto delle politiche pubbliche di finanziamento degli investimenti in banda larga ultraveloce nelle cosiddette "zone bianche" (aree in cui l'investimento infrastrutturale è reso non profittevole dalle caratteristiche del territorio e dalla scarsa domanda)²⁶.

Risulta significativo in tal senso che dall'indicatore di e-government, l'offerta di servizi digitali è più omogenea tra regioni rispetto alla domanda, per effetto delle politiche di digitalizzazione della PA a livello nazionale, sovente con risorse regionali (es. *open data*, *SPID*).

Mentre tra le criticità che emergono dall'analisi dei dati DESI elaborati dalla Commissione Europea vi sono:

- la forte correlazione tra le competenze digitali e l'utilizzo di internet;
- la definizione della componente relativa all'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle aziende, che penalizza le economie con una quota inferiore di imprese attive nei servizi;
- la costruzione dell'indice di *e-government*, in cui la componente relativa alla digitalizzazione delle amministrazioni locali risulta sottostimata e basata su dati campionari non rappresentativi

²⁴ Cfr, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-rights-and-principles-factsheet>

²⁵ In generale su questo tema v. O. POLLICINO, *Judicial Protection of Fundamental Rights in Internet. Towards Digital Constitutionalism?*, Hart Publishing, 2021, *passim*

²⁶ Così A. BENECHHI, C. BOTTONI, E. CIAPANNA, A. FRIGO, A. MILAN, E. SCARINZI, *Digitalisation in Italy: evidence from a new regional index*, Banca d'Italia, n. 662, 12-2021

delle disparità territoriali (ad esempio una grande città capoluogo per ciascuna *m a c r o a r e a*)²⁷.

Resta tuttavia da segnalare il ritardo che le Regioni meridionali segnano in modo assai grave sul piano del capitale umano (competenze digitali dei cittadini e delle imprese, formazione, specialisti ICT) e dei servizi pubblici digitali (e-government, digitalizzazione p.a.) e tra queste in particolare la Sicilia.

Fonte: Politecnico di Milano-Osservatorio Agenda Digitale

Tutte le Regioni meridionali, nonostante gli ingenti investimenti nell'infrastrutturazione si ritrovano agli ultimi posti dell'indice DESI regionale 2021 proprio a causa della scarsa incidenza delle componenti indicate.

Tale ritardo, se per un verso incide sul livello complessivo di digitalizzazione del territorio, e quindi svolge un effetto di pregiudizio sulla competitività di quell'area e sull'attrazione degli investimenti, impone di orientare le politiche di investimento in modo deciso verso la formazione diffusa (dal livello alto all'alfabetizzazione), la modernizzazione della pubblica amministrazione a livello regionale e locale, il rafforzamento dell'amministrazione digitale²⁸.

3. Una Regione che fa passi avanti nella infrastrutturazione digitale.

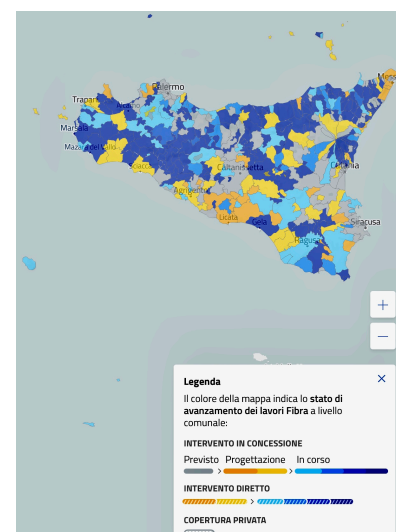
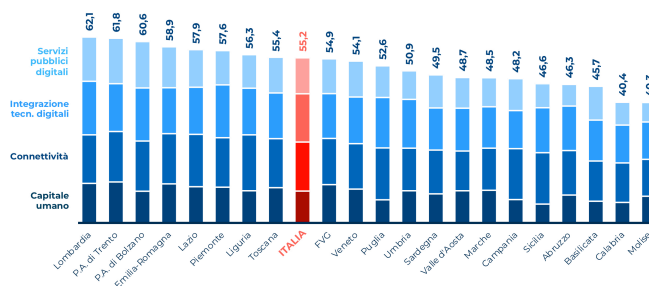
L'esperienza della Regione dimostra, ad esempio, che garantire l'accesso veloce ad Internet è una condizione necessaria, ma non sufficiente per promuovere la transizione digitale e aumentare l'uso di strumenti e servizi digitali

La strategia digitale della Regione Siciliana mira a garantire a cittadini ed imprese, anche attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accesso a tutti i dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale, e ad assicurare la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità di accesso fisico agli uffici pubblici e incoraggiando la realizzazione di un'amministrazione aperta e il riutilizzo dei dati.

Sebbene la Regione abbia recentemente compiuto uno sforzo significativo per sostenere la transizione digitale, è necessario promuovere un *cambiamento culturale* nella p.a. per sfruttare appieno il potenziale offerto dalle tecnologie odierne²⁹. Contemporaneamente, i cittadini dotati di connettività e competenze digitali possono offrire un valore significativo alle loro comunità³⁰.

DESI regionale 2021: il ranking per i Fattori Abilitanti

La Lombardia fa meglio rispetto ai Fattori Abilitanti, dove i divari territoriali sono più moderati



Fonte: bandaultralarga.it.

²⁷ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, 6-2022, ma anche *Appendice-Schede di sintesi dei lavori del progetto di ricerca*, 44.e ss. In particolare si v. CALVINO F., S. DE SANTIS, I. DESNOYERS-JAMES, S. FORMAI, I. GORETTI, S. LOMBARDI, F. MANARESI, G. PERANI, *Closing the Italian digital gap. The role of skills, intangibles, and policies*. in OECD Science, Technology and Industry Policy papers, n. 126, 2022. In merito si veda anche l'analisi svolta da POLITECNICO DI MILANO, *Misurare la digitalizzazione delle Regioni italiane: il DESI regionale 2021-Osservatorio Agenda Digitale*, Webinar 30.03.22

²⁸ Per più approfondite considerazioni si veda A. BENECCHI, C. BOTTONI, E. CIAPANNA, A. FRIGO, A. MILAN, E. SCARINZI, *Digitalisation in Italy: evidence from a new regional index*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 662, Roma, 2021.

²⁹ Si veda per tutti in materia: R. CAVALLO PERIN, D.U. GALETTA (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, 2020.

³⁰ Durante la pandemia di COVID-19 un ragazzo diciannovenne di Regalbuto, un comune di settemila abitanti in provincia di Enna, ha creato il progetto *InformaCovid Sicilia*, un'iniziativa di *monitoraggio civico* per seguire l'andamento dei contagi da coronavirus nei comuni coperti dal servizio. Con il sostegno di *OpenData Sicilia*, una vasta comunità di attivisti che hanno fatto dei dati aperti la loro missione, *InformaCovid Sicilia* è diventata una sorta di "cassetta degli attrezzi" utilizzata in comune da oltre trenta comuni isolani.

Rimane tuttavia ancora molto da fare per colmare il divario digitale che sta crescendo dal punto di vista tecnico, ad esempio, una condizione preliminare di qualsiasi iniziativa digitale dovrebbe essere l'*interoperabilità* dei sistemi informatici regionali e locali con quelli a livello nazionale, anche se appare incoraggiante lo sviluppo delle vendite on-line e dell'e-commerce anche nel Sud, che fungono da *driver* verso la digitalizzazione di aree a scarso livello competenziale³¹.

Dovrebbe essere considerata un diritto digitale dei cittadini dell'UE anche la disponibilità di *dati pubblici aperti* per tutte le serie di dati di elevato valore che sono individuate nella direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

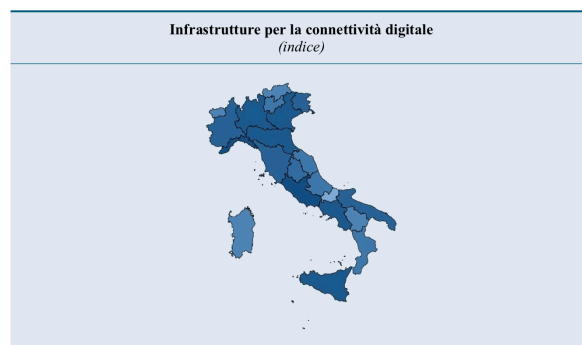
Come si accennava in precedenza il nodo delle competenze digitali diffuse diviene prioritario, soprattutto in Sicilia, poiché rafforzata l'infrastruttura è ad esse che occorre puntare con più determinazione sia amministrativa che finanziaria.

È vero che i dati hanno una crescente dimensione e rilevanza, i computer sono sempre più capienti e veloci, gli algoritmi utilizzati hanno sempre più capacità di trasformare i dati in informazioni. È quindi imprescindibile rafforzare il capitale umano e le sue competenze per le imprese e per le amministrazioni pubbliche, a partire da quella regionale e delle autonomie locali ripensarne organizzazione e funzioni per accompagnarne la profonda trasformazione³².

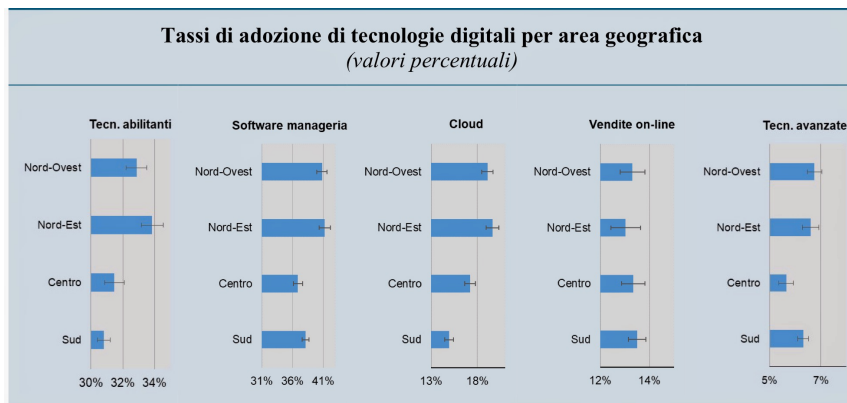
Ed in questo senso si orientano alcune delle più rilevanti azioni del PNRR che dedica parti e risorse

significative alla transizione digitale, nella prospettiva declinata a livello eurounitario³³.

Il mercato digitale ed i servizi digitali sono oggetto di una profonda riforma del diritto europeo al fine di garantire la certezza del diritto, la determinazione di limiti ed obblighi per gli operatori (*gatekeepers*) per consentire l'applicazione efficiente delle innovazioni tecnologiche ed al contempo garantire tutela di diritto ed interessi³⁴, scongiurando che il mercato digitale possa degradare ammettendo solo la regolazione ultra e metà statale delle piattaforme digitali prefigurando un nuovo Leviatano³⁵.



Fonte: Benecchi et al. (2021).



Fonte: Elaborazione sui dati Istat; cfr. Calvino et al. (2022).

³¹ Considerazioni più approfondite si rinvengono in F. CALVINO, S. DE SANTIS, I. DESNOYERS-JAMES, S. FORMAI, I. GORETTI, S. LOMBARDI, F. MANARESI, G. PERANI, *Closing the Italian digital gap. The role of skills, intangibles, and policies*. OECD Science, Technology and Industry Policy papers, n. 126, 2022.

Cfr. J. B. AUBY, *Administrative Law Facing Digital Challenges*, in *Eur. Rev. of Digital Admin. & Law - Erdal*, 2020, 1, 1-2, 7 e ss.

³³ Il PNRR contiene progetti di investimenti e riforme per oltre 191,5 miliardi di euro, cfr. <https://www.agid.gov.it/index.php/it/agenzia/attuazione-misure-pnrr>, con specifico riferimento alla p.a. digitale v. <https://padigitale2026.gov.it/iniziativa>

³⁴ Cfr. P. STANZIONE (a cura di), *I "poteri privati" delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, Torino, 2022.

³⁵ Si vedano in merito, da ultimo, le considerazioni di F. BASSAN, *Digital Platforms and Global law*, Cheltenham, 2021.

4. Il rafforzamento della digitalizzazione e le misure sulla transizione ecologica

Il rafforzamento della digitalizzazione e le misure sulla transizione ecologica costituiscono profonde trasformazioni non solo dell'economia, ma del mondo, delle vite individuali, delle culture, ma tra loro profondamente interconnesse, nel senso che il rafforzamento dell'una trascina la seconda e viceversa (basti pensare soltanto al minor uso della carta ed agli effetti ambientali che genera o al supporto digitale e tecnologico che impone l'energie da molteplicità delle fonti rinnovabili da immettere in rete) riorientando questa strategia nella prospettiva eco-digitale.

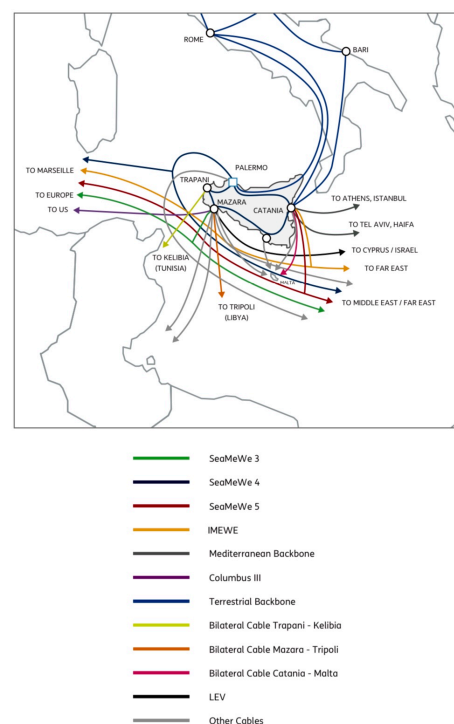
La transizione digitale rappresenta per la Sicilia la vera "mossa del cavallo" in termini di crescita e sviluppo socio-economico consentendo di superare i divari e gli svantaggi determinati dalla condizione di insularità³⁶.

Gli investimenti realizzati dall'Agenda digitale, con oltre 300 milioni € impegnati (oltre il 93% delle risorse destinate dalla programmazione europea 2014-20), la rete dei *backbones landing points* effetto di investimenti internazionali e centralità geografica fanno della Sicilia è la regione più infrastrutturata sul piano digitale nel Mediterraneo³⁷.

Le proiezioni digitali della Sicilia³⁸ si articola attraverso la diffusione delle piattaforme abilitanti (identità digitale, sistema di pagamento elettronico, anagrafe unica, carta d'identità elettronica), la razionalizzazione delle infrastrutture e delle risorse (*cloud*), la promozione di modelli virtuosi (linee guida di design, riuso del software), la creazione di nuovi servizi digitali permettono un uso sistematico da parte di cittadini e imprese di servizi digitali efficienti e semplici da usare.

Tale dinamica costituisce non solo una preconditione per lo sviluppo, ma anche una forte spinta per l'innovazione, il rafforzamento delle relazioni economiche, la riconversione della pubblica amministrazione regionale e locale, la riqualificazione dei servizi sanitari (sanità digitale), la trasformazione del turismo e della fruizione dei beni culturali, il sostegno alla transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all'avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, *cybersecurity*.³⁹

Submarine Cables landing in Sicily



³⁶ Sul tema sia consentito rinviare la volume da me curato *L'Insularità nell'ordinamento italiano ed europeo*, in corso di pubblicazione

³⁷ D. MANISCALCO, *Avanguardia digitale: la Sicilia è la regione più infrastrutturata sul piano digitale nel Mediterraneo*, in <https://www.key4biz.it>, 3 marzo 2021.

³⁸ L'infrastrutturazione fisica realizzata è oggi accessibile a più di 2,5 milioni di cittadini distribuiti in oltre 1,5 milioni di unità immobiliari abilitate, che beneficiano di reti di accesso a Internet di nuova generazione (NGA), per un totale di circa 200 Comuni serviti e con una copertura di reti mobili 4G superiore al 99%, a fronte di un investimento pubblico di circa 230 milioni di Euro di fondi del PO FESR e del PSR Sicilia 14-20 (cui possono essere aggiunti ulteriori 287 milioni di Euro di investimento privato).

Già il 1° Grande Progetto Regionale, concluso nel 2019, aveva consentito alla Sicilia, secondo il rapporto "Digital Economy and Society Index Report 2019 Connectivity" (DESI) di essere la regione italiana con la più ampia copertura a Banda Larga e Ultra Larga con velocità pari o superiore a 30 Mbps e nella fascia di eccellenza anche a livello europeo.

La Regione era passata da una copertura di 60 Comuni a 140, raggiungendo oltre un milione di cittadini siciliani. Attualmente sono in corso i lavori nell'ambito del 2° Grande Progetto, con un avanzamento finanziario di circa 80 milioni di Euro. Il nuovo progetto porta la fibra fino alle case dei siciliani e già registra 223 cantieri chiusi, lavori in corso in ulteriori 326 e 228.000 Unità Immobiliari connesse. La pianificazione prevede inoltre ulteriori 137 cantieri da concludere, lavori in corso in 227 nuovi cantieri ed il raggiungimento del traguardo di 240.000 Unità Immobiliari connesse in aree bianche e rurali.

Entro il 2022, a completamento del progetto, i Comuni serviti saranno 315 per un totale di oltre 1,8 milioni di unità immobiliari. La fondamentale importanza dell'intervento, insieme agli altri condotti dalla Regione per il consolidamento dell'infrastruttura, è stata confermata anche nella drammatica emergenza sanitaria, costituendo l'asset fondamentale per assicurare, su gran parte del territorio regionale, la possibilità di reggere all'esponenziale fabbisogno di trasmissione di dati che il *lockdown* ha generato.

³⁹ Si stima che per ogni aumento del 10% della penetrazione della banda larga ci sarà un corrispondente aumento dell'1,38% della crescita economica di una specifica area.

Appare significativo evidenziare che dall'ultima rilevazione sullo stato di avanzamento della banda ultra larga (BUL) *Fiber to the Home*, letteralmente "fibra fino a casa" (FTTH), la Sicilia sia prima tra le grandi Regioni italiane ed al secondo posto assoluto.

Si tratta di un incontro positivo che consente alla Sicilia di offrire ai cittadini ed imprese accesso alla rete e servizi digitali di primo livello, che va tuttavia completato da un lato rafforzando la digitalizzazione della pubblica amministrazione e della salute⁴⁰, dall'altro incrementando le competenze e l'alfabetizzazione digitale di imprese e cittadini.⁴¹

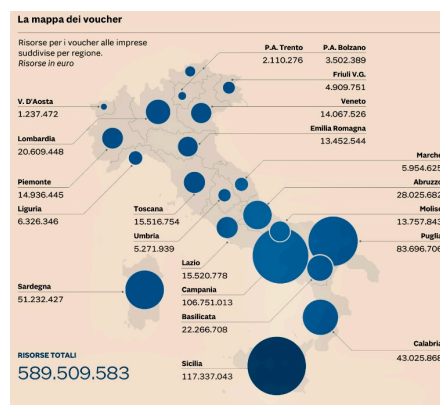
Regione	Comuni FTTH a Piano	Comuni in progettazione definitiva	Comuni in progettazione esecutiva	Comuni con cantieri avviati	Comuni con cantieri con lavori chiusi	Comuni con cantieri in collaudo	Comuni con cantieri collaudati positivamente	% Comuni Collaudati positivamente
Abruzzo	174	1	24	32	8	2	107	61%
Basilicata	103		4	21	24	11	43	42%
Calabria	238	18	114	16	9	8	73	31%
Campania	449	49	119	82	52	25	122	27%
Emilia-Romagna	242	6	18	97	28	25	68	28%
Friuli-Venezia Giulia	182	1	34	21	13	6	107	59%
Lazio	329	3	121	58	18	10	119	36%
Liguria	201	1	76	76	12	18	18	9%
Lombardia	1147	40	476	197	90	58	286	25%
Marche	221	1	12	83	36	9	80	36%
Molise	132		31	27	13	2	59	45%
Piemonte	1115	27	447	219	82	83	257	23%
Puglia	223	11	118	11	11	9	63	28%
Sardegna	135	4	47	23	8	6	47	35%
Sicilia	318	23	47	32	20	6	190	60%
Toscana	210	6	49	67	13	12	63	30%
Trentino-Alto Adige	214	4	36	96	8	24	46	21%
Umbria	78	1	3	18	8	4	44	56%
Valle d'Aosta	68		25	15	9	3	16	24%
Veneto	453	1	109	134	25	29	155	34%
Totale	6232	197	1.910	1.325	487	350	1963	31%

Fonte: Infratel Italia. Relazione sullo stato di avanzamento BUL febbraio 2022

Nel caso di specie le risorse sono pertinenza regionale, ma gestite dal MISE, in particolare, provenienti dal *Fondo sviluppo e coesione* e destinate a micro, piccole, medie imprese per l'attivazione di nuovi servizi di connettività o il miglioramento della connettività già attiva. Conseguentemente la velocità attivata deve essere la migliore disponibile⁴².

Sono stati altresì finalmente assegnati in attuazione del Decreto del Ministro dello sviluppo economico (registrando tuttavia un notevole ritardo sulla delibera CIPE del 2017) i plafond per il piano *voucher* per la connettività delle imprese alla banda ultra larga che hanno condotto all'attribuzione alla Sicilia - **prima tra le Regioni beneficiarie** - di oltre 117 milioni €, sui 590 milioni disponibili (da 300 a 2.500 €)⁴³.

Se è consolidata la conclusione che le reti di comunicazione presentano una dicotomia Nord-Sud meno marcata in termini di disponibilità fisica di infrastrutture, essa risulta rilevante in termini di accesso effettivo alla rete, che risente delle differenze nelle condizioni economiche e nella cultura digitale delle famiglie è sulle **competenze digitali** che occorre concentrare maggiormente l'attenzione.



Fonte: Sole-24 Ore

⁴⁰ Sulla digitalizzazione sanitaria v. per tutti R. MICCÙ, *Questioni attuali intorno alla digitalizzazione dei servizi sanitari nella prospettiva multilivello*, in www.federalismi.it, 5/2021.

⁴¹ Come emerge dalla citata VIII relazione sulla coesione le dotazioni di competenze sono distribuite in maniera poco uniforme e sono concentrate nelle regioni più sviluppate, in particolare nelle regioni delle capitali. In termini di istruzione terziaria, apprendimento permanente e competenze digitali, le regioni meno sviluppate si trovano molto più indietro rispetto alle regioni in transizione e a quelle più sviluppate. Nonostante i miglioramenti a livello dell'UE, permangono ampi divari tra le regioni. Se molti lavoratori non hanno ricevuto un'istruzione secondaria, diventa più difficile ridurre il divario di produttività. Anche il livello di istruzione e le competenze mostrano un ampio divario tra le aree urbane e le zone rurali. Chi risiede in città ha più probabilità di essere in possesso di un diploma universitario, di partecipare a corsi di formazione e di possedere buone competenze digitali rispetto a chi risiede in una zona rurale.

⁴² La fascia A prevede due tipi di contributi. Il primo è pari a 300 euro, per un contratto della durata di 18 mesi che garantisca il passaggio ad una connettività con velocità massima in download compresa tra 30 e 300 megabit al secondo. Ma possono essere concesse anche velocità superiori, fino a un gigabit al secondo, e se si tocca questa soglia scatta un contributo aggiuntivo di 500 euro (quindi per 800 euro totali) a fronte di costi di rilegamento (allaccio alla rete) sostenuti dall'utente che dovranno essere adeguatamente giustificati dagli operatori. A questa tipologia di voucher, che non prevede banda minima garantita, sarà destinato il 40% delle risorse stanziare (di cui la metà per i voucher da 800 euro). La fascia B prevede un contributo di 500 euro, per un contratto della durata di 18 mesi che garantisca il passaggio ad una connettività con velocità massima in download compresa tra 300 Mbit/s e 1 Gbit/s. Per connessioni che offrono 1 Gbit/s, il voucher potrà essere aumentato di un ulteriore contributo fino a 500 euro (per un totale quindi di 1.000 euro). Ci sarà una soglia di banda minima garantita pari ad almeno 30 Mbit/s, con destinazione del 50% delle risorse stanziare. Si arriva poi alla fascia C: contributo pari a 2.000 euro per un contratto della durata di 24 mesi che garantisca il passaggio ad una connettività superiore a 1 Gbit/s. Anche in questo caso c'è la maggiorazione di 500 euro a fronte dei costi di rilegamento giustificati dagli operatori. In questo caso la banda minima garantita è pari ad almeno 100 Mbit/s e viene destinato il 10% delle risorse stanziare.

⁴³ Consultabile in https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/DM_Voucher_fase_vFIN_23122021.pdf

5. Il Piano triennale nella prospettiva della strategia digitale regionale.

Giova infine ricordare che il Governo Regionale, con D.G.R. n. 116 del 6 marzo 2018, ha approvato l'“*Agenda Digitale Sicilia*” con l'obiettivo di recuperare il gap (*e-gov/open-gov*) dell'Amministrazione regionale mediante la piena digitalizzazione dei processi della Amministrazione, secondo il paradigma “*digital first*”, nonché la piena circolarità di tutti i dati così generati ritenendo tali processi i fattori performanti per una reale ed efficace modernizzazione della Regione, non per se stessa ma per tutti i cittadini e le imprese del territorio regionale⁴⁴.

Open Government ed *open data*, *cybersecurity*, intelligenza artificiale, *machine learning*, *IOT*, *Big Data*, decisioni algoritmiche, conservazione digitale, tecnologie pervasive dalle enormi potenzialità, ma che liberano energie e creatività e costituiscono riferimenti ormai ineludibili delle politiche digitali regionali a partire dalla semplificazione digitale che trova già utili riferimenti nella disciplina sancita dalla l.r. n. 7 del 2019⁴⁵.

L'Agenda Digitale Regionale così approvata è divenuta la base per la predisposizione del primo *Piano Triennale per l'Informatica Regionale 2018-2020* e del Piano annuale 2019 approvato dalla Giunta Regionale con la DGR n. 188 del 2 maggio 2019, nel tracciato indicato nell'Agenda stessa avendo come obiettivo principale, anche in conformità al “*Codice dell'Amministrazione Digitale*” (CAD) emanato con il D.Lgs. n. 82/2005 e successive modifiche ed integrazioni, la “*Transizione Digitale dell'Amministrazione Regionale*”⁴⁶.

La crescita della copertura totale delle reti NGA (% abitazioni), a livello europeo, tra il 2011 e il 2019, è stata del pari al 34% (dal 10% al 44%) in 8 anni. *In Sicilia il livello di copertura totale risulta tra i più elevati ed uniformi*. L'infrastrutturazione regionale di base è stata l'obiettivo del primo grande progetto regionale, completato nel 2019 in particolare delle c.d. “*aree bianche*” (a fallimento di mercato) è l'obiettivo del secondo grande progetto regionale, in corso, con un investimento totale di 178 milioni di Euro, di cui 99 milioni € di interventi già realizzati.

Il *Piano Triennale della Transizione Digitale dell'Amministrazione Regionale 2021–2023*⁴⁷ è stato approvato dalla *Commissione di Coordinamento dei Sistemi Informativi Regionali* e prevede un impegno finanziario complessivo di oltre 219 milioni €.

Prioritaria appare la necessità di definire in termini di riconversione digitale il percorso già intrapreso per l'amministrazione regionale. L'esercizio della funzione amministrativa per l'organizzazione e la gestione dei dati diviene così elemento centrale dell'agire amministrativo imponendo una generale riconversione dell'amministrazione e delle sue procedure⁴⁸.

Attraverso la nuova pianificazione vengono individuati i settori prioritari di intervento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione (a partire da quello dei beni culturali) e della salute e si punta sul “*Sicily working*”, che mira ad offrire servizi alle centinaia di migliaia di persone (siciliani e non) che sono tornati o venuti nell'Isola per lavorare a distanza, giovani e meno giovani che attraverso il lavoro da remoto possano vivere nella propria Terra (nata o d'elezione) e

⁴⁴ V. in https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziativa/Agenda_Digitale_Sicilia/Agenda%2BDigitale%2BSicilia%5B1%5D.pdf

⁴⁵ Sul tema si rinvia a A.G. OROFINO, *La semplificazione digitale*, in *Il dir. dell'econ.*, 3-2019, 87 e ss. e, più in generale, agli atti del Convegno “*Le sfide della P.A. digitale*” tenutosi all'Università di Catania 2-3 dicembre 2021 con il coordinamento del prof. A. BARONE ed i cui atti sono in corso di pubblicazione.

⁴⁶ Il nuovo Piano tiene conto del *Piano Triennale 2020-2022* predisposto da AGID, ed adottato con D.P.C.M. 17 Luglio 2020, che rappresenta la naturale evoluzione delle precedenti versioni 2017-2019 e 2019-2021, e dell'esigenza di portare a compimento quelle progettualità che, già inserite nella pianificazione precedente, e nel frattempo passate attraverso le fasi di valutazione comparativa (come prescritto dagli artt. 68 e 69 del CAD) e di progettazione, devono ora essere attivati e resi operativi. Consultabile in https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2020_2022.pdf

Le linee di intervento sulle quali è articolato il *Piano Triennale* sono state aggregate con riferimento, innanzitutto, agli obiettivi di digitalizzazione, che l'Amministrazione Regionale intende perseguire, nell'ambito delle strategie europee, nazionali e regionali, avendo sempre presenti i diversi *stakeholder* dell'Amministrazione, i cittadini e le imprese e possono innanzitutto essere articolate su due tipologie:

- *Interventi trasversali*, ossia quegli interventi destinati ad interessare il territorio o l'intera Amministrazione e destinati a completare la dotazione fisica, immateriale e/o di servizi universalmente a disposizione degli utenti interni e/o esterni per garantire la “*transizione al digitale per uno sviluppo intelligente, sostenibile ed inclusivo*” al centro della strategia 2018-2022 del Governo e dell'Agenda Digitale Sicilia;
- *Interventi verticali*, ossia quegli interventi specificamente dedicati ai settori di intervento prioritariamente individuati dalle strategie regionali, per i quali il contributo della digitalizzazione è in grado di apportare un contributo significativo e ricadute positive per gli utenti e gli operatori.

AW triennale per l'informatizzazione dei vari servizi ed uffici regionali” che A.R.I.T. predispose “*con le modalità, in quanto applicabili, dell'articolo 9 del citato decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39*”, quindi “*elaborando le linee strategiche per il conseguimento degli obiettivi*” (lett. a) dell'articolo 39), e “*sulla base delle proposte delle amministrazioni, verificandone la coerenza con le linee strategiche di cui alla lettera a), integrandole con iniziative tese al soddisfacimento dei fondamentali bisogni informativi e determinando i contratti di grande rilievo*” (lett. c) dell'articolo 39).

⁴⁸ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2018.

lavorare nel mondo, andando ben oltre quel pur crescente fenomeno del c.d. *nomadismo digitale*, che è comunque un'opportunità per la nostra Regione.

In tale contesto risultanti sinergico gli investimenti che saranno realizzati mediante il *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, del quale la transizione digitale costituisce una delle sei missioni e che, come noto, significative risorse ad essa ha assegnato (il 27%), nonostante non possa sottacersi che la stragrande maggioranza di queste sono affidate alla gestione centrale del *Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri* ed alle strutture di riferimento.

Per un'Isola confine d'Europa, connotata da un mercato ritardo di sviluppo e sottoposta ad una crescente emigrazione di giovani diplomati e laureati (*brain drain*) il digitale - come affermato da una delle voci più autorevoli della filosofia contemporanea - offre più di ogni altra politica d'innovazione “*un'immensa e crescente libertà di organizzare, ri-organizzare e creare la realtà che ci circondano in una moltitudine di modi per risolvere una serie di problemi vecchi e nuovi*”⁴⁹, offrendo alla Sicilia quel decisivo riscatto obiettivo imperituro dello Statuto autonomistico. L'obiettivo deve divenire, quindi, quello di rafforzare il percorso adesso proficuamente intrapreso dalla Regione, che troppi ritardi aveva maturato in passato, nella convinzione che la digitalizzazione da appuntamento ineludibile per la modernizzazione della Sicilia sia divenuta un'opportunità in parte colta, ma da rendere alla portata di ogni siciliano per assumere una dimensione di libertà, di creatività ed intrapresa nell'infosfera.

⁴⁹ Così ancora L. FLORIDI, *Il verde e il blu. Idee ingenuie per migliorare la politica*, Milano, 2020, 37-38., secondo il quale “*Le tecnologie digitali, tagliando ed incollando la realtà e la sua concettualizzazione aumentano le opportunità relative a quello che si può fare e diminuiscono i vincoli rispetto a quello che non si può fare, o che sarebbe troppo costoso, complicato o difficile fare*”.