RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2022

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Elisa Cavasino
Aldo Carosi
Ines Ciolli
Carlo Colapietro
Giovanna Colombini
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Massimo Luciani
Nicola Lupo
Vanessa Manzetti
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Guido Rivosecchi
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi
Giuseppe Verde

Direttore Responsabile
Laura d'Ambrosio

Vice Direttore
Francesco Sucameli

Responsabili di redazione
Giovanni Guida
Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

Rivista di CLASSE A AREA 12 (Scienze giuridiche) e Scientificità AREA 13 (scienze statistiche ed economiche)

INDICE

Editoriale di Giuseppe Verde …….. p. 4

DOTTRINA

Giacinto Della Cananea *La cassazione, i derivati e gli enti pubblici: verso una giurisprudenza costante*
……p.10

Camilla Buzzacchi *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*
……p.17

Maria Cristina Razzano *La nomofilachia nel codice di giustizia contabile*
……p.30

Chiara Bergonzini *Equità intergenerazionale e giurisprudenza costituzionale: le ricadute di sistema delle decisioni in materia contabile. Riflessioni a ritroso a partire dalla sentenza n. 235 del 2021*
……p.64

Maria Alessandra Sandulli *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi. Inquadramento e analisi della fase istruttoria*
……p.82

Monica Bergo e Marcello Cecchetti *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*
……p.95

Giacomo Menegus "*Ceci ce n'est pas une pipe", ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione*
*……p.*122

Vanessa Manzetti *Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato*
*……p.*136

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio
……p.144

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Leonardo Cinotti *L'indebito oggettivo e l'indebito contrattuale: un'irrisolta questione storica*
……p.149

Laura d'Ambrosio *Le autonomie locali dall'emergenza sanitaria al PNRR*
……p.159

STORIA DELLA DOTTRINA

Rubrica a cura di Guido Rivosecchi e Simone Pajno
Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principi
……p.168

Brevi spunti di riflessione sul ruolo delle banche nazionali di promozione e l'esigenza di trasformazioni tecnologiche tra Stato e mercato[1]

di Vanessa Manzetti
ricercatore sr Istituzioni di Diritto Pubblico
Università di Pisa

SOMMARIO

1. Premessa
2. La legittimazione postuma delle banche nazionali di promozione e nuove forme di intervento pubblico nell'economia (anche) digitale
3. Il modello italiano di banca nazionale di promozione ed i molteplici interventi a supporto della trasformazione digitale

ABSTRACT

In the essay, starting from the paradigm of the "Innovative State" (the complex relationship between State and market in the field of innovative processes), analyzes some examples of interventions put in place by national promotion banks for the implementation of digital innovation. The essay questions the link between the real implementation of national public policies in the field of digitization and the role played by Cassa Depositi e Prestiti,i.e. the Italian model of national promotion bank

1. Premessa

Il susseguirsi delle crisi economiche, finanziarie, sanitarie e sociali che hanno interessato gli ultimi dieci anni ha ormai riaffermato la discussione sulla necessità dell'intervento pubblico in economia, in particolare facendo emergere che senza lo Stato il mercato non sarebbe in grado di rispondere a quel processo di innovazione che invece sta alla base di un qualsiasi mercato e delle continue evoluzioni economiche e sociali che lo alimentano.

Si è così andato affermando l'idea del c.d. "Stato innovatore"[2], locuzione con cui si vuole specificare il complesso rapporto tra Stato e mercato nel campo dei processi innovativi, tra cui un ruolo fondamentale è riconosciuto a quelli legati ai processi di digitalizzazione, che vedono lo Stato come il principale promotore dell'innovazione e il mercato – *rectius*, il capitale privato – intervenire solo in una fase finale, quando saranno chiaramente visibili i ritorni finanziari.

Vale a dire tutto ciò?

Che, senza gli iniziali investimenti messi in campo dai soggetti pubblici, unici attori capaci di sapersi realmente accollare grossi rischi e fornire "capitali pazienti", non si potrebbe nemmeno dare il via a quel processo cumulativo e rischioso che è l'innovazione, come dimostra il fatto che le innovazioni tecnologiche più importanti degli ultimi decenni sono tutte frutto di deliberate scelte pubbliche di investimento su determinate aree o materie.

Non a caso il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, al considerando n. 26, prevede che le misure sostenute dal Dispositivo e incluse nei Piani per la ripresa e la resilienza dei singoli Stati membri dovrebbero destinare alla spesa digitale un importo che rappresenti almeno il 20% della dotazione di ciascun Piano nazionale.

---

[1] Il presente lavoro di ricerca è frutto di alcune riflessioni svolte dalla sottoscritta (membro del gruppo di ricerca) nell'ambito del Progetto di Ricerca di Ateneo dell'Università di Pisa, PRA 2018, "*Big Data e Analytics: profili di controllo manageriale, organizzativi e giuridici*", coordinato dal prof. Nicola Castellano. Il saggio è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it.

[2] M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Bari-Roma, 2013.

Tutto questo evidenzia come per una vera e propria riforma digitale della società, più attuali che mai siano le affermazioni di rilevante dottrina, che annunciano "bentornato Stato", anche se questo dovrebbe ritornare "immune dai suoi vecchi vizi"[3].

Ebbene, il richiamare un nuovo e diverso atteggiarsi dello Stato sembra chiamare in causa anche la nuova qualificazione giuridica di stampo europeo legittimante forme singolari di intervento pubblico in economia, esercitate non direttamente dagli Stati, ma da istituti *sui generis* sulla base di uno specifico "mandato pubblico", come le banche nazionali di promozione, il cui agire dovrebbe essere espressione di un continuo bilanciamento tra interessi pubblici e regole del mercato[4].

Seguendo questa chiave di lettura nel presente lavoro, dopo aver accennato alle caratteristiche principali che contraddistinguono la qualificazione giuridica di "banca nazionale di promozione", si andranno a richiamare alcuni interventi esemplificativi posti in essere dalle banche nazionali di promozione per l'implementazione dell'innovazione digitale.

2. La legittimazione postuma delle banche nazionali di promozione e nuove forme di intervento pubblico nell'economia (anche) digitale

A sistematizzare in modo chiaro il ruolo della banche nazionali di promozioni quale nuova espressione dell'intervento pubblico in economia a livello nazionale ed europeo è intervenuta la stessa Commissione europea che, nell'ambito del Piano di investimenti per l'Europa, c.d. *Piano Juncker*, ha qualificato come "banche (o istituti) nazionali di promozione" (NPBs) tutte quelle entità, come l'italiana Cassa Depositi e Prestiti (CDP), la tedesca *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), le francesi *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC) e la *Bpifrance* e lo spagnolo *Instituto de Crédito Oficial* (ICO), che già da molti anni operavano come primarie istituzione finanziarie. Specificando, altresì, che gli Stati membri che non disponevano di una banca nazionale di promozione avrebbero dovuto valutare l'opportunità di istituirne una.

Ruolo che è stato ulteriormente esplicitato dalla Commissione europea nella comunicazione 2015/361[5], in cui si evidenzia che la principale motivazione economica dell'istituzione di una banca nazionale di promozione risiede nel fatto che un istituto con un "mandato pubblico" si trova, rispetto agli operatori privati, in una posizione migliore per rimediare ai fallimenti del mercato, anche se tale istituzione non può intervenire in tutti i casi[6], in ragione del rispetto dei principi europei di

[3] G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, 100.

[4] Sul ruolo e la struttura delle banche nazionali di promozione in ambito europeo, sia consentito rimandare a V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti. Paradigma italiano delle banche nazionali di promozione*, Napoli, 2021, 321 ss.

[5] COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione: il ruolo delle banche nazionali di promozione a sostegno del piano di investimenti per l'Europa*, COM (2015) 361 final, 22 luglio 2015.

[6] In merito ai fallimenti del mercato occorre richiamare le osservazioni di A. PISANESCHI, *La Cassa Depositi e Prestiti tra holding pubblica di partecipazioni, banca nazionale di promozione e operatore del turnaround industriale*, in *European Banking Public Law*, 2020, 11-12: «Secondo la Commissione esempi tipici di fallimenti del mercato sarebbero i) il razionamento del credito e la domanda di rendimenti elevati; ii) l'insufficienza degli investimenti in settori quali la ricerca e lo sviluppo le infrastrutture, l'istruzione e i progetti ambientali; iii) l'insufficiente offerta di servizi finanziari dovuta alla concentrazione di mercato in esito a fusioni, uscite dai concorrenti o altri ostacoli alla concorrenza effettiva. Ora, mentre in relazione al punto ii) non è difficile cogliere la coerenza tra le funzioni già svolte da istituzioni quali la C.D.P. in Italia, trattandosi di finanziamenti che da un lato hanno un evidente fine generale e dall'altro lato sono normalmente a lungo termine e, spesso, non ad elevata redditività, più difficile è invece trovare un razionale ai punti primo e terzo. Il "razionamento" del credito che normalmente si verifica nelle fasi di contrazione economica, è un effetto dell'aumento del rischio, così come la domanda di rendimenti più elevati. Non è necessariamente un fallimento del mercato, quanto invece una conseguenza logica di una crisi economica. Difficile pensare di trasferire questi rischi ad una entità pubblica, che tra l'altro utilizza risparmio privato postale – cioè il risparmio con minor propensione al rischio – in supplenza di un mercato che non accetta più di assumersi quei rischi perché troppo elevati rispetto alla remunerazione offerta. Inoltre, sarebbe contrario ai principi in tema di aiuti di Stato l'intervento da parte di un soggetto pubblico laddove un soggetto privato non ritiene di dover intervenire se non ad un costo superiore. È poi da ricordare che, comunque, le banche nazionali di promozione debbono operare con una redditività sufficiente, sia pure inferiore al costo del capitale

salvaguardia del mercato e di quelli relativi agli aiuti di Stato, né può sopperire alle necessarie riforme strutturali che a tale intervento devono essere correlate, come ad esempio quelle in tema di digitalizzazione, che devono sempre e comunque essere adottate dai singoli Stati.

Vero è che la stessa questione delle banche nazionali di promozione concerne la trasformazione in atto del concetto di amministrazione pubblica in chiave finanziaria, rappresentando un modello di intervento pubblico nell'economia che può assumere diverse declinazioni a seconda che queste siano realmente espressione di un modello di partenariato pubblico-privato-istituzionale, il cui agire è espressione di un continuo bilanciamento tra interessi pubblici e regole del mercato, ovvero queste celino organismi sotto il diretto controllo governativo, e dunque ben poco di nuovo.

Se così è, allora è necessario fare chiarezza al riguardo.

Ovvero occorre chiedersi se la qualificazione *ex lege* di "banca nazionale di promozione" sia sufficiente ad escludere tali istituti dal settore S.13 "amministrazioni pubbliche", tant'è che nell'ultima edizione del "Manuale sul deficit e debito pubblico"[7] si è riservata una particolare attenzione al rapporto tra le banche nazionali di promozione ed i rispettivi Governi, dedicando un intero paragrafo all'argomento, nel quale si afferma che non è possibile definire a priori se le banche nazionali di promozioni costituite nei vari Paesi membri, in particolare dopo il Piano Juncker che ne ha fortemente incentivato la costituzione, debbano essere classificati nel settore S.12, delle società finanziarie, o nel settore S.13, delle amministrazioni pubbliche.

È ovvio che una banca nazionale di promozione, come dice il nome, trova nel governo il suo azionista di riferimento che, come tale, ha dunque tutto il diritto di dire alla banca di investire in un certo settore strategico o in una certa area geografica, per fini di sviluppo o per scelta politica, ovvero secondo un approccio *mission oriented*[8].

Quello che rileva ai fini della classificazione al di fuori del settore delle amministrazioni pubbliche è che non venga intaccata l'autonomia decisionale dell'entità stessa, anche se spesso non accade così, configurandosi le banche nazionali di promozioni come mere proiezioni dei rispettivi governi.

Ed infatti, andando a verificare la classificazione delle banche di promozione nel contesto europeo, occorre precisare che circa la metà delle banche nazionali di promozione sono classificate nel settore S.13 "amministrazioni pubbliche" o per la presenza nel *board* direttivo della maggioranza di esponenti della pubblica amministrazioni o perché devono essere considerate come istituzioni finanziarie *captive*, vale a dire entità in cui vi sono forti limitazioni alla loro indipendenza da parte

proprio degli operatori privati, e mantenere la necessaria solidità finanziaria, senza apporti di capitale da parte del governo. Gli utili dovrebbero essere trattenuti per rafforzare la capacità di prestito. Anche il punto iii) può indurre qualche perplessità. Quei profili sono infatti verificati dalle autorità di regolazione del mercato, sia a livello interno che europeo, che hanno la precisa finalità di evitare che si verifichino fallimenti del mercato. È anche in questo caso difficile pensare che entità con funzioni pubbliche, come la Cassa italiana o la omologa francese o tedesca, possano occuparsi di mercati al dettaglio nell'ambito dell'ampissima gamma dei servizi finanziari, mercati ormai ad elevata specializzazione».

[7] Redatto da Eurostat per dare una interpretazione alle complesse regole del SEC, di cui è stata pubblicata una nuova versione aggiornata il 2 agosto 2019.

[8] OCSE, *Design e attuazione di policies di innovazione Mission-oriented: un nuovo approccio politico sistemico per affrontare le sfide della società*, in oecd-ilibrary.org, 2021.

del governo sugli *assets* e sulle *passività* dell'entità[9]. Il riferimento è alla nozione di "controllo pubblico" che si rinviene nel SEC2010, al paragrafo 2.38[10].

Certo è che non si tratta di una differenza irrilevante l'essere o non essere una istituzione sotto il diretto controllo governativo, poiché nel primo caso molteplici sono le implicazioni.

Da quelle concernenti le norme e le procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente a quelle sul diritto di accesso, da quelle sui tetti salariali alle regole su trasparenza e anticorruzione, a quelle prettamente finanziarie, dovute al fatto che la situazione finanziaria di tali entità rileva ai fini del calcolo dei rapporti debito/Pil e deficit/Pil nazionali, nonché nel perseguimento del c.d. "obiettivo di medio termine" (OMT), consistente in un traguardo di *deficit* e di riduzione dell'indebitamento che non attiene alle sole prestazioni del bilancio statale, ma a quello dell'intero sistema pubblico italiano, nell'ottica della finanza pubblica allargata. E non da ultimo dai rischi di riproposizione di forme di intervento pubblico fallimentare, poiché troppo spesso legate a scelte di natura politica piuttosto che economica.

Diversamente, quando le banche nazionali di promozione operano come società finanziarie, queste si configurano quali "investitori di lungo periodo", che perseguono rendimenti non speculativi, rivolti al soddisfacimento di primari interessi pubblici, a cui conseguono rilevanti impatti economici, sociali e territoriali, tra cui rientrano senz'altro quelli che interessano la trasformazione digitale.

Il riferimento è dunque ad un nuovo modello di partenariato definibile come partenariato pubblico-privato (PPP) "istituzionale" (o anche partenariato pubblico-privato-sociale), un modello di PPP allargato, esteso ad operatori privati o istituzionali con una forte missione sociale (banche nazionali di promozione, fondi infrastrutturali, fondazioni di origine bancaria, assicurazioni, fondi pensione, Casse di previdenza, ecc.), trasparenti e responsabili, espressione di quel continuo bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati[11].

È evidente però che questa conduzione a sistema non si presenta affatto semplice, non essendo il bilanciamento tra interessi pubblici ed interessi privati né facile né immediato. Senza dubbio, nel panorama europeo, le banche nazionali di promozione sembrano rappresentare i principali operatori destinati a interessare questo processo di "finanziarizzazione" del perseguimento dell'interesse generale nazionale ed europeo, in piena aderenza con i principi cardine dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, che pone al centro dell'azione europea l'effettività dei valori fondamentali della coesione economia, sociale, territoriale-ambientale, della piena occupazione ed in generale del "benessere dei cittadini" (art. 3 del TUE).

---

[9] Alla data del 17 ottobre 2018 erano classificate nel settore S.13 le seguenti banche nazionali di promozione europee: *Austria Wirtschaftsservice* (Austria); *Belgina Investment Company for Developing countries* (Belgio); *Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern* (Germania); *Czech Export Bank e Czech - Moravian Guarantee and Development Bank* (Repubblica Ceca); *KredEX ed Estonia development fund* (Estonia); *State Pension Fund* (Finlandia); *Croatian Bank for Reconstruction and Development* (Croazia); *Agency Centres for development ed Eximbank* (Ungheria); *Strategic Banking Corporation Ireland* (Irlanda); *Invega e Agricultural Credit Guarantee Fund* (Lettonia); *LuxDev* (Lussemburgo); *Altum* (Lituania); *Instituição Financeira do Desenvolvimento* (Portogallo); *Swedfund International AB e Almi Invest AB* (Svezia); *British Business Bank e Green Development Bank* (Regno Unito). Si tratta di circa la metà delle banche nazionali di promozione e sviluppo presenti in Europa.

[10] A tal proposito, bisogna fare riferimento alla nozione di controllo che si rinviene nel SEC2010, al paragrafo 2.38, secondo cui il governo assume il controllo su una società a seguito di leggi, decreti o regolamenti speciali che autorizzano a determinare la politica aziendale. I seguenti indicatori sono i principali fattori da considerare nel decidere se una società è controllata dal governo: a) proprietà del governo della maggioranza degli interessi di voto; b) controllo governativo del consiglio di amministrazione o dell'organo di governo; c) controllo governativo sulla nomina e la rimozione del personale chiave; d) controllo governativo di comitati chiave nell'entità; e) possesso del governo di una quota aurea; f) presenza di regolamenti speciali; g) il governo è il cliente principale; h) prestiti dal governo. Un singolo indicatore può essere sufficiente per stabilire il controllo, ma, in altri casi, un numero di indicatori separati può indicare collettivamente il controllo.

[11] F. MEROLA, *Le infrastrutture per uno sviluppo sostenibile. Il passaggio dal Partenariato Pubblico Privato al Partenariato Pubblico Privato-istituzionale e Pubblico Privato-sociale. Poche modifiche, grandi cambiamenti*, in *Astrid,* 2018.

Sistema che dovrebbe strutturarsi su un sistema di monitoraggio trasparente e condiviso basato sul c.d. *indice di digitalizzazione dell'economia e della società* (DESI)[12] per misurare i progressi compiuti verso ciascuno degli obiettivi per il 2030 che – non può certo essere casuale – coincide con il c.d. decennio digitale[13].

Seguendo questa chiave di lettura è dunque possibile ricondurre a sistema i molteplici interventi delle banche nazionali di promozione per l'implementazione della digitalizzazione, tra cui si ricorda l'iniziativa del valore di 10 miliardi di euro promossa nel 2019 dalle più grandi banche di promozione dell'UE insieme alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), per accelerare la transizione verso un'economia sostenibile e circolare negli Stati membri dell'UE, che vede tra le sue principali finalità quella di agevolare l'adozione di strategie circolari in tutte le fasi del ciclo di vita, anche attraverso l'impiego di fondamentali tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), la digitalizzazione e i servizi di supporto a modelli commerciali e catene del valore di tipo, appunto, circolare.

3. Il modello italiano di banca nazionale di promozione ed i molteplici interventi a supporto della trasformazione digitale

Lo stretto legame tra sostenibilità e trasformazione digitale della società ha portato tutte le banche nazionali di promozione europee ad individuare nella digitalizzazione uno dei campi di maggiore interesse.

Questo ha contraddistinto anche l'operare della banca italiana di promozione, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), così definita esplicitamente dall'art. 1, commi 822-830, della legge di stabilità del 2016[14]. Ed infatti CDP ha mostrato più che mai la sua capacità di intervento nel settore della digitalizzazione, mediante un *millefleur* di misure che ne hanno fatto emergere il ruolo di speciale operatore economico, nelle sue vesti di finanziatore, consulente-promotore, investitore, azionista.

Così la Cassa, nel suo ruolo di finanziatore, ha messo a disposizione un prestito ordinario a cui possono accedere tutti gli enti locali per finanziare le spese di investimento legate all'attuazione del "Piano triennale per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione", andando così a confermare il ruolo di operatore chiave a supporto degli enti locali, non a caso appellata fin dalla sua antica origine come banca dei comuni[15].

Al riguardo si potrebbe obiettare che il Piano nazionale per la trasformazione digitale della PA, intervenendo meramente sull'implementazione e il sostegno della diffusione dei servizi digitali, è ben lungi dal modello di sviluppo e innovazione tecnologica statunitense sostenuto dal c.d. "Stato innovatore". Ciò è vero, ma pure comprensibile se si tiene conto del fatto che il Piano italiano risponde

[12] L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) è una relazione annuale pubblicata dalla Commissione europea che monitora i progressi compiuti nel settore digitale dagli Stati membri dell'UE. Questa relazione comprende profili nazionali, che aiutano gli Stati membri a individuare settori di intervento prioritari, e capitoli tematici che forniscono un'analisi a livello dell'UE nei 4 principali ambiti strategici, i quali raggruppano 33 indicatori: 1. Capitale umano - competenze degli utenti di internet e competenze digitali avanzate; 2. Connettività - diffusione della banda larga fissa, copertura della banda larga fissa, banda larga mobile e prezzi della banda larga; 3. Integrazione delle tecnologie digitali - digitalizzazione delle imprese ed *e-commerce*; 4. Servizi pubblici digitali - *E-government*.

[13] Il "decennio digitale" definisce le ambizioni dell'Europa per quanto riguarda il digitale e illustra le prospettive per la trasformazione digitale e gli obiettivi concreti per il 2030 articolati in 4 punti cardinali: competenze, infrastrutture, trasformazione digitale delle imprese e digitalizzazione dei servizi pubblici.

[14] Si veda la legge di stabilità 2016 (l. n. 208 del 2015, art. 1 comma 826): «La Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ha la qualifica di istituto nazionale di promozione, come definito dall'articolo 2, numero 3), del citato regolamento (UE) 2015/1017, relativo al FEIS, secondo quanto previsto nella comunicazione (COM (2015) 361 final) della Commissione, del 22 luglio 2015».

[15] M. GIUSTI, *Fondamenti di diritto dell'economia*, Padova, 2007, 215.

alle esigenze sociali ed economiche del nostro Paese, ancora in una fase molto arretrata in merito al livello di digitalizzazione[16].

Ed ancora la Cassa ha assunto un fondamentale ruolo di consulente-promotore dell'implementazione digitale degli enti locali con la sottoscrizione della convenzione con la società PagoPA, soggetto attuatore degli interventi previste nel Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, istituito con il Decreto "Rilancio" e assegnato al Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione[17]. Cassa Depositi e Prestiti interviene, dunque, quale consulente degli enti locali, aumentando la conoscenza dei servizi offerti dalla società PagoPA attraverso la rete territoriale e i canali di comunicazione del gruppo CDP, inserendosi nel piano di promozione di servizi più moderni ed efficienti per i cittadini.

Questo significa anche supportare gli enti territoriali nel rispondere all'Avviso Pubblico promosso da PagoPA S.p.A., in convenzione con il Dipartimento per la Trasformazione digitale, l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, per l'assegnazione di contributi economici ai comuni italiani. Contributi che, come previsto dal Decreto sulla semplificazione e l'innovazione digitale (d.l. n. 76/2020), sono subordinati all'espletazione delle attività necessarie a rendere accessibili i servizi degli enti locali erogati attraverso lo SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) e la CIE (Carta d'Identità Elettronica), al completamento del processo di migrazione dei servizi di incasso degli enti locali verso la piattaforma PagoPA, nonché alla fruizione dei servizi digitali degli enti locali tramite l'app "IO".

Si tratta di una misura che evidenzia in modo chiaro il ruolo chiave dello Stato, sia nella veste di finanziatore che di promotore, nel processo di trasformazione digitale rivolto a tutti i Comuni italiani[18]. Di questi, oltre 5.500 che hanno richiesto di accedere ai contributi, a conferma della rinnovata attenzione per il digitale da parte delle amministrazioni locali.

Un processo di adeguamento che sembra strutturarsi in modo rigido, tanto che alcuni Comuni hanno ricevuto direttamente da PagoPA una missiva relativa al mancato raggiungimento degli obiettivi e dei requisiti. Il numero di servizi di incasso, infatti, è risultato in alcuni casi inferiore al valore indicato sul nodo dei pagamenti del portale PagoPA, così come è apparsa "non veritiera" la percentuale di migrazione dei servizi di incasso; infine, alcuni servizi di incasso non sono stati dichiarati tra i servizi di incasso totali[19]. La società ha informato i Comuni che le pratiche viziate da questo tipo di "non conformità" sarebbero state automaticamente retrocesse allo stato di "bozza". I Comuni, pertanto, sono stati invitati a verificare, confermare o rettificare i dati entro 30 giorni dalla comunicazione, a pena dell'esclusione della richiesta dell'80% del contributo.

Certo è che questo denota in modo chiaro il problema della mancanza di competenze tecniche all'interno delle amministrazioni locali – soprattutto dei Comuni più piccoli – ancora più grave nel momento attuale, in cui molte amministrazioni locali saranno destinatarie delle ingenti risorse europee e nazionali stanziate per la ripresa socioeconomica post Covid-19. Ciò a dimostrazione di

---

[16] Nell'edizione 2021 dell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) calcolato dalla Commissione europea, l'Italia rimane fanalino di coda, risultando ventesima sui 27 Stati membri dell'UE con un punteggio di circa 5 punti inferiore alla media (45,5 vs 50,7).

[17] L'articolo 239 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, (c.d. "Rilancio") ha istituito il Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, destinato a coprire le spese per interventi, acquisti e misure di sostegno in favore di una strategia di condivisione e utilizzo del patrimonio informativo pubblico a fini istituzionali, della implementazione diffusa e della messa a sistema degli strumenti per la digitalizzazione del Paese, dell'accesso in rete tramite le piattaforme abilitanti previste dal decreto legislativo n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale, di seguito "CAD"), nonché finalizzato a colmare il *digital divide*, attraverso interventi a favore della diffusione dell'identità digitale, del domicilio digitale e delle firme elettroniche.

[18] Fatta eccezione per i Comuni che hanno aderito ad accordi regionali con finalità analoghe a quelle individuate dall'Avviso Pubblico.

[19] Riguardo alla percentuale di migrazione dei servizi di incasso, nella missiva si sottolinea che al momento non è ancora possibile interessare l'intero comparto dei servizi di incasso; pertanto, l'individuazione di una percentuale del 100% risulta inverosimile in quanto alcuni servizi di incasso non possono essere effettuati tramite la piattaforma PagoPA.

come quel ruolo di supporto tecnico-amministrativo alle amministrazioni locali sviluppato negli ultimi anni dalla nostra banca nazionale di promozione risulti oggi più che mai centrale.

Questi solo alcuni esempi, tra i più rilevanti, volti a ricordare i molti interventi posti in essere da Cassa Depositi e Prestiti. Interventi che, proprio nel settore della trasformazione digitale, dovrebbero rafforzarsi nei prossimi anni, dato che nel recente Piano Strategico 2022-2024, tra i quattro settori strategici che CDP ha posto al centro della sua azione, vi è indicato espressamente anche il comparto della innovazione e digitalizzazione[20], in conformità con gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile (SDGs) e le missioni del Piano nazionale di ripresa e di resilienza[21]. Il Piano Strategico specifica in particolare la necessità di intervenire per supportare gli scarsi investimenti delle PMI in digitalizzazione e migliorare livello di sicurezza informatica, nonché la diffusione della banda larga tra le famiglie italiane, per di più distribuita in modo diseguale all'interno del territorio nazionale tra Nord e Sud con conseguenze non irrilevanti in termini sociali ed economici.

Non solo, il Piano va anche a specificare maggiormente il ruolo della Cassa azionista, che negli ultimi anni ha visto crescere in modo significativo il proprio pacchetto azionario, individuando una nuova logica di gestione delle partecipazioni e degli interventi, secondo il quale è confermato il ruolo di azionista stabile per le c.d. "partecipazioni strategiche", come quelle a presidio di infrastrutture digitali concernenti *asset* rilevanti per il Paese, mentre negli altri casi l'impegno è finalizzato alla crescita e stabilizzazione di imprese in settori chiave, ma con logiche di uscita e di rotazione di capitale, secondo il principio del *crowding-in*, ovvero sulla capacità di attrarre risorse da altri investitori. In tale veste, per dare concretezza a quel "mandato pubblico" richiamato in premessa, l'auspicio è che nella gestione di CDP non prevalga quell'atteggiamento «eccessivamente inerziale e passivo, tutto incentrato sui ritorni finanziari degli investimenti» già riscontrato in passato[22], aspetto che marcherebbe anche una differenza sostanziale con le omologhe *KfW* o la *Chinese Development Bank*, fortemente orientate allo sviluppo industriale dei rispettivi paesi[23].

Le suddette osservazioni, in conclusione, evidenziano il legame che intercorre tra la concreta realizzazione delle politiche pubbliche nazionali nel campo della digitalizzazione e il ruolo ricoperto da CDP. Per evitare che il supporto della Cassa si concretizzi ancora una volta sotto forma di sussidi indiretti e incondizionati, è opportuno che l'Italia modifichi la propria strategia industriale, «puntando su strumenti diretti (investimenti, trasferimenti, prestiti) che siano maggiormente in grado di catalizzare l'interesse del settore privato, con cui co-investire»[24]. È questo un modo "virtuoso" e certamente più efficace di impiegare risorse pubbliche, la cui erogazione potrà essere sottoposta a limiti e condizionalità (come nel caso di imprese che hanno legami con paradisi fiscali, alle quali non saranno concessi aiuti finanziari)[25]. È questa forse la strada migliore tramite cui dare vita anche in Italia a quelle fruttuose forme di cooperazione di cui la stessa Mazzucato riporta uno degli esempi più eclatanti, mutuato – è bene ricordarlo – dal contesto americano. Si tratta della «straordinaria

[20] Specificamente nel settore cambiamento climatico e tutela dell'eco-sistema rientrano lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile, il trattamento dei rifiuti, le infrastrutture idriche; nel settore della crescita inclusiva e sostenibile rientrano le misure di necessario rafforzamento delle strutture sanitarie, lo sviluppo dell'edilizia sociale, gli interventi di rigenerazione urbana, la parità di genere; nel settore del ripensamento delle catene del valore rientrano le misure concernenti le trasformazioni relative alla dipendenza dall'estero, ai costi alti della logistica, all'elevata quota di trasporto delle merci su gomma; nel settore digitalizzazione e innovazioni rientrano gli investimenti alle PMI alla diffusione della banda larga per le famiglie, fino al rafforzamento della sicurezza informatica per il Paese.

[21] Le dieci aree di intervento sono così articolate: 1. Transizione energetica; 2. Economia circolare; 3. Salvaguardia del territorio; 4) Infrastrutture sociali; 5) Mercato dei capitali; 6) Digitalizzazione; 7) Innovazione tecnologica; 8) Sostegno alle filiere strategiche; 9) Cooperazione internazionale; 10) Trasporto/nodi logistici.

[22] M. MAZZUCCATO, *Missioni Italia. Investimenti, innovazione e immaginazione*, rapporto per il Governo italiano, agosto 2020, 49.

[23] *Ibidem*.

[24] *Ivi*, 44.

[25] Cfr. le raccomandazioni della Commissione europea di cui al comunicato stampa del 14 luglio 2020.

qualità progettuale dei prodotti Apple [che] si basa, come per molti produttori di *smartphone*, su tecnologie quasi sempre inventate da qualche altra parte, spesso grazie a fondi pubblici»[26].

[26] M. MAZZUCCATO, *Lo Stato innovatore*, cit., 131.