

# RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

**Numero 1 - 2019 • Edizione multimediale**

**Parte prima.**

**Atti del Convegno "La protezione dei dati personali. Il GDPR un anno dopo", Unitelma Sapienza, SNAD, CNR, 5 aprile 2019.**

**A cura di Donato A. Limone**

**Parte seconda.**

**Scritti su privacy in USA, politiche ambientali, rating pubblico, origini dell'informatica, sviluppo turistico territoriale, albinismo in Africa**

FONDATA E DIRETTA DA  
**DONATO A. LIMONE**

---

**Direttore responsabile**

Donato A. Limone

**Comitato scientifico**

Piero Bergamini (Autostrade); Francesco Capriglione (professore di diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, Luiss, Roma); Claudio Clemente (Banca d'Italia); Maria Rita Fiasco, consulente, Vice Presidente Assinform; Donato A. Limone (professore di informatica giuridica, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza); Giulio Maggiore, professore associato di economia e gestione delle imprese e di management dell'innovazione (Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Valerio Maio (ordinario di diritto del lavoro, università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Gaetano Edoardo Napoli, ordinario di diritto privato (Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Mario Nobile, dirigente generale, responsabile della transizione digitale (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); Pier Luigi Petrillo, ordinario di diritto pubblico comparato (Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Francesco Riccobono (ordinario di teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli); Sergio Sciarelli (professore di economia aziendale, Università Federico II, Napoli); Marco Sepe (ordinario di diritto dell'economia, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza).

**Comitato di redazione**

Leonardo Bugiolacchi, Antonino Buscemi, Angelo Cappelli, Luca Caputo, Mario Carta, Andrea Casu Claudia Ciampi, Giovanni Crea, Ersilia Crobe, Tiziana Croce, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Minco, Paola Di Salvatore, Pasquale Luigi Di Viggiano, Paolo Galdieri, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Giulio Maggiore, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alberto Naticchioni, Gianpasquale Preite, Augusto Romano, Fabio Saponaro, Andrea Sacco Ginevri, Pasquale Sarnacchiaro, Sara Sergio, Riccardo Severi, Angela Viola.

**Direzione e redazione**

Via Riccardo Grazioli Lante, 15 – 00195 Roma  
donato.limone@gmail.com

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno IX, n. 1/2019

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

*Tutti i diritti riservati.*

*È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.*

*La rivista è fruibile dal sito [www.clioedu.it](http://www.clioedu.it) gratuitamente.*

---

# INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone</i> .....	4

## PARTE PRIMA

### **Atti del Convegno “La protezione dei dati personali. Il GDPR un anno dopo. Progettare la protezione - Il Data Protection Officer - Le attività ispettive”.**

5 aprile 2019, organizzato dall'Università telematica della Sapienza, CNR Sala Convegni.

#### Introduzione ai lavori

<i>Donato Limone</i> , docente di informatica giuridica e diritto dell'amministrazione digitale, Direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza .....	9
---	---

#### I - Aspetti generali e metodologici

<i>Giovanni Buttarelli</i> , Garante europeo per la protezione dei dati.....	10
<i>Giuseppe Busia</i> , Segretario Generale Garante per la protezione dei dati personali.....	11
<i>Gianluigi Ciacci</i> , professore di “Informatica giuridica”, Luiss; avvocato; presidente ANDIG .....	12
<i>Andrea Lisi</i> , presidente Anorc Professione; avvocato; direttore del master universitario “I professionisti della digitalizzazione documentale e della privacy”, Unitelma Sapienza .....	13

---

## II - esperienze, problematiche, soluzioni

<i>Giovanni Calabrò</i> , Direttore Generale per la Tutela del Consumatore, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato .....	14
<i>Gaetano Palombelli</i> , Responsabile Area Istituzionale, Personale, Polizia provinciale, Informazione comunicazione e-government, Statistica - Ufficio studi, Unione Province Italiane (UPI).....	15
<i>Sandro Di Minco</i> , avvocato, docente universitario, DPO di diversi enti pubblici. Il DPO della Università Sapienza.....	16
<i>Clara Rech</i> , Dirigente scolastico Liceo classico E.Q. Visconti, Roma .....	17
<i>Gabriele Lipari</i> , avvocato, DPO, ASL Roma G.....	18
<i>Simone Puksic</i> , Amministratore Insiel e Presidente Assinter .....	19
<i>Pietro Pacini</i> , Direttore generale, CSI Piemonte .....	20

## III: Sicurezza informatica ed attività ispettive

<i>Giovanni Manca</i> , ingegnere, esperto e consulente di sicurezza informatica ....	21
<i>Col. Marco Menegazzo</i> , Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche della Guardia di Finanza. ....	22

## PARTE SECONDA

L'evoluzione del diritto alla privacy negli Stati Uniti d'America: tra nuove tecnologie ed esigenze di sicurezza <i>Marco Mancarella</i> .....	24
Le misure di politica ambientale nelle pubbliche amministrazioni <i>Wanda D'Avanzo</i> .....	41
L'evento "La notte della taranta": un esempio di sviluppo turistico di un territorio <i>Sara Sergio</i> .....	59
Origini dell'informatica <i>Franco Marozza</i> .....	68

---

Il Rating Pubblico: strumento di analisi “esterna” alla PA e strumento di valutazione per gli stakeholder <i>Giovanna Ciniero</i> .....	74
Identità e violenza: la rotta del diritto internazionale e nazionale nella tutela delle persone con albinismo in Africa <i>Riccardo Severi</i> .....	112
Linee guida per una social media policy nella Pubblica Amministrazione <i>Fabio Ingrosso</i> .....	133

### *Istruzioni per la lettura*

Gli interventi dei relatori del Convegno sono riportati in versione integrale sotto forma di MediaBook a cui è possibile accedere cliccando semplicemente sull'immagine di anteprima raffigurante l'autore. Al click si aprirà il MediaBook in una nuova finestra del browser Internet del dispositivo.

Nel caso si disponga della versione cartacea della rivista, per accedere al MediaBook è sufficiente leggere l'apposito qr-code mediante uno smartphone o un tablet.



Con il prodotto editoriale MediaBook, ClioEdu ha sviluppato un sistema di trasmissione del sapere multicanale ed interattivo: l'efficacia dei contenuti didattici e dell'esperienza formativa nella sua totalità è accresciuta dalla positiva sinergia tra la versatilità dell'ipertesto e la ricchezza del prodotto audiovisivo.

Le espansioni multimediali dei MediaBook ClioEdu si integrano perfettamente con le attività tradizionalmente legate alla lettura, come la possibilità di aggiungere annotazioni, saltare da un capitolo all'altro dell'indice e inserire segnalibri nei punti di maggiore interesse.

---

## EDITORIALE

Questo numero comprende gli Atti del Convegno nazionale su *“La protezione dei dati personali. Il GDPR un anno dopo. Progettare la protezione - Il Data Protection Officer - Le attività ispettive”* organizzato dalla Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD) della Università Unitelma Sapienza, presso il CNR il 5 aprile 2019, Roma.

In questo numero sono riportati gli interventi dei diversi relatori (come indicato dall'indice) nella modalità multimediale. Il Convegno è stato organizzato con la finalità di fare il punto della situazione ad un anno dalla entrata in vigore definitiva del Regolamento UE sulla protezione dei dati personali 679/2016.

Dalla struttura del convegno si può rilevare che gli interventi hanno riguardato tematiche specifiche del settore pubblico e privato (Progettazione e accountability, DPO, attività ispettive; settori della pubblica amministrazione, della scuola, delle province, della sanità, delle imprese, ecc.). Il Convegno è il primo di una serie di altri incontri che avranno come “focus” la protezione dei dati personali nelle autonomie locali, nella scuola, nella sanità e nelle banche.

La seconda parte della rivista raccoglie scritti vari che trattano di turismo (Sergio), di informatica (Marozza), di politiche ambientali D'Avanzo), di privacy negli USA (Mancarella), di rating pubblico (Ciniero), di un fenomeno specifico come l'albinismo in Africa (Severi). Di Fabio Ingrosso pubblichiamo linee guida per una social media policy nella Pubblica Amministrazione.

Desidero salutare e ringraziare Franco Marozza autore di un breve scritto sulle origini dell'informatica che esprime in “estrema sintesi” (dall'alto dei suoi 90 anni) tutta una vita vissuta con e per le tecnologie, da giurista e da dirigente pubblico, per ammodernare la pubblica amministrazione. Franco Marozza per generazioni di pubblici funzionari e di tecnici ha costituito un punto di riferimento autorevole soprattutto per l'approccio ai problemi del cambiamento (oggi si chiamano di trasformazione digitale) nel settore pubblico attraverso l'utilizzo delle tecnologie della informazione e della comunicazione. Grazie Franco.

Il Direttore della Rivista  
*Donato A. Limone*

---

## Autori di questo numero

### *Giovanna Ciniero*

Laureata in Scienza dell'Amministrazione e dell'Organizzazione all'Università Unitelma Sapienza di Roma, con una tesi sul livello di trasparenza e digitalizzazione nella PA. Presso la stessa Università frequenta il Master in "Governance, management, e-government delle pubbliche amministrazioni". Ha approfondito i temi dell'economia civile e circolare alla Summer School di Legambiente, della diffusione della cultura a impatto sociale presso enti pubblici, associazioni no-profit, soggetti finanziari. E' vicepresidente di una APS, dove svolge attività di coordinamento nell'ambito di un progetto di innovazione a impatto sociale (fattibilità, realizzazione, avvio) che prevede la rigenerazione di un bene pubblico in disuso. Dal 2014 è ricercatrice in Fondazione Etica dove, tra l'altro, si occupa di misurazione della performance e della trasparenza delle PA in chiave comparata. Svolge il ruolo operativo centrale nell'aggiornamento della griglia di valutazione, nella raccolta dati e nell'elaborazione del Rating Pubblico che è già stato testato su alcuni enti locali. I risultati di queste indagini, effettuate su amministrazioni comunali e regionali, vengono illustrati e pubblicati all'interno dei Rapporti annuali di Fondazione Etica.

Email: gg.giociniero@gmail.com

### *Wanda D'Avanzo*

Avvocato e dottore di ricerca in *Filosofia del diritto* presso l'Università degli studi di Napoli "Federico II". È docente a contratto dell'insegnamento di *Trattamento e protezione dei dati personali* del corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza dell'Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza. Ha pubblicato le seguenti monografie: *L'e-government*, Movimedia, Lecce, 2007; *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica Amministrazione digitale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; *Il sistema dei controlli nelle amministrazioni pubbliche*, ClioEdu, Lecce, 2011; *La filosofia del diritto nel Medioevo. Il pensiero di San Tommaso d'Aquino*, Arte tipografica, Napoli 2013; *Accordi volontari e governance ambientale*, Universitas studiorum, Mantova 2015.

E-mail: wanda.davanzo@unitelma.it

### *Fabio Ingrosso*

Ha conseguito una laurea triennale in Economia, Finanza e Diritto per la Gestione d'Impresa e una laurea magistrale in Tecnologia, Certificazione e Qualità presso l'Università Sapienza di Roma incentrando la sua tesi sugli scenari evolutivi nell'Om-

---

nichannel Knowledge Management, dalla nascita delle prime *learning organizations* alla *gamification*. La formazione universitaria nel campo economico è stata costantemente permeata da un forte interesse nel campo delle nuove tecnologie: da qui il conseguimento di un Master in Social Media Marketing presso la Ninja Academy e un Master in Organizzazione e Innovazione nella Pubblica Amministrazione presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza. Dal 2012 lavora in Unitelma Sapienza, dapprima come responsabile dell'Unità Comunicazione, Marketing e Social Network e, da dicembre 2018, come responsabile dell'Area Sistemi Informatici, Informativi e Commerciali. Dal 2017 è socio dell'associazione PA Social.

E-mail: [fabio.ingrosso@unitelmasapienza.it](mailto:fabio.ingrosso@unitelmasapienza.it)

#### *Marco Mancarella*

Docente di Informatica giuridica e Informatica dei media digitali (IUS/20) presso UniSalento. Già Coordinatore del Tavolo permanente per l'Amministrazione Digitale – TAD di UniSalento. Il suo interesse è principalmente rivolto allo studio delle problematiche giuridiche connesse alla Information Society. Collabora con l'Agenzia per l'Italia Digitale - AGID ai fini della stesura della normativa tecnica attuativa del Codice dell'Amministrazione Digitale. E' componente del Direttivo nazionale ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica). E' consulente di I livello FORMEZ - Dipartimento della Funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' Direttore del Mediterranean Observatory on Digital Culture and Tourism – MODiCT ([www.modict.com](http://www.modict.com)). Autore di numerosi studi e progetti di ricerca e trasferimento tecnologico, nazionali e internazionali.

E-mail: [marco.mancarella@unisalento.it](mailto:marco.mancarella@unisalento.it)

#### *Franco Marozza*

Nato a Roma il 26/07/1930, laureato in Giurisprudenza, ufficiale in congedo dell'Arma dei Carabinieri, ha svolto la sua attività per 40 anni presso l'ISTAT, dove ha ricoperto delicati incarichi dirigenziali presso il centro elettronico ed il SISTAN.

Membro di numerose commissioni presso la P.A., (Presidenza del Consiglio e vari ministeri), docente alla Scuola Superiore della P.A. ed a quella del Ministero dell'Interno, è autore di numerose pubblicazioni in materia informatica e collaboratore di riviste specializzate.

Ha svolto incarichi di consulenza presso diversi enti pubblici.

#### *Sara Sergio*

Avvocato, ricercatrice di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza, dove insegna diritto delle autonomie locali, diritto delle autonomie territoriali, Diritto delle autonomie territoriali e sviluppo locale nonché diritto del turismo e governo del territorio.

Docente in master universitari di I e II livello in tema di anticorruzione, etica pubblica, trasparenza, amministrazione digitale, in tema di legislazione scolastica e riforma di sistema, contrattualistica pubblica, in turismo e beni culturali. Direttrice dei

---

Master universitari Executive di I livello in *Il management dei beni e delle attività culturali*, e in *Federalismo dello Stato e autonomia degli Enti locali. Profili amministrativi e finanziari*, presso Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza. Si occupa di diritto urbanistico, enti locali, diritto del turismo e governo del territorio, beni culturali ed appalti pubblici. Membro di progetti di ricerca; ha effettuato visite presso l'Universidad de Granada, nonché presso l'Université de Nice Sophia Antipolis – Faculté de Droit ed Science Politique tenendo lezioni sui beni culturali nell'ordinamento italiano; sulle acque pubbliche e sulle forme associative intercomunali in Europa. Ha partecipato alla redazione della legge regionale Puglia n. 34 del 2014 sulla disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali. Ha scritto in materia di urbanistica ed edilizia, enti locali, appalti, procedimento amministrativo, sanzioni amministrative in materia di urbanistica ed edilizia nonché in materia di turismo.

Email: sara.sergio@unitelmasapienza.it

#### *Riccardo Severi*

Sociologo e giornalista. Dal 2009, per l'organizzazione non profit Minerva, è Project Manager, fundraiser e coordinatore di Progetti di cooperazione sul tema dei diritti e dell'*empowerment* delle donne e di sviluppo economico. Tra le aree di intervento, Iraq, Kurdistan Iracheno, Libia, Yemen, Afghanistan, Siria, Turchia, Tunisia, Swaziland, Mozambico e Myanmar. Tra il 2007 e il 2011 è autore per la trasmissioni Radio 1 *Rai Permesso di Soggiorno* e la *Radio Ne Parla* e collaboratore per la trasmissione *Uno Mattina*, Rai 1, nella redazione cronaca, politica, attualità. È iscritto dal 2012 all'Albo Docenti dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari – Ministero della Giustizia e nominato dal 2012 Cultore della Materia in *Scienze dell'Amministrazione Digitale* all'Università Unitelma Sapienza e nel 2018 in *Growth Economics* dall'Università La Sapienza di Roma, dove collabora all'insegnamento nel Master *Fundraising Laboratory* rivolto prevalentemente agli studenti stranieri. Dopo un'esperienza di lavoro alla Rappresentanza Permanente Italiana presso le Nazioni Unite, New York, Ufficio Stampa e Affari Umanitari, e Consiglio di Sicurezza per gli Affari Africani, è stato Amministratore Unico dal 2006 al 2013 della Società HelpSos per progetti culturali e editoriali, ultimo dei quali la pubblicazione di *“Italia e Georgia. Vent'anni di rapporti diplomatici”* (HelpSos 2012). Ha pubblicato il libro *“Finanza Etica e Valore Sociale”* (Minerva Edizioni) e fondato il Premio Internazionale Giovani Talenti, giunto nel 2018 alla XII Edizione nell'ambito del Premio Minerva Anna Maria Mammoliti, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica Italiana.

---

## **PARTE PRIMA**

### **Atti del Convegno**

**“La protezione dei dati personali. Il GDPR un anno dopo. Progettare la protezione - Il Data Protection Officer - Le attività ispettive”**

**5 aprile 2019, organizzato dall'Università telematica della Sapienza, CNR Sala Convegni**

## INTRODUZIONE AI LAVORI

**Donato Limone,**

*Docente di informatica giuridica e diritto dell'amministrazione digitale, Direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

# PARTE PRIMA: ASPETTI GENERALI E METODOLOGICI

**Giovanni Buttarelli**

*Garante europeo per la protezione dei dati*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

# PARTE PRIMA: ASPETTI GENERALI E METODOLOGICI

**Giuseppe Busia**

*Segretario Generale Garante per la protezione dei dati personali*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

# PARTE PRIMA: ASPETTI GENERALI E METODOLOGICI

**Gianluigi Ciacci**

*Professore di "Informatica giuridica", Luiss; avvocato; presidente ANDIG*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE PRIMA:**

### **ASPETTI GENERALI E METODOLOGICI**

**Andrea Lisi**

*Presidente Anorc Professione; avvocato; direttore del master universitario  
“I professionisti della digitalizzazione documentale e della privacy”,  
Unitelma Sapienza*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE SECONDA: ESPERIENZE, PROBLEMATICHE, SOLUZIONI**

**Giovanni Calabrò**

*Direttore Generale per la Tutela del Consumatore, Autorità Garante della  
Concorrenza e del Mercato*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE SECONDA: ESPERIENZE, PROBLEMATICHE, SOLUZIONI**

**Gaetano Palombelli**

*Responsabile Area Istituzionale, Personale, Polizia provinciale, Informazione  
comunicazione e-government, Statistica - Ufficio studi, Unione Province Italiane (UPI)*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE SECONDA: ESPERIENZE, PROBLEMATICHE, SOLUZIONI**

**Sandro Di Minco**

*Avvocato, docente universitario, DPO di diversi enti pubblici.*

*Il DPO della Università Sapienza*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE SECONDA: ESPERIENZE, PROBLEMATICHE, SOLUZIONI**

**Clara Rech**

*Dirigente scolastico Liceo classico E.Q. Visconti, Roma*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE SECONDA: ESPERIENZE, PROBLEMATICHE, SOLUZIONI**

**Gabriele Lipari**

*Avvocato, DPO, ASL Roma G*

 **Multimedia**



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE SECONDA: ESPERIENZE, PROBLEMATICHE, SOLUZIONI**

**Simone Puksic**

*Amministratore Insiel e Presidente Assinter*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE SECONDA: ESPERIENZE, PROBLEMATICHE, SOLUZIONI**

**Pietro Pacini**

*Direttore generale, CSI Piemonte*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## **PARTE TERZA:** **SICUREZZA INFORMATICA ED ATTIVITÀ ISPETTIVE**

**Giovanni Manca,**  
*Ingegnere, esperto e consulente di sicurezza informatica*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu

## PARTE TERZA: SICUREZZA INFORMATICA ED ATTIVITÀ ISPETTIVE

**Col. Marco Menegazzo**

*Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche della Guardia di Finanza.*



Multimedia



Clicca sull'immagine o fotografa il QrCode  
per accedere al MediaBook CLIOedu



## **PARTE SECONDA**

# L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO ALLA PRIVACY NEGLI STATI UNITI D'AMERICA: TRA NUOVE TECNOLOGIE ED ESIGENZE DI SICUREZZA

**Marco Mancarella**

**Abstract.** Il diritto alla privacy è andato incontro ad un'evoluzione costante nel tempo, a decorrere dalla sua prima formulazione nel 1890. Il contributo analizza il percorso evolutivo negli Stati Uniti d'America.

The right to privacy has evolved steadily over time, starting from its first formulation in 1890. The contribution analyzes the evolutionary path in the United States of America.

**Parole chiave:** diritto, privacy, Stati Uniti d'America.

**Sommario:** 1. Il concetto di privacy – 2. Le radici giuridiche del diritto alla privacy – 3. La tutela della privacy e del trattamento dei dati personali tra l'approccio normativo europeo e statunitense – 4. Il sistema normativo americano e i principali interventi in materia di privacy – 5. Il Federal Communication Act del 19 Giugno 1934 – 6. Il Freedom of Information Act del 4 Luglio del 1966 o FOIA – 7. Il Privacy Act del 1974 – 8. Il Foreign Intelligence Surveillance Act del 1978 o FISA – 9. L'Executive Order n. 12333 del 1981 – 10. L'Electronic Communications Privacy Act del 1986 o ECPA – 11. L'Usa Patriot Act del 2001 – 12. Il Military Commission Act del 2006 – 13. L'Usa Freedom Act del 2015 o Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline over Monitoring Act.

## 1. Il concetto di privacy

L'incessante evoluzione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni, il processo di globalizzazione, la pervasività sempre più marcata della Rete di Internet nella vita quotidiana di ciascun individuo insieme alle pressanti esigenze di ordine pubblico e sicurezza nazionale rappresentano solo alcuni degli innumerevoli fattori che hanno riportato, già a partire dagli anni '70 del secolo scorso, la questione della privacy al centro del dibattito giuridico, sociale e politico.

Il diritto alla privacy è sempre evoluto di pari passo con lo sviluppo delle nuove tecnologie di libertà e controllo, tentando di adattare il suo fondamento ai cambiamenti radicali che hanno investito tanto l'impianto giuridico quanto quello politico-sociale. A differenza del termine rimasto invariato, "privacy", cui potremmo etimologicamen-

---

te associare i sostantivi italiani *privatezza* o *riservatezza*, esso non è associabile a un'unica definizione o a un unico significato esaustivo: il suo significato è evoluto con lo scorrere del tempo.

Fornire, così, un'unica definizione di "privacy", che tenga conto dei più diversi scenari applicativi è pressoché impossibile, dal momento che essa può riguardare la raccolta e la gestione dei dati personali, la protezione del corpo umano e dello spazio inviolabile della vita privata o ancora la tutela del proprio "io" elettronico dalle politiche invasive di sicurezza e sorveglianza che mirano a ispezionare tutte le comunicazioni interpersonali ed elettroniche.

Non a caso, Alan F. Westin, docente presso la Columbia University, apriva il primo capitolo del suo "*Privacy and Freedom*", ammettendo la difficoltà dei cultori della materia di accordarsi su di un'unica definizione di privacy, valevole nel tempo, sottolineando come "pochi valori così fondamentali per la società sono talmente indefiniti negli studi sociali o sono stati così vaghi ed indefiniti negli scritti degli esperti di teoria sociale"<sup>1</sup>.

Nell'odierna società dell'informazione, inaugurata dalla comparsa dei computer, il concetto di privacy è legato visceralmente alla dimensione del diritto alla protezione dei dati personali, che, peraltro, negli ultimi decenni è stato giuridicamente riconosciuto da testi normativi nazionali e internazionali.

L'identificazione del diritto alla privacy con il diritto all'autodeterminazione informativa o semplicemente con l'*information privacy*, che riconosce in capo al soggetto un effettivo potere di controllo sul proprio flusso informativo, è, però, solo l'ultima accezione di significato che gli è stata attribuita, frutto, peraltro, di un lungo peregrinaggio concettuale che, di volta in volta, ha arricchito di significati nuovi il concetto in questione, caratterizzandolo per la capacità di mutare contenuto e racchiudere in sé diverse esigenze di tutela<sup>2</sup>.

Sergio Nizer, nell'analizzare gli sviluppi storici e giuridici del diritto in questione, parla di "nuove dimensioni della privacy", evidenziando il carattere eterogeneo della stessa nozione e soprattutto un radicale distacco rispetto al significato inizialmente attribuitole di "*right to be let alone*", l'oramai remoto diritto di essere lasciati soli.

La definizione della privacy come diritto di essere lasciato da solo sembrerebbe essere divenuta inadatta: l'originaria sequenza "persona-informazione-segretezza", intorno alla quale si sviluppa la primordiale nozione di privacy, è sostituita dalla più appropriata "persona-informazione-circolazione-controllo"<sup>3</sup>.

Si è realizzato, di conseguenza, il passaggio dalla fase primordiale della privacy in

---

<sup>1</sup> A. WESTIN, *Privacy and Freedom*, New York, Atheneum Press, 1967, p.1.

<sup>2</sup> Come acutamente osserva S. Rodotà: "esiste una costante relazione tra mutamenti delle tecnologie delle informazioni e mutamenti del concetto di privacy che è, infatti, un concetto soggettivo e variabile in funzione dei soggetti, dei momenti storici, dei luoghi."(S. Rodotà, *La privacy tra individuo e collettività*, in *Politica del diritto*, 1974, cit. p. 551).

<sup>3</sup> S. KIRSHEN, *Il codice della privacy tra tradizione e innovazione*, in R. PENNETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Milano, Giuffrè, 2006, tomo 1, Parte Prima, p.80.

---

cui questa si connotava in senso negativo, quale diritto a non subire altrui ingerenze nella sfera privata ossia il “potere di escludere le intromissioni non consentite”<sup>4</sup>, a un’accezione positiva, quale diritto di “mantenere il controllo sulle proprie informazioni, di determinare le modalità di costruzione della propria sfera privata e di scegliere il proprio modo di vivere”<sup>5</sup>

Si tratta di un concetto e di un diritto che è tutt’ora in evoluzione e lo sarà negli anni a venire, perché in continuo corso di definizione: d’altronde i diritti, per loro natura, non sono per sempre ma mutano gradualmente in funzione dell’altrettanto mutevole contesto culturale, sociale, economico e tecnologico.

Per comprendere appieno gli sviluppi del diritto alla “privacy”, occorre risalire alle origini dello stesso, compiendo un percorso a ritroso nella storia, per poi concentrarci sulla specifica evoluzione avuta negli Stati Uniti d’America.

## 2. Le radici giuridiche del diritto alla privacy

Nella tradizione angloamericana la nascita del diritto alla privacy, almeno da un punto di vista dottrinale, risale alla pubblicazione nella rivista giuridica *Harvard Law Review*, nel 1890, del saggio intitolato “*The right to privacy. The implicit made explicit*”, scritto ad opera di due giovani avvocati bostoniani, Samuel Warren e Louis Brandeis, in opposizione alle ingerenze della stampa giornalistica, grazie alla quale fatti della vita privata dell’élite bostoniana erano costantemente posti alla mercé dell’intera comunità<sup>6</sup>. Esso è noto per essere il primo contributo giuridico<sup>7</sup> atto a riconoscere l’esistenza di un autonomo diritto alla riservatezza, definito come “*the right to be let alone*”, il diritto di essere lasciato solo<sup>8</sup>, non da intendere come l’astratta e letterale aspirazione del singolo individuo a essere lasciato solo, quanto piuttosto il desiderio di non subire ingerenze nella propria vita privata e di non vedersi, di conseguenza, violata l’intimità.

Il diritto alla privacy nasce, così, in America, come mezzo per contrastare gli arti-

---

<sup>4</sup> G. FAMIGLIETTI, *Il diritto alla riservatezza o la riservatezza come diritto. Appunti in tema di riservatezza ed intimità sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale e del Tribunal Constitucional*, in “Forum Costituzionale”, 2006, rivista telematica disponibile all’URL: <https://www.forumcostituzional.it>, consultata nel mese di marzo 2019.

<sup>5</sup> S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 121 e pp. 320-231.

<sup>6</sup> Nello specifico, i due avvocati stavano preparando una causa contro le indiscrezioni sulla vita matrimoniale della moglie dello stesso Warren da parte della *Evening Gazette* di Boston.

<sup>7</sup> In tale saggio venne analizzato per la prima volta il bilanciamento tra il diritto all’informazione, cioè il diritto ad essere informati e ad informare, e il diritto alla riservatezza. Warren e Brandeis furono i primi a chiedersi quale fosse il limite del diritto all’informazione a discapito della privacy al fine di evitare che le informazioni concernenti la vita privata ed intima di un individuo potessero essere oggetto di diffusione inopportuna attraverso la stampa. I due avvocati utilizzarono per la prima volta il termine “privacy”, e non “data protection”: non pongono al centro del dibattito il “come” le informazioni degli individui dovessero essere utilizzate e protette, ma solo il “se”.

<sup>8</sup> S. WARREN, L. D. BRANDEIS, *The right to privacy*, in “*Harvard Law Review*”, vol. 4, 1890, p. 193.

---

coli diffamatori della stampa e si concretizza come diritto riservato alla sola classe borghese, bisognosa di una tutela reale dei propri spazi vitali da possibili ingerenze provenienti dall'esterno. Il diritto in questione, perlomeno in origine, in tale ottica, non si presenta come un'esigenza naturale di ciascun individuo, quanto piuttosto come un privilegio dei meri borghesi, concepito sulla base del concetto di proprietà privata e modellato tramite gli strumenti della stessa come *ius excludendi alios*.

Definito, oltre al noto "diritto di essere lasciato solo", come "diritto alle vicende personali"<sup>9</sup>, "diritto alla illesa intimità privata"<sup>10</sup>, esso ha subito, lungo tutto il suo excursus evolutivo, profondi ed evidenti mutamenti contenutistici, dovuti principalmente all'esigenza di tutelare diverse situazioni soggettive emerse come dirette conseguenze degli sviluppi economici, sociali e tecnologici degli ultimi decenni.

È soprattutto grazie alle pronunce della Suprema Corte statunitense e alla conseguente promulgazione di leggi specifiche e mirate in vari Paesi, che la privacy diviene a tutti gli effetti un diritto giuridico, dal che era limitatamente un diritto morale e un privilegio riservato a pochi.

In America, in tal senso, sono stati senza ombra di dubbio i contributi giurisprudenziali, come la nota sentenza della Suprema Corte del caso *Charles Katz vs. United States* del 1965 o quella relativa al caso *Olmstead c. Stati Uniti* del 4 giugno 1928, ad avere giocato un ruolo centrale nel riconoscimento giuridico del diritto in questione. L'operato dei giudici non solo ha sollecitato il dibattito dottrinale in materia di privacy ma ha contribuito, in concreto, alla piena affermazione dello stesso diritto ivi richiamato, aggiungendo al suo primordiale carattere negativo, un'accezione positiva quale diritto del singolo di controllare i propri dati e informazioni personali, o più propriamente "*the individual's ability to control the circulation of information relating to him, a power than often is essential to maintaining social relationship and personal freedom*"<sup>11</sup>.

Originariamente concepita come dispositivo escludente, essa ha assunto "nel tempo un profilo sempre più connesso alla tutela della dignità della persona"<sup>12</sup> ed in quanto tale sempre più finalizzato a rendere possibile la costruzione della personalità, dell'identità e la proiezione dei diritti fondamentali nella sfera privata.

Nel corso della sua inarrestabile evoluzione concettuale, l'originaria definizione di privacy manifesta la sua natura poliedrica, trovando "esplicazione in situazioni profondamente differenti che vanno dal diritto del singolo a impedire comportamenti intrusivi nella propria vita privata per opera dei media, al diritto di aborto, alla libertà sessuale"<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> F. LIGI, *Il diritto alle vicende e la sfera della personalità*, in "Foro Italiano", I, 1995, p. 168.

<sup>10</sup> M. FERRARA SANTAMARIA, *Il diritto alla illesa intimità privata*, in "Riv. Dir. Civ.", I, 1937, c p. 168.

<sup>11</sup> A. MILLER, *The assault of privacy*, Michigan, University of Michigan Press, 1971, p. 25.

<sup>12</sup> Garante per la protezione dei dati personali, intervento del 2 aprile 2014. Per ulteriori approfondimenti si veda <https://www.garanteprivacy.it>, consultato nel mese di marzo 2019.

<sup>13</sup> A. MANTELERO, *Il costo della privacy tra valore della persona e ragione d'impresa*, Milano, Giuffrè, 2007, p.1.

---

È in termini di diritto al controllo su ogni forma di circolazione dei dati personali che la privacy inizia a essere recepita dai diversi ordinamenti giuridici nazionali e sovranazionali.

In ambito comunitario, un primo accenno storico-giuridico in materia di privacy si ha alla fine del XVII secolo e l'inizio del XIX, periodo nel quale in area germanica si genera un ampio dibattito circa l'esistenza di una categoria di diritti definita "Persönlichkeitsrechte" o "Individualrechte", traducibile con la locuzione "diritti della personalità": una sentenza del Bundesgerichtshof nel 1954 sancisce per la prima volta l'appartenenza di un generale diritto della personalità alla nozione tradizionale di diritto.

Ben presto la discussione intorno al pieno riconoscimento giuridico dei diritti della personalità si estende oltre i confini germanici, trovando terreno particolarmente fertile in Francia e in Italia.

Mentre, nel 1909, in Francia, è l'opera di Perreau a consentire la piena e completa legittimazione dal punto di vista giuridico della categoria dei diritti della personalità, contemporaneamente in Italia è Adolfo Ravà, docente di Filosofia del diritto, a portare avanti un percorso di riconoscimento parallelo.

In particolar modo, prendendo spunto da un'analisi del "Tractatus de potestate in seipsum" del giurista spagnolo Baldassarre Gomez de Amescua, coniuga filosofia e diritto per individuare la personalità giuridica come "diritto sulla propria persona"<sup>14</sup>. Nonostante l'assenza di un esplicito riconoscimento del predetto diritto nell'ordinamento giuridico italiano, Ravà intuisce che "la qualità di persona richiede ed esige che alla persona stessa sia riservata una certa sfera relativa ai dati più gelosi e più intimi di essa e della sua attività"<sup>15</sup>, annovera tra i diritti della personalità il diritto alla riservatezza. Pochi anni dopo, sulla sua stessa linea di pensiero, è il giurista De Cupis a supportare la posizione pluralista dei diritti della personalità<sup>16</sup>.

Seppur gli sforzi siano evidenti in ambedue i casi, il riconoscimento del diritto alla riservatezza nel nostro ordinamento è considerato, fino a qui, in via meramente interpretativa: infatti, è per opera delle pronunce della Suprema Corte, risalenti agli anni '50, che, invece, si sostanzia la configurazione del diritto in questione come situazione giuridica autonoma. Tra i provvedimenti di maggior importanza, relativi a vicende personali di personaggi noti, si ricorda quello relativo al *caso Caruso*<sup>17</sup> del 22 dicembre 1956, al *caso Petacci*<sup>18</sup> del 20 aprile 1963 ed infine a quello avente per

---

<sup>14</sup> A. RAVÀ, *I diritti sulla propria persona nella scienza e nella filosofia del diritto*, Torino, Fratelli Bocca, 1901.

<sup>15</sup> ID., *Istituzioni di diritto privato*, Padova, CEDAM, 1938, pp. 174-175.

<sup>16</sup> A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, inserito nella Collana diretta da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 1982.

<sup>17</sup> Per ulteriori approfondimenti sul caso Caruso, si veda <https://www.jus.unitn.it>, consultato nel mese di marzo 2019.

<sup>18</sup> Per ulteriori approfondimenti sul caso Petacci, si veda <https://www.jus.unitn.it>, consultato nel mese di marzo 2019.

---

oggetto la vicenda di *Soraya Esfandiari*<sup>19</sup> del 27 maggio 1975.

È proprio grazie all'intervento suppletivo del Supremo Collegio, relativo al caso in ultimo citato, che nel 1975 si riconosce, all'interno dell'ordinamento italiano, una forma embrionale di diritto alla privacy, consistente nella "tutela di quelle vicende strettamente personali e familiari le quali, anche se verificatesi fuori dal domicilio domestico, non hanno per i terzi un interesse socialmente apprezzabile, contro le ingerenze che, sia pure compiute con mezzi leciti, per scopi non esclusivamente speculativi e senza offesa per l'onore, la reputazione o il decoro, non siano giustificate da interessi pubblici preminenti"<sup>20</sup>.

Con il recepimento della direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, il Parlamento italiano giunge finalmente a promulgare, il 31 dicembre 1996, la legge n. 675 e, successivamente, il decreto legislativo n. 196 il 30 giugno 2003, cui si deve l'introduzione, accanto al già noto diritto alla riservatezza, di un autonomo diritto alla protezione dei dati personali.

A livello comunitario, va specificato che il diritto al rispetto della vita privata è consacrato in origine dall'art. 8, comma 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, c.d. CEDU, ai sensi del quale "ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza" e, con la successiva giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si rileva il riferimento anche al diritto di ciascuno a sviluppare relazioni sociali al riparo da ogni forma di discriminazione o stigmatizzazione sociale, consentendogli il pieno godimento della sua vita privata.

Insieme alla Convenzione e le singole interpretazioni degli Stati nazionali, la tutela della riservatezza viene a essere riconfermata all'interno di tutta una serie di provvedimenti comunitari, partendo dalla citata direttiva 95/46/CE sino a pervenire al recentissimo Regolamento UE in tema di tutela dei dati personali n. 679/2016 (General Data Protection Regulation – GDPR).

Ma se in Europa la spinta a considerare riservatezza e protezione dei dati personali, come diritti fondamentali della persona, è divenuta fin dalla seconda metà del secolo scorso un'esigenza a cui dare concretezza giuridica, nulla di tutto ciò, nonostante il contributo fondamentale di Warren e Brandeis, è avvenuto nel contesto americano.

---

<sup>19</sup> Per ulteriori approfondimenti sul caso Esfandiari, si veda <https://www.jus.unitn.it>, consultato nel mese di marzo 2019.

<sup>20</sup> Cass., 27 maggio 1975, n.2129, in "Foro italiano", 1975, I, c. 2905.

---

### 3. La tutela della privacy e del trattamento dei dati personali tra l'approccio normativo europeo e statunitense

Per comprendere pienamente l'exkursus storico-giuridico che ha sancito il passaggio dall'originario diritto alla privacy, ossia il "Right to Privacy" di Warren e Brandeis, all'odierna accezione del medesimo concetto giuridico negli Stati Uniti d'America, legata indistricabilmente alla protezione dei dati personali, è necessario intraprendere una nuova prospettiva di argomentazione basata sull'interessante, quanto dubbio, parallelismo tra l'esperienza statunitense ed europea in materia di privacy.

Nelle due realtà prese in esame lo sviluppo del concetto di privacy si è mosso in direzioni sostanzialmente differenti, a tratti diametralmente opposte: difatti, se la normativa statunitense si è dimostrata sovente incline a sacrificare la protezione della cosiddetta riservatezza e dei dati personali dei cittadini per ragioni legate alla sicurezza collettiva e alle prevenzioni di eventi terroristici, soprattutto dopo il drammatico 11 Settembre 2001, la normativa europea si è dimostrata sempre aperta ad assicurare un maggior garantismo<sup>21</sup>, benché con qualche riserva, che lo stesso Stefano Rodotà non manca di denunciare sottolineando come paesi stessi dell'Unione non abbiano disdegnato assumere posizioni antigarantiste<sup>22</sup>.

Per rilevare la natura e la caratterizzazione del gap normativo esistente tra la normativa statunitense e quella europea, occorre fare cenno ad alcuni strumenti giuridici internazionali che hanno influito notevolmente sullo sviluppo di altri strumenti relativi ai diritti dell'uomo, in particolar modo in Europa, vale a dire la *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo*, la *CEDU* e il *Patto internazionale sui diritti civili e politici*.

Il diritto alla privacy inteso come diritto alla protezione della riservatezza e della sfera intima e personale di un individuo contro le altrui indebite ingerenze trova,

---

<sup>21</sup> In particolar modo, denuncia la deriva europea citando il caso della Francia e della Spagna, i cui governi sostenuti dai rispettivi parlamenti hanno avviato un'attività di legiferazione volta a giustificare l'utilizzo di tecnologie disponibili per esercitare, in maniera massiccia, forme di controllo invasive nei confronti dei cittadini, ciò con grave pericolo per la sopravvivenza della stessa essenza della democrazia. Egli, peraltro, non si scaglia meramente contro tali paesi ma denuncia, a piena voce, che l'argomento del terrorismo sia solo un pretesto con cui i governi si nascondono per giustificare lo stato di sorveglianza generale e il conseguente indebolimento o la completa perdita della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, da considerarsi non causa del progresso tecnologico bensì dell'uso che la politica fa della medesima tecnologia. Per approfondimenti: E. A. ROSSI, *Recenti sviluppi in tema di diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali nello spazio giuridico europeo*, in "Federalismi. it", n. 2, 2015, p. 11, rivista telematica disponibile all'URL: <https://www.federalismi.it>, consultato nel mese di marzo 2019.

<sup>22</sup> S. RODOTÀ denuncia la deriva europea nell'intervista riportata da A. ROSSANO, *Con la scusa del terrorismo ci tolgono i diritti*, 12 maggio 2015. L'articolo è disponibile online: <https://espresso.repubblica.it>, consultato nel mese di marzo 2019. Per ulteriori approfondimenti comparatistici: U. PAGALLO, *La tutela della privacy negli Stati Uniti d'America ed in Europa*, Milano, Giuffrè Editore, 2008.

---

infatti, per la prima volta esplicito riferimento nell'articolo 12 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata a Parigi il 10 dicembre 1948, che recita: "Nessun individuo potrà essere sottoposto a interferenze arbitrarie nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa, nella sua corrispondenza, né a lesioni del suo onore e della sua reputazione. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o lesioni"<sup>23</sup>.

Tale Dichiarazione non solo rappresenta un primo passo nel cammino dell'evoluzione giuridica della tutela della privacy come la si intende oggi, ma ha dato avvio a un processo legislativo interno alle fonti internazionali in continua evoluzione.

Questa stessa volontà è rintracciabile nelle disposizioni previste dalla citata Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (art. 8) e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966: in entrambi i casi l'ispirazione all'art. 12 della Dichiarazione universale è palese.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la c.d. CEDU, riafferma il principio secondo cui "ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza" (art. 8, comma 1). Sulla base di tale previsione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha progressivamente ampliato il significato da ascrivere ai concetti di "vita privata" e "corrispondenza", gettando le basi del pieno riconoscimento giuridico di un diritto al controllo consapevole su ogni forma di circolazione delle proprie informazioni personali.

D'altra parte, la CEDU stabilisce che: "Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui" (art. 8, comma 2).

Il *Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici*, o ICCPR, è, invece, un trattato delle Nazioni Unite nato dall'esperienza della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, firmato il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo del 1976. Nello specifico, si tratta di un atto giuridicamente vincolante, di conseguenza gli Stati sono tenuti ad attuarlo e ad inviare periodicamente rapporti nazionali sull'adempimento degli obblighi previsti. In particolar modo, l'articolo 17 recita: "Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione. Ogni individuo ha diritto a essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese."<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Il testo completo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è disponibile al sito web: <https://www.ohchr.org>, consultato nel mese di marzo 2019.

<sup>24</sup> M. E. BONFANTI, *Il diritto alla protezione dei dati personali nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e nella Convenzione europea dei diritti umani: similitudini e difformità di contenuti*, in "Diritti umani e Diritto internazionale", Volume 5 (3), 2011, pp. 437-481.

---

## 4. Il sistema normativo americano e i principali interventi legislativi in materia di privacy

Prima di far riferimento ai principali interventi legislativi, sarebbe opportuno comprendere pienamente la natura del divario normativo esistente tra il sistema di legge statunitense e quello europeo in materia di privacy, rintracciando e analizzando quei fattori caratterizzanti che differenziano un indirizzo normativo dall'altro.

In primo luogo, il sistema normativo degli Stati Uniti adotta un approccio di tipo settoriale e decentralizzato: ciò implica che l'equilibrio tra protezione e scambio di dati è valutato di settore in settore, generando di fatto un sistema normativo decentralizzato caratterizzato da numerose leggi di diverso contenuto; in secondo luogo, la medesima normativa è pensata dal punto di vista della tutela del consumatore e ciò vuol dire che l'approccio del legislatore americano è incline alla deregolamentazione e al *laissez-faire*<sup>25</sup>.

A tal proposito la studiosa Miglietti scrive: “Le leggi degli Stati Uniti perseguono l'obiettivo di regolamentare il trattamento dei dati in ambiti specifici di attività economica, nella misura in cui vi possano essere rischi per il cittadino considerato nel suo status di consumatore. Ne consegue che negli USA, diversamente dall'Europa, la privacy non si configura come un diritto fondamentale dell'individuo, ma come un diritto del consumatore, da bilanciare con le esigenze delle imprese.”

In quest'ottica la tutela della privacy finisce per essere concepita come un'estensione della tutela del consumatore e della legittimità delle pratiche commerciali. La fragilità del sistema settoriale americano, d'altronde, si è palesata di già all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre del 2001, con l'emanazione e l'approvazione del tanto discusso Patriot Act, di cui appresso diremo, provvedimento che ha generato un'evidente compressione del diritto alla privacy, limitando considerevolmente libertà e diritti civili.

Differente è, invece, l'approccio del legislatore europeo, questa volta di tipo generalista, non solo ispirato a principi etici e morali di giusto trattamento dei dati personali ma in grado, al contempo, di affermare un diritto alla privacy indipendente dal settore di applicazione, creando un sistema normativo di tipo centralizzato<sup>26</sup>.

Comprese le tendenze generali dei due approcci normativi, è importante analizzare nello specifico i provvedimenti legislativi più noti in materia di privacy in ambito americano, in quanto oggetto specifico del presente studio. Con tale digressione sarà possibile evidenziare in modo esplicito le predette sostanziali differenze<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> L. MIGLIETTI, *Profili storico-comparativi del diritto alla privacy*, in “Diritti Comparati”, 2014, rivista telematica disponibile all'URL: <http://www.diritticomparati.it>, consultato nel mese di marzo 2019.

<sup>26</sup> A. GUZZO, *L'approccio alla protezione della privacy nell'Unione Europea e negli Stati Uniti: in che senso i due approcci possono essere considerati simili*, in “Sicurezza informatica e tutela della privacy”, 2009, consultabile alla pagina web: <https://www.diritto.it>, consultata nel mese di marzo 2019.

<sup>27</sup> Per approfondimenti si legga: P. PERRI, *Protezione dei dati e nuove tecnologie. Aspetti nazionali*,

---

## 5. Il Federal Communication Act del 19 Giugno 1934

Tale legge federale rappresenta il primo tentativo, benché fallito, di limitare il potere di controllo del Governo nei confronti della privacy dei cittadini. In particolar modo, la sezione 605 della legge prevede sia la protezione delle conversazioni telefoniche sia la necessità di richiedere esplicita autorizzazione del mittente, qualora sia necessario diffondere il contenuto delle stesse per ragioni ben determinate.

Nonostante gli iniziali buoni intenti, tale legge si dimostra nei fatti alquanto lacunosa: non solo consente, per ragioni di sicurezza nazionale e ordine pubblico, di intercettare le conversazioni telefoniche degli utenti stranieri, effettuate anche al di fuori del territorio americano, ma rende possibile anche l'utilizzo di intercettazioni captate all'interno dello stesso territorio americano, per fini giudiziari nelle aule di tribunale. In sostanza la legge non è riuscita a impedire alcun tipo d'intercettazione<sup>28</sup>.

## 6. Il Freedom of Information Act del 4 Luglio del 1966 o FOIA

Nata come vessillo della libertà di informazione, tale legge è stata emanata durante il mandato del presidente Lyndon B. Johnson per garantire in modo congiunto sia l'esigenza di trasparenza da parte della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini, sia la libertà di stampa e il diritto di cronaca in capo ai giornalisti, elementi questi considerati essenziali per il corretto funzionamento di una società democratica.

In particolar modo, il FOIA assicura al cittadino l'accesso a specifiche categorie di informazioni e documenti concernenti gli enti pubblici e detenute da questi, prevedendo che le agenzie federali pubblichino tassativamente le suddette categorie di atti nel Registro Federale, ponendole a disposizione di chiunque ne faccia richiesta, sia per la consultazione sia per la copia.

Uno dei punti dolenti del FOIA, modificato nel 1974 e successivamente nel 1986, è legato alla sua diretta applicazione: le agenzie, in possesso di informazioni sensibili e delicate per la sicurezza nazionale, come CIA, FBI e Pentagono, quando non rifiutano legittimamente la richiesta di informazioni che viene loro rivolta, hanno la

---

*europèi e statunitensi*, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>28</sup> Sezione 650: "no person not being authorized by the sender shall intercept any communication and divulge or publish the existence, contents, substance, purport, effect, or meaning of such intercepted communications to any person".

---

possibilità di impiegare sino a cinque anni per rispondere alla stessa richiesta. In mancanza di effettive e specifiche previsioni sanzionatorie a carico delle agenzie in questione, è palese che sovente lo scopo principale del FOIA sia completamente disapplicato.

## **7. Il Privacy Act del 1974**

Tale legge si configura come deroga al “diritto di sapere” posto attraverso la disciplina del FOIA. A prima vista, analizzando il contenuto delle due leggi federali, esse sembrano perseguire finalità diametralmente opposte: se il FOIA consente ai cittadini di accedere agli archivi pubblici, il Privacy Act nasce come legge finalizzata a mantenere confidenziali i dati dei privati. In realtà, le due normative tentano in concreto di trovare un corretto bilanciamento tra il diritto di conoscere e di essere informati degli individui circa le azioni poste in essere dalle autorità governative e la trasparenza dell’amministrazione e il diritto a salvaguardare la propria privacy.

Nello specifico, il Privacy Act intende limitare la circolazione delle informazioni che riguardano il cittadino e assicurare, allo stesso tempo, alle persone sottoposte a controlli o a una qualche forma di investigazione il diritto di essere informate.

I principi su cui si fonda sono i seguenti: limitare la divulgazione di documenti di identificazione personali gestiti dalle aziende; concedere agli individui maggiori diritti di accesso ai documenti gestiti dalle agenzie; concedere agli individui il diritto di apportare delle modifiche ai dati sul loro conto qualora lo ritengano opportuno per mancata pertinenza, completezza o aggiornamento; stabilire un codice che imponga alle agenzie il rispetto delle norme di legge in materia di gestione, diffusione e trattamento dei documenti e dei dati personali<sup>29</sup>.

## **8. Il Foreign Intelligence Surveillance Act del 1978 o FISA.**

Nato come legge sulla sorveglianza e l’intelligence straniera, esso venne promulgato in seguito agli eventi legati principalmente allo scandalo politico Watergate, che, scoppiato nel 1972, prese avvio a partire dalla scoperta di alcune intercettazioni illegali effettuate all’interno del quartiere generale del Comitato Nazionale Democratico, per opera di uomini legati al Partito Repubblicano.<sup>30</sup> Il FISA, in particolar modo,

---

<sup>29</sup> Per approfondimenti si veda: U.S. Department of Justice, Office of Privacy and Civil Liberties, *Overview of the Privacy Act of 1974*, 2015 Edition, in: <https://www.justice.gov>, consultato nel mese di marzo 2019.

<sup>30</sup> Lo scandalo in questione, chiamato anche “Watergate”, prende il nome dal Watergate Complex, il

---

prescrive le procedure per la richiesta di autorizzazione giudiziaria per effettuare forme di sorveglianza fisica ed elettronica e per la raccolta delle informazioni e dei dati relativi ai servizi delle agenzie di Intelligence straniere, impegnate in attività di spionaggio o di terrorismo internazionale contro gli Usa per conto di una potenza straniera.

## 9. L'Executive Order n. 12333 del 1981

L'ordine esecutivo, in questione, firmato dal presidente degli Stati Uniti Ronald Reagan il 4 dicembre del 1981, nasce e viene promulgato per ampliare la sfera dei poteri e delle responsabilità delle agenzie di intelligence americane e spingere quest'ultime a cooperare pienamente con le richieste di informazioni della CIA. Sin da subito, esso è stato considerato dalle agenzie di intelligence americane un documento fondamentale che autorizza l'espansione delle attività di raccolta dei dati.

Costituito da un preambolo e da tre parti, stabilisce le regole per le diverse agenzie di intelligence, fornisce le linee guida per le azioni poste in essere dalle stesse ed infine specifica le procedure richieste, delineando al contempo scopo ed effetti dell'ordine.<sup>31</sup>

---

complesso edilizio di Washington che ospita il Watergate Hotel, l'albergo in cui furono effettuate le intercettazioni che diedero avvio all'intera vicenda. Lo scandalo nasce da un'inchiesta giornalistica promossa da due reporter Bob Woodward e Carl Bernstein, per conto del Washington Post, inizialmente relativa a reati commessi da personaggi secondari, ma che poi, col procedere delle indagini, portò alla luce anche il coinvolgimento di uomini vicini al Presidente e dello stesso Nixon, rivelando il suo sistema di potere incentrato su attività illegali di controllo e spionaggio interno, finalizzato alla conservazione del medesimo potere alla vigilia della campagna per le elezioni presidenziali e soprattutto in un periodo poco florido per l'America, profondamente colpita dalla crisi politico-sociale frutto e conseguenza diretta del coinvolgimento nella violenta Guerra del Vietnam. L'allora Presidente degli Usa resse a ben due anni di difficoltà politiche, derivanti perlopiù dalle conseguenze diplomatiche del Watergate, ma nell'agosto del 1974 ricorse prima alla richiesta di impeachment e poi alle dimissioni. A tal proposito si veda: F. FARRIS, *Il caso Watergate. L'inchiesta giornalistica che ha cambiato la storia*, Civitavecchia, Prospettiva editrice, 2013; B. WOODWARD, C. BERNSTEIN, *Tutti gli uomini del Presidente. Lo scandalo Watergate e la caduta di Nixon*, Milano, Res Gestae, 2012.

<sup>31</sup> R. REAGAN, *Executive Order 12333-United States Intelligence Activities*, US Federal Register, Dec. 4, 1981, disponibile all'URL: <https://www.archives.gov>, consultato nel mese di marzo 2019; è stato modificato il 27 agosto 2004 con l'Ordine Esecutivo 13355 allo scopo di rafforzare la gestione dei servizi segreti, ed ancora il 30 luglio 2008, dal presidente George W. Bush, il quale ha emesso l'ordine esecutivo 13470 che amplia i poteri del c.d. Director of National Intelligence.

---

## **10. L'Electronic Communications Privacy Act del 1986 o ECPA**

Esso è nato come modifica all'Omnibus Crime Patrol and Safe Streets Act del 1968, disciplina che, in ottemperanza al Quarto Emendamento del Bill of Rights, proteggeva il cittadino contro le perquisizioni non ragionevoli, richiedendo un esplicito mandato da parte del governo prima che qualsiasi attività di intercettazione fosse avviata.

L'ECPA, insieme ai suoi successivi emendamenti, ha ampliato decisamente il raggio di azione della precedente legge, proibendo a chiare lettere intercettazioni illegali e non autorizzate e la diffusione di comunicazioni elettroniche, come le email, dunque di qualsiasi tipo di dato che venga trasmesso tramite le reti di telecomunicazione, via cavo e reti private.

In tal modo, l'intercettazione, la lettura e la rivelazione del contenuto della posta elettronica vengono ad essere considerate attività illecite, sanzionabili penalmente e civilmente. Tuttavia occorre rilevare, per dovizia teorica, alcune delle tantissime eccezioni, non irrilevanti, che rendono la medesima normativa lacunosa: se vi è il consenso del mittente, la divulgazione del contenuto non è più da ritenersi illegittima; i provider, ossia i fornitori del servizio, hanno la facoltà di intercettare, divulgare o rivelare le stesse comunicazioni elettroniche qualora tale attività sia necessaria affinché l'email arrivi a destinazione; se la comunicazione è facilmente accessibile, nessuno può essere penalmente o civilmente perseguibile per l'eventuale intercettazione o divulgazione della stessa.

## **11. L'Usa Patrioact Act del 2001**

Il 25 ottobre del 2001 il Senato americano approvò, con un solo voto contrario, lo Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tool Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001, noto a tutti come USA Patriot Act, convertito in legge dalla firma del presidente George W. Bush il giorno successivo. Esso, da considerarsi come diretta risposta agli attentati terroristici alle Twin Towers dell'11 settembre, rappresentò una legge volta a garantire la sicurezza nazionale, a discapito dei diritti della personalità tradizionalmente garantiti ai cittadini americani e a coloro, che pur non godendo della cittadinanza, risiedevano regolarmente su suolo americano. Così come in tanti sostennero deliberatamente gli sforzi dell'amministrazione Bush nell'individuare i terroristi rei di aver messo a punto un clamoroso attentato nei confronti del Paese, quotando una politica volta alla sicurezza ad ogni costo anche a discapito dell'indebolimento o della totale assenza di tutela dei diritti della personalità del singolo, altrettanti, come i sostenitori delle libertà civili e la stampa stessa, criticarono tale politica di severo controllo e sorveglianza. Come è

---

stato puntualizzato dallo studioso Bellazzi, tale legge “aumenta la possibilità per gli organi di polizia di intercettare le comunicazioni via telefono o computer, di eseguire perquisizioni all’interno delle abitazioni o uffici all’insaputa del proprietario, di prelevare da biblioteche, istituti di credito, ospedali, scuole documenti riguardanti aspetti strettamente personali di qualsiasi individuo, dalle sue condizioni di salute alla sua situazione economica, ai libri che legge, e consente al Governo di detenere, in presenza di particolari condizioni, senza limiti di tempo, lo straniero che abbia violato le leggi sull’immigrazione o sia ritenuto una minaccia per la sicurezza nazionale”<sup>32</sup>.

## 12. Il Military Commision Act del 2006

Firmato dal Presidente George W. Bush il 17 Ottobre 2006 e autorizzato dal Congresso, il Military Commission Act è una legge che conferisce poteri senza precedenti al presidente statunitense per imprigionare chiunque egli ritenga sia un “unlawful enemy combatants”, vale a dire un “combattente nemico illegale” e per processarlo, di conseguenza, attraverso commissioni militari, divenute, in nome della lotta al terrorismo, i tutori emblematici della sicurezza americana.

Con il Military Commission Act, in sostanza “si giunge ad una definizione di nemico combattente, tale da farvi ricadere chiunque, e sottoponendo ad arresto e detenzione i sospettati per un tempo indefinito senza possibilità di proporre appello. Vengono consentiti sistemi di interrogatorio violento. I detenuti nelle prigioni militari degli Stati Uniti perdono il diritto di appellarsi contro le misure di limitazione della libertà personale. Introduce limitazioni dei casi di appello e divieto di azioni legali basate, direttamente o indirettamente sulla Convenzione di Ginevra. Ammette le prove ottenute in condizioni di costrizione in modo tale da escludere qualsiasi atto commesso prima della approvazione della legge del 2005 sul trattamento dei prigionieri. Ammette le prove segrete limitando così l’azione del difensore. Limita la definizione di tortura. Tutto ciò a soli pochi mesi dalla ratifica, da parte di venti Stati il 22 Giugno 2006, del Protocollo facoltativo che rafforza la Convenzione Onu contro la tortura.”<sup>33</sup>.

Il cambiamento giuridico più radicale dell’atto fu quello di eliminare gli *habeas corpus rights*, generando non pochi dissensi. In particolar modo, per comprendere pienamente la natura e le ripercussioni del provvedimento in questione, per *habeas corpus*, locuzione latina utilizzata nei sistemi giuridici di common law, si intende il diritto di richiedere a un giudice l’emissione di un ordine o writ, diretto ad una

---

<sup>32</sup> M. BELLAZZI, *I “Patriot Acts” e la limitazione dei diritti costituzionali negli Stati Uniti*, in “Politica del Diritto”, XXIV, n. 4, 2003, p. 681.

<sup>33</sup> O. M. G. DEBERNARDI, E. DEBERNARDI, *Terrore globale e pace locale*, United Kingdom, Lulu.com, 2008, p. 241.

---

pubblica autorità che ha eseguito un arresto, per giustificare l'atto stesso della detenzione, evitando lo stesso qualora non ci siano concreti elementi di accusa. È, in tal senso, la difesa più elementare contro l'azione arbitraria dello Stato e dunque uno dei più efficienti sistemi di salvaguardia della libertà individuale contro misure di detenzioni arbitrarie e extragiudiziarie.

Autorevoli studiosi, con posizione condivisibile, ritengono che “il provvedimento del 2006 è difficilmente comprensibile alla luce di conquiste sociali consolidate sul fronte dei diritti umani e delle libertà democratiche. Si tratta della legalizzazione di misure quali la detenzione illimitata di persone, priva di notifica dei motivi di arresto, l'impossibilità di appellarsi alle Convenzioni di Ginevra per la tutela dei diritti, l'impossibilità di appellarsi alle Corti federali per la verifica delle accuse, l'uso di torture per ottenere informazioni da usare come evidenza nei processi e la caduta di ogni responsabilità penale del personale militare coinvolto in atti di tortura”<sup>34</sup>.

### **13. L'Usa Freedom Act del 2015 o Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline over Monitoring Act**

Emanata il 2 giugno 2015, quasi come un'urgenza legislativa a seguito dello scandalo generato dalle rivelazioni del whistleblower Edward Snowden, tale legge ha restituito diverse disposizioni del Patriot Act, corredate da apposite modifiche, imponendo nuove e rilevanti restrizioni alle agenzie di Intelligence americane, tra cui la stessa National Security Agency - NSA, relativamente alla raccolta e all'archiviazione dei metadati derivanti dalle telecomunicazioni dei cittadini statunitensi.

In primo luogo viene a essere accantonata la sezione 215 del Patriot Act in virtù della quale la NSA riuscì a esercitare il potere di provvedere alla raccolta dei metadati; in secondo luogo si stabilisce che l'archiviazione dei tabulati telefonici sia svolta dalle aziende di telecomunicazioni ed infine che la consultazione della stessa categoria di dati, da parte delle autorità governative, sia direttamente vincolata al rilascio di un'esplicita autorizzazione di un giudice, che avviene solo nel caso in cui si rileva un nesso causale reale tra la richiesta di accesso ai dati e criteri specifici come il sospetto fondato di finalità terroristica.

Gli obiettivi principali sono: una maggiore protezione delle libertà civili, ponendo fine alla raccolta indiscriminata di diverse tipologie di dati, prima consentita dalla sezione 215 del Patriot Act; la prevenzione degli abusi governativi attraverso il raf-

---

<sup>34</sup> Ivi, p. 244.

---

forzamento del divieto di raccolta massiccia dei dati personali, vietandola su larga scala; un'adeguata trasparenza e un miglior scambio di informazioni con i cittadini americani, prevedendo, a tal proposito, la creazione di un gruppo presso il tribunale FISA, il c.d. amicus curiae, preposto a fornire un orientamento in materia di privacy, libertà civili, tecnologia delle comunicazioni e altre questioni legali, rendendo pubbliche le opinioni e le interpretazioni della legge da parte del giudice FISA; il rafforzamento della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico, prevedendo l'istituzione di un programma denominato "record", supervisionato dal giudice FISA, e l'adozione di specifici strumenti per combattere le nuove forme di terrorismo; infine, la creazione di nuove procedure per l'uso di servizi di emergenza.

## Bibliografia

1. BELLAZZI M., *I "Patriot Acts" e la limitazione dei diritti costituzionali negli Stati Uniti*, in "Politica del Diritto", XXIV, n. 4, 2003.
2. BONFANTI M. E., *Il diritto alla protezione dei dati personali nel Patto internazionale sui diritti civili e politici e nella Convenzione europea dei diritti umani: similitudini e difformità di contenuti*, in "Diritti umani e Diritto internazionale", Volume V, 2011.
3. DE CUPIS A., *I diritti della personalità*, nella Collana diretta da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 1982.
4. DEBERNARDI O.M.G., DEBERNARDI E., *Terrore globale e pace locale*, United Kingdom, Lulu.com, 2008.
5. FAMIGLIETTI G., *Il diritto alla riservatezza o la riservatezza come diritto. Appunti in tema di riservatezza ed intimità sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale e del Tribunal Constitucional*, in "Forum Costituzionale", 2006, rivista telematica disponibile all'URL: <https://www.forumcostituzionale.it>, consultata nel mese di marzo 2019.
6. FARRIS F., *Il caso Watergate. L'inchiesta giornalistica che ha cambiato la storia*, Civitavecchia, Prospettiva editrice, 2013.
7. FERRARA SANTAMARIA M., *Il diritto alla illesa intimità privata*, in "Riv. Dir.civ", Volume I, 1937.
8. GUZZO A., *L'approccio alla protezione della privacy nell'Unione Europea e negli Stati Uniti: in che senso i due approcci possono essere considerati simili*, in "Sicurezza informatica e tutela della privacy", 2009, alla pagina web: <https://www.diritto.it>, consultata nel mese di marzo 2019.
9. KIRSHEN S., *Il codice della privacy tra tradizione e innovazione*, in R. PENNETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Milano, Giuffrè, 2006, tomo 1, Parte Prima.
10. LIGI F., *Il diritto alla vicende e la sfera della personalità*, in "Foro Italiano", Roma, 1955.
11. MANTELERO A., *Il costo della privacy tra valore della persona e ragione d'impresa*, Milano, Giuffrè Editore, 2007.
12. MIGLIETTI L., *Profili storico-comparativi del diritto alla privacy*, in "Diritti Comparati", 2014, rivista telematica disponibile all'URL: <http://www.diritticomparati.it>, consultato nel mese di marzo 2019.
13. MILLER A., *The assault of privacy*, Michigan, University of Michigan Press, 1971.
14. PAGALLO U., *La tutela della privacy negli Stati Uniti d'America ed in Europa*, Milano, Giuffrè Editore, 2008.
15. PENNETTA P., *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Milano, Giuffrè Editore, tomo 1, Parte Prima, 2006.
16. RAVÀ A., *I diritti sulla propria persona nella scienza e nella filosofia del diritto*, Torino, F.lli Bocca, 1901.

- 
17. RODOTÀ S., *Tecnologie e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1995.
  18. ROSSI E. A., *Recenti sviluppi in tema di diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali nello spazio giuridico europeo*, in “Federalismi.it”, n. 2, 2015, rivista telematica disponibile all’URL: <https://www.federalismi.it>, consultato nel mese di marzo 2019.
  19. WARREN S., BRANDEIS L. D., *The right to privacy*, in “Harvard Law Review”, Volume 4, Stati Uniti, 1890.
  20. WESTIN A., *Privacy and Freedom*, New York, American Bar Association, 1967.
  21. WOODWARD B., BERNSTEIN C., *Tutti gli uomini del Presidente. Lo scandalo Watergate e la caduta di Nixon*, Milano, Res Gestae, 2012.

# LE MISURE DI POLITICA AMBIENTALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Wanda D'Avanzo

**Abstract:** Le problematiche ambientali sono caratterizzate da diversi fattori: il bisogno di provvedere e prevenire tutti quei fenomeni, i cui effetti negativi sono destinati a manifestarsi nel futuro; la compresenza di molteplici soggetti pubblici, la cui azione è indirizzata e va coordinata; il coinvolgimento di differenti e rilevanti interessi pubblici; l'impiego di risorse finanziarie, pubbliche e private, finalizzato alla tutela e al risanamento dei danni ambientali. Per tali ragioni, nel corso degli ultimi decenni, è stato incentivato l'utilizzo di strumenti ordinamentali adatti alle molteplici esigenze di tutela dell'ambiente. Le misure di politica ambientale, predisposte dalle pubbliche amministrazioni contro lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e le consistenti immissioni di inquinamento, hanno, perciò, seguito varie fasi e possono ricondursi, anche in ragione della loro evoluzione, a due tipologie principali: gli strumenti detti *command and control* e gli accordi negoziali e volontari.

Environmental problems are characterized by several factors: the need to provide for and prevent all those phenomena, whose negative effects are destined to manifest themselves in the future; the coexistence of multiple public entities, whose action is directed and must be coordinated; the involvement of different and relevant public interests; the use of financial resources, both public and private, aimed at protecting and remedying environmental damage. For these reasons, over the past few decades, the use of legal instruments that are suitable for the multiple needs of environmental protection has been encouraged. The measures of environmental policy, prepared by public administrations against the intensive exploitation of natural resources and the substantial pollution inputs, have therefore followed various phases and can be traced back, also because of their evolution, to two main types: the said instruments command and control and negotiating and voluntary agreements.

**Parole chiave:** ambiente, *governance*, *command and control*, contrattazione volontaria, accordi di programma, politica ambientale.

**Sommario:** **1.** Introduzione; **2.** Le caratteristiche degli strumenti di contrattazione volontaria; **3.** Gli accordi ambientali nell'Unione europea; **4.** La contrattazione volontaria in Italia; **5.** Le diverse tipologie di accordi volontari in Italia; **6.** Conclusioni

---

# 1. Introduzione

Le problematiche ambientali sono caratterizzate da diversi fattori: il bisogno di provvedere e prevenire tutti quei fenomeni, i cui effetti negativi sono destinati a manifestarsi nel futuro; la compresenza di molteplici soggetti pubblici, la cui azione è indirizzata e va coordinata; il coinvolgimento di differenti e rilevanti interessi pubblici; l'impiego di risorse finanziarie, pubbliche e private, finalizzato alla tutela e al risanamento dei danni ambientali.

Per tali ragioni, nel corso degli ultimi decenni, è stato incentivato l'utilizzo di strumenti ordinamentali adatti alle molteplici esigenze di tutela dell'ambiente<sup>1</sup>.

Prima di questo momento, invero, il mercato era visto come un elemento sfavorevole all'ambiente. Le imprese, infatti, non si facevano carico spontaneamente delle cosiddette esternalità negative, cioè delle emissioni inquinanti, e neppure del depauperamento delle risorse naturali. È stato solo con l'affermarsi di una nuova sensibilità verso l'ambiente nell'opinione pubblica che gran parte degli Stati sono stati indotti ad avviare politiche ambientali<sup>2</sup>.

Le misure di politica ambientale, predisposte dalle pubbliche amministrazioni contro lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali e le consistenti immissioni di inquinamento, hanno, perciò, seguito varie fasi e possono ricondursi, anche in ragione della loro evoluzione, a due tipologie principali: gli strumenti detti *command and control* e gli accordi negoziali e volontari.

A partire dalla fine degli anni '80, l'approccio alle problematiche connesse all'ambiente, in specie quelle rivolte a stimolare la nascita e l'adozione di tecnologie pulite e a prevenire e reprimere le attività inquinanti, presupponeva l'utilizzo e la predisposizione di strumenti autoritativi, utilizzati per ottenere dagli operatori privati il rispetto di prescrizioni o *standards* posti a tutela dell'ambiente. In questo consistevano gli strumenti di *command and control*. Il meccanismo operativo era essenzialmente di carattere coattivo in quanto basato sul binomio obbligo-sanzione<sup>3</sup>.

Uno strumento di *command and control* si compone, infatti, di due ambiti. Il primo consiste nel comando: con esso il legislatore o l'amministrazione pubblica fissano dei divieti o degli obblighi per favorire un uso efficiente delle risorse naturali, indicando degli *standards* qualitativi o quantitativi. Il secondo, invece, attiene al momento del controllo e riguarda l'effettivo monitoraggio delle attività svolte dai soggetti regolamentati e la verifica del rispetto degli *standards* prefissati. Lo scostamento dai parametri determina l'applicazione di pene di carattere pecuniario, interdittivo o anche

---

<sup>1</sup> G. CANGELOSI, *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano 2009, p. 175; e anche, P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova 2003, pp. 158 ss.

<sup>2</sup> M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Annuario 2006: analisi economica e diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 103.

<sup>3</sup> S. MAGLIA, *Corso di legislazione ambientale. Alla luce del testo unico ambientale*, Milano, 2008, p. 69; ID., *Diritto ambientale: alla luce del D.lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Milano, 2009, p. 11.

---

penale, e sanzioni con funzione ripristinatoria dell'integrità ambientale<sup>4</sup>.

Negli anni più recenti, però, la riflessione teorica e il dibattito istituzionale hanno messo in luce i difetti di una regolamentazione pubblica improntata a meccanismi rigidi<sup>5</sup>.

Gli strumenti *command and control*, infatti, presentano diverse criticità. Anzitutto, l'incapacità di garantire un effettivo monitoraggio sugli *standards*, perché l'uniformità delle regole non consente distinzioni di carattere geografico o di specificità degli impianti produttivi. In secondo luogo, dal punto di vista ecologico, la previsione di vincoli, obblighi e *standards* a carattere individuale rischia di far perdere la visione complessiva dell'eventuale impatto di alcune azioni sull'ambiente nel suo insieme<sup>6</sup>. La coesistenza di questi elementi critici ha contribuito al superamento dell'uso di questi strumenti nella politica ambientale europea e statunitense.

A ciò si è aggiunto il fatto che, nel corso degli anni '90, si sono affermate delle ideologie di privatizzazione e di *deregulation* che hanno portato alla proposizione di sistemi di tutela dell'ambiente tra loro assai diversi, ma collegati dal comune tentativo di sostituire agli usuali strumenti autoritativi dei meccanismi privatistici o forme volontarie.

Si è così fatta strada una sostanziale richiesta di riduzione della disciplina degli effetti dell'attività economica sull'ambiente e una graduale forma di interazione tra strumenti *command and control* e strumenti di natura finanziaria e a carattere volontario, dando vita ad interessanti occasioni di interazione tra la sfera pubblica e quella privata<sup>7</sup>.

Attraverso questi atti a livello internazionale si promuove «l'integrazione di una politica ambientale basata su strumenti di regolazione diretta di tipo normativo, fondati sul principio del comando-controllo, con strumenti volontari di autoregolamentazione dei soggetti interessati, che si fondano sul principio di precauzione»<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> R. VANNINI, *Command and control*, in *Dizionario di economia e finanza*, Treccani, 2012.

<sup>5</sup> M. CLARICH, *op cit.*, p. 104.

<sup>6</sup> R. VANNINI, *op. cit.*

<sup>7</sup> F. MARANGON (a cura di), *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, Milano, 2006, p. 31.

<sup>8</sup> A. MESOLELLA, *Riflessi locali delle politiche europee. Governo sostenibile e agende 21 locali: il caso Modena*, Firenze, 2002, p. 39. Il principio di precauzione è stato inserito dall'Unione europea tra i principi fondamentali in materia ambientale, nel 1992, con la sua esplicita previsione all'art. 130 del Trattato di Maastricht. Il suo inserimento nell'ordinamento dell'UE ha inteso dare spazio alla logica di prevenzione come valore centrale dell'ordinamento e delle relative politiche ambientali. Esso riflette il generale mutamento di ottica e di prospettiva del pensiero giuridico che consegue al venire meno del tradizionale fondamento epistemologico della certezza assoluta della scienza; così, B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, pp. 149-150; R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, 3, 2005, pp. 509-556; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. Pubbl.*, 3, 2004, pp. 1075-1108. Nella logica del principio di precauzione, al fine di garantire un bene fondamentale come l'ambiente, è legittima l'adozione o anche l'imposizione di determinate misure di cautela anche in situazioni di incertezza scientifica, nelle quali è ipotizzabile solo una situazione di rischio e non è dimostrata l'evoluzione del rischio in pericolo; in tal senso, E.

---

Questi meccanismi volontari possono essere compresi in alcune categorie generali, che verranno più dettagliatamente descritti nel prosieguo della trattazione.

Ma, occorre intanto osservare che quando si parla di accordi volontari, o accordi ambientali, si fa riferimento alla «costituzione di rapporti di tipo contrattuale tra operatori privati, singoli o tramite associazioni rappresentative, e pubblica amministrazione aventi ad oggetto obbligazioni rilevanti per la tutela dell'ambiente»<sup>9</sup>, che vengono utilizzati in sostituzione dei meccanismi autoritativi.

Può dirsi, dunque, che, la gestione delle politiche ambientali è passata, negli ultimi decenni, «da modelli e strutture di *government* a processi di *governance* ambientale: ossia dal rigido modello gerarchico istituzionale del *command and control* alla interazione di iniziative e risorse secondo il principio delle responsabilità condivise»<sup>10</sup>. In questo contesto, «una *governance* efficace deve garantire una effettiva collaborazione tra attori pubblici e privati ai diversi livelli, dalla formulazione delle politiche alla loro attivazione; gli attori devono avere una sufficiente discrezionalità che consenta loro di allineare le attività alle condizioni richieste dai contesti politico-sociale ed economico ai vari livelli; i nuovi strumenti devono lasciare alle autorità competenti e agli *stakeholders* discrezionalità nell'attuazione degli obiettivi fissati»<sup>11</sup>. In questa organizzazione a rete, la *governance* appunto, il coinvolgimento diventa partecipazione attiva con strumenti di supporto alle decisioni<sup>12</sup>.

## 2. Le caratteristiche degli strumenti di contrattazione volontaria

Come già osservato, l'integrazione tra strumenti *command and control* e strumenti volontari è stata, fin da subito, basata sul principio della responsabilità condivisa, che considera il rispetto dell'ambiente non solo come un vincolo da rispettare ma come un obiettivo da raggiungere attraverso l'impegno di tutti i soggetti che ne fruiscono.

---

MARIOTTI, E. IANNANTUONI, *Il nuovo diritto ambientale*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2011, p. 60. La letteratura sul principio di precauzione è ampia. Si vedano, tra gli altri, L. PRATI, *Il danno ambientale e la bonifica dei siti inquinati*, Milano, 2008; G. FRANCESCATO, A. PECORARO SCANIO, *Il principio di precauzione*, Milano, 2002; M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006.

<sup>9</sup> In tal senso, si veda S. NESPOR, *I contratti ambientali: una rassegna critica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2003, pp. 962 ss.

<sup>10</sup> M. ZORTEA, *Integrazione ambientale nei progetti di sviluppo*, Milano, 2013, p. 37.

<sup>11</sup> M. ALBERTON, M. MONTINI, *Vecchi e nuovi modelli di governance nel diritto ambientale: quali limiti e quali prospettive?*, in Id. (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Milano, 2008, p. 184.

<sup>12</sup> COSÌ, M. FLORI, *Pianificazione territoriale e urbanistica sostenibile: una rassegna critica introduttiva*, in F. FERLAINO (a cura di), *Strumenti per la valutazione ambientale della città e del territorio*, Milano, 2010, p. 35.

---

L'applicazione di questo principio implica, in tal senso, un rapporto di cooperazione tra le imprese e la pubblica amministrazione nel perseguimento degli obiettivi di politica ambientale, e la necessità di un consenso da parte dei cittadini rispetto alle decisioni pubbliche di politica ambientale.

Le imprese sono così chiamate ad avere un ruolo attivo sul fronte della tutela dell'ambiente, al fine di prevenire, ridurre ed eliminare, ove possibile, l'inquinamento, garantendo, al tempo stesso, un uso razionale delle risorse e delle materie prime<sup>13</sup>.

Da questi elementi emergono quelle che sono le caratteristiche peculiari degli accordi ambientali; in particolare, due requisiti sono pacifici: il primo, che vede il coinvolgimento di una parte privata, che potrà essere un'impresa o un'associazione di imprese, e di una parte pubblica, che potrà essere l'amministrazione centrale, l'amministrazione locale, o un'agenzia preposta alla tutela dell'ambiente; e il secondo rappresentato dalla volontarietà della partecipazione dell'impresa all'accordo stesso. Volendo provare un approccio definitorio può, quindi, affermarsi che con l'espressione 'accordo ambientale' si faccia riferimento a degli accordi tra due o più parti, di cui almeno una deve essere pubblica, aventi ad oggetto l'obbligo della parte o delle parti private a porre in essere specifici comportamenti di rilevanza ambientale a fronte di controprestazioni della parte pubblica<sup>14</sup>.

Gli accordi volontari sono spesso definiti anche 'negoziati', con ciò volendo sottolineare il ruolo rivestito dalle autorità pubbliche nel definire gli obiettivi che con essi si ha intenzione di raggiungere. Si tratta, quindi, in sostanza, di strumenti che derivano da un processo di negoziazione tra una parte pubblica e una parte privata; che assumono, dal punto di vista formale, la veste di un contratto<sup>15</sup>.

Le caratteristiche individuate proprie degli accordi ambientali, ossia la presenza di una controparte pubblica e la volontarietà dell'azione, valgono a distinguere questi strumenti da altre forme di cooperazione non riconducibili alla categoria della contrattazione volontaria.

Invero, entrambe le caratteristiche si trovano solamente negli accordi negoziati, negli schemi volontari pubblici e nei programmi volontari unilaterali riconosciuti dalla

---

<sup>13</sup> I principi che definiscono il ruolo dei soggetti nella tutela dell'ambiente sono in S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 155. «La necessità di una responsabilità condivisa non è soltanto funzionale ad un'economia sostenibile, ma anche ad un progetto di sostenibilità sociale. La nuova etica della responsabilità rappresenta un paradigma necessario della sostenibilità, destinato a giocare un ruolo fondamentale, di fronte al degrado delle relazioni umane e dell'ambiente sociale; situazione che si configura di per sé come un problema da affrontare, oltre a rappresentare un presupposto importante del degrado dell'ambiente naturale e dell'ingiustizia tra generazioni. I modelli della responsabilità condivisa e della cittadinanza relazionale appaiono quindi particolarmente significativi ed auspicabili rispetto al problema della sostenibilità, tanto sociale, quanto economica ed ecologica», G. LAZZARINI, *Etica e scenari di responsabilità sociale*, Milano, 2006, p. 63.

<sup>14</sup> S. NESPOR, *I contratti ambientali*, op. cit., p. 965.

<sup>15</sup> In tal senso, E. CROCI, *Politiche ambientali e accordi volontari e negoziati nel settore energetico*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 39(2), 1996, pp. 197-213; e anche G. PESARO, *Accordi volontari per i nuovi obiettivi di politica energetica e ambientale*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 41(3), 1998, pp. 195-216.

---

pubblica amministrazione.

Gli schemi volontari pubblici sono dei programmi *standard* che la pubblica amministrazione sottopone direttamente all'attenzione di un gruppo di imprese appartenenti ad uno stesso settore o ad una stessa area geografica, o all'attenzione di un insieme di aziende che hanno in comune lo stesso processo produttivo.

I programmi volontari unilaterali vengono elaborati e sottoscritti dalle imprese per raggiungere degli obiettivi di miglioramento ambientale che vengono accettati formalmente dalla pubblica amministrazione.

Le due caratteristiche degli accordi volontari, invece, non si ritrovano nella regolamentazione negoziata, che si ha quando la pubblica amministrazione crea delle forme di consultazione organizzata a cui prendono parte sia i suoi rappresentanti che quelli delle imprese, per stabilire una nuova regolamentazione condivisa previamente dai diversi soggetti<sup>16</sup>.

Riguardo, poi, all'utilità pratica dei questi strumenti di politica ambientale, può dirsi che attraverso di essi sia possibile orientare e risolvere i problemi ambientali in maniera flessibile e a minor costo, basandosi sulla costruzione del consenso tra i diversi portatori di interessi.

Potenzialmente, infatti, la predisposizione di accordi volontari richiede meno tempo, e la loro preparazione è meno articolata rispetto agli strumenti di regolazione tradizionali.

Il diverso approccio può favorire, a differenza del momento regolatorio, la predisposizione ed il raggiungimento di determinati obiettivi in maniera più rapida e maggiormente efficiente<sup>17</sup>.

In altre parole, «gli accordi consentono alla pubblica amministrazione di ottenere informazioni e consenso delle imprese in modo da migliorare l'efficacia della politica ambientale, mentre le imprese riescono ad evitare, ritardare o modificare l'onerosità dei vincoli della regolamentazione, possono contare su una maggiore flessibilità nel raggiungere obiettivi ambientali e possono migliorare la loro competitività»<sup>18</sup>.

I primi esperimenti di accordi ambientali negli stati dell'Unione europea sono stati avviati in Francia e in Germania negli anni Settanta.

Già a partire dalla metà degli anni Ottanta e fino alla fine del 1998, sono stati censiti

---

<sup>16</sup> Le varie tipologie di accordi volontari sono ampiamente descritte in C. MONTESI, *Impresa, ambiente e bene comune*, in P. GRASSELLI (a cura di), *L'impresa e la sfida del bene comune*, Milano, 2011, pp. 181-182. Secondo la dottrina, anche gli impegni unilaterali o i comportamenti assunti volontariamente dalla parte privata possono essere inclusi nell'ambito degli accordi ambientali, purché siano, però, posti in essere al fine o in vista di ottenere vantaggi o benefici dalla parte pubblica; così, P. AMEDEI, E. CROCI, G. PESARO, *Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari*, Milano, 2004; E. CROCI, *Accordi volontari e negoziali in campo ambientale*, in *Economia e ambiente*, 15(4/5), 1996, pp. 30-35; E. G. RIZZELLO, *Il project financing come strumento di politica economica dell'ambiente*, Roma 2014, p. 90. Sul punto si veda anche P. GIUNTI, G.M. REY, *Il federalismo possibile. Le relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali in Valle d'Aosta*, Milano 1999, pp. 129 ss.

<sup>17</sup> Sul punto, si veda il Rapporto OECD, *Voluntary approaches for environmental policy. Effectiveness, efficiency and usage in policy mixes*, Paris, 2003, pp. 10-11.

<sup>18</sup> A. MESOLELLA, *op. cit.*, p. 39.

---

dall'Agenzia europea per l'ambiente circa 300 accordi volontari in campo ambientale. L'Olanda, con 103 accordi conclusi e la Germania con 93 accordi sono stati i due paesi, membri dell'UE, in cui questa tipologia di strumenti ha trovato particolare attuazione, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio<sup>19</sup>.

Un esempio di accordo negoziale in Germania è costituito dalla dichiarazione per la protezione del clima, siglata dalle cinque federazioni rappresentative del settore industriale nazionale. L'obiettivo, per il periodo compreso tra il 1990 e il 2005, era quello di ridurre del 20% il consumo di energia, riducendo le emissioni di gas serra in misura variabile tra il 15% e il 30%.

Ancora, nei Paesi Bassi, l'associazione nazionale SBM, il Ministero dell'ambiente, le autorità provinciali e il comitato delle acque hanno siglato, nel 1992, la convenzione Dutch con le industrie della lavorazione dei metalli di base. Questo accordo ha riguardato più tematiche, prevedendo la riduzione di un ampio raggio di sostanze inquinanti. Le autorità, per parte loro, hanno convenuto di non introdurre nuove leggi durante il periodo di vigenza della convenzione.

Fra gli altri casi di accordi negli stati dell'UE, che sono stati utilizzati insieme ad altri strumenti di politica ambientale, vi sono l'accordo sull'efficienza energetica siglato in Danimarca, gli accordi sul cambiamento climatico in Inghilterra, e l'accordo per la riduzione delle emissioni di solfuro nelle industrie in Norvegia, che hanno previsto notevoli riduzioni fiscali per le industrie che vi aderiscono, migliorando la loro efficienza energetica o riducendo le emissioni inquinanti<sup>20</sup>.

### 3. Gli accordi ambientali nell'Unione europea

Fino al 2000, il pilastro delle politiche comunitarie in materia di ambiente, è stato rappresentato dal V Programma di Azione per l'Ambiente "*Verso uno sviluppo sostenibile e duraturo*" del 1992 [COM (91) 624 def.], con il quale l'Unione europea ha assegnato all'ambiente un valore centrale, ponendo in forte rilievo la sua trasversalità nei diversi settori di intervento, con l'intento di delineare nuove strategie, da applicare all'interno del territorio dell'Unione, per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Si è inteso, così, dare una nuova impostazione al programma comunitario di politica ambientale, stabilendo dei principi chiave di azione, tra i quali: la definizione di una impostazione globale e volontaristica; un cambiamento del comportamento sociale, a favore di un maggior riconoscimento del valore ambientale; la determinazione del principio di condivisione delle responsabilità; l'individuazione e l'applicazione di

---

<sup>19</sup> V. BIONDI, *Introduzione agli strumenti volontari nelle politiche ambientali*, in A. ZATTI (a cura di), *Percorsi verso la sostenibilità: principi, strumenti ed esperienze*, Istituto Universitario di Studi Superiori, Pavia, 2004, pp. 43-60.

<sup>20</sup> Le informazioni relative ai diversi accordi negoziali ambientali siglati negli paesi membri dell'Unione sono riportate in OECD, *Voluntary approaches for environmental policy*, op. cit., passim.

---

nuovi strumenti ambientali, tra i quali gli accordi volontari<sup>21</sup>.

Il periodo successivo alla pubblicazione del V Programma ha rappresentato una fase di transizione e di sperimentazione da parte della Commissione che ha innescato un processo di riesame dell'efficacia delle politiche varate negli anni passati, producendo i primi risultati in termini di revisione degli strumenti precedentemente adottati. In più occasioni, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta normativa quadro sugli accordi in materia ambientale che ne definisse i criteri, i meccanismi di controllo e le sanzioni.

La Commissione, dal canto suo, ha previsto che, sebbene gli accordi ambientali siano, di per sé, pratiche di autoregolamentazione, decise in maniera spontanea, che non hanno effetti vincolanti a livello comunitario, possano comunque essere conclusi anche nel quadro di un atto legislativo, ossia in maniera più formale nel contesto della regolamentazione, consentendo, così, alle parti interessate di porre in essere un atto legislativo comunitario specifico.

All'interno di questo contesto normativo, il legislatore definisce gli aspetti essenziali dell'atto, tra cui gli obiettivi da conseguire, i tempi e i meccanismi relativi alla sua attuazione, i metodi di controllo della sua applicazione e le eventuali sanzioni necessarie per garantire la certezza del diritto dell'atto stesso.

Il ricorso agli accordi ambientali deve, comunque, avvenire nella piena osservanza dell'insieme degli impegni internazionali della Comunità europea e delle disposizioni relative al mercato interno e alle regole sulla concorrenza, ivi compresi gli orientamenti riguardanti gli aiuti di stato a favore dell'ambiente.

Quanto all'attuazione di obblighi sanciti da accordi ambientali multilaterali, sul piano del diritto internazionale l'Unione europea è responsabile della loro attuazione, nella misura della sua competenza, come avviene per tutti gli accordi internazionali da essa conclusi.

Tale responsabilità non può essere delegata ad altri soggetti quali enti privati parti di accordi in materia ambientale, poiché ciò potrebbe creare problemi qualora gli accordi ambientali, in assenza di adeguati meccanismi che ne sanzionino l'inosservanza, fossero gli unici strumenti utilizzati per attuare gli impegni nell'ambito di accordi ambientali multilaterali.

Sulla scia di questi principi generali, l'Unione, con il Regolamento (CEE) n. 1836 del 29 giugno 1993, in vigore dall'aprile del 1995, ha istituito un sistema comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS – *Environmental Management and Audit Scheme*), cui le imprese possono aderire volontariamente, allo scopo di promuovere costanti e continui miglioramenti dell'efficienza ambientale<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> C. NAZZARO, D. ZERELLA, *Sostenibilità e nuovi scenari del mercato turistico: ecoturismo, agriturismo, turismo culturale*, in F. BENCARDINO, G. MAROTTA (a cura di), *Nuovi turismi e politiche di gestione della destinazione. Prospettive di sviluppo per le aree rurali della Campania*, Milano, 2004, p. 103.

<sup>22</sup> Su questo primo regolamento e sul sistema di *management* ambientale si vedano, M.S. WENK, *The European Union's Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)*, Netherlands, 2005; ID., *The Eco-Management and Audit Scheme: Towards Obscurity?*, in *Environmental Policy and Law*, 38/1-2, 2008, pp. 78-81; T. HANNAGAN, R. BENNET, *Management. Concepts & Practises*, 5th ed., London, 2008;

---

Nel 1996, l'Unione si è schierata a favore degli accordi in materia ambientale, attraverso la prima comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo [COM (1996) 561 def.], in cui sottolineava l'importanza degli accordi conclusi fra le autorità pubbliche e l'industria per l'attuazione e la realizzazione della politica comunitaria dell'ambiente.

Gli accordi ambientali costituivano, in quel momento, un nuovo strumento strategico a completamento delle misure di regolamentazione.

In particolare, basandosi sul principio di condivisione della responsabilità, la comunicazione della Commissione sottolineava il fatto che per conseguire i risultati prefissati, gli accordi dovessero essere trasparenti in modo da evitare accordi puramente formali, e comprendere meccanismi di attuazione come ammende e altre sanzioni, oltre a strategie specifiche idonee a scongiurare il fenomeno dei *free rider*<sup>23</sup>.

La comunicazione del 1996 ha individuato una serie di criteri di valutazione degli accordi ambientali, ritenuti necessari per un uso corretto degli stessi. Tra di essi: la previa consultazione con le parti interessate, la vincolatività dell'accordo tra le parti, degli obiettivi quantificati e suddivisi per fasi, il controllo dei risultati nonché la pubblicazione dell'accordo e dei risultati ottenuti.

In questo modo, la Commissione ha voluto sottolineare come la predisposizione di accordi ambientali dovesse fornire un valore aggiunto, in termini di un più elevato livello di tutela, alla politica comune per l'ambiente.

Questa era, dunque, nell'ottica della comunicazione, la condizione primaria da valutare, prima di riconoscere un accordo ambientale, insieme al rispetto degli ulteriori criteri di efficacia rispetto ai costi dell'amministrazione, coinvolgimento della società civile, attività di controllo e di notifica, e sostenibilità.

È di poco successiva, poi, la raccomandazione della Commissione europea 96/733/CE del 9 dicembre 1996, in cui è contenuta una prima definizione degli accordi ambientali, ossia degli accordi contrattuali tra autorità pubbliche e industrie, volti a contribuire in modo efficiente ed economico al conseguimento degli obiettivi ambientali e utilizzabili anche come strumento attuativo di disposizioni comunitarie a completamento o in sostituzione della legislazione più dettagliata. In quanto tali e al fine di consentire la verifica della loro efficacia, essi devono essere notificati anche alla Commissione, insieme alle altre misure nazionali adottate per l'implementazione di una direttiva ed essere soggetti alle azioni di monitoraggio che ne consentano la

---

C. SHELDON, M. YOXON, *Installing Environmental Management Systems*, London, 1999.

<sup>23</sup> Si parla di *free riding* quando alcuni agenti economici sfruttano i benefici degli accordi negoziali stipulati da altri senza sottoscrivere alcun impegno e, dunque, evitando di pagarne i costi e di contribuire ad azioni predisposte a tutela dell'ambiente; in tal senso, OECD, *Voluntary approaches for environmental policy*, *op. cit.*, p. 84. Il fenomeno del *free riding* è analizzato in diverse pubblicazioni, tra le quali si vedano L. BASSO, *Gli accordi ambientali nella normativa comunitaria e nazionale*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Speciale 20 anni, 2006, p. 101-118; L. CASTELLUCCI, *Appunti di politica economica ambientale*, Bologna, 2015; F. FERLAINO (a cura di), *Strumenti per la valutazione ambientale della città e del territorio*, Milano, 2010.

---

valutazione dei risultati conseguiti<sup>24</sup>.

In risposta a questa comunicazione, il Parlamento europeo, con la risoluzione del 17 luglio 1997, ha invitato la Commissione ad elaborare delle proposte per una eventuale procedura di attribuzione di un mandato negoziale per gli accordi ambientali sul piano comunitario, che garantissero la partecipazione del Parlamento sia in sede di assegnazione del mandato che in corso delle trattative stesse. La successiva risoluzione del 7 ottobre 1997 sugli accordi ambientali ha ribadito la necessità di definire chiaramente le modalità in base alle quali gli accordi ambientali dovessero essere incoraggiati e gestiti sul piano comunitario.

Nell'ambito della quinta fase di sviluppo della politica ambientale comunitaria, nel luglio 2002, dopo un paio di anni di discussione, è stato approvato anche il VI Programma di Azione in materia ambientale "*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*", [COM (2001) 31 def.] che ha definito le linee guida dell'azione della Comunità europea fino al 2012.

Il VI Programma di Azione si incentra su quattro settori di intervento: contrastare il cambiamento climatico, proteggere la natura e la biodiversità; affrontare i legami tra ambiente, salute e qualità della vita; preservare le risorse naturali e migliorare la gestione dei rifiuti. L'obiettivo finale è quello di perseguire a lungo termine lo sviluppo sostenibile, con una sempre maggiore attenzione alla scelta e all'utilizzo di strumenti non legislativi nonché alla possibilità di garantire la partecipazione alla formazione delle politiche ambientali di parte degli *stakeholders* e con attività di monitoraggio sulla effettiva applicazione e osservanza della legislazione di settore<sup>25</sup>.

Il VI Programma rileva, in tal modo, che, per far fronte alle sfide ambientali dell'epoca attuale, occorre superare il mero approccio legislativo per assumerne uno strategico, che dovrà basarsi su vari strumenti e provvedimenti per influenzare il processo decisionale a diversi livelli: imprenditoriale, politico, dei consumatori e dei cittadini. La comunicazione, a tal proposito, propone cinque linee prioritarie di azione, prevedendo, per ciascuna di esse, azioni specifiche: migliorare l'applicazione della legislazione vigente, integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche, collaborare con il mercato, coinvolgere i cittadini modificandone il comportamento e tener conto dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale<sup>26</sup>.

Con la comunicazione del 30 aprile 2007, [COM (2007) 225 def.], concernente la revisione intermedia del VI Programma di Azione, la Commissione ha valutato po-

---

<sup>24</sup> COSÌ A. GRASSO, A. MARZANATI, A. RUSSO, *Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in M.P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Vol. I, Milano, 2007, pp. 337-338.

<sup>25</sup> S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, pp. 52-53. Sui contenuti del VI Programma, si vedano anche C. SALSA PASQUALINI, *Diritto ambientale. Principi, norme, giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009, pp. 25 ss.; S. BOLOGNINI, *Le nuove etichettature "ambientali"*, in M. GOLDONI, E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Atti del Convegno, Pisa 1-2 luglio 2011, Milano, 2011, pp. 304 ss.; G. D'ANDREA, C. CAMPANARO, *La tutela delle acque*, in R. GIUFFRIDA, *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, p. 192 ss.

<sup>26</sup> A. GERMANÒ, *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, 2013, p. 91. Si veda anche A. CROSETTI, N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008, pp. 15 ss.

---

sitivamente i progressi realizzati finora, segnalando, però, che occorre compiere ulteriori e importanti sforzi per conseguire uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale<sup>27</sup>.

Nel novembre del 2012, la Commissione ha proposto il VII Programma di Azione per l'Ambiente "*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*", approvato nel 2013, che ha ulteriormente definito gli obiettivi prioritari della politica UE in materia di ambiente e clima per i prossimi anni, contribuendo a diffondere una comprensione comune delle principali sfide ambientali e delle misure da adottare per affrontarle in maniera efficace in vista del 2020.

In continuità con la programmazione europea, il VII Programma contribuisce ad un elevato livello di protezione ambientale e a una migliore qualità della vita e del benessere dei cittadini ed è basato sui principi di precauzione, azione preventiva e di riduzione dell'inquinamento alla fonte. In particolare, il Programma, con un orizzonte temporale fino al 2020, ma con una visione sino al 2050, persegue nove obiettivi specifici prioritari tutti volti al perseguimento di uno sviluppo e una crescita sostenibile attraverso una economia intelligente e solidale in coerenza e in attuazione con gli obiettivi della Strategia Europa 2020<sup>28</sup>.

## 4. La contrattazione volontaria in Italia

In Italia, l'evoluzione dell'utilizzo degli strumenti volontari deve iscriversi nell'ottica del decentramento dei poteri amministrativi, iniziato con le riforme dei primi anni novanta.

Ripercorrendo le tappe principali dell'evoluzione della politica ambientale italiana, dagli anni settanta agli inizi degli anni novanta, si possono sinteticamente distinguere tre fasi. La prima ha avuto inizio con la legge 13 luglio 1966, n. 615, recante provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico. La seconda ha avuto inizio con la legge 10 maggio 1976, n. 319, recante norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, nota anche come Legge Merli, e si è conclusa prima della costituzione del Ministero dell'ambiente. La terza fase è iniziata, appunto, con la legge 8 luglio 1986,

---

<sup>27</sup> V. JACOMETTI, *Lo scambio di quote di emissione. Analisi di un nuovo strumento di tutela ambientale in prospettiva comparatistica*, Milano, 2010, p. 176, spec. nota 8.

<sup>28</sup> A. BASILE, G. CAMPOBASSO, *Panoramica normativa in materia di bonifiche*, in A. URICCHIO (a cura di), *L'emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo "Magna Grecia"*, Bari, 2014, p. 154. Sul VII Programma di Azione si vedano, altresì, V. SCAVONE (a cura di), *Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, Milano, 2014; D. MARINO (a cura di), *Il nostro capitale. Per una contabilità ambientale dei parchi nazionali italiani*, Milano, 2014; ID. (a cura di), *La valutazione di efficacia per le aree protette. Proposta di un modello di analisi (MEVAP) e manuale di applicazione*, Milano, 2012; M. MUNAFÒ, M.A. MARCHETTI (a cura di), *Recuperiamo terreno. Analisi e prospettive per la gestione sostenibile della risorsa suolo*, Milano, 2015; G.C. FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014.

---

n. 349, che ha istituito il Ministero dell'ambiente, ed è stata caratterizzata dall'emanazione di numerose leggi riguardanti la gestione dei rifiuti e delle sostanze pericolose, l'istituzione dei parchi nazionali ed il rumore.

A metà degli anni novanta, poi, si può dire che sia iniziata una nuova fase, caratterizzata dall'attribuzione al Ministero dell'ambiente di maggiori competenze e risorse e dalla creazione di agenzie tecniche per l'ambiente. Inoltre, si è dato avvio, specie a seguito delle riforme Bassanini, ad un processo di semplificazione dell'azione amministrativa, che ha creato terreno favorevole per una maggiore cooperazione tra pubblico e privato, portando così ad introdurre ed incentivare l'uso degli accordi volontari, specialmente in ambito regionale e locale<sup>29</sup>.

Queste nuove politiche d'intervento iniziavano a fondarsi sulla necessità del coinvolgimento dei destinatari e hanno portato alla introduzione della programmazione negoziata. Strumento precursore ne è stato l'accordo di programma istituito dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 per la definizione e l'attuazione di opere e interventi.

La programmazione negoziata venne, poi, introdotta con la legge 8 agosto 1995, n. 341, come metodologia dotata di una serie di strumenti finalizzati alla promozione e valorizzazione dei processi di sviluppo locale attraverso la regolazione degli interventi di una molteplicità di soggetti pubblici e privati, assicurata con la gestione unitaria delle risorse finanziarie.

La successiva legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha disciplinato i vari strumenti di programmazione negoziata ampliandone il campo di applicazione<sup>30</sup>.

I primi strumenti di programmazione negoziata disciplinati sono stati le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma quadro, i patti territoriali, i contratti di programma e i contratti d'area.

L'intesa istituzionale di programma costituisce il modo ordinario con cui Stato e regioni programmano, in una logica pluriennale, interventi di comune interesse nel territorio di competenza regionale. Le aree d'intervento interessate sono quelle ricomprese nel territorio di competenza dell'ente promotore. I patti territoriali e i contratti d'area mirano a realizzare una azione coordinata da parte di gruppi di soggetti locali. Il patto territoriale è, al tempo stesso, strumento di programmazione e strumento operativo. Il contratto d'area è lo strumento operativo per la realizzazione di un ambiente adatto alla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e di nuova occupazione. Il contratto d'area può essere attivato esclusivamente su iniziativa delle rappresentanze dei lavoratori e dai datori di lavoro e deve essere comunicato alle regioni interessate<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> R. CAMERA, M. TAMBORRA, *Gli accordi volontari in Italia: risultati di un'indagine empirica*, Rapporto sullo sviluppo sostenibile, 3, 2002, Fondazione Eni Enrico Mattei, pp. 2 ss. Per la descrizione delle fasi di evoluzione della politica ambientale italiana si veda, anche, R. LEWANSKI, *Governare l'ambiente*, Bologna, 1997.

<sup>30</sup> P. DE PASCALI, *Governance & Governance del territorio: introduzione ad un quadro incerto*, in ID. (a cura di), *Territori di governance. Indagini ed esperienze sulla governance ambientale nella pianificazione territoriale*, Milano, 2008, pp. 31-32.

<sup>31</sup> A. SINIGAGLIA, *Conferenze di servizio ed accordi di programma nel contesto dell'innovazione delle*

---

L'espressione 'contratto di programma', invece, è polisensa. Questa tipologia di strumento negoziale può essere impiegata per indicare quegli atti mediante i quali soggetti pubblici e privati raggiungono, in sostanza, intese mirate al conseguimento di obiettivi comuni. In tal senso, il contratto di programma si contrappone all'accordo di programma che, almeno in linea di massima, essendo una tipologia di accordo tra amministrazioni, coinvolge solo soggetti pubblici<sup>32</sup>.

La particolare figura degli accordi di programma è stata, poi, ulteriormente disciplinata dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Questa norma ha stabilito, in linea generale, che, per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. L'accordo può prevedere, altresì, procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione, il presidente della provincia o il sindaco, hanno facoltà di convocare una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, viene approvato con atto formale del presidente della regione, del presidente della provincia o del sindaco, ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. Qualora l'accordo è adottato con decreto del presidente della regione produce gli stessi effetti dell'intesa, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi è svolta da un collegio presieduto dal presidente della regione, dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o

---

*procedure amministrative*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici* (www.contabilita-pubblica.it), 2005. Si veda anche, G. CANGELOSI, *op. cit.*, pp. 185 ss.

<sup>32</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 515-516.

---

più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla presidenza del consiglio dei ministri, a cui spetta convocare la conferenza. Il collegio di vigilanza è, in tal caso, presieduto da un rappresentante della presidenza del consiglio dei ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo.

Con l'introduzione a seguito della legge 11 febbraio 2005, n. 15, dell'art. 1 bis alla l. 241/90 la possibilità di adottare atti di natura non autoritativa seguendo le norme di diritto privato (salvo che la legge di settore non disponga diversamente) è stata, infine, acquisita come principio di carattere generale.

L'uso di strumenti di coordinamento, semplificazione e collaborazione con i privati quale mezzo di rafforzamento della tutela ambientale è stato posto come principio nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale)<sup>33</sup>.

## 5. Le diverse tipologie di accordi volontari in Italia

Lo sviluppo della tendenza europea favorevole allo sviluppo degli accordi volontari ha contribuito, in Italia, a dare notevole impulso all'introduzione di questi strumenti. In questo contesto, l'accordo di programma emerge quale principale metodo di esercizio concordato e consensuale della potestà amministrativa tramite il quale, tenendo conto anche di interessi privati, è possibile regolamentare in forma negoziata e semplificata, aspetti di carattere generale coinvolgenti più enti e obiettivi pubblici<sup>34</sup>. L'accordo di programma può essere definito come un contratto tra l'autorità amministrativa competente in un determinato settore ed un ente operativo, sia pubblico che privato, interessato al medesimo settore. Con esso le parti si accordano su particolari modalità di svolgimento dell'attività, per il raggiungimento di fini determinati; anche introducendo, ove la legge lo consenta, deroghe e semplificazioni rispetto all'ordinamento generale.

L'accordo di programma si pone, dunque, come uno strumento in grado di consentire uno svolgimento consensuale dell'attività amministrativa. In particolare, con esso si instaura, fra gli enti pubblici che vi aderiscono, un rapporto collaborativo di durata, che trascende la semplice manifestazione di assenso all'attuazione del progetto o del programma prospettato e determina l'insorgenza di precisi obblighi in ordine al successivo svolgimento delle competenze di rispettiva pertinenza<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> E. GALLO (a cura di), *Lo strumento dell'accordo di programma in materia ambientale*, in A. BUONFRATE, *Codice dell'ambiente e normativa collegata*, Milano 2008, p. 706.

<sup>34</sup> *Ivi*, pp. 703-704.

<sup>35</sup> A. BERNASCONI, *La problematica dell'approvazione degli accordi di programma così come disciplinati nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000)*, in *Altalex* (www.altalex.com), 2008.

---

Gli accordi di programma rientrano nell'ambito delle nuove forme consensuali di esercizio della potestà amministrativa nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e tra queste ultime e le imprese. Tramite gli accordi di programma le pubbliche amministrazioni possono concordare le modalità di programmazione e di esecuzione di interventi pubblici, coordinando le rispettive azioni<sup>36</sup>.

La giurisprudenza amministrativa ha definito l'accordo di programma come uno "strumento duttile di azione amministrativa preordinato, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di molteplici procedimenti, tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più subprocedimenti, indispensabili per la ponderazione di interessi concorrenti"<sup>37</sup>.

E ancora, più specificamente, ha delineato l'istituto in termini di "modulo procedimentale concordato", affermando che "in generale, l'accordo di programma (la cui finalità è quella di semplificare ed accelerare l'azione amministrativa mediante l'esame contestuale dei vari interessi pubblici di volta in volta coinvolti) consiste nel consenso unanime delle amministrazioni interessate circa un quid (opera, progetto, intervento) da realizzare. Tale consenso si forma progressivamente attraverso fasi successive che, a partire dalla promozione dell'accordo, sono scandite da atti e deliberazioni degli enti e delle amministrazioni interessate e si perfeziona con la conclusione dell'accordo di programma, che può dirsi completo e perfetto. Trattasi dunque di atti di programmazione attuativa, finalizzati alla definizione ed attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento, che richiedono per la loro completa realizzazione, l'azione integrata di comuni, province e regioni ed, eventualmente, anche di altri soggetti pubblici o privati"<sup>38</sup>.

Attraverso la collaborazione a livello di formulazione delle regole tra l'autorità amministrativa e le imprese operanti nei diversi settori di interesse pubblico, poi, gli accordi permettono di giungere ad individuare dei percorsi certi che consentono la gestione di materie particolari e spesso governate da norme generali di non agevole interpretazione.

La giurisdizione esclusiva in materia di accordi di programma spetta al giudice amministrativo; analogamente si applicano ai predetti accordi le disposizioni del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili.

È dubbia, invece, la natura giuridica degli accordi di programma. Parte della dottrina attribuisce agli accordi natura negoziale, così assimilandoli ai contratti di diritto privato<sup>39</sup>. Diversamente, però, l'opinione attualmente maggioritaria nega la natura

---

<sup>36</sup> L. DELPINO, F. DEL GIUDICE, *Compendio di diritto amministrativo*, Napoli, 2008, p. 305.

<sup>37</sup> Tra le altre sentenze, Cons. St., sez. IV, 1 agosto 2001, n. 4206, in *Foro it.*, III, 2002, 131; TAR Lazio, sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62, in *Foro amm.*, 1995, 1060; Cons. St., sez. V, 3 gennaio 2002, n. 11, in *Foro amm.*, 2002, 80.

<sup>38</sup> Cons. St., sez. IV, 6 maggio 2008, n. 2062.

<sup>39</sup> Dal riconoscimento della natura privatistica dell'accordo discende l'esistenza di una posizione di diritto soggettivo in capo a ciascuna amministrazione nei confronti dell'altra all'attuazione dell'accordo, per cui tutti i provvedimenti che violassero gli impegni assunti darebbero luogo ad un inadempimento contrattuale e dunque risulterebbero applicabili tutte le forme di tutela previste

---

negoziale degli accordi, rivendicandone il carattere pubblicistico e, pertanto, la sua finalizzazione al contemperamento degli interessi pubblici (o pubblici e privati) in gioco, quando questi si presentino diversi e potenzialmente in conflitto. Si tratterebbe di una figura giuridica autonoma, nuova e diversa sia dal contratto di diritto privato che dal provvedimento amministrativo, mediante la quale si realizza il modello della gestione consensuale del potere e caratterizzata dal fatto che in essa il perseguimento degli interessi pubblici è doveroso, per cui soltanto le sue modalità possono essere concordate liberamente dagli stipulanti, a differenza di quanto è stabilito per l'autonomia negoziale privata<sup>40</sup>.

Il complesso dibattito avente ad oggetto la natura giuridica degli accordi di programma, in cui si iscrivono opzioni dogmatiche che ne affermano la natura pubblicistica, da un lato, e dall'altro orientamenti che la negano, si è intrecciato con la questione relativa alla esclusione o meno dei privati agli accordi medesimi. L'istituto dell'accordo di programma, come descritto dalla normativa del 1990, nasce invero come intesa tra soggetti pubblici; ciò ha indotto la dottrina a ritenere inammissibile che i privati potessero essere coinvolti nella realizzazione di un patto amministrativo. Diversamente la qualificazione dell'accordo di programma come modulo procedimentale, strumentale alla concertazione dei diversi interessi pubblici e privati in conflitto, ha suggerito la possibilità di ammettere la partecipazione dei privati. Tale orientamento ha trovato appiglio nella legislazione statale e regionale che ha espressamente previsto la conclusione degli accordi di programma con il concorso di privati interessati<sup>41</sup>. Ed invero numerosi di questi accordi sono stati stipulati in materia ambientale, ad esempio tra le regioni e le associazioni industriali; e, tra questi, gli accordi con esiti più soddisfacenti hanno riguardato, in particolare, la gestione dei rifiuti<sup>42</sup>.

---

dal codice civile: dalla risoluzione per inadempimento al risarcimento del danno; cfr. G. CIAGLIA, *L'evoluzione dell'accordo di programma: da strumento di programmazione delle opere pubbliche a generale modello di semplificazione delle procedure di approvazione di interventi complessi*, in *L'Ufficio Tecnico*, 1-2, 2013, p. 53.

<sup>40</sup> L. DELPINO, F. DEL GIUDICE, *op. cit.*, p. 305.

<sup>41</sup> Sul punto vedasi, F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, p. 219, spec. nota 88.

<sup>42</sup> Si pensi, ad esempio, all'accordo di programma per la gestione dei rifiuti agricoli, sottoscritto nel 1999 e integrato nel 2005, fra la provincia di Bologna, gli enti e le associazioni professionali agricole, che si propone di favorire la raccolta differenziata, il recupero, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti prodotti da attività agricole, semplificando gli adempimenti a carico dei produttori agricoli. Gli obblighi amministrativi a carico del produttore agricolo nella gestione dei rifiuti sono molteplici e il mancato rispetto comporta sanzioni pecuniarie molto pesanti: l'accordo di programma semplifica le procedure, facilitando il produttore nell'osservanza delle norme e aumentando, al contempo, l'efficacia del controllo pubblico. Con l'accordo viene offerto un servizio, organizzato in centri di raccolta fissi ed itineranti distribuiti sull'intero territorio provinciale a costi contenuti; in tal senso, L. DELPINO, F. DEL GIUDICE, *op. cit.*, p. 305.

---

## 6. Conclusioni

Se appropriatamente definiti, dunque, gli accordi volontari mostrano un elevato potenziale, consentendo di mettere insieme un numero rilevante di attori e contribuendo a far crescere il senso di responsabilità e cooperazione, migliorando i flussi di conoscenza esperta verso i regolatori, in un ambito, quale quello ambientale, generalmente caratterizzato da asimmetria informativa<sup>43</sup>.

Ed invero l'osservazione empirica ha mostrato che, ove attuati, gli accordi negoziali hanno provocato un miglioramento della qualità ambientale, hanno favorito l'innovazione tecnologica incoraggiando un approccio proattivo da parte del settore industriale e supportato, nella maggioranza dei casi, strumenti regolamentativi o fiscali in situazioni amministrative complesse<sup>44</sup>.

La caratteristica distintiva del funzionamento degli accordi volontari consiste nelle modalità attraverso cui vengono perseguiti gli obiettivi di pubblico interesse. In termini generali gli elementi trainanti rispetto alla scelta degli accordi volontari sono tre: la negoziazione diretta, la definizione concordata degli obiettivi e l'esistenza dello scambio come fattore essenziale per attirare l'interesse di soggetti economici. Gli accordi presentano potenzialità interessanti dal punto di vista della capacità di cogliere e sfruttare in particolare le specificità locali dei sistemi territoriali coinvolti, con una migliore aderenza alle problematiche peculiari, e di conseguenza, con l'ottimizzazione dell'azione rispetto ad obiettivi determinati, misurati e adattati alle reali necessità e a determinate condizioni di funzionamento<sup>45</sup>.

In Italia, in linea di massima, può dirsi che, tra i pur numerosi accordi negoziali ambientali, siglati dagli inizi degli anni novanta, l'inquinamento atmosferico è stato il settore di interesse prevalente, trattato sia nell'ambito della previsione di misure di riduzione dell'inquinamento atmosferico, sia nell'ambito delle attività di monitoraggio.

La seconda tematica più ricorrente ha riguardato lo smaltimento dei rifiuti. Alcuni di questi accordi hanno rappresentato degli applicativi delle norme stabilite dal decreto 22/1997.

Nel 2009, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare hanno firmato con undici aziende italiane un patto per l'ambiente, al fine di ridurre le emissioni di gas serra e l'inquinamento atmosferico, con un approccio che mira a proteggere l'ambiente e contemporaneamente a

---

<sup>43</sup> M. REHO, *Le misure per la tutela e valorizzazione del paesaggio introdotte dalla nuova pac. Valutazioni di efficacia in relazione ai fattori di contesto e alle modalità di gestione*, in F. MARANGON (a cura di), *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche di sviluppo rurale*, Milano, 2006, p. 35.

<sup>44</sup> A. BALLARIN DENTI, M. GRASSO, S. PAREGLIO, *Aspetti biologici ed economici nel rapporto tra inquinamento e ambienti agro-forestali*, in R. CELLERINO (a cura di), *Economisti ambientali italiani*, Atti della quarta riunione, Milano, 1999, p. 28.

<sup>45</sup> S. KÜHTZ, *Energia e sviluppo sostenibile. Politiche e tecnologie*, Soveria Mannelli (CZ), 2005, p. 57.

---

favorire l'occupazione e la crescita economica, specialmente attraverso l'innovazione tecnologica, nel contesto più ampio dello sviluppo sostenibile.

Il patto, firmato da aziende quali Enel, Eni, Edison, Società Autostrade, Edipower, Enac, Finbieticola, Ferrovie dello stato, Italcementi, Sorgenia e Terna, prevede finanziamenti agevolati per la diffusione delle tecnologie a basse emissioni e ad alta efficienza dal 2009 al 2012 e la sottoscrizione di accordi di programma volontari con imprese che investono nelle fonti di energia rinnovabili e nel risparmio energetico. È indubbio che l'accordo sia, ormai, entrato a far parte del novero degli strumenti utilizzabili al fine del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal legislatore. E il ruolo rivestito da tale strumento è ormai ampiamente riconosciuto dalla normativa, ivi compresa quella sulla digitalizzazione delle PA, prevista dal codice dell'amministrazione digitale e dalle successive modifiche e integrazioni intervenute.

In base, infatti, al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, concernente l'accesso al pubblico all'informazione ambientale, gli accordi ambientali siglati devono essere inseriti in apposite banche dati elettroniche da realizzarsi al fine di rendere effettivo il diritto del pubblico alla informazione ambientale<sup>46</sup>.

Analogamente, la normativa ha previsto che, già a far data dal 1 gennaio 2013, gli accordi siglati dalle pubbliche amministrazioni devono essere sottoscritti con firma digitale, con firma elettronica avanzata o con altra firma elettronica qualificata, a pena di nullità.

Nonostante questo, però, sono ancora molti i problemi ambientali irrisolti, specie in un paese come l'Italia che sfrutta in modo sbagliato ed eccessivo le risorse di cui dispone.

I diversi problemi a livello ambientale di cui ancora, troppo spesso, si sente parlare dovrebbero costituire la spinta per una maggiore e più efficace attenzione alle norme che disciplinano e tutelano il diritto di ognuno a vivere in un ambiente migliore. Proprio perché l'ambiente rappresenta l'insieme delle condizioni indispensabili allo svolgimento della vita umana, la sua conservazione risponde ad un interesse diffuso che deve essere tutelato come un diritto precipuo della persona umana nella sua dimensione sociale<sup>47</sup>.

Ciò implica la necessità del raggiungimento di uno *standard* minimo di qualità ambientale, e l'affermazione di diritti procedurali quale quello ad una buona amministrazione, con particolare riferimento al diritto di partecipazione, che tutelino l'aspettativa e l'esigenza della protezione ambientale<sup>48</sup>.

In tal senso, dovrebbero essere sfruttate le potenzialità del sistema di *governance*, specie a livello locale, il cui scopo è sempre di più quello di democratizzare l'azione di governo, attraverso la diffusione di strumenti di collaborazione.

---

<sup>46</sup> L. BASSO, *op. cit.*, pp. 115-116.

<sup>47</sup> E. LECCESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011, p. 54; ed anche A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1978, p. 180.

<sup>48</sup> S. GRASSI, *op. cit.*, p. 73.

# L'EVENTO "LA NOTTE DELLA TARANTA": UN ESEMPIO DI SVILUPPO TURISTICO DI UN TERRITORIO

**Sara Sergio**

**Sommario:** 1.- Cenni introduttivi – 2.- L'uso turistico del territorio – 3.- L'Unione dei Comuni della Grecia Salentina – 4.- *La Notte della Taranta*: un esempio per lo sviluppo turistico di un territorio.

## 1. Cenni introduttivi

Un territorio come quello italiano caratterizzato dalla presenza di siti archeologici, architettonici, artistici e culturali richiede una progettazione adeguata per l'offerta dei servizi che renda facilmente fruibili i beni e nel contempo richiede la reti di servizi che ne possano favorire la fruizione, l'informazione, la comunicazione e la ricettività turistica.

Risulta pertanto necessario incrementare gli strumenti che possano garantire lo sviluppo del turismo legato ad un territorio.

Territorio italiano che è espressione di cultura, termine che può assumere una pluralità di significati.

In primo luogo, la cultura fa riferimento alla persona – da intendersi come individuo – e riguarda lo sviluppo di conoscenze; secondo altra accezione, il termine cultura attiene alla comunità, in cui un soggetto vive e riguarda quindi i valori e gli ideali. Fino alla metà del '900 la cultura era considerata un fenomeno d'*elite*, conoscibile soltanto da coloro che fossero in grado di apprezzare la bellezza e il valore culturale di un bene.

La cultura, cioè, era riservata soltanto a chi deteneva il potere ed era consentita a chi potesse essere in grado di entrare nelle grazie dei potenti.

Ciò ha causato ritardi nell'introdurre meccanismi di incentivazione della frequentazione dei musei e dei beni culturali in generale.

In tale quadro, si inserisce il rilancio del turismo, in tutte le sue sfaccettature, con grande attenzione a creare le condizioni per lo sviluppo del nostro Paese in una logica territoriale omogenea, creando occupazione e facendo «*del turismo il più im-*

---

*portante settore industriale su cui l'Italia possa contare per la crescita»<sup>1</sup>.*

Cultura e turismo quindi possono diventare realmente un binomio vincente, per un verso, per far uscire l'Italia dalla crisi economica e, per altro verso, per realizzare un percorso di crescita sostenibile.

Diventa così evidente come il turismo – inteso sia come complesso delle attività legate all'offerta di beni e servizi da parte degli operatori turistici<sup>2</sup>, sia come la fruizione del viaggio e altri servizi destinati al turista<sup>3</sup> – assume una centrale rilevanza sotto il profilo pubblicistico, connesso sia ai diritti fondamentali, sia al complesso delle attività di natura economica.

Quando si guarda al turismo da un punto di vista giuridico, si fa riferimento ad un insieme di norme giuridiche che regolano questo particolare settore.

L'attenzione del legislatore a tale fenomeno è in realtà pressoché recente, ma nonostante ciò l'evoluzione socio-economica del turismo ha fatto realizzare non pochi progressi alla legislazione in materia.

La rilevanza cruciale del turismo ha determinato un energico intervento del pubblico potere nella disciplina del fenomeno turistico, in relazione anche alle diverse implicazioni sull'ordine pubblico, sulla tutela e valorizzazione del territorio, sulla necessità di salvaguardare il patrimonio artistico e culturale.

L'attenzione al settore del turismo è legata, innanzitutto, all'aspetto territoriale ed in particolare alla volontà di salvaguardare il territorio e tutelare e promuovere la cultura.

Ed in proposito, autorevole dottrina ha osservato che la crescente attenzione al turismo «*in chiave quanto più unitaria ed estesa – motivata anche dalla circostanza che il complesso delle attività economiche riconducibili a questo settore rappresenta una voce sempre più importante nei bilanci nazionali e un fattore fondamentale di crescita specie dei livelli occupazionali – non deve, al tempo stesso, diminuire l'importanza delle discipline locali, dirette a salvaguardare il territorio, a tutelare e promuovere la cultura, a valorizzare il rapporto personale tra operatori dei servizi turistici e loro fruitori*»<sup>4</sup>.

Deriva da ciò che lo stretto legame tra il turismo ed il luogo in cui il turismo viene goduto richiede un'estesa partecipazione degli operatori pubblici e privati nei progetti di settore che riguardano il territorio.

---

<sup>1</sup> R. GROSSI, *Introduzione*, in *Cultura & Turismo, Locomotiva del Paese*, Formez PA, 2014.

<sup>2</sup> Il c.d. *turismo passivo*.

<sup>3</sup> Il c.d. *turismo attivo*.

<sup>4</sup> M. GOLA, *Il mercato turistico e il suo codice*, in *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, M. Gola, A. Zito, A. Cicchetti (a cura di), Santarcangelo di Romagna, 2012, 2.

---

## 2. L'uso turistico del territorio

Lo sviluppo turistico di un territorio non può prescindere dall'attenzione che le istituzioni (ed in primo luogo gli enti locali) ripongono in esso.

L'uso turistico di un territorio richiede una politica di pianificazione territoriale<sup>5</sup>, per garantire un uso più equilibrato dei luoghi sulla base del paradigma dello sviluppo sostenibile e fondamentale risulta essere una attiva collaborazione fra Amministrazioni per garantire la realizzazione di infrastrutture e reti di comunicazione che consentano ad un luogo di divenire meta turistica e fonte di ricchezza.

Ed invero, l'attività di sviluppo e promozione del turismo è rimessa all'intervento di una pluralità di soggetti (pubblici e privati) che agiscono per garantire lo sviluppo economico del settore turistico e per tutelare il territorio inteso in senso lato.

La conoscenza di un territorio diventa essenziale per conoscerne la storia, per comprenderne i valori che possano rimanere impressi nella mente del viaggiatore, quale emozione della memoria.

Ed un territorio, come quello salentino<sup>6</sup>, caratterizzato dalla presenza di siti archeologici, architettonici e culturali richiede di qualificare la rete di servizi mediante i quali si possa garantire la fruizione, l'informazione e la ricettività turistica, sfruttando la presenza dell'evento culturale de *La Notte della Taranta* che ha permesso al Salento di essere conosciuto anche all'estero.

Però, per far sì che lo sviluppo turistico del Salento possa realizzarsi in modo costante durante tutto l'anno (e non sia circoscritto soltanto al periodo estivo, in concomitanza del festival musicale appena ricordato), occorre potenziare gli strumenti in grado di garantirne lo sviluppo, anche da un punto di vista economico.

E per far ciò, oggi il miglior modo è quello di sviluppare forme particolari di turismo, più settoriali, quali quella del turismo culturale, del turismo legato alle tradizioni nonché di quello religioso<sup>7</sup>.

Nasce in tal modo una nuova idea dell'uso del territorio, in cui le Amministrazioni fondono fra loro differenti fattori, dalla tutela e promozione del territorio, alla valorizzazione, garantendo un utilizzo del territorio conforme alla sua natura di risorsa pubblica, sempre meno edificabile, ma sempre più esigente di un governo adeguato: diventa in tal modo necessaria una integrazione fra pianificazione urbanistica e pianificazione territoriale<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> P. URBANI, *Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 1.

<sup>6</sup> Il Salento è una subregione della Puglia meridionale che costituisce il tacco dello stivale italiano.

<sup>7</sup> In proposito, autorevole dottrina ha osservato che «*il secondo novecento è stata l'epoca del tempo libero e del turismo di massa. L'ultima "scoperta" del turismo di massa sono i [...] gli eventi culturali [...]. In quest'ambito gli itinerari culturali sono una nuova forma di offerta, che ha l'intento da un lato di "spalmare" sul territorio questa più recente e ricca domanda turistica e dall'altro di promuovere l'occupazione soprattutto di giovani nelle regioni meno sviluppate*» (S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Aedon*, 2000).

<sup>8</sup> In tal modo, M. GOLLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche cibo e spazio urbano: ur-*

---

Lo stretto legame fra turismo e territorio viene analizzato non soltanto sotto un profilo economico o sociale, ma centralità viene affidata certamente al profilo giuridico. Ciò significa che quel legame richiede di soddisfare due opposte esigenze: per un verso, lo sviluppo del turismo, come risorsa capace di produrre ricchezza e per altro verso, come tutela e conservazione del territorio.

Diventa evidente che ogni azione diretta a regolamentare il turismo in un luogo potrà essere compiuta soltanto tutelando le ricchezze proprie di quel territorio.

Ebbene, poiché il territorio e la sua configurazione giuridica richiedono scelte effettuate dai Comuni, «*per attuare la promozione e lo sviluppo di interventi a valenza turistica implicanti la trasformazione del territorio di più Comuni e, nel caso, anche di più Province o Regioni, sia necessario attuare una concertazione a livello pianificatorio tra tutte le amministrazioni coinvolte*»<sup>9</sup>.

E ciò potrà certamente avvenire facendo ricorso all'utilizzo di strumenti di pianificazione e programmazione territoriale negoziata che permettano di attuare i principi propri dell'azione amministrativa, ossia, quello della semplificazione dell'*agere* della p.A. nonché quello della partecipazione, per poter garantire il miglior uso turistico di un territorio.

In definitiva, le attività di trasformazione del territorio ad uso turistico devono essere svolte in pieno rispetto delle disposizioni previste dal Codice del turismo nonché delle disposizioni in materia di governo del territorio (sia di livello statale che regionale), le quali nel contempo sono tenute a rispettare le norme in tema di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali che in senso lato riguardano la disciplina giuridica del territorio, espressione di trasformazione dello stesso.

Territorio e turismo quindi come due elementi essenziali per garantire all'area geografica presa in esame una crescita non soltanto di natura economica.

Per incentivare il turismo sarebbe quindi opportuno che gli enti locali utilizzassero al meglio le risorse specifiche di ogni ambito territoriale: occorrerebbe, cioè, mettere in risalto le varie tipologie di turismo e sfruttarle al meglio, anche in forma associata da parte dei Comuni.

### 3. L'Unione dei Comuni della Grecia Salentina

Quanto appena premesso a livello generale, è stato rilevante per lo studio condotto sul legame tra turismo, cultura e territorio e sull'evento esaminato, ossia *La Notte*

---

*banistica e mercati agroalimentari*, in *Riv. Giur. Ed.*, 3, 2016, p. 209 ss..

<sup>9</sup> S. VASTA, *Uso turistico del territorio*, in *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, cit., p. 146.

<sup>Ed</sup> ancora, l'art. 23 del Codice del turismo nel momento nel quale definisce i sistemi turistici locali, afferma che spetta alle «*Regioni la definizione e la regolamentazione di tali sistemi nell'ambito del ruolo da esse svolto di programmazione e sviluppo del territorio*» (S. CANTISANI, *Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016).

---

*della Taranta.*

Studio che ha avuto come punto di partenza l'esame di un ente particolare, ossia, quello dell'Unione di Comuni e nello specifico quello dell'Unione dei Comuni della Grecia Salentina, dove è nato e si svolge l'evento preso in analisi.

Si è infatti visto come le tradizioni popolari rappresentino uno strumento per la crescita di un territorio e per lo sviluppo turistico di quel luogo.

Ed invero, quegli eventi rappresentano uno strumento singolare per stimolare il contesto economico, sociale e giuridico di un'area geografica e consentire ad un territorio di poter «uscire dall'isolamento a cui è stato condannato dai processi di globalizzazione»<sup>10</sup>.

Si è avuto modo di verificare che lo sviluppo turistico di un luogo si può realizzare anche mediante la cultura locale, utilizzando, cioè, lo strumento dell'evento culturale per attrarre l'attenzione nei confronti del territorio, dell'ambiente e non ultimo garantire anche la crescita economica di un'area geografica.

Per quanto attiene nello specifico allo sviluppo turistico di un territorio grazie agli eventi culturali, preme osservare che lo studio è stato condotto proprio su un territorio che presenta degli aspetti molto singolari, che lo differenziano da altri luoghi del nostro Paese.

Si è anticipato che il fenomeno de *La Notte della Taranta* è nato in un'area geografica del sud del Salento ed in particolare nei Comuni della Grecia Salentina.

La Grecia Salentina è un territorio dell'entroterra della Provincia di Lecce, nel quale una minoranza linguistica utilizza una lingua detta *griko*, che non si differenzia molto dal greco moderno.

La storia e lo sviluppo della Grecia Salentina sono legati alla storia e allo sviluppo del Salento.

È proprio in questa parte di territorio che è stata costituita una forma associativa intercomunale che ha assunto il nome di Unione di Comuni della Grecia Salentina. Tale forma associativa comprende i comuni di Calimera, Carpignano Salentino, Castignano dei Greci, Corigliano d'Otranto, Cutrofiano, Martano, Martignano, Melpignano, Sogliano Cavour, Soleto, Sternatia e Zollino.

La nascita dell'Unione dei Comuni della Grecia Salentina è strettamente connessa alla volontà degli amministratori che governavano i comuni appena ricordati negli anni '90.

Ed invero, proprio gli amministratori comunali si sono accorti del fatto che quell'area del Salento era del tutto lontana dai processi di sviluppo che coinvolgevano altre parti d'Italia e hanno considerato come elemento rilevante su cui soffermare l'attenzione proprio la lingua *griko*, il cui utilizzo negli anni '90 stava divenendo marginale e sulla quale invece diventava opportuno puntare anche in vista di uno sviluppo turistico dell'area in questione.

Non solo. Un'altra caratteristica del territorio *griko* è rappresentata dalla tradizione

---

<sup>10</sup> G. ATTANASI – F. GIORDANO, *Presentazione*, in *Eventi, cultura e sviluppo. L'esperienza de La Notte della Taranta*, Milano, 2011, XXIII.

---

orale, dai canti in *griko* legati alla cultura contadina e ai culti religiosi. Tali elementi sono stati considerati di centrale importanza per poter concretizzare l'idea della valorizzazione del territorio salentino e del suo patrimonio. Lo scopo diveniva quindi quello di far conoscere i Comuni della Grecia Salentina sia da un punto di vista architettonico, storico, culturale, delle tradizioni e spianare la strada a quello che poi nel corso degli anni è divenuto un territorio turistico. L'Unione dei Comuni della Grecia Salentina ha così assunto il ruolo di capofila, nell'attività di valorizzazione del territorio *griko*. E la valorizzazione di quel territorio poteva essere effettivamente realizzata utilizzando proprio le tradizioni culturali. Si dà vita in tal modo al processo sfociato nell'evento ormai noto, anche a livello internazionale, che è *La Notte della Taranta*, alla cui rilevanza ha contribuito in modo fondamentale la forma associativa intercomunale dell'Unione dei Comuni. L'Unione ha potuto (e continua ancora oggi) godere di finanziamenti economici cospicui sia a livello regionale che comunitario, mediante cui non soltanto finanziare l'evento della *La Notte della Taranta*, ma anche consentire di recuperare tutte quelle tradizioni popolari che stavano pian piano scomparendo; non ultimo la stessa lingua *griko*. Ed invero, grazie anche a leggi regionali pugliesi, quella lingua è stata riconosciuta come minoranza linguistica, degna di tutela, e pertanto, sono stati elargiti in favore dell'Unione dei Comuni della Grecia Salentina, fondi per poter insegnare nelle scuole proprio il *griko*. Nei primi anni '90 si inizia a promuovere la conoscenza dell'area grecanica e di conseguenza anche a salvaguardare la cultura e la lingua *griko*: si è potuto assistere a tutto ciò grazie alla gestione associata di funzioni posta in essere dall'Unione dei Comuni della Grecia Salentina. Gli attuali 11 Comuni facenti parte dell'Unione all'inizio degli anni 2000 hanno iniziato a credere nell'opportunità – e necessità – di associarsi per poter accedere ai finanziamenti comunitari e quelli regionali e hanno così iniziato a svolgere in forma associata numerose funzioni che il legislatore nazionale aveva indicato nel Testo unico degli enti locali. Ma, quello che l'Unione dei Comuni è riuscita a raggiungere è stato proprio la valorizzazione del proprio territorio, la valorizzazione del patrimonio culturale e musicale, divenendo così quel territorio una vera e propria meta turistica che vede giungere nel Salento un numero sempre crescente di turisti, che hanno potuto conoscere le bellezze salentine grazie all'evento de *La Notte della Taranta*.

---

## 4. L'evento de La Notte della Taranta: un esempio per lo sviluppo turistico di un territorio

Le osservazioni appena illustrate costituiscono senza ombra di dubbio la condizione essenziale della nascita del fenomeno de *La Notte della Taranta*, su cui le Amministrazioni pubbliche (ed in particolare l'Unione dei Comuni della Grecia Salentina) e non solo hanno impostato il proprio agire.

Nell'ultimo ventennio si è assistito ad uno sviluppo degli eventi culturali a livello internazionale e ciò ha condotto taluni territori a ridefinire la propria identità culturale, urbana ed economica<sup>11</sup>.

L'organizzazione di eventi culturali diviene in tal modo un'occasione per lo sviluppo di territori a vocazione culturale e turistica.

Ed invero, come già osservato *supra*, il turismo è in costante crescita anche grazie alla presenza di eventi culturali, diventati valore aggiunto per la valorizzazione di un luogo, dal punto di vista storico, architettonico, culturale e archeologico.

Gli eventi culturali svolgono ruoli da protagonisti nel processo che porta alla valorizzazione e sviluppo di un territorio.

Grazie agli eventi culturali si può riprendere la tradizione del patrimonio culturale e ciò in quanto la cultura produce conseguenze positive sull'individuo e favorisce le condizioni per lo sviluppo di un territorio.

In questo quadro si inserisce l'evento preso in considerazione: *La Notte della Taranta*.

Da ormai vent'anni, il Salento è concentrato nell'organizzazione annuale del festival musicale: *La Notte della Taranta*.

Quel festival – come già accennato *supra* – si svolge all'interno di un'area geografica dell'entroterra salentino, la c.d. Grecia Salentina.

È organizzato e finanziato prevalentemente dai comuni membri dell'Unione dei Comuni della Grecia Salentina (godono altresì di finanziamenti di altri soggetti pubblici, quali la Regione Puglia e di soggetti privati).

Si tratta di un festival itinerante, nel senso che sono previste tappe dell'evento in ogni Comune membro dell'Unione della Grecia, con la conclusione dello stesso l'ultimo sabato del mese di agosto nel Comune di Melpignano (anche esso comune che fa parte della Grecia Salentina), durante il quale si assiste al canto e al ballo della *pizzica*, alla presenza di un numero sempre più elevato di spettatori (nell'edizione 2018 hanno assistito all'evento più di 200 mila persone) e al quale prendono parte ospiti di fama internazionale<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> F. GIORDANO, *Gli eventi culturali: comunicare contenuti, progettare contenitori*, in *Eventi, cultura e sviluppo. L'esperienza de La Notte della Taranta*, cit., 77.

<sup>12</sup> A titolo di esempio, sono stati Maestri concertatori del festival nelle edizioni che si sono succedute, Stewart Copeland, Goran Bregovic, Ludovico Einaudi, Mauro Pagani, Giovanni Sollima, Carmen Consoli, Raphael Gualazzi.

---

Il festival – oggi conosciuto non soltanto in Italia ma anche all'estero (grande attenzione nei confronti dell'evento proviene ad esempio dalla Cina) – è nato nel 1998, in un clima di confronto acceso di natura politico e culturale ed è espressione della valorizzazione delle musiche locali, delle tradizioni locali e del territorio locale.

Le dimensioni del Festival e la sua rilevanza hanno condotto poi nel 2008 alla costituzione della Fondazione de *La Notte della Taranta*, la quale cura non soltanto l'organizzazione e la produzione del Festival, ma ha anche l'obiettivo di definire indirizzi e le scelte gestionali, promuovendo iniziative per la valorizzazione e la tutela del territorio salentino, da un punto di vista culturale e turistico.

*La Notte della Taranta* è il connubio della virtuosità dell'agire delle pubbliche amministrazioni (locali ed intermedie) e degli operatori turistici e culturali che hanno avuto l'acutezza di captare come un evento musicale potesse comportare lo sviluppo turistico di un luogo.

Il programma del festival attira invero l'attenzione dei più svariati enti, tutti impegnati a *«fare come nel Salento: queste posizioni, evidentemente, non considerano nella giusta misura come certi motivi di forte connotazione locale non possano essere trasferiti o trasportati facilmente, altrove; né sembrano essere consapevoli che le “copie” o i cloni non riescono a riprodurre mai la capacità di attrazione propria dell'originale»*<sup>13</sup>.

Il festival è un evento innanzitutto culturale, poi turistico.

È espressione della collaborazione fra enti pubblici e privati che agiscono sul territorio.

Rilevante è proprio la collaborazione fra soggetto pubblico e privato, il c.d. partenariato pubblico privato che ha fatto sì che l'evento in esame abbia potuto raggiungere l'importanza economica, mediatica e turistica che oggi ha.

L'elemento principale che lega l'amministrazione pubblica al soggetto privato (imprenditore) è da rintracciarsi nella cooperazione interaziendale, nella realizzazione cioè di un'attività coordinata volta al raggiungimento di un unico risultato, quello cioè di far conoscere il Salento.

Quell'evento ha permesso al territorio salentino di iniziare una fase di sviluppo economico, prima ancora che turistico grazie alla realizzazione (e quindi vendita) dello strumento musicale utilizzato in prevalenza durante i concerti, ossia il tamburello.

Si è assistito, invero, alla creazione di laboratori artigianali per la realizzazione e vendita di tamburelli, di abiti tipici della *pizzica*, il ballo che accompagna il tamburello durante il festival.

Il ballo della *pizzica* ha avuto il merito di puntare l'attenzione sul Salento e sui Comuni della Grecia Salentina, favorendo la scoperta di quei luoghi ad un pubblico ampio, non ultimi gli operatori del settore turistico con una conseguenza rilevante: l'aumento dei flussi turistici.

Nello studio è emersa altresì la necessità del recupero a scopo turistico delle tradi-

---

<sup>13</sup> M. AGAMENNONE, *Eventi e patrimonio immateriale: alla ricerca della tradizione*, in *Eventi, cultura e sviluppo. L'esperienza de La Notte della Taranta*, cit., 27.

---

zioni popolari, strettamente connesse alla valorizzazione del territorio.

Sarebbe, invero, opportuno porre in essere attività di valorizzazione del patrimonio culturale come strumento per incentivare il turismo nell'area in questione.

La cultura popolare, le tradizioni messe in evidenza dall'evento de *La Notte della Taranta* dovrebbero imporre di rivedere le politiche di promozione del territorio, di valorizzazione del patrimonio culturale.

L'attenzione al fenomeno in esame dovrebbe poi consentire ai Comuni della Grecia salentina di porre in essere politiche rivolte allo sviluppo di tipologie diverse di turismo.

L'evento culturale dovrebbe essere considerato uno strumento mediante il quale creare altre tipologie di turismo connesse al festival.

E ciò perché il Salento è ricco di monumenti, di edifici religiosi, di masserie, di uno dei mari più belli d'Italia.

Le amministrazioni locali pertanto – anche ricorrendo alla forma associativa dell'unione dei comuni – sono tenute a realizzare attività di pianificazione territoriale mediante cui garantire lo sviluppo turistico dell'area.

Occorre pertanto una stretta collaborazione fra soggetti pubblici e privati per creare infrastrutture, individuare quali aree comunali siano da destinare a vocazione turistica e lì realizzare le strutture ricettive in grado di accogliere le numerose tipologie di turisti che giungono nel Salento.

E per far sì che un evento culturale possa diventare lo strumento per attrarre flussi turistici durante l'intero anno sarebbe necessario che quell'evento abbia un progressivo sostegno e una legittimazione istituzionale: l'evento, deve, in altri termini, essere parte integrante delle politiche culturali di un luogo e di una strategia di sviluppo intesa nel suo complesso.

Ebbene, il rapporto fra cultura, ambiente, valorizzazione del bene e del patrimonio culturale è in definitiva quello strumento in grado di garantire lo sviluppo di un territorio da un punto di vista turistico; sviluppo turistico che inevitabilmente è strettamente connesso con la crescita economica di un luogo.

E in questo quadro la straordinarietà dell'evento de *La Notte della Taranta* può essere considerato come capacità attrattiva per l'intero Mezzogiorno d'Italia.

# LE ORIGINI DELL'INFORMATICA

**Franco Marozza**

**Abstract:** Quando il professor Limone mi ha proposto un incontro con studenti e docenti della sua facoltà, sono rimasto un po' indeciso e dubbioso su quello che avrei potuto dire di interessante ad una generazione che mi ha ormai "rottamato"... Ma poi ha prevalso l'orgoglio e l'ambizione di considerarmi una vecchia gloria che non vuole arrendersi, che non vuole gettare la spugna...e poichè a causa della mia età (ho quasi novant'anni), non sono potuto intervenire di persona, ho comunque voluto raccogliere i miei ricordi.

When the professor Limone asked me to meet students and teachers of his course of study, I was a little hesitant and doubtful, about what I could say of interesting to a generation that –by now- "scraped" me. Then, pride prevailed, and the desire to imagine me as a "has –been" who doesn't want to surrender, doesn't want to "throw-in the towel"...and since I'm nearly 90-year-old men, I could not attend but I want to collect my memories anyway.

**Parole chiave:** statistica, schede perforate, calcolatori

**Sommario:** 1.La memoria archeologica del secolo scorso – 2.Un po' di autobiografia: la meccanografia – 3.La scheda perforata – 4.Il pannello di interconnessione – 5.I primi calcolatori – 6.I linguaggi simbolici hw e sw – 7.L'elaborazione per caduta di controllo e il problema dell'input – 8.Supporti magnetici – 9.Museo informatico – 10.Le reti intranet e internet – 11.Onori ed oneri – 12.La sicurezza – 13.Stop...a voi la parola

## 1. La memoria archeologica del secolo scorso

Volutamente non ho fatto alcuna ricerca; non ho neppure controllato i miei vecchi e numerosi lavori sull'argomento, ma mi sono fidato esclusivamente della mia memoria: ho frugato nostalgicamente tra i miei ricordi. Ho fatto una sorta di ricerca archeologica sulle origini dell'informatica e proprio per questo è possibile che nel mio racconto vi siano lacune ed errori, dei quali domando scusa in anticipo. Tanto per darvi un'idea del periodo di cui vi racconterò la storia, che io ho vissuto e non letto sui giornali e sui libri, ricordo che allora non c'era la tv, non tutti avevano l'automobile o addirittura la patente; il registratore era una novità, la macchina fotografica era in bianco e nero e con la pellicola, la grande squadra di calcio del Torino non era ancora sparita a Superga, non ci si poneva il problema della raccolta dei rifiuti...i telefoni erano fissi e con il disco numerico.

---

## 2. Un po' di autobiografia: la meccanografia

Poiché il racconto è una sorta di autobiografia, sarò costretto a narrare parte della mia storia: portato per le scienze esatte, 70 anni fa ho optato per la facoltà di ingegneria, per accorgermi dopo soli due giorni che dovevo scegliere tra analisi matematica e geometria analitica e le mie due passioni del momento, che erano il giornalismo attivo e lo sport professionistico. La scelta, difficile, non fu per una facoltà più “facile”, ma per una che non mi obbligasse alla frequenza, per cui rinunciai volutamente alle lezioni di grandi professori di allora: Ambrosini, Fanfani, Maroi, Di Meo, Papi, Pompili, Barberi...ma conservai i volumi delle due materie prima citate. Mentre svolgevo il servizio militare, allora obbligatorio, come ufficiale dei carabinieri, nel preparare un concorso per la mia futura attività, ho scoperto la statistica e una volta congedato ed entrato in ISTAT ho scoperto la meccanografia: l'automazione aveva allora molto di meccanico, poco di elettrico e niente di informatico.

## 3. La scheda perforata

Sono gli anni '50, l'ISTAT era all'avanguardia nell'automazione per il trattamento di una grande mole di dati, che, per essere elaborati, dovevano essere trasformati in supporto trattabile dalle apparecchiature del tempo. La regina era la scheda perforata di Hollerith a 45, 80, 90 colonne, nata appunto per i censimenti USA. La macchina principale era la perforatrice, mentre per elaborare le schede serviva la selezionatrice, che le leggeva una colonna alla volta e le distribuiva in apposite caselle a seconda del codice numerico perforato. Però, prima ancora di essere perforate, le notizie dovevano essere codificate cioè le informazioni dovevano essere tradotte in codice numerico. La prima grande innovazione fu di dotare la selezionatrice di contatori che automaticamente davano il valore delle varie caselle di scarto della selezionatrice, anticipando la tabulatrice, che funzionava tramite un pannello di interconnessione che consentiva di stampare direttamente i dati. Allora andavano di moda i piani di codificazione, i piani di perforazione (schede IBM a 80 colonne e Remington a 45 e 90), i piani di ricerca incompatibilità ed eventuale correzione automatica, i piani di elaborazione. A proposito delle schede, ne ho “battute” milioni, perché per essere selezionate ed evitare inceppamenti nella selezionatrice, i gruppi di schede dovevano essere perfettamente allineati.

## 4. Il pannello di interconnessione

Il pannello di interconnessione, precursore dei programmi, era una sorta di grossa tavola pitagorica metallica piena di fori che ricevevano gli spinotti da collegare con altri fori per eseguire le operazioni che erano prevalentemente di accumulo e scarico dei risultati, o di azzeramento per ripristino delle operazioni di accumulo.

---

Con l'introduzione delle perforazioni 11 e 12 sopraelevate si sono ottenuti i caratteri alfanumerici, per cui si cominciarono a trattare, oltre ai numeri, anche le informazioni non codificate. Il codice del sesso era 1/2 e non si potevano avere alternative (oggi forse possibili): la soluzione era quella di considerare uno solo dei 2 codici e tutto il resto differente, oppure introdurre la modalità altro.

## 5. I primi calcolatori

I primi calcolatori erano nati, come è noto, con la seconda guerra mondiale, ma fu solo alla fine degli anni '50 che ebbero il loro sviluppo prima nell'attività industriale e poi nel campo della elaborazione dati. Ricordo con nostalgia il mio primo elaboratore UNIVAC diretto erede dell'ENIAC (electronic numerical integrator and computer, che sembra sia il quarto computer elettronico digitale della storia): era una macchina enorme che sviluppava enorme calore e per funzionare aveva bisogno di ricambio di aria condizionata. Il suo cuore era costituito da un tamburo rotante di 5.000 parole di 10 caratteri: le prime due come codice operativo, operazioni aritmetiche o logiche, le successive 4 posizioni come indirizzo della cella con l'operando da associare al contatore e le ultime 4 come indirizzo della parola contenente l'istruzione successiva. Il tamburo aveva un tempo di rotazione sotto le testine di lettura fisse del quale era necessario tener conto per non fare giri a vuoto del tamburo stesso e perdere tempo prezioso in millisecondi...

## 6. I linguaggi simbolici: hw e sw

Il passaggio dai linguaggi macchina a quelli simbolici determina la differenziazione tra hw e sw, tra operatori e programmatori, tra sala macchine e sala "pensatori", tutti però rigorosamente in camice bianco. Nascono i sistemi operativi, che gestiscono elaboratori sempre più complessi e sempre meno elefantiaci. Dai bit, con i quali era stata fatta la conoscenza con i sistemi binari e l'algebra booleana, si passa a parlare di bytes ed acquista valore ed importanza il concetto di informazione come fattore di produzione; stranamente non c'è carenza di questa, ma ridondanza. Nascono i concetti di rumore e silenzio, ancora oggi validi nell'era di internet.

## 7. L'elaborazione per caduta di controllo ed il problema dell'input

Comunque rimaneva, date le dimensioni ridotte delle memorie centrali, il problema che l'input (ancora costituito da schede) doveva essere preventivamente ordinato per alcuni caratteri. E questo è stato uno dei grandi problemi nella elaborazione

---

di grandi quantità di dati che in parte ancora oggi sussiste. Allora la perforazione di schede era il sistema più usato e comportava il costo e la non riutilizzazione del supporto sul quale erano frequenti gli errori con la conseguenza di spreco di materiale. Fu introdotta la scheda matrice, che impostava sulle schede che la seguivano i dati comuni, oppure i coefficienti di riporto all'universo per le indagini campionarie, ovviando ad una ripetizione degli stessi su tutte le schede. Poi la cosa fu perfezionata con l'impostazione dei dati comuni direttamente sulla stessa perforatrice e, infine, si ovviò agli errori, perforando la scheda in unica soluzione dopo la verifica. A proposito di schede perforate, ricordo ancora gli archivi di conservazione delle stesse (cassette da 2.000) raccolte in contenitori mobili di 30 cassette (60.000) e scaffalature mobili di 500/600 milioni di schede.

Infine, a proposito dell'elaborazione per caduta di controllo, mi spiego con un esempio: se si doveva ottenere una tabella di ridotte dimensioni, si accumulavano i dati secondo l'algoritmo di incremento, all'incrocio tra riga e colonna; ma, se la tavola era appena di dimensioni maggiori (ad esempio una di 100 righe provinciali), allora era necessario un ordinamento preventivo e la tavola era ottenuta riga per riga al cambio del codice provincia; e se la selezione era scorretta o entrava un codice errato, erano "seri dolori", così come era doloroso trattare i centenari. Oppure, si temeva l'avvento di nuove province o il cambio del millennio!

## 8. Supporti magnetici

La grande innovazione fu rappresentata dai nastri magnetici, dove venivano riversate le schede perforate, per essere più rapidamente e correttamente selezionate, per ottenere le tavole riga per riga alla caduta di controllo. Poi furono le stesse perforatrici a creare direttamente i nastri magnetici. Restava il problema della memoria centrale, che continuava ad essere di dimensioni ridotte; questa fu aumentata notevolmente con l'introduzione delle memorie esterne, pile enormi di dischi sovrapposti dove si inserivano i bracci multipli delle testine magnetiche per l'accesso random. La registrazione iniziale continuava ad essere manuale, fino a che alla elaborazione dei numeri si affiancò prepotentemente quella dei suoni ed immagini (EDP): nascevano i lettori ottici, prima magnetici e poi sempre più sofisticati, fino ad arrivare alla scannerizzazione di qualsiasi cosa. Da un lato i numeri diventano sempre più piccoli, come quelli relativi alla velocità di elaborazione (milli, mini, micro, nano, pico secondi); dall'altro sempre più grandi, come quelli relativi alla capacità di memoria (kilo, mega, giga, tera bytes).

## 9. Museo informatico

Le apparecchiature e gli oggetti dei quali ho finora parlato sono stati da me raccolti in parte e donati alla biblioteca della S.S.P.A., dove ad essi non credo sia stato dato il giusto risalto storico, così come non so che fine abbia fatto la mia biblioteca di

---

informatica e statistica (circa 2.000 volumi) ed alcune collane complete di riviste specializzate, partita per la Reggia di Caserta un quarto di secolo fa. Nella mia cantina conservo però ancora il minielaboratore M10 della Olivetti che fu un vero precursore del PC. Sempre negli anni '70 ho fatto i primi tentativi di registrare le lezioni tenute alla scuola del Ministero dell'Interno, mentre ancora prima in ISTAT avevamo condotto con successo le prime sperimentazioni di videoconferenza con i nostri uffici regionali.

## 10. Le reti: intranet e internet

Negli anni '80 l'informatica scopre il telefono e, attraverso il modem, i collegamenti tra le varie componenti informatiche che erano locali nella LAN e successivamente divennero remoti. Allora il modem era il negativo del telefono: un aggeggio ingombrante sul quale si appoggiava materialmente e manualmente l'apparecchio telefonico per la traduzione dei segnali telefonici analogici in digitali e viceversa. Non si sposta più la carta ma le informazioni: nascono le banche dati, i supporti magnetici diventano sempre più piccoli, la potenza di elaborazione sempre maggiore e più distribuita; i terminali sono sostituiti da PC intelligenti e lo stesso telefono diventa unità di elaborazione. Nascono le reti che daranno luogo prima ad intranet e poi ad internet. Sono gli anni della miniaturizzazione del sempre più piccolo e potente che ha trasformato radicalmente non solo il nostro modo di lavorare, ma soprattutto di vivere. A proposito del telefono, ancora una nota autobiografica: all'inizio degli anni '30 la mia famiglia installò il primo telefono, un grosso apparecchio senza disco numerico appeso a parete, con due aggeggi per parlare ed ascoltare. Quando il trillo risuonava, all'inizio, nessuno aveva il coraggio di andare a rispondere ed allora ero io che mi arrampicavo su una sedia per parlare. Avevo 3 o 4 anni e perciò non meravigliamoci se oggi i nostri figli o nipoti accedono alle nuove tecnologie con maggiore facilità e rapidità di quanto non riusciamo a fare noi stessi.

## 11. Onori ed oneri

Torniamo alla parte autobiografica: il fatto di essere un veterano dell'informatica ha in un certo senso aumentato le fatiche della mia giornata di lavoro, in quanto sono stato chiamato nelle più importanti commissioni della P.A., prima al Provveditorato generale dello stato e poi all'AIPA, dove mi sono incontrato coi massimi esperti manageriali del settore pubblico e dell'università per aiutare finalmente lo stato ad informatizzarsi. Questo ha naturalmente accresciuto la mia professionalità, consentendomi di scambiare le reciproche esperienze sia nel campo pubblico che in quello privato ed universitario, con il quale si sono sviluppate ricerche e progetti innovativi anche in campo internazionale, soprattutto nello sviluppo di metodologie

---

di progettazione e metalinguaggi di programmazione avanzati e nell'uso delle più moderne tecnologie. Un'altra attività pesante, ma altamente formativa, è stata quella della partecipazione attiva a seminari e convegni non solo della P.A. nelle sue varie sfaccettature e poteri, ma anche dell'industria e a livello internazionale. L'ultima fatica, anch'essa formativa, è stata la partecipazione a commissioni di concorso per l'ammissione alle carriere tecniche o per la scelta di apparecchiature per la creazione di sistemi informativi complessi. Tutto ciò ha comportato di riflesso la necessità – forse l'opportunità – di scambiare queste mie esperienze anche a beneficio delle scuole delle PA.

## **12. La sicurezza**

Con lo sviluppo dell'informatica nascono nuove figure professionali. All'inizio tutti facevano tutto, poi i vari ruoli si sono diversificati: gli operatori, i programmatori, il caposala, i sistemisti, il capo progetto, l'analista, il data base administrator. Prima non si poneva il problema della sicurezza, ma quando l'informazione si è trasformata in fattore di produzione diventa necessario proteggerla, così come si debbono proteggere i programmi e le apparecchiature. Il problema diventa drammatico con lo svilupparsi delle reti che moltiplicano la vulnerabilità di dati e programmi, soprattutto per il diffondersi dei virus ed il pericolo di attentati terroristici. Nasce allora la figura dell'addetto alla sicurezza con una serie di accorgimenti che portano alla duplicazione degli archivi e talora dei sistemi di elaborazione.

## **13. Stop... a voi la parola**

Ma qui mi fermo, perché come avevo promesso al professor Limone, il mio compito era di parlare del secolo scorso e quindi non mi azzardo a toccare gli anni 2000, che non mi appartengono e dei quali non sono più protagonista ma solo attento spettatore, anche perché ho due figli che lavorano nel campo, uno come ingegnere e direttore informatico in Banca d'Italia e l'altro come Project Manager in una società di servizi.

# IL RATING PUBBLICO: STRUMENTO DI ANALISI “ESTERNA” ALLA PA E STRUMENTO DI VALUTAZIONE PER GLI STAKEHOLDER

Giovanna Ciniero

**Abstract:** *Da decenni si parla della necessità di rendere la pubblica amministrazione più accountable nei confronti dei cittadini, degli stakeholder in generale.*

*Nelle organizzazioni aziendali essere accountable vuol dire avere compreso il valore della responsabilità che un'organizzazione ha nei confronti dei suoi stakeholder, in relazione alla spiegazione e giustificazione delle proprie attività, al fine di ottemperare agli obblighi che ha verso di loro.*

*In ambito pubblico il concetto non cambia: si pensi agli enti territoriali che per loro natura svolgono attività amministrativa al servizio di cittadini e imprese, della comunità insediata su un preciso territorio. Da una parte devono rispondere a norme, disposizioni e orientamenti del governo centrale, dall'altra, hanno un patto con i loro elettori- stakeholder i quali rappresentano il tessuto economico, culturale e sociale di quel preciso luogo. Anche nelle amministrazioni pubbliche la rendicontazione, passa necessariamente dalla trasparenza. Nonostante siano cresciute le quantità di informazioni rinvenibili sui siti web istituzionali, a causa di obblighi normativi maggiormente pressanti, per il semplice cittadino resta molto complicato farsi un'opinione obiettiva dell'operato di una PA: cosa verificare? Da quali documenti un normale cittadino può tentare di interpretare se la sua amministrazione comunale, per esempio, è efficiente ed economica? Per valutare l'andamento di un'organizzazione complessa quale un'amministrazione pubblica, è necessario avere una visione completa di tutta l'attività amministrativa in capo all'ente, delle peculiarità dell'attività svolta, del territorio in cui opera, dei risultati di performance ottenuti.*

*Fondazione Etica ha studiato, implementato e testato un modello di misurazione che consente una valutazione complessiva delle performance dell'ente nell'ottica, in particolare: dell'efficienza, di una sana gestione delle risorse pubbliche, della trasparenza nel rispetto della normativa e dei diritti dei cittadini-utenti, del livello di integrità, della gestione del proprio personale, della correttezza nella gestione degli appalti e della tutela ambientale. Qui riportiamo i risultati del Rating pubblico di un piccolo Comune della provincia di Milano.*

---

## **1. Accountability e diritto alla trasparenza**

Da decenni si parla della necessità di rendere la pubblica amministrazione più accountable nei confronti dei cittadini, degli stakeholder in generale.

Nelle organizzazioni aziendali essere accountable vuol dire avere compreso il valore dell'accountability, cioè della responsabilità che un'organizzazione ha nei confronti dei suoi stakeholder, in relazione alla spiegazione e giustificazione delle proprie attività, al fine di ottemperare agli obblighi che ha verso di loro.

Ma non basta: per essere affidabile ed efficace, il processo di accountability deve basarsi sulla trasparenza: ciò significa rivelare tutte le informazioni utili per la misurazione quantitativa e qualitativa dei risultati conseguiti dall'azienda, attraverso l'utilizzo di indicatori chiave. La trasparenza dovrebbe basarsi su un impegno effettivo e sincero nei confronti degli stakeholder dell'organizzazione.

In ambito pubblico il concetto non cambia: si pensi agli enti territoriali che per loro natura svolgono attività amministrativa al servizio di cittadini e imprese, della comunità insediata su un preciso territorio. Da una parte devono rispondere a norme, disposizioni e orientamenti del governo centrale, dall'altra, hanno un patto con i loro elettori e stakeholder che rappresentano il tessuto economico, culturale e sociale di quel preciso luogo. Gli amministratori locali eletti, dunque, hanno il compito di gestire e valorizzare le risorse territoriali e, attraverso il prelievo fiscale, di adottare politiche volte al benessere della comunità di riferimento che devono produrre risultati tangibili per quella comunità. Anche nelle amministrazioni pubbliche la rendicontazione, l'essere accountable, passa necessariamente dalla trasparenza.

Infatti, i cittadini hanno a buon diritto ragione di conoscere le scelte delle amministrazioni, di essere coinvolti nelle decisioni che li riguardano, devono poter controllare che le amministrazioni adempiano alle loro responsabilità con efficienza e rigore, anche per decidere se confermare o meno il consenso e la fiducia attraverso il voto.

## **2. Il costo dell'inefficienza e della mancata trasparenza**

A livello nazionale oggi, più che mai, la sfida è ardua: da una parte, nonostante le norme degli ultimi trent'anni e gli incontestabili passi in avanti volti all'efficientamento della macchina pubblica, la burocrazia continua a pesare come una zavorra impedendo una reale svolta. Dall'altra parte la situazione economica rende insostenibile il protrarsi di questo ritardo in quanto, i costi e gli sprechi che ne derivano, rendono sempre più difficile una reale ripresa dell'economia del nostro Paese. I costi di un'amministrazione inefficiente si ripercuotono direttamente sui cittadini, accrescono il disagio sociale e la disaffezione nei confronti delle pubbliche amministrazioni e finiscono per aumentare la presa di distanza dalle istituzioni.

---

Un aspetto deteriore e ulteriore, è che l'inefficienza della PA quando è accompagnata dalla scarsa richiesta di trasparenza per la mancanza di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, lascia libera la corruzione di insinuarsi nelle pieghe delle decisioni e delle azioni pubbliche. Dunque la situazione si avvita su se stessa senza lasciare intravedere soluzioni nel breve. Ormai è chiaro che senza una cultura della legalità radicata all'interno delle istituzioni e in assenza di una forma di controllo da parte della società civile, qualsiasi norma risulta fallace.

All'interno delle pubbliche amministrazioni resiste il pregiudizio, se non l'avversione, nei confronti degli obblighi di trasparenza, che viene percepita come un onere, piuttosto che come un'opportunità. La trasparenza, infatti, è segno di evoluzione della pubblica amministrazione che, piuttosto, dovrebbe sentirsi chiamata a tentare percorsi sempre più ambiziosi nell'ottica di una maggiore apertura ai cittadini, di una maggiore reputazione nei confronti degli investitori stranieri e, quindi di un maggiore sviluppo economico e sociale. Al contrario continua ad essere osteggiata e permangono pressioni, anche nei confronti del legislatore, al fine di limitare gli impegni di pubblicazione, che assumono il significato di una regressione, rispetto alle norme preesistenti<sup>1</sup>, nonostante già la Legge 190/1992 descriva la trasparenza come livello essenziale di prestazione.<sup>2</sup>

La trasparenza, naturalmente, intesa come modalità insita in tutte le attività e procedure della PA, dal primo all'ultimo step di ciascun procedimento, implica un cambiamento organizzativo interno alle amministrazioni, spesso inattuato, soprattutto nelle realtà più piccole dove la carenza di risorse umane e strumentali diventa spesso un alibi, anche se non mancano evidenze di piccole amministrazioni identificabili persino come *best practice* per l'elevata capacità innovativa.

Le PPAA, infatti, sono organizzazioni complesse che, perché esplicino le loro funzioni, nel rispetto delle norme e dei principi di efficienza ed efficacia, devono poter contare su una programmazione ed una struttura adeguata, costituita da strumenti idonei e persone preparate con professionalità nuove.

---

<sup>1</sup> Lo stesso d.lgs. 97/2016 (FOIA) ha previsto la riduzione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 (decreto trasparenza)

<sup>2</sup> Legge 190/1992, comma 15: "Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, e' assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione.

---

### 3. La normativa sulla trasparenza come argine alla corruzione ed alla maladministration

È opinione condivisa che la trasparenza sia lo strumento fondamentale per il controllo diffuso da parte dei cittadini dell'attività amministrativa e che, allo stesso tempo, sia l'elemento portante dell'azione di prevenzione della corruzione.

Attraverso il riordino normativo attuato con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la trasparenza è stata elevata ad *“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e delle risorse pubbliche”*. Il fondamento della trasparenza risiede nel presupposto che nell'opacità amministrativa, nell'asimmetria informativa e nell'elevato livello di burocratizzazione si annidino comportamenti di maladministration<sup>3</sup>.

Il decreto suddetto, rubricato *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni delle pubbliche amministrazioni”*, è stato emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 6 novembre 2012, n. 190, *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

Il nuovo assetto normativo ha riordinato e semplificato i numerosi adempimenti, già in vigore, a carico delle PA compresi quelli previsti dal d.lgs. n. 150/2009, definendo così un quadro giuridico con le caratteristiche proprie di un “sistema” di trasparenza. Il decreto legislativo n. 33/2013, inoltre, ha unito il principio di trasparenza a quello democratico e ai valori costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, oltre ai principi di integrità e lealtà nel servizio della nazione. La trasparenza è *“condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”* (d.lgs. 33/2013, art. 1, comma 2).

Non solo, l'art. 6 del decreto trasparenza sottolinea l'importanza di osservare i criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali assicurandone: *“l'integrità, l'aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali, l'indicazione della provenienza e la riutilizzabilità”*.

Con il d.lgs. 97/2016, oltre all'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato ed alla riduzione di alcuni oneri di pubblicazione, è diventata ancora più evidente l'imprescindibilità della trasparenza per la lotta alla corruzione. Ha assunto fondamentale rilevanza una programmazione integrata della trasparenza alle misure di prevenzione dell'illegalità nelle PA. Esse sono tenute, quindi, a predisporre un

---

<sup>3</sup> Etica pubblica e disciplina delle funzioni pubbliche, Vincezo Cerulli Irelli, Astrid

---

unico Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza, attuando così, una piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Ma non è sufficiente il rispetto delle norme per assicurare la legittimità dell'azione amministrativa. Occorre che, al di là del rispetto delle norme, le scelte adottate dall'amministrazione siano finalizzate alla cura degli interessi attribuiti ad essa. E' necessaria una mediazione per poter arrivare a decisioni concrete che siano il risultato della mediazione tra interessi pubblici e privati, spesso, in conflitto tra loro. Questa mediazione, nel rispetto del principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa, deve essere compiuta secondo criteri di ragionevolezza, senza privilegiare ingiustificatamente un interesse a fronte di un altro, attraverso una adeguata e completa conoscenza prima, e un'attenta valutazione dopo, di tutti gli interessi coinvolti. Ogni scelta deve essere supportata da motivi che debbono essere resi pubblici, consentendo, così un controllo dall'esterno. Il principio di imparzialità, che attiene alla legittimità dell'azione amministrativa, ed il principio di buon andamento, che attiene al funzionamento complessivo dell'amministrazione ed ai risultati prodotti nell'interesse della collettività, possono essere accostati ai principi di etica pubblica. L'azione amministrativa stessa, con il suo complesso sistema di regole di corretta amministrazione, orientate implicitamente alla legalità, coincide con l'etica pubblica in quanto incide direttamente sul rapporto dell'amministrazione con i cittadini.

Si pone la questione che concerne i rapporti tra la sfera politica e quella dell'amministrazione. Mentre l'amministrazione per sua natura è imparziale in quanto chiamata a servire gli interessi della collettività senza distinzione né preferenza verso i singoli, la politica, essendo di parte, tutela i singoli gruppi di appartenenza. Nei casi di maladministration, l'esercizio del potere amministrativo *“non viene più percepito come un potere impersonale e neutrale, bensì come strumento di parte”*.<sup>4</sup>

## **4. La trasparenza quale diritto-dovere di controllo da parte degli stakeholder: il Rating pubblico, uno strumento di monitoraggio e di valutazione**

Le norme da sole, non sono sufficienti. Occorre chiedersi, ad esempio, se la trasparenza interessi davvero al cittadino, oppure, quanta consapevolezza abbia il cittadino comune dei propri diritti.

Quando ci riferiamo al diritto alla trasparenza, dobbiamo anche avere bene presente che, perché questa sia effettiva è necessario che gli stessi cittadini, tutti gli stakeholders, abbiano un ruolo attivo di monitoraggio e di controllo, che esplichino, cioè,

---

<sup>4</sup> “Maladministration e rimedi”, Sabino Cassese, Società editrice del Foro italiano, 1992

---

quella funzione di “controllo diffuso” sulle attività delle istituzioni e sull’utilizzo delle risorse pubbliche, propria della ratio della normativa sulla trasparenza.

La verità è che, per lo più, ciò che conta per il cittadino è trovare risposte immediate alle proprie esigenze di vita quotidiana e di lavoro. Accedere, per esempio, in modo semplificato, diretto e rapido, ad un servizio: richiedere una variazione anagrafica, effettuare il versamento di un tributo, avviare un’attività produttiva.

Se è vero quanto appena sostenuto, è altrettanto vero che la qualità della vita di una comunità è data da un insieme di condizioni che si realizzano, si concretizzano e si manifestano solo se sono state, a monte, concepite, condivise, programmate, ed attuate. Per un’amministrazione locale, in particolare, far incontrare i bisogni e le aspettative di un’ampia gamma di stakeholder è una sfida in quanto alcuni gruppi di stakeholder possono avere interessi differenti da quelli di altri gruppi. Per questa ragione l’amministrazione ha anche il compito di creare i presupposti, attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini alle scelte del territorio, affinché si crei quel rapporto bidirezionale di informazione e comunicazione, di coinvolgimento costruttivo e di collaborazione fattiva tra istituzione e collettività. Non solo, l’amministrazione deve essere in grado di comunicare efficacemente, attraverso il proprio sito, di rendicontare la propria attività con chiarezza e completezza di informazione.

A fronte di una molteplicità di dati e documenti pubblicati dalle PA per ottemperare agli obblighi normativi di trasparenza, e nonostante siano cresciute le quantità di informazioni disponibili sui siti web istituzionali, per il semplice cittadino resta molto complicato farsi un’opinione obiettiva dell’operato di una PA: cosa verificare? Quali documenti cercare? Al cittadino comune potrebbe venire in mente di andare a leggere i bilanci, che rientrano tra i documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria sui siti web. Ma quanti cittadini sono in grado di comprendere i prospetti di bilancio di un’amministrazione pubblica? Oltretutto un bilancio in pareggio non è garanzia di una sana e corretta gestione, né del rispetto di quei principi costituzionali di buon andamento, efficacia, efficienza, imparzialità ed integrità che, come detto, devono caratterizzare l’esercizio dell’azione amministrativa.

Negli ultimi anni sono stati effettuati da Istituti di Ricerca pubblici e privati, Università, Associazioni e Osservatori, Corte dei Conti, monitoraggi “a tema” e “a campione” per verificare la trasparenza (rilevazioni sui livelli di trasparenza - progetto Magellano) o il rispetto di obblighi di legge o di Linee guida (monitoraggi sul rispetto delle linee guida dei siti web della PCM, sull’accessibilità dei siti da parte di Agid), sul numero di servizi offerti dalle amministrazioni (varie rilevazioni Istat), sulla tempestiva pubblicazione dei bilanci o dei piani triennali di prevenzione della corruzione, sull’adeguato sistema dei controlli interni degli Enti locali (Corte dei Conti). Anche l’Anac, tutt’oggi, effettua verifiche a campione o su segnalazione sul rispetto degli adempimenti di trasparenza e normativa anticorruzione. Tutte indagini che forniscono elementi di valutazione parziale che non consentono al normale cittadino di farsi un’idea obiettiva sulla gestione della sua amministrazione.

Per valutare l’andamento di un’organizzazione complessa quale un’amministrazione pubblica, è necessario avere una visione completa di tutta l’attività amministrativa

---

in capo all'ente, delle peculiarità dell'attività svolta, del territorio in cui opera, dei risultati ottenuti e dei servizi offerti all'utenza.

Fondazione Etica ha studiato e implementato negli ultimi due anni un modello di valutazione che consente, invece, una visione complessiva della performance dell'ente dal punto di vista, in particolare, dell'efficienza e di una sana gestione delle risorse pubbliche, della trasparenza e del rispetto dei diritti dei cittadini-utenti, del livello di integrità, dell'erogazione delle premialità al proprio personale in relazione al merito, della correttezza nella gestione degli appalti e della tutela ambientale.

## **5. Il Rating Pubblico, finalità e obiettivi**

Il rating è uno strumento di analisi flessibile, perfettamente adattabile alle diverse tipologie di amministrazione pubblica e consente una valutazione dei livelli di trasparenza, di performance e di integrità in un'ottica di sostenibilità. La valutazione viene espressa con indici sintetici, ma articolati su diverse aree di indagine.

Il rating pubblico di Fondazione etica adotta i criteri propri dei cosiddetti "indici etici" aziendali quali l'ESG (environmental, social and governance) ovvero ambientale, sociale e di governance. Questi indici consentono di misurare e valutare l'impegno da parte dell'azienda su più fronti:

- ambientale, (contenimento dell'impatto sull'ambiente attraverso comportamenti virtuosi volti alla tutela dell'ambiente)
- sociale (rispetto dei diritti umani e civili)
- di governance (osservanza e rispetto di una serie di norme etiche nell'esercizio della propria attività d'impresa sia nei confronti degli utenti interni all'azienda che verso quelli esterni).

Misurano, quindi, le performance delle aziende che si caratterizzano non solo per una sana gestione economico finanziaria, ma che attraverso scelte strategiche orientate a valori etici, svolgono la loro attività nel rispetto di requisiti sociali e ambientali, dimostrando una responsabilità sociale volta ad uno sviluppo economico sostenibile. La pubblica amministrazione ormai, non può che essere assimilata ad mondo aziendale, esattamente come gli stakeholder della PA possono essere assimilati agli investitori delle società: le PA hanno compiti e responsabilità complesse, gestiscono risorse pubbliche, le investono e le utilizzano per erogare servizi, devono garantire sostenibilità esattamente quanto una qualunque azienda ed hanno vincoli di integrità e moralità che devono caratterizzare ogni azione e decisione; i cittadini-stakeholder sono i diretti interessati delle scelte delle PA in quanto le ricadute di tali scelte e decisioni si riflettono direttamente sul benessere economico e sulla qualità della loro vita, così come gli effetti dell'andamento aziendale si riflettono in capo agli eventuali investitori di una società e sui lavoratori. Questa considerazione acquista maggiore forza se pensiamo al cittadino-stakeholder come al soggetto che finanzia la PA attra-

---

verso il pagamento delle imposte, in un momento storico, peraltro, caratterizzato da scarsità di risorse e difficoltà a dare impulso a investimenti e lavoro.

Così come il rispetto di indicatori etici rappresenta un sorta di certificazione di qualità sull'impegno sociale e ambientale di un'azienda, un rating pubblico positivo conferisce un riconoscimento di buona amministrazione e, allo stesso tempo, di buona reputazione.

Una delle peculiarità fondamentali di questo strumento è che la sua applicazione, quale strumento di indagine, non necessita della collaborazione della PA in quanto si avvale di indicatori le cui fonti (dati, atti, documenti di programmazione e di rendicontazione) sono, a norma di legge, rinvenibili sui siti istituzionali delle amministrazioni stesse. Il punto di vista di tutto il lavoro di indagine è quello dello stakeholder e per questa ragione il rating pubblico può essere considerato uno strumento di monitoraggio civico a tutti gli effetti. Gli indicatori misurano dati di performance sia quantitativi che qualitativi, mirano ad individuare eventuali criticità o debolezze che potrebbero portare a rischio di default, verificano l'adeguatezza delle misure intraprese per prevenire la corruzione ed individuano un benchmark di riferimento. Se si condivide la necessità di migliorare la nostra pubblica amministrazione sotto il profilo della qualità dei servizi, della sostenibilità e del rispetto dei diritti dei cittadini ad un'amministrazione moderna, efficiente e trasparente, il Rating pubblico non può che rappresentare un'opportunità per la PA oggetto di analisi. E' un metodo di misurazione, valutazione e comparazione con PA della stessa tipologia, da parte di un organismo esterno, su aspetti complessivi che sfuggono a quel sistema complesso interno (a volte autoreferenziale) di controllo, monitoraggio, valutazione e rendicontazione, (già previsto dalla normativa). Rappresenta, al tempo stesso, una forma di controllo e monitoraggio civico a cui la PA dovrebbe essere aperta.

## **6. La metodologia, la scelta degli indicatori e la disponibilità delle fonti**

Un aspetto di fondamentale importanza per la scelta e la corretta implementazione della griglia di indicatori riguarda la disponibilità di dati omogenei ed affidabili.

Banche dati di enti quali quelle dell'ISTAT, Corte dei Conti, Ministero delle Finanze, ISPRA, ANAC, spesso non sono aggiornate oppure i dati pubblicati sono parziali. Enti pubblici non economici, agenzie, regioni, comuni, Università, Camere di commercio e ANCI, pubblicano monitoraggi, rapporti e studi sulla PA, sui livelli di adeguamento alla normativa oppure relativi a dati economici, ambientali, etc.. Spesso si tratta di lavori anche interessanti, ma che, tuttavia, non vengono aggiornati sistematicamente. Da ciò derivano problemi di vario tipo: dalla diversa affidabilità delle fonti, a dati che non consentono perfetta comparabilità - in quanto incompleti o non aggiornati - a serie di dati su campioni ristretti o categorie specifiche. La fonte prin-

---

cipale per l'elaborazione del rating pubblico, tuttavia, è il sito istituzionale dell'ente e, in particolare, la sezione Amministrazione Trasparente<sup>5</sup>. La ragione risiede nella scelta metodologica di valutare, innanzitutto, l'adempimento alle norme di legge che prevedono non solo la pubblicazione, ma anche l'aggiornamento continuo delle informazioni e la facilità di consultazione (valutazione della trasparenza effettiva). Come detto, l'art. 6, comma 1, del decreto trasparenza "Qualità delle informazioni", detta indicazioni precise al riguardo: *"Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità"*.

È chiaro che, a fronte di un ritardo generalizzato da parte delle amministrazioni della pubblicazione di documenti fondamentali, quali la Relazione della performance o il Bilancio consolidato, diventa difficile elaborare un Rating sulla base di dati non disponibili (n.d.), in quanto gli indicatori più significativi e discriminanti appartengono proprio all'area della Performance ed a quella della gestione economico-finanziaria.

## 7. Le macro aree in generale

La griglia di valutazione è composta da sei macro-aree di analisi: economico-finanziaria, governance, gestione del personale, servizi e rapporto con i cittadini, appalti e rapporto con i fornitori, impatto ambientale.

A ciascuna macro-area è assegnato un valore massimo (score) su base 100, ponderato sulla base della rilevanza attribuita all'area stessa. Ogni macro-area è costituita da indicatori di numero variabile in base al diverso livello di approfondimento di indagine ed in base alla tipologia di PA. A ciascun indicatore, poi, viene attribuito uno score massimo su base 100, ponderato sulla base della rilevanza e dell'affidabilità del dato, che può essere massimo (se pari al 100% dello score), medio (se pari alla metà dello score), o minimo (pari al 10% dello score massimo). Qualora il dato non fosse reso disponibile dall'amministrazione, la valutazione sarà "Nd" (pari a zero). Un algoritmo matematico consente, al termine dell'analisi, di elaborare il Rating

---

<sup>5</sup> Il decreto lgs. 33/2013 ha operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni che devono essere inseriti nella sezione on line di ciascun sito web istituzionale, prevista dallo stesso decreto, denominata "Amministrazione trasparente". La sezione sostituisce la precedente "Trasparenza, valutazione e merito" prevista dal d.lgs. n. 150/2009. I dati e le informazioni da pubblicare sono comuni a tutte le pubbliche amministrazioni e sono raggruppati e pubblicati in conformità alle specifiche e alle regole tecniche previste dalla normativa. La sezione deve essere continuamente aggiornata, da parte degli uffici competenti, delle informazioni richieste dalla legge.

---

Pubblico finale, che viene espresso con i valori riportati nella tabella a seguire:

#### Score e Classi di Rating

RATING PUBBLICO	SCORE PER RATING	CLASSE DI RATING	SCORE PER CLASSI DI RATING
<b>PPP</b>	90-100	<i>Excellent</i>	Da 90 a 100
<b>PPP-</b>	80-89	<i>Very Good</i>	Da 80 a 89
<b>PP</b>	70-79	<i>Good</i>	Da 60 a 79
<b>PP-</b>	60-69		
<b>P+</b>	50-59	<i>Satisfactory</i>	Da 50 a 59
<b>P</b>	40-49	<i>Weak</i>	Da 40 a 49
<b>P-</b>	20-39	<i>Poor</i>	Da 20 a 39
<b>F</b>	0-19	<i>Fallible</i>	Da 0 a 19

**Fonte: Rating Pubblico Fondazione Etica**

Il Rating Pubblico finale è disaggregabile in ciascuna delle sei macro-aree, il che può portare, ad esempio, all'attribuzione di uno score in classe *Good* per la macro-area "Economico-finanziaria", ma in classe *Poor* per la macro-area "Servizi e rapporto con i cittadini"; è disaggregabile anche per singoli indicatori, dei quali viene calcolato un benchmark di riferimento per il confronto con altre PA. Vale la pena sottolineare che il confronto tra PA serve ad innescare un meccanismo di competitività tra quelle Amministrazioni che hanno una visione strategica funzionale al miglioramento continuo di tutta l'attività amministrativa.

## 8. Indicatori Macro area Economico finanziaria

La macro-area Economico finanziaria misura i principali dati di bilancio delle PA per rilevare l'andamento finanziario, gestionale e la spesa pubblica. Gli indicatori individuano, tra l'altro: l'equilibrio di bilancio (utile o perdita), l'autonomia finanziaria in termini di capacità di far fronte alle spese senza ricorrere a trasferimenti o a finanziamenti, la capacità di riscossione e la composizione della spesa, la pressione fiscale sui cittadini. In sostanza l'insieme degli indici servono a rilevare eventuali criticità della gestione

---

delle entrate e delle spese al fine di misurare il grado di efficienza e di virtuosità delle amministrazioni analizzate evidenziando anche situazioni di potenziale dissesto.

## **9. Indicatori Macro area Governance**

Una buona governance rappresenta il nucleo centrale del funzionamento di un'amministrazione, che si riverbera su quello delle altre macro-aree. Per gli indicatori di questo ambito di valutazione rivestono fondamentale importanza documenti quali:

- la "Relazione della performance", dalla quale è possibile trarre molte informazioni utili a comprendere la capacità di programmare, raggiungere gli obiettivi e renderli;
- la pubblicazione di documentazione chiara ed aggiornata che attesti il grado di trasparenza in relazione al patrimonio immobiliare, alle società partecipate, al rilascio di dati aperti, etc.; L'area Governance misura, altresì, il livello di digitalizzazione e di ammodernamento dell'intera attività amministrativa.

## **10. Indicatori Macro area Personale**

Quando si affronta il tema dei costi della PA, è inevitabile andare a verificare le voci di spesa del costo del personale, delle premialità dei dirigenti. Nel pubblico impiego, anche l'assenteismo e l'età media del personale dirigente e non dirigente sono voci sensibili che suscitano spesso polemiche dure tra l'opinione pubblica. Per queste ragioni gli indicatori della macro-area Personale misurano questi parametri, oltre a verificare quali e quante misure sono state intraprese al fine di prevenire la corruzione, così come già la legge 190/2016 impone di rendicontare, avvalendosi anche di uno schema standard definito dall'Anac<sup>6</sup>.

## **11. Indicatori Macro area Servizi e rapporto con i cittadini**

Di amministrazione digitale si parla da diversi anni ma sussistono realtà locali dove sembra che il tempo si sia fermato, dove resistono modelli organizzativi inefficienti

---

<sup>6</sup> L'Autorità nazionale anticorruzione ha stabilito che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di ciascun ente debba compilare, inoltrare ad Anac e pubblicare sul sito web istituzionale, uno schema predisposto ad hoc, omogeneo per ogni PA, comprensivo di un elenco di informazioni inerenti le misure anticorruzione adottate (obbligatorie ed aggiuntive).

---

ed inadeguati alle attuali esigenze di informatizzazione delle procedure, interne ed esterne, necessarie per abbattere i costi, semplificare i procedimenti e rispondere ad una pressante richiesta di efficientamento della PA. La macro-area servizi e rapporto con i cittadini comprende sia indicatori volti a valutare la disponibilità, la qualità ed il livello di informatizzazione dei servizi offerti, che indicatori tesi a misurare l'effettivo coinvolgimento dei cittadini da parte dell'Amministrazione (Bilancio sociale, Amministrazione partecipata, etc.)

## **12. Indicatori Macro area Appalti e rapporto con i fornitori**

La macro-area Appalti e rapporto con i fornitori verifica il rispetto delle disposizioni di legge relative alla gestione degli appalti pubblici da parte delle amministrazioni. La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" impone alle stazioni appaltanti la pubblicazione, nei propri siti web istituzionali: della struttura proponente; la modalità di scelta del contraente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'importo delle somme liquidate. In questo modo è possibile, per ciascun cittadino/azienda/stakeholder, conoscere gli affidamenti effettuati da ogni Direzione o Settore dell'Amministrazione, con i relativi importi e con le altre indicazioni previste dalla legge. La macro area comprende, inoltre, un indicatore per misurare la tempestività dei pagamenti verso i fornitori: problema, questo, diventato particolarmente gravoso per tutte le aziende ed i professionisti che prestino attività di consulenza o servizi alle PA.

## **13. Indicatori Macro area Impatto ambientale**

Tra le responsabilità delle amministrazioni pubbliche esistono anche doveri di tutela del territorio, del patrimonio artistico ed ambientale. La stessa carta costituzionale, all'art. 9, comma 2, cita esplicitamente: *[La Repubblica] Tutela il paesaggio ed il patrimonio artistico della Nazione*" e, all'art. 32, comma 1, recita: "*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività [...], riconoscendo, indirettamente, il diritto dei cittadini a vivere in un ambiente salubre. La tutela ambientale, tuttavia, è una materia la cui competenza è suddivisa tra i diversi livelli istituzionali, quindi gli indici dell'area Impatto ambientale devono essere selezionati in base alle attribuzioni proprie della tipologia di ente analizzato. La macro-area Ambiente valuta, attraverso indicatori quali la percentuale di raccolta differenziata, la quantità di auto inquinanti in circolazione, e la dispersione di acqua potabile, l'attenzione dell'amministrazione valutata a questo tema.*

---

## **Comune di Marcallo con Casone: il Rating pubblico, strumento di valutazione e di rendicontazione**

Il Sindaco del Comune di Marcallo ha richiesto spontaneamente il Rating pubblico della sua amministrazione, nell'ottica, non solo di avere una valutazione da parte di un organismo terzo sulla sua gestione, ma in quanto strumento di rendicontazione da inserire nel bilancio di fine mandato. L'analisi è stata fatta mettendo in comparazione con il comune di Marcallo due comuni di dimensioni simili. È emersa una fotografia abbastanza nitida di un ente territoriale che, nonostante le modeste dimensioni<sup>7</sup> ed il numero di risorse contenuto,<sup>8</sup> interpreta in maniera scrupolosa, attenta, ed efficiente il ruolo complesso di un'amministrazione pubblica moderna, attenta ai bisogni ed al benessere della sua comunità di riferimento. Il rating finale è risultato nettamente superiore a quello dei comuni in comparazione grazie:

- alla capacità di programmare e realizzare obiettivi in ogni ambito di attività sempre sfidanti (è sufficiente leggere le Relazioni della performance degli ultimi anni)
- all'impegno costante volto al conseguimento di una maggiore qualità dei servizi, economicità ed efficienza della macchina amministrativa
- alla puntuale e trasparente rendicontazione nei confronti dei propri stakeholder (redige il bilancio sociale da oltre dieci anni), in perfetta aderenza con le finalità delle riforme della pubblica amministrazione dell'ultimo ventennio.

L'amministrazione di Marcallo non si sottrae al controllo ed alla valutazione, anzi, utilizza queste leve per migliorare i propri risultati.

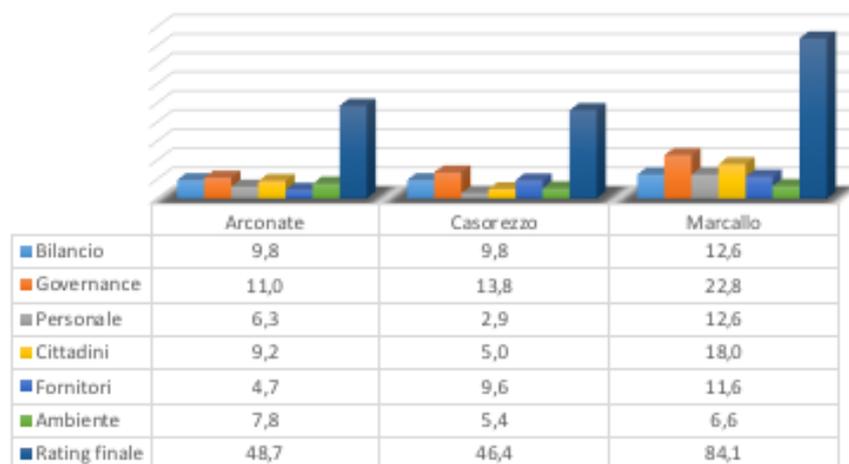
---

<sup>7</sup> 6.254 abitanti, fonte: [www.tuttiitalia.it](http://www.tuttiitalia.it)

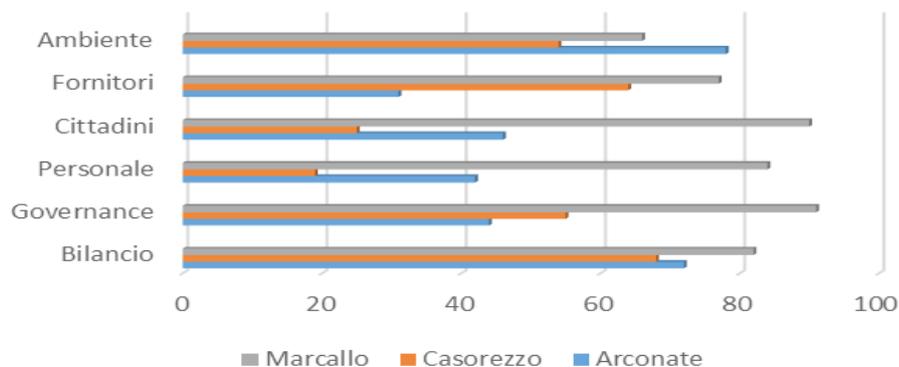
<sup>8</sup> 23 dipendenti, fonte: conto annuale 2017, pubblicato sul sito web, sezione AT "Personale"

## RATING PUBBLICO COMUNE DI MARCALLO CON CASONE CONFRONTO CON I COMUNI DI ARCONATE E CASOREZZO

### RATING PUBBLICO



### RATING PUBBLICO



Comune	Bilancio	Governance	Personale	Cittadini	Fornitori	Ambiente	Rating Pubblico
Arconate	9,8	11,0	6,3	9,2	4,7	7,8	48,7
Casorezzo	9,8	13,8	2,9	5,0	9,6	5,4	46,4
Marcallo	12,6	22,8	12,6	18,0	11,6	6,6	<b>84,1</b>
<b>Valore medio</b>	<b>10,7</b>	<b>15,8</b>	<b>7,3</b>	<b>10,7</b>	<b>8,6</b>	<b>6,6</b>	<b>59,7</b>

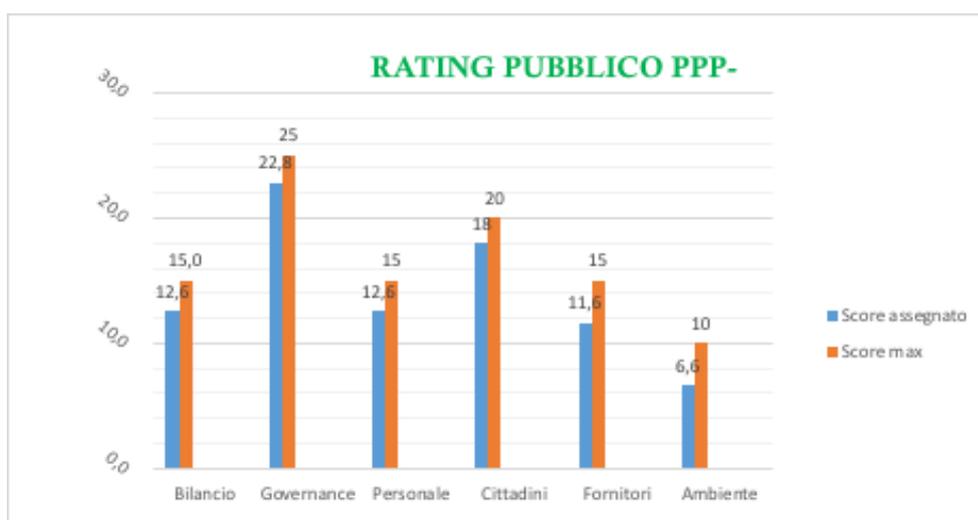
---

## RATING PUBBLICO IN SINTESI

**Rating Pubblico: PPP-**

**Score: 84,1**

**Classe di Rating: VERY GOOD**



## MACRO-AREE IN DETTAGLIO

### MACRO-AREA 1 GESTIONE ECONOMICO FINANZIARIA

**Rating Pubblico: PPP-**

**Score: 84**

**Classe di Rating: Very Good**

Il Comune di Marcallo con Casone, messo a confronto con due Comuni a lui simili sia per dimensione demografica che per localizzazione territoriale, Arconate e Casorezzo, evidenzia valori di bilancio più solidi, che lo posizionano al primo posto della graduatoria del Macro 1.

A livello di score, Marcallo ottiene 84 punti sui 100 potenziali, distanziando notevolmente gli altri due Enti, fermi a 65 punti: si tratta in tutti e tre i casi di valori positivi che, utilizzando la tassonomia propria del Rating Pubblico, vanno dal “Good” di Casorezzo e Arconate al “Very good” di Marcallo.

### Indicatori macro-area Economico-Finanziaria

Indicatore	Score assegnato	Score max
Risultato di amministrazione	4	8
Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	10	10
Autonomia finanziaria	8	8
Pressione finanziaria pro-capite	3	6
Capacità di riscossione	8	8
Crediti oltre 12 mesi su entrate proprie	2	4
Utilizzo anticipazioni di tesoreria	8	8
Anticipazioni di tesoreria non rimborsate	8	8
Capacità di spesa	8	8
Rigidità della spesa	10	10
Spesa in conto capitale	3	6
Debito pro capite	4	8
Debiti fuori bilancio pro capite	8	8
<b>Totali</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

A portare tutti e tre i Comuni in terreno positivo, al di là di quanto emerso dal confronto tra di loro, l'assenza di situazioni di evidente squilibrio finanziario quali le anticipazioni di tesoreria, il disavanzo di bilancio e i debiti fuori bilancio.

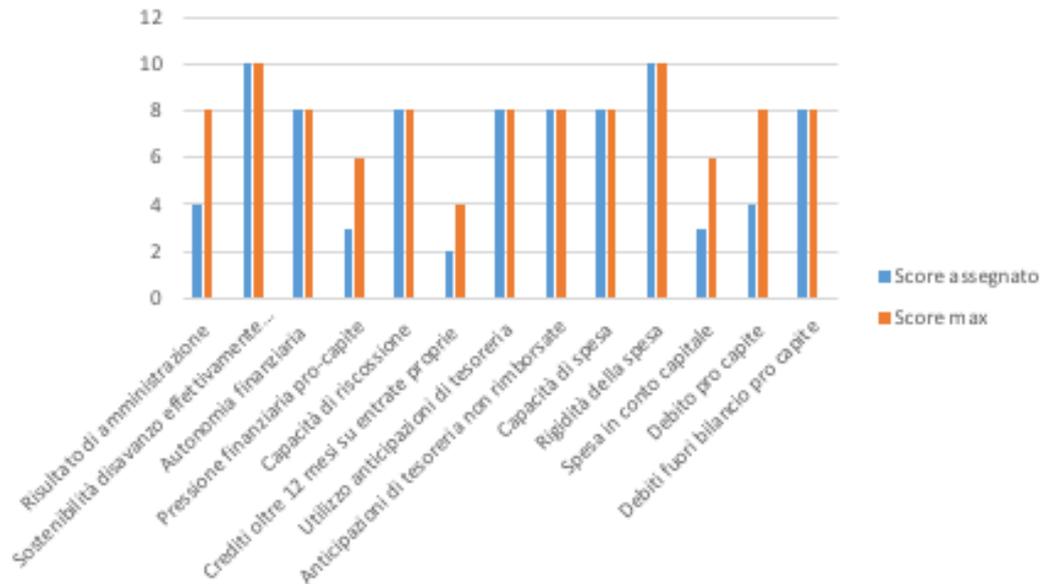
Entrando nel dettaglio nei vari indicatori che compongono il Macro 1, la solidità economico-finanziaria di Marcallo è rappresentata dall'elevata **autonomia finanziaria**, frutto di ottimi livelli di accertamento sia relativamente alle entrate tributarie che a quelle extra tributarie e, contemporaneamente, di esigue entrate sul fronte trasferimenti.

Altro elemento di qualità dell'ambito finanziario è costituito da due aspetti che mettono in chiara evidenza lo sforzo dell'ente per rispettare gli impegni presi sia sul fronte dei pagamenti che su quello della riscossione: si tratta, rispettivamente, della **capacità di spesa** e della **capacità di riscossione**, che vede Marcallo distaccarsi in positivo dagli altri due Comuni del confronto.

Positivo anche il dato sulla **rigidità della spesa**, abbastanza contenuta e sintomo di una gestione accorta del personale e dei costi di servizio del debito, nonché l'assenza del ricorso alle **anticipazioni di tesoreria** e quella dei **debiti fuori bilancio**, elemento quest'ultimo che sempre più costituisce il punto debole delle gestioni finanziarie di molti enti locali.

---

## Punti di forza e di debolezza



### Punti di forza

1. Autonomia finanziaria: molto elevata rispetto alla media generale dei Comuni italiani
2. Capacità di riscossione: buon livello che garantisce un flusso di cassa costante
3. Capacità di spesa: ottimo livello che garantisce il rispetto degli impegni presi in sede di programmazione
4. Debiti fuori bilancio: assente, quindi molto positivo
5. Anticipazioni di tesoreria: assente, quindi molto positivo

### Punti di debolezza

1. Debito pro capite: non elevato in valore assoluto ma, comunque, notevolmente superiore a quello di Casorezzo

---

**Più in dettaglio, sui punti di forza:**

<b>Comuni</b>	<b>Autonomia finanziaria</b>
Arconate	99,1
Casorezzo	95,8
Marcallo con Casone	98,6

<b>Comuni</b>	<b>Capacità di riscossione</b>
Arconate	68,6
Casorezzo	78,42
Marcallo con Casone	81,08

<b>Comuni</b>	<b>Capacità di spesa</b>
Arconate	78,5
Casorezzo	70,5
Marcallo con Casone	83,2

Il livello di autonomia finanziaria di Marcallo raggiunge 98,6, valore prossimo a 100: questo vuol dire che la percentuale delle entrate tributarie e di quelle extra-tributarie è quasi pari alle entrate ordinarie. Ottiene, pertanto, lo score massimo, attestandosi su uno score sovrapponibile a quello del Comune di Arconate che sfiora quota 100 con score 99,1.

Il comune di Marcallo con Casone ha una capacità di riscossione, ovvero corrispondenza tra entrate accertate e quelle riscosse nell'anno di competenza, superiore ai comuni di riferimento: la percentuale è dell'81,08 su una media di 76.

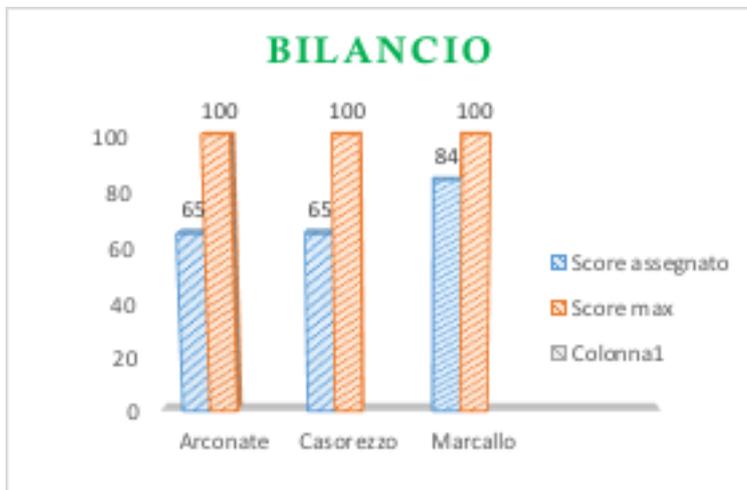
Anche nella capacità di spesa, (spese effettivamente sostenute a fronte di quelle impegnate), Marcallo supera i comuni di Arconate e Casorezzo con score 83,2, su una media di 77,4.

---

**Più in dettaglio sui punti di debolezza:**

L'indebitamento di un comune in relazione alla popolazione residente si misura con l'indice di debito pro capite che per il Comune di Casorezzo si ferma a 276,73 euro, mentre Marcallo, pur non avendo un indice troppo alto in assoluto, raggiunge 610,7 euro.

Comuni	Debito pro capite
Arconate	822,09
Casorezzo	276,73
Marcallo con Casone	610,7



---

## MACRO AREA 2 - GOVERNANCE

**Rating Pubblico: PPP**

**Score: 91**

**Classe di Rating: Very Good**

### Indicatori macro-area Governance

INDICATORE	Score assegnato	Score max
Open Data: pubblicazione di dati in formato aperto	12	12
E- Government	12	12
Raggiungimento degli obiettivi	12	12
Beni immobili posseduti	5	10
Gestione degli affitti attivi e passivi	12	12
Risultato di bilancio delle società partecipate	12	12
Effettivo funzionamento degli Organismi Interni di Valutazione	4	8
Rilievi Corte dei Conti	10	10
Misure anticorruzione intraprese	12	12
<b>Totale</b>	<b>91</b>	<b>100</b>

Il Comune di Marcallo con Casone ottiene score 91, nel macro Governance, un Rating Pubblico *Excellent* (cui corrisponde uno score con *range* da 91 a 100). Raggiunge score massimo in sette indicatori su nove e score medio nei rimanenti due, rispetto ai comuni di Arconate e Casorezzo che si fermano, rispettivamente, score 44 (attestandosi in fascia *Weak*) e 55 (in fascia *Satisfactory*).

È evidente una gestione da parte dell'amministrazione volta al conseguimento di una qualità sempre maggiore per quanto attiene:

- gli aspetti relativi all'efficientamento generale dell'attività amministrativa (alta informatizzazione dei procedimenti);
- gli aspetti organizzativi interni, volti al rispetto delle norme generali di buona e corretta amministrazione;
- la capacità di realizzare gli obiettivi programmati e quella di rendicontazione;
- il rispetto delle prescrizioni sulla trasparenza e di quelle della prevenzione della corruzione.

---

Il ciclo della performance di Marcallo con Casone, che rappresenta l'aspetto più delicato di tutta la gestione di un ente, parte da una programmazione degli **obiettivi** di per sé qualificante, a prescindere dalla percentuale di conseguimento degli stessi. Si chiude, poi, con un'attenta e puntuale rendicontazione (chiara e dettagliata la relazione della performance). Sono numerose le amministrazioni che dichiarano il completo raggiungimento degli obiettivi assegnati in relazione alle diverse aree strategiche. E' chiaro che tale circostanza potrebbe verificarsi qualora gli obiettivi ed i relativi target siano facili da raggiungere. Il Comune di Marcallo non consegue la percentuale massima, rispetto ai comuni messi a confronto: questo si spiega se si valuta la tipologia di obiettivi programmati, oltre alla quantità. Gli obiettivi sono pensati nell'ottica del miglioramento continuo e, dunque, essendo particolarmente sfidanti, non sempre sono raggiungibili nell'arco temporale dell'esercizio di riferimento. La tendenza che caratterizza la guida Olivares, è spingere verso alti livelli di performance, sia individuale che organizzativa (riferita all'amministrazione nel suo complesso. Anche la Relazione della performance risulta chiara ed esaustiva, orientata davvero all'accountability, un documento di approfondimento per ogni stakeholder che ne avesse interesse.

Comune	Raggiungimento degli obiettivi
Arconate	96,41
Casorezzo	71
Marcallo	87,78

La percentuale 87,78 di raggiungimento degli obiettivi rientrerebbe nel range medio, in base ai criteri di valutazione propri dell'indicatore. Ma, come confermato dall'amministrazione, anche gli obiettivi del 2017 inseriti nel piano della performance 2017 erano ambiziosi.

Il comune di Arconate, poi, al momento dell'analisi, non ha ancora pubblicato la relazione del 2017. Dunque pur conseguendo una percentuale superiore di obiettivi con 96,41, non merita score massimo; il comune di Casorezzo, invece, pubblica una relazione parziale, senza alcun commento, costituita da tabelle sintetiche (1 tabella per obiettivo), dichiarando di aver conseguito il 71% degli obiettivi.

Il **sito web** del comune di Marcallo ha una grafica moderna ma, soprattutto, colpisce l'organizzazione delle informazioni che risultano complete di immediata consultazione ed esaustive.

Comune di **Marcallo con Casone**

**In evidenza**

- Newsletter
- Servizio Segnalazioni
- Regolamenti
- Piano Sociale di Zona
- Virtual Tour
- Pagamenti
- Servizi scolastici
- Modulistica

**Notizie**

**Comunicazioni Istituzionali**  
 giovedì 27 marzo 2019  
**REDDITO E PENSIONE DI CITTADINANZA**  
 Dal 6 marzo 2019 è possibile presentare la domanda per il Reddito e la Pensione di Cittadinanza.

**Ambiente**  
 venerdì 07 marzo 2019  
**"CAMBIO ARMADIO"**  
 Niente Panico!

**Comunicazioni Istituzionali**  
 giovedì 07 febbraio 2019  
**Progetto L'ECOGRAFO DEI MARCALLESÌ**  
 Al via le iniziative finalizzate a raccogliere fondi per l'acquisto di un apparecchio che verrà utilizzato nei poliambulatori "Salute in Comune".

**Comunicazioni Istituzionali**  
 mercoledì 19 dicembre 2018  
**CALENDARIO 2019 COMUNE DI MARCALLO CON CASONE**  
 Servizio raccolta rifiuti

**Comunicazioni Istituzionali**  
 lunedì 23 ottobre 2018  
**CLIMATE STAR 2018**  
 La Città di Marcallo con Casone tra le vincitrici del Climate Star 2018!

**Servizi al Cittadino**  
 lunedì 03 settembre 2018  
**AVVISO RILASCIO CARTA IDENTITÀ ELETTRONICA**  
 a decorrere dal 01 ottobre 2018 il Comune di Marcallo con Casone emetterà esclusivamente la carta d'identità elettronica...

**Comunicazioni Istituzionali**  
 martedì 24 aprile 2018  
**5 PER MILLE DONA IL 5 PER MILLE AL COMUNE**

**Comunicazioni Istituzionali**  
 giovedì 16 aprile 2015  
**FATTURAZIONE ELETTRONICA**  
 Dal 31/03/2015

**Vedi tutto**

La sezione AT è aggiornata, anche se pecca, in alcuni casi, nella pubblicazione di dati parzialmente esaustivi. E' il caso della sottosezione relativa al patrimonio immobiliare, nella quale, (pur in presenza dell'aggiornamento della pagina), vengono pubblicati file senza riferimento all'annualità e con informazioni scarse e, talora, incomplete. (Ho suggerito loro di incrementare il file con informazioni aggiuntive e di duplicarlo, rinominandolo per annualità, pur in assenza di variazioni).

Il Comune ha un saldo nettamente positivo in relazione alla differenza tra canoni attivi e passivi, non avendo immobili in affitto ma soltanto una rimessa per le auto di servizio.

Pur in assenza di un portale dedicato, problematica comune a Marcallo, Casorezzo e Arconate, l'indicatore Open Data è stato valorizzato tenendo conto della pubblicazione di file in formato aperto. Il Comune di Marcallo pubblica alcuni file estraibili con filtro, e rielaborabili, nelle principali sezioni di AT, in corrispondenza delle sottosezioni nelle quali il decreto 33/2013 ha previsto l'esposizione di dati in formato tabellare aperto.

Recentemente è stata anche inserita (dietro nostro suggerimento) una sottosezione relativa agli Open data, prima mancante, ma questo trova giustificazione nelle ridotte dimensioni dell'ente che, oltretutto, gestisce e alimenta autonomamente tutto il sito web avvalendosi di un piccolo gruppo di lavoro che si è impegnato a svolgere anche questa mansione. Tuttavia colpisce come sia stata sufficiente una semplice indicazione per migliorare la trasparenza e la qualità dell'offerta di informazioni da parte dell'amministrazione. Questo conferma, ancora una volta, che semplici linee guida pensate per tutte le amministrazioni (soprattutto per quelle piccole come Marcallo, dove le scarseggiano le risorse e quelle in forza si occupano di tutto), sarebbero sufficienti per elevare la qualità della trasparenza verso i cittadini.

L'OIV - (nel caso di Marcallo Nucleo di Valutazione) - dimostra attenzione alla pubblicazione di dati e documenti nel rispetto della trasparenza ed anche della qualità del dato: nella scheda di sintesi relativa alla rilevazione effettuata a marzo 2018, mette in evidenza la necessità di compiere un ulteriore sforzo pubblicando in formato aperto anche dati provenienti dall'esterno (curriculum vitae, dichiarazioni e attestazioni). Ciononostante si rileva la mancata pubblicazione della Relazione OIV sul sistema di misurazione e valutazione.

Gli indicatori di **E-government** attestano un alto livello di informatizzazione delle procedure (ancora in crescita) documentato, oltre che dal numero dei servizi on line all'utenza, anche nella relazione della performance, quali obiettivi rilevanti per l'ente. Inoltre nella relazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, viene sottolineata la presenza di una buona automazione di numerosi processi, oltre all'alimentazione automatica di 1 flusso di informazioni nella sezione AT. Non è, invece, rilevabile la copertura della connessione wi-fi a livello del territorio comunale, se non da fonti esterne al comune. Unico dato certo, pubblicato dal Comune, è il servizio gratuito di connessione agli utenti della Biblioteca (<http://www.marcallo.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=16875&idArea=17924&idCat=17924&ID=17924&TipoElemento=area>)

Comune	Società partecipate
Arconate	60
Casorezzo	67
Marcallo	75

Molto attenta anche la gestione delle aziende **partecipate** (dirette) per le quali viene prevista e documentata sul sito una puntuale razionalizzazione annuale. Attualmente le partecipate sono 4, delle quali una è in liquidazione da un paio di annualità (75% in attivo). Precisa e completa di tutti i dati di bilancio dell'ultimo triennio la documentazione pubblicata delle aziende partecipate in essere.

### SOCIETA' PARTECIPATE IN ATTIVO



---

Anche in questo indicatore Marcallo si posiziona meglio, rispetto agli altri due comuni in analisi, non soltanto per la percentuale superiore delle società in attivo, ma anche per la chiara esposizione dei dati pubblicati.

Nessun Rilievo della **Corte dei Conti**, anche se sono presenti due relazioni archiviate che non hanno prodotto alcun riscontro negativo.

Infine, lodevole attenzione viene posta alla gestione del rischio corruttivo attraverso l'adozione di **misure di prevenzione della corruzione**: dal 2013 è stata implementata una struttura intercomunale, Conferenza delle P.O. della segreteria convenzionata, che svolge un'azione di impulso e monitoraggio, insieme al RPC sulle azioni previste dal piano anticorruzione.

Le misure previste nel 2017 possiamo affermare che siano più incisive di quelle ordinariamente e comunemente adottate dalla maggior parte delle amministrazioni comunali e vanno certamente oltre quelle adottate dagli altri due comuni analizzati.

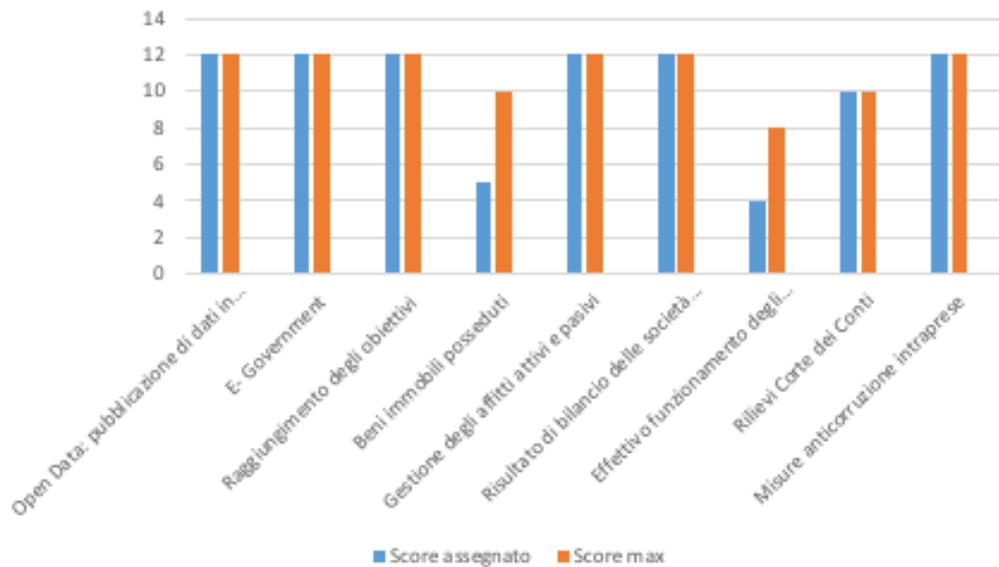
<b>Comune</b>	<b>Misure anticorruzione intraprese</b>
Arconate	4
Casorezzo	3,5
Marcallo	6,5

Prevedono, infatti:

- numerose iniziative di automazione dei processi utili a ridurre il rischio corruttivo;
- il controllo intercomunale delle società affidatarie in house;
- l'esame dei bilanci delle società partecipate;
- misure per verificare eventuali incompatibilità di incarichi.

La rotazione del personale è evidentemente irrealizzabile in un comune di ridotte dimensioni, dove è peculiare la specializzazione del personale, oltre all'esiguo numero di dipendenti.

## Punti di forza e di debolezza



### Punti di forza

1. Open data
2. E-government
3. Raggiungimento degli obiettivi
4. Gestione degli affitti attivi e passivi
5. Risultato di bilancio delle società partecipate
6. Rilievi Corte dei Conti
7. Misure anticorruzione

### Punti di debolezza

1. Beni immobili posseduti
2. Effettivo funzionamento OIV



---

## MACRO AREA 3 – GESTIONE DEL PERSONALE

**Rating Pubblico: PPP-**

**Score: 84**

**Classe di Rating: VERY GOOD**

### Indicatori macro-area Gestione del Personale

Indicatore	Score assegnato	Score max
Costo del personale su popolazione	8	16
Incidenza spesa per personale su spese correnti	8	16
Giorni medi di assenza del personale	16	16
Età media dei dipendenti (compresi dirigenti)	16	16
Giorni medi di assenza del personale	16	16
Età media dei dipendenti (compresi dirigenti)	16	16
Premi erogati su premi stanziati - dirigenti	18	18
Grado di differenziazione dei premi - dirigenti	18	18
<b>Totale</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Sulla gestione del personale, il risultato finale è fortemente influenzato dalla disponibilità dei dati raccolti e, quindi, sulla possibilità di calcolo degli indicatori che compongono il Macro: infatti, Marcallo è l'unico Comune tra i tre messi a confronto che mette a disposizione il Conto annuale del personale (anno 2017) dove vengono esplicitati i dati sulle assenze del personale per tipologia nonché sull'età dei dipendenti.

Questo dato conferma quanto già messo in evidenza nel commento al Macro 2 Governance in relazione ad un'attenzione alla trasparenza ed alla rendicontazione. Il Nucleo di Valutazione (OIV) del comune di Marcallo svolge il proprio ruolo in aderenza a quelli che sono i valori caratterizzanti dell'amministrazione: rispetto delle norme, trasparenza e tendenza al miglioramento continuo della qualità dell'azione amministrativa.

Fatta questa dovuta precisazione, Marcallo ottiene uno score di 84 (su 100) e distanzia nettamente gli altri due Comuni, che ottengono, rispettivamente, 42 punti (Arconate) e 19 punti (Casorezzo).

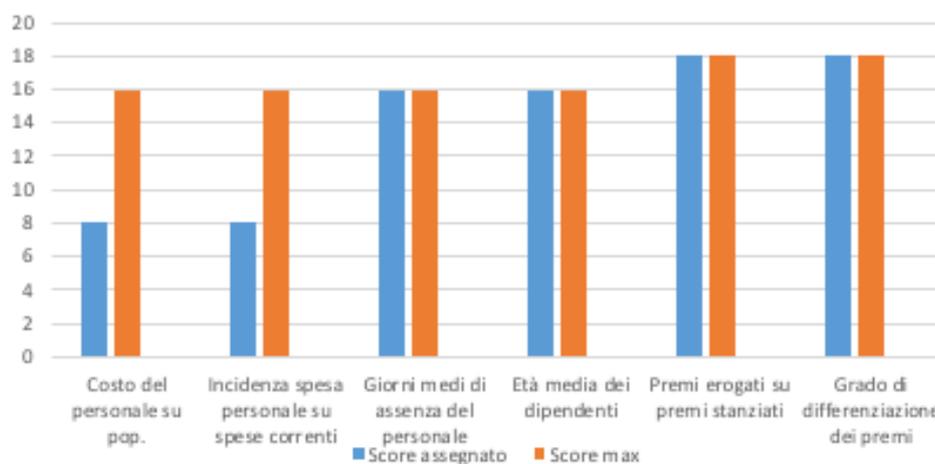
Guardando ai singoli indicatori, è soprattutto sulla gestione dei premi che Marcallo evidenzia comportamenti molto virtuosi, differenziando da un lato il **livello dei fondi assegnati ai dirigenti** e limitando dall'altro la quota di **erogazione sulla stanziamento** previsto, segnali entrambi di una gestione del personale attenta e che sa riconoscere le differenze.



Anche se non è stato possibile il confronto con gli altri due enti per mancanza del dato di questi ultimi, i due indicatori relativi all'età media e alle assenze del personale evidenziano livelli che in entrambi i casi sono molto positivi: nel dettaglio, estremamente contenuto il numero di giorni di assenza per malattia così come l'età media del personale.

In posizione intermedia, infine, sia il costo del personale, moderatamente superiore a quello di Arconate, che la spesa per il personale sulle spese correnti.

### Punti di forza e di debolezza



---

### Punti di forza

1. Assenza del personale e età media dei dipendenti (valori molto contenuti);
2. premi erogati (buona la differenziazione e la distanza tra lo stanziati e l'assegnato);
3. costo del personale (non particolarmente contenuto).

Apprezzabile quanto emerso dal colloquio con l'amministrazione in relazione all'inserimento di obiettivi di performance individuali nei documenti di programmazione che non concorrono al calcolo delle premialità, ma che sono finalizzati ad accrescere la qualità delle procedure interne e dei risultati di efficienza e che rappresentano delle piccole/grandi sfide del Sindaco e del personale dell'amministrazione.

### Punti di debolezza

1. Costo del personale su popolazione
2. Incidenza spesa personale su spese correnti



---

## MACRO AREA 4 – SERVIZI E RAPPORTO CON I CITTADINI

**Rating Pubblico: PPP-**

**Score: 90**

**Classe di Rating: VERY GOOD**

### Indicatori macro-area Servizi e Rapporto con i Cittadini

INDICATORE	Score assegnato	Score max
Indicatore di efficienza -numero prodotti per procedimento esterno 1	5	10
Indicatore di efficienza - numero prodotti per procedimento esterno 2	5	10
Tempi medi di erogazione dei servizi 1	10	10
Tempi medi di erogazione dei servizi 2	10	10
Numero servizi online resi disponibili	20	20
Coinvolgimento dei cittadini	20	20
Progetti rigenerazione beni pubblici in disuso	20	20
<b>Totale</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

Il Rating finale del macro Cittadini del Comune di Marcallo con Casone si colloca nella fascia *Very Good* (da 80 a 100) ottenendo score 90/100. Distanzia notevolmente il Comune di Arconate, che si posiziona in fascia *Weak* con score 46/100 e, maggiormente, il Comune di Casorezzo che si ferma a 25/100 collocandosi in fascia *Poor*, in fondo alla classifica parziale per questo macro. Va detto che lo score finale di Marcallo risulta migliore, rispetto ad una prima valutazione, di seguito al contatto diretto con l'amministrazione comunale. La ragione risiede nel fatto che ben 4 indicatori su 7 analizzano dati che le amministrazioni non sono più tenute a pubblicare per legge (art. 24, c.2 – d.lgs. 33/2013, abrogato dalla L. 97/2016 – Foia):

- 2 indicatori riferiti al **numero di pratiche** “X” evase in un anno;
- 2 indicatori riferiti al monitoraggio dei **tempi medi** di 2 tipologie di servizi “tipici” delle amministrazioni comunali.

Per questa ragione, fondamentale è stata la collaborazione dell'ente che ha fornito dati utili rilevati internamente, ma non più pubblicati sul sito.

Tuttavia, nei primi due indicatori, quelli relativi al numero di pratiche, il Comune di Arconate fa meglio, ottenendo uno score massimo, contro quello medio di Marcallo con Casone, per due ragioni: quantitative e di maggior trasparenza (espone il dato in



e annualmente il “*Bilancio partecipato*”. Si tratta di una puntuale rendicontazione dei risultati conseguiti relativi alle iniziative condivise, selezionate dai cittadini, e poi avviate dall’amministrazione che dimostra un forte orientamento (volontario) all’accountability.

Il tema della **rigenerazione dei beni immobili** a beneficio della comunità viene analizzato attraverso un indicatore che consente di valutare la sensibilità dell’ente a questo argomento. Il Comune di Marcallo, oltre ad aver emanato un Regolamento per disciplinare forme di collaborazione tra cittadini/Amministrazione per la cura dei beni comuni urbani, indica, nella relazione della performance 2017, uno studio di fattibilità per valorizzare un’area del comune ristrutturando anche immobili per realizzare attività sociali.

### Relazione della Performance 2017, pag. 54

Linea programmatica - 14 Programma trasparenza e partecipazione					
Ambito strategico - "Tra il dire e il fare, c'è il ... partecipare"					
Ambito operativo	Durata o Ul-timazione prevista	Stato di attuazione	Azioni intraprese/Risultati ottenuti/Mancata realizzazione	Resp. gestionale	Resp. politico
Attivare un percorso di partecipazione al fine di creare spazi di discussione e nuovi strumenti operativi che consentano ai cittadini di incidere nella definizione di alcune politiche del Comune. Questo nuovo strumento di partecipazione consentirà alla cittadinanza di conoscere e valutare le attività realizzate e i servizi erogati dal Comune, indirizzare alcune scelte gestionali del Comune attraverso la richiesta di nuovi spazi e esprimere il proprio parere in merito alla realizzazione di opere pubbliche di rilevanza sul territorio	2016/2019	In corso		Bognetti	Olivares
Attivare il progetto "Banca del Tempo", dove chi lo desidera mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità a servizio degli altri, richiedendo, in cambio, servizi per un tempo pari a quello che si mette a disposizione (ad esempio lezioni d'inglese, riparazioni domestiche, giardinaggio ecc.)	2017/2019	Studio di fattibilità		Bognetti Ghizzoni Chiodini	Olivares Roma
Approvazione di un regolamento, e la sua successiva attuazione, che disciplini le forme di collaborazione dei cittadini con l'Amministrazione per la cura dei beni comuni urbani	2017	Studio di fattibilità		Bognetti Chiodini	Olivares Roma
Ambito strategico - Partecipazione e amministrazione condivisa					

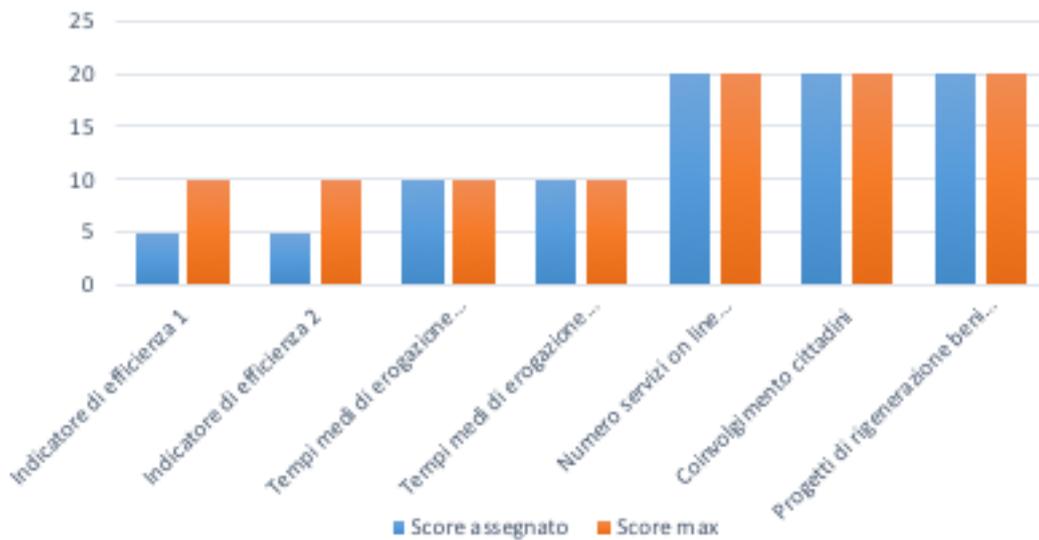
Anche in questo caso, molto utile è stato il confronto con l’amministrazione che ci ha fornito ulteriori elementi di valutazione:

- la realizzazione di spazi in disuso (ex ufficio postale);
- il recupero di vecchi uffici comunali messi a disposizione della scuola di musica comunale per ragazzi;
- la vecchia chiesa S. Marco, riconvertita a beneficio di associazioni che svolgono attività sociale a beneficio di soggetti svantaggiati (*sindaco Olivares*).

Tuttavia, lo score ottenuto dal comune di Marcallo in questo indicatore, era già “alto” di contro a quello “medio” del comune di Arconate, che indica solo la riconversione

dell'ex municipio a liceo, e lo score "zero" del comune di Casorezzo del quale non c'è alcuna traccia di iniziativa realizzata né avviata.

### Punti di forza e di debolezza



### Punti di forza

1. Tempi medi di erogazione dei servizi 1
2. Tempi medi di erogazione dei servizi 2
3. Numero servizi online resi disponibili
4. Coinvolgimento dei cittadini
5. Progetti rigenerazione beni pubblici in disuso

### Punti di debolezza

1. Indicatori di efficienza
2. Tempi medi di erogazione



---

## MACRO AREA 5 – APPALTI E RAPPORTO CON FORNITORI

**Rating Pubblico: PP-**

**Score: 77**

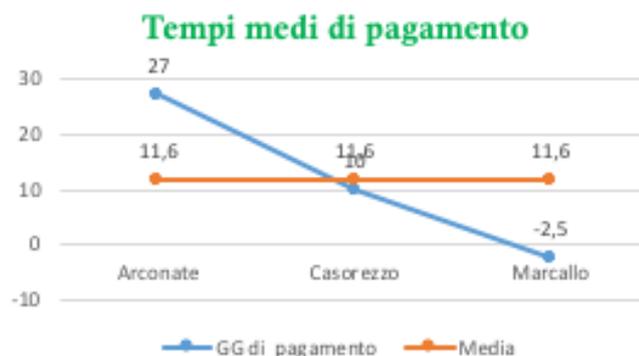
**Classe di Rating: GOOD**

### Indicatori macro-area Appalti e Rapporti con i Fornitori

INDICATORE	Score assegnato	Score max
Percentuale appalti in affidamento diretto sul totale	10	20
Ricorrenza degli aggiudicatari negli appalti per affidamento diretto	16	16
Ricorrenza degli aggiudicatari negli appalti per gara	1	14
Tempi medi di pagamento fornitori	20	20
Correttezza delle gare di appalto	10	10
Adempienza al monitoraggio	20	20
Totale	77	100

Per quanto riguarda i rapporti con le imprese, emergono differenze sostanziali tra i tre comuni messi a confronto: in particolare, Marcallo si qualifica come il comune che **paga** con maggiore puntualità i **fornitori** (addirittura prima dei trenta giorni previsti per legge) e quello che **adempie** maggiormente al **monitoraggio** delle **gare di appalto** della Ragioneria Generale dello Stato (portale Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche).

Il dato sulla **puntualità dei pagamenti**, sostanzialmente ottimale per Marcallo, merita un'attenzione particolare perché si tratta di un aspetto troppo spesso sottovalutato e che, invece, rappresenta due elementi centrali all'interno della gestione di un ente locale: la relazione ente locale – fornitori e la limitazione dei residui passivi: nel primo caso, infatti, è fondamentale per l'impresa poter contare su tempi certi di pagamento per non entrare in sofferenza finanziaria dovendo comunque rispettare scadenze tributarie o analoghe (molti, purtroppo, i casi di fallimenti di impresa dovuti proprio a ingiustificati ritardi di pagamento da parte della PA); nel secondo caso, invece, si tratta di una buona pratica che se applicata in modo continuo e trasversalmente agli impegni di spesa, consente all'ente locale di limitare al minimo la creazione dei residui passivi.

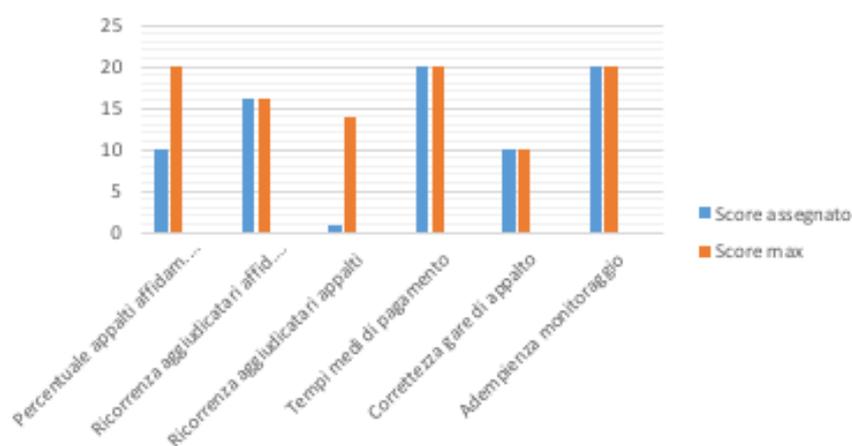


Risultati meno buoni, sempre per Marcallo, per quanto riguarda la ricorrenza degli aggiudicatari nella gare di appalto e l'utilizzo dell'affidamento diretto (dove, tuttavia, non evidenzia alcun impresa ricorrente). L'amministrazione giudica questo dato scontato: in un piccolo comune procedere con l'affidamento diretto è prassi inevitabile, mentre viene posta particolare attenzione ad alternare, per quanto possibile, l'assegnazione dei lavori in capo alle aziende fornitrici.

Nessuna inchiesta relativa ad indagini per corruzione né con riferimento alla gestione delle procedure di appalto, né ad episodi di cattiva amministrazione, a carico del Comune di Marcallo, al pari dei comuni di Arconate e Casorezzo.

Complessivamente il comune di Marcallo in questo macro ottiene score 77 e si colloca in fascia Good PP, seguito da Casorezzo con 64 in fascia Good e, molto distanziato, da Arconate che si ferma in fascia Poor con score 31.

#### Punti di forza e di debolezza



#### Punti di forza

1. adempienza al monitoraggio (molto elevata), tempo di pagamento dei fornitori (al di sotto della soglia nazionale) e ricorrenza dei fornitori negli appalti per affido diretto (non presente);

#### Punti di debolezza

1. ricorrenza appalti per gara (elevata).

## MACRO-AREA 6 – IMPATTO AMBIENTALE

Rating Pubblico: PP-

Score: 66

Classe di Rating: GOOD

### Indicatori macro-area Impatto ambientale

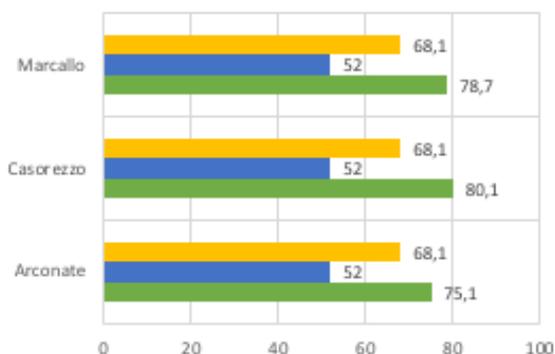
INDICATORE	Score assegnato	Score max
Raccolta differenziata rifiuti	25	25
Autovetture inquinanti circolanti	13	25
Acqua	25	25
Consumo del suolo	3	25
Totale	66	100

Sul fronte ambientale, i tre comuni messi a confronto presentano dati positivi (rispetto ai valori medi regionali) sia per quanto riguarda la raccolta differenziata (superiore al 75%) che relativamente alla dispersione dell'acqua nelle condotte (inferiore al 20%). Negativo, invece, il dato sul consumo del suolo, lontano dalla performance medie regionali (12%).

Tenendo conto di ciò, dal confronto ristretto emergono differenze che, alla fine, forniscono un discreto livello di differenziazione tra i tre enti: lo score più elevato lo ottiene Arconate (78), che si posiziona in fascia Good PP, seguito da Marcallo (66), in fascia Good PP-e, infine, Casorezzo (54) in fascia Satisfactory.

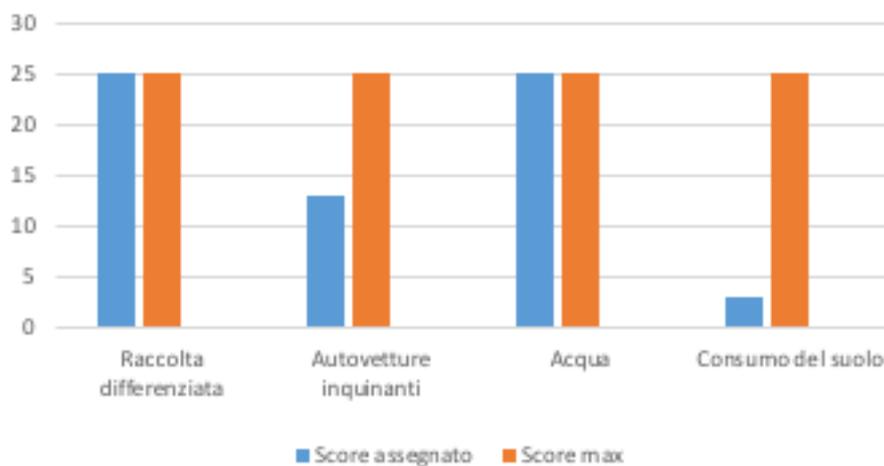
Il dato sulla **raccolta differenziata**, così come quello sui livelli di **dispersione dell'acqua** nelle condutture, meritano sicuramente un supplemento di approfondimento: Marcallo ha raggiunto nel 2016 un livello pari al 78,7%, valore molto al di sopra della media regionale dei comuni lombardi (68,1%) e, più in generale, della media dei comuni italiani (52%); in merito all'acqua, il dato di Marcallo (9,9% di dispersione sull'acqua immessa) è estremamente positivo e molto al di sotto del dato medio regionale (28,7%) e, soprattutto, di quello nazionale (41,4%).

### Raccolta differenziata



---

### Punti di forza e di debolezza



#### Punti di forza

1. raccolta differenziata (molto elevata); dispersione idrica (molto contenuta).

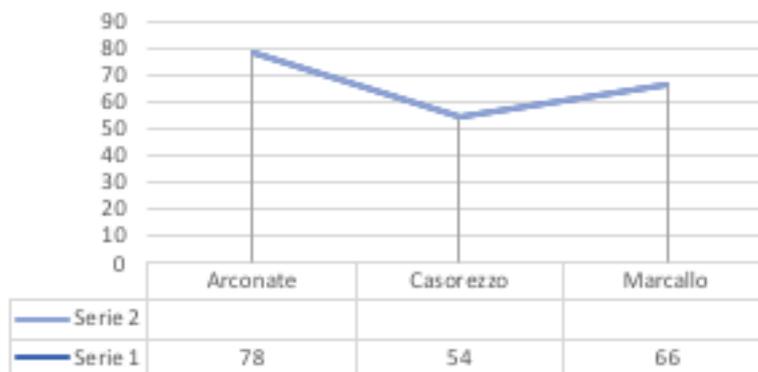
#### Punti di debolezza

1. consumo del suolo (troppo consistente).

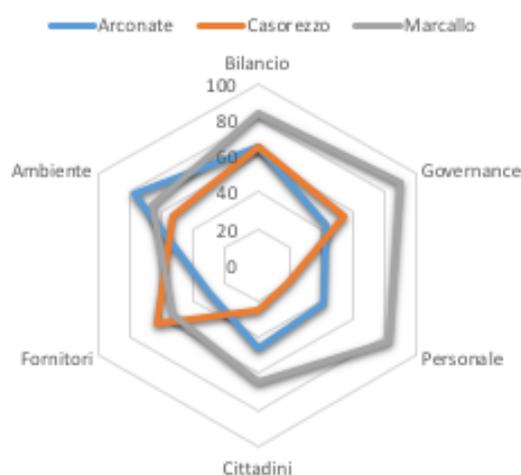
Nonostante lo score del Macro Ambiente penalizzi il comune di Marcallo a causa del valore negativo del consumo del suolo, è importante mettere in evidenza l'impegno dell'amministrazione nei confronti della tutela ambientale. Apprezzabile, (anche se non viene rilevata, né valutata all'interno del Macro Ambiente), è la certificazione ambientale ottenuta di recente dal Comune. E' stata conseguita alla fine di un percorso, avviato volontariamente e durato due anni, all'interno del processo intrapreso con l'adesione all'Agenda 21, volto all'ottenimento della Certificazione Ambientale, secondo la norma UNI EN ISO 14001:2014. Il Sistema di Gestione Ambientale, in miglioramento continuo, garantisce il rispetto degli impatti del comune sul proprio territorio, controlla ed influisce su tutte le attività dirette/indirette che generano impatti, agevolando azioni correttive e lo sviluppo di programmi ambientali.

Il Comune di Marcallo ha aderito, inoltre, al Patto dei Sindaci Integrato per il clima e l'energia; nell'ambito del consueto concorso indetto dall'Alleanza per il Clima, una giuria internazionale ha valutato i progetti presentati secondo i criteri di sostenibilità, effetto moltiplicatore, efficacia della comunicazione, innovazione e coinvolgimento della popolazione. Nel 2018 Marcallo ha ricevuto il prestigioso premio Climate Star per il progetto "Comunità bike-friendly".

## Impatto ambientale



## Rating Pubblico finale per marco



## Rating finale per Macro

Rating Finale	Bilancio	Governance	Gestione del Personale	Servizi e Cittadini	Appalti e Fornitori	Impatto ambientale	Score Totale
Arconate	65	44	42	46	31	78	306
Casorezzo	65	55	19	25	64	54	282
Marcallo	84	91	84	90	77	66	492
Valore medio	71	63	48	54	57	66	360

---

## BIBLIOGRAFIA

- BASSI M., Forum PA, articolo pubblicato il 6/02/2019 <https://www.forumpa.it/tag/competenze-digitali/>
- CAPOROSSI P., “Ne’ smart, né open, intanto città - Rapporto sul Rating Pubblico dei Comuni: valutazione comparata della performance, trasparenza, anti-corrruzione”, Ed. Rubettino, 2018
- CASSESE S., “Maladministration e rimedi”, Società editrice del Foro italiano, 1992
- CASSESE S., “Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni” [Rapporto]. – Roma, Dipartimento per la Funzione Pubblica, 1993.
- CERULLI – IRELLI, “Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative”, saggio tratto dal Volume ASTRID, La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi,
- a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010
- DI MASCIÒ F., “Linee guida sugli obblighi di trasparenza, Indicazioni sugli obblighi di pubblicazione alla luce della revisione apportata dal d.lgs. 97/2016, corredate dalla nuova griglia” - Dossier sulla trasparenza / a cura di: ISTITUTO DI RICERCHE SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; <http://www.irpa.eu/gruppi-aree-ricerca/politica-amministrazione/dossier-trasparenza/dossier-sulla-trasparenza/>.
- FONDAZIONE ETICA, “Rating pubblico del comune di Marcallo con Casone – Report a cura di Giovanna Ciniero, aprile 2019
- HINNA L. – VALOTTI G., “Gestire e valutare le performance nella PA”, Ed. Maggioli, 2010
- MARRA M. [Online], “Valutare la valutazione – Oltre le retoriche e le ambiguità”. Seminario. [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). – 2017. - [http://www.astrid-online.it/static/upload/201/2017\\_12\\_07\\_seminario\\_marra\\_slides.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/201/2017_12_07_seminario_marra_slides.pdf).
- MELIS G., “La burocrazia”, Ed. Il Mulino, 2015. – III ed.
- MELIS G., “La costruzione di una burocrazia unitaria nel XIX secolo” – Articolo pubblicato su: EticaPa. <http://www.eticapa.it/eticapa/guido-melis-la-costruzione-di-una-burocrazia-unitaria-nel-xix-secolo/>
- PAPINI A., “La società dell’informazione. Dall’e-government all’e-democracy” - “Teoria e tecniche della comunicazione pubblica” di ROLANDO S.. - Milano : Etas Lab RCS Libri, 2011.
- TRANSPARENCY International Italia – “Rapporto sulle Relazioni dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione nei capoluoghi di provincia italiani”. A cura di: Civico97, Transparency International Italia
- VANDELLI L., “Etica pubblica e buona amministrazione”, Ed. Franco Angeli, 2009.

# IDENTITÀ E VIOLENZA: LA ROTTA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E NAZIONALE NELLA TUTELA DELLE PERSONE CON ALBINISMO IN AFRICA

Riccardo Severi

**Abstract:** Viviamo in un'epoca in cui i principi sui diritti umani e civili sono sottoposti a difficili prove, ovunque nel mondo. Per superarle e correggere la rotta, non si possono ignorare le involuzioni del diritto in atto in molti Stati nazionali, anche democratici, e un generale indebolimento dell'azione internazionale nel suo efficace e concreto esercizio della tutela delle minoranze contro discriminine e violenza. Le une e l'altro sembrano portare con sé un regresso su scala mondiale della cultura giuridica liberale. In questo scenario, l'introduzione della questione degli Albini in Africa potrebbe apparire una questione marginale, ma non lo è, semmai è poco conosciuta, benché sia una tra le più emblematiche rappresentazioni del discriminine e crimine che subiscono talune minoranze nell'indifferenza dell'opinione pubblica mondiale, a conferma del persistente divario tra affermazioni di principio sui Diritti fondamentali delle persone e concreta difesa e affermazione degli stessi.

*We live in a time when Human and Civil Rights principles are subjected to significant challenges worldwide. To overcome them and to correct the route, it can't be ignored the involution of the Law in place in many Nations, even those democratic, and an overall weakening of the international action in its effective and concrete exercise of the protection of minorities against discrimination and violence. Both seem to carry out a decline in liberal legal culture at global level. In this framework, the introduction of the issue of Persons with Albinism (PWA) in Africa may appear as a marginal issue. Yet it is not, despite it being little known and although it is one of the most emblematic representation of the discrimination and crime of which People with Albinism are victims in the indifference of world public opinion, confirming the persistent gap between the statement of principles related to fundamental rights of people and concrete actions to affirm them.*

**Parole chiave:** Persone con Albinismo, Disabilità, Diritti Umani, Associazioni a tutela dei Diritti degli albini, Cooperazione Internazionale, ONU, UE, UA, *International Albinism Awareness Day*, Regno di eSwatini.

**Sommario:** 1. Introduzione. Il Terrorismo identitario – 2. ONU, UE, Unione Africana sulla questione degli Albini – 3. Giustizia per gli Albini: il ruolo delle élite africane – 4. Le Costituzioni, le leggi e il protagonismo degli Albini. Il caso del Regno di eSwatini – 5. Voci nel Mondo – 6. Una globalizzazione rassicurante fondata sui diritti umani.

---

# 1. Introduzione. Il Terrorismo identitario

Nel 2016 Amartya Sen scriveva: *“Odi settari attivamente incoraggiati possono diffondersi in un lampo, come abbiamo visto recentemente nel Kosovo, in Bosnia, in Ruanda, a Timor, in Israele, in Palestina, in Sudan e in molte altre parti del mondo. Con una adeguata dose di istigazione, un sentimento di identità con un gruppo di persone può essere trasformato in un’arma potentissima per esercitare violenza su un altro gruppo”*<sup>1</sup>. Proseguiva ricordando che *“l’identità può anche uccidere, uccidere con trasporto”*<sup>2</sup>. Gli odi settari sono continuati anche dopo il 2016 e con gli odi la pratica della violenza, fisica, sociale ed economica. Questo maestro del pensiero contemporaneo non si limita alle analisi di ciò che accade nel mondo contemporaneo con riferimento ai falsi e velenosi processi di revanscismo identitario in atto, ma parte dalle analisi sul tema attualissimo della identità e della violenza per *“correggere la rotta”*, fornendo buone ragioni a chi vuole opporsi a questo genere di *“terrorismo identitario”*, diffuso su scala planetaria come, ad esempio, *“il conflitto inventato”* tra civiltà dell’Occidente e Islam, e in ambiti geografici più circoscritti, locali ed etnici, come la discriminazione e persecuzione di minoranze etniche, linguistiche, o come nel caso degli albinati in Africa basate sul rifiuto del loro essere biologicamente diversi, *“Sono bianchi in Africa, sono gli ultimi degli ultimi”*<sup>3</sup>. Dal sito [www.ombrabianca.com](http://www.ombrabianca.com) possiamo leggere: *“Ecco in sintesi la condizione dei bambini albinati in Africa. Storie di razzismo e superstizione, che lo scrittore Cristiano Gentili ha raccolto in un libro ‘Ombra Bianca’<sup>4</sup>, lanciando una campagna di sensibilizzazione mediatica di cui Papa Francesco è il primo testimonial d’eccezione. Il papa si è prestato a diventare speaker per un giorno, pronunciando parole in difesa degli albinati africani”*<sup>5</sup>. Vittime di razzismo e superstizioni, gli albinati d’Africa sono oggetto di violenze estreme: mutilati, seviziati e assassinati. *“Veri e propri emarginati sociali, la loro speranza di vita non supera i 30 anni, anche a causa del sole equatoriale. Sono costretti a vivere in condizioni di estrema povertà, nascosti, poiché il loro valore sta nelle loro ossa, nella loro pelle, nei loro organi. In tutto il mondo, è affetta da Albinismo una persona su 20 mila. In Africa le cose cambiano di parecchio, dal momento che nasce albino un bambino su mille”*<sup>6</sup>. Viviamo in un’epoca in cui i principi sui diritti umani e civili sono sottoposti a difficili prove, ovunque nel mondo. Per superarle e correggere la rotta, come incita Amartya Sen, non si possono ignorare le involuzioni del diritto in atto in molti Stati

---

<sup>1</sup> *Identità e Violenza*, Amartya Sen, Ed. Laterza, 2006

<sup>2</sup> *Ibidem*

<sup>3</sup> *Ibidem*

<sup>4</sup> *Ombra Bianca*, Cristiano Gentili, Ed. Ota Benga, 2013

<sup>5</sup> *E il Pontefice aiuta gli albinati africani. Vatican Insider - Inchieste e interviste*, Cristiano Gentili, La Stampa, 8 dicembre 2013

<sup>6</sup> *Da Grosseto alla Tanzania nel lager dei bimbi albinati ripudiati dalle famiglie*, Elisabetta Giorgi, Il Tirreno, 17 luglio 2011

---

nazionali, anche democratici, e un generale indebolimento dell'azione internazionale nel suo efficace e concreto esercizio della tutela delle minoranze contro discriminazione e violenza. Le une e l'altro sembrano portare con sé un regresso su scala mondiale della cultura giuridica liberale.

*“Osservando le più recenti trasformazioni (che attengono al rischio delle garanzie della persona, ndr) viene da porsi la domanda se l'evoluzione del diritto nel prossimo futuro terrà ancora come propria base, almeno per quel che riguarda le affermazioni di principio, le fondamenta del moderno Stato di diritto, vale a dire il riconoscimento dei diritti fondamentali e inalienabili della persona e l'uguaglianza di tutti di fronte alla legge; o se, invece, altri punti di riferimento sostituiranno quelli solennemente rilanciati alla fine della seconda guerra mondiale, punti di riferimento che spingano nuovamente la società verso un'organizzazione basata sul discriminazione e sulla separatezza, che così faticosamente e incompiutamente si è cercato di superare nella seconda metà del secolo scorso”<sup>7</sup>.*

In questo scenario, l'introduzione della questione degli albi in Africa potrebbe apparire una questione marginale, ma non lo è, semmai è poco conosciuta, benché sia una tra le più emblematiche rappresentazioni del discriminazione e crimine che subiscono talune minoranze nell'indifferenza dell'opinione pubblica mondiale, a conferma del persistente divario tra affermazioni di principio sui Diritti fondamentali delle persone e concreta difesa e affermazione degli stessi. Cosa non nuova anche a livello generale, sia nel dibattito teorico che nella realtà. *“L'universalità dei diritti umani è spesso messa in discussione da discrepanze interpretative e difformità attuative da parte degli Stati”<sup>8</sup>. “Non c'è niente di sacro negli esseri umani – sostiene Michael Ignatieff –, niente a cui spetti di diritto venerazione e rispetto incondizionato”<sup>9</sup>.*

I diritti umani rappresenterebbero dei diritti storicamente relativi, mutano con il mutare delle condizioni storiche; confrontando passato e presente, basti pensare al diritto alla vita, solo oggi considerato sacro, e al no alla pena di morte ma tuttora in vigore in Paesi democratici, o alla protezione dell'ambiente e degli animali, in passato ignorata, diventato tema centrale della politica mondiale. Al momento, va preso atto che il consenso degli Stati, attraverso i Trattati, è l'unico fondamento certo dell'Universalità dei diritti; la *real politik* ci porta a dire che è comunque un buon viatico per l'auspicata prospettiva di una definitiva attuazione. Tra le più gravi violazioni dei diritti dell'Uomo – genocidio, discriminazione razziale, trattamenti inumani e degradanti, violazione del diritto dei popoli all'autodeterminazione –, c'è anche la persecuzione degli Albi in Africa.

---

<sup>7</sup> EncycloMedia online, <http://emp.encyclomedia.it/>, Storia della Civiltà Europea ideata e diretta da Umberto Eco

<sup>8</sup> Il mito dell'universalità dei diritti umani, “Panta Rei”, [gaspareserra.blogspot.com](http://gaspareserra.blogspot.com), Gaspare Serra

<sup>9</sup> Human Rights as Politics and Idolatry, Michael Ignatieff, Princeton University Press, 2001

---

## 2. ONU, UE, Unione Africana sulla questione degli Albini

L'Albinismo in Africa è un fenomeno antico di sopravvivenza contro un vasta e crudele storia di discriminazione sociale e di atroci atti di violenze, dalle mutilazioni fisiche al traffico di esseri umani.

L'importanza della spesso tragica condizione di vita degli albini sta nei numeri delle vittime, donne e bambini, e nei numerosissimi casi non segnalati a causa delle condizioni spesso di emarginazione sociale e territoriale della popolazione affetta da Albinismo. *“Dal 2006, oltre 600 attacchi e altre violazioni dei diritti umani contro persone con Albinismo sono stati segnalati in 28 paesi dell’Africa sub-sahariana. Date le dimensioni relativamente ridotte della popolazione di persone con Albinismo e la loro estrema visibilità in questo contesto, tali numeri si traducono in una grave minaccia al loro diritto alla vita. Inoltre, quei numeri rappresentano solo i casi che sono stati segnalati; si ritiene che molti altri casi non vengano segnalati, in particolare a causa dell’assenza di meccanismi di monitoraggio”*<sup>10</sup>. Tragicità che non risparmia l’efferatezza delle forme di violenza: per uno scherzo della natura nascono bianchi anziché neri, anzi ‘bianchissimi’ poiché colpiti da una anomalia congenita dovuta a una mancanza di pigmentazione (melanina) nei capelli, nella pelle e negli occhi, con gravi difficoltà visive e un alto rischio di contrarre tumori della pelle. I ‘bianchissimi’ dell’Africa sono perseguitati, mutilati e uccisi perché si crede che i loro arti, le mani e i genitali portino ricchezza e fertilità. Donne e ragazze vengono violentate nella convinzione che abusare di esse sia una cura per le malattie, prima fra tutte l’AIDS. Oppure, all’opposto, gli albini sono considerati una “maledizione”, una forma di punizione degli dei pagani o degli antenati per qualcosa di sbagliato fatto dai genitori. È credenza diffusa inoltre che gli albini non muoiano e non possano essere mai sepolti, ma ‘scompaiano’ essendo una sorta di fantasmi<sup>11</sup>. Gli albini sono ammazzati soprattutto durante le elezioni politiche o amministrative/ locali, in quanto uccidere un albino sotto elezioni porta fortuna e successo, con l’ulteriore agghiacciante pensiero che il committente degli assassinii sarebbe proprio chi è candidato a sedere in parlamento o a ricoprire un ruolo apicale nelle pubbliche amministrazioni.

La questione implica, pertanto, una presa di coscienza valoriale, che investe il tema dei diritti umani, e induce a sollecitare un doveroso e più coraggioso impegno internazionale per la tutela di una popolazione che continua ad essere discriminata

---

<sup>10</sup> *Report of the Independent Expert on the enjoyment of human rights by persons with albinism on the Regional Action Plan on Albinism in Africa (2017–2021), A/HRC/37/57/Add.3*, United Nations, Human Rights Council, 19 December 2017

<sup>11</sup> Una campagna di sensibilizzazione dal titolo *“People with Albinism. No ghosts but human beings”* è stata lanciata via web dalle United Nations - Human Rights Office of the High Commissioner, <http://albinism.ohchr.org/stories.html>

---

e violentata. Quel dovere e quel coraggio che si sono mostrati finora insufficienti, malgrado negli ultimi cinque anni sia cresciuta l'attenzione dell'ONU, con risoluzioni, iniziative e indicando nel 2014, con effetto ogni anno il 13 giugno a partire dal 2015, la Giornata Internazionale di Sensibilizzazione sull'Albinismo, l'*International Albinism Awareness Day*<sup>12</sup> e invitando tutti gli Stati membri a livello internazionale, regionale e locale, a commemorare ogni anno la Giornata. Lo scopo principale della celebrazione è quello di creare consapevolezza su questioni che interessano la comunità delle persone con Albinismo nella loro vita sociale. Dall'Unione Europea, portavoce del dramma degli albi e particolarmente sensibile si è rivelato l'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, l'italiana Federica Mogherini, che si è fatta promotrice di risoluzioni di denuncia e di impegno: *“L'UE continuerà ad agire contro qualsiasi forma di persecuzione nei confronti delle Persone con Albinismo. Speriamo che la proclamazione della Giornata internazionale di sensibilizzazione sull'Albinismo e la recente nomina dell'Esperto Indipendente delle Nazioni Unite su questo tema, che l'UE ha fortemente sostenuto, contribuirà ad aumentare l'attenzione sulla discriminazione, la stigmatizzazione e la violenza contro le persone con Albinismo in tutto il mondo”*<sup>13</sup>. La più significativa e organica presa di posizione è la Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2016 sulla situazione delle persone affette da Albinismo in Africa<sup>14</sup>, che riassume qui di seguito nei suoi contenuti essenziali, assai utili ad inquadrare l'argomento e comprendere quali possono essere i percorsi risolutivi.

Il Parlamento Europeo fa una lunga premessa, secondo il linguaggio amministrativo del “visto/vista”, prima del dispositivo della Risoluzione. Nella premessa sono richiamati tra gli altri: le uccisioni degli albi in Tanzania; il comunicato stampa della UE e la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla Giornata Internazionale di Sensibilizzazione sull'Albinismo; la Risoluzione 263 della Commissione Africana per i diritti dell'Uomo e dei Popoli, del 5 novembre 2013, sulla prevenzione degli attacchi e della discriminazione nei confronti delle persone affette da Albinismo; la risoluzione 23/13 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite; la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità; la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 18 dicembre 1992, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, l'accordo di partenariato di Cotonou.

Prosegue poi con quindici “considerando”, tra cui; che l'Albinismo è un'anomalia

---

<sup>12</sup> *Resolution A/RES/69/170*, General Assembly, United Nations, 12 February 2015

<sup>13</sup> EU-HRVP Federica Mogherini, European Parliament, 5 November 2015

<sup>14</sup> Risoluzione (2016/2807(RSP))

---

congenita che colpisce circa una persona su 20.000 in tutto il mondo; che il tasso di incidenza è molto più elevato nei Paesi sub-sahariani e che in Tanzania, Malawi e Burundi si registra una delle più alte concentrazioni di persone affette da Albinismo; che gli osservatori dei diritti umani hanno registrato 448 attacchi contro persone affette da Albinismo in 25 Paesi africani solo nel 2015; che è altamente probabile che tali cifre sottostimino il numero reale di attacchi in quanto le autorità non monitorano e documentano in maniera sistematica tali reati o non dispongono delle capacità e delle risorse necessarie per condurre indagini approfondite; che la minaccia principale alle persone affette da Albinismo in Africa proviene dalle diffuse superstizioni e credenze erranee in merito alla loro condizione, compreso il mito secondo cui gli albi disporrebbero di poteri magici, e che ciò si traduce in periodici casi di uccisione di persone albine da parte di bande criminali e trafficanti interessati alle loro parti del corpo, che si crede portino fortuna e salute; che in diversi Paesi le tombe di persone affette da Albinismo sono state aperte e le loro ossa o parti anatomiche sono state rubate; che in Malawi, dove, secondo le stime, vivono 10.000 persone affette da Albinismo, le forze di polizia hanno segnalato 69 attacchi dal novembre 2014, di cui 18 omicidi; che nell'aprile 2016 sono state uccise quattro persone, compreso un bambino di due anni, il che ha portato le autorità a dichiarare gli albi come una "specie a rischio"; che il presidente del Malawi, Peter Mutharika, ha condannato pubblicamente la recente ondata di attacchi; che, oltre che in Malawi, sono stati segnalati attacchi contro persone affette da Albinismo in diversi altri Paesi dell'Africa orientale; che le donne e i bambini affetti da Albinismo sono particolarmente vulnerabili all'esclusione sociale; che le donne albine sono spesso vittime di violenza sessuale, a causa della diffusa credenza che un rapporto sessuale con una donna affetta da Albinismo possa guarire dall'HIV/AIDS, e che le donne che danno alla luce bambini albi vengono rifiutate e discriminate sul lavoro; che i bambini costituiscono buona parte delle vittime di attacchi rituali e sono ad alto rischio di abbandono; che la paura degli attacchi ha determinato l'impossibilità per i bambini in età scolare di esercitare il loro diritto all'istruzione; che il governo della Tanzania si è impegnato in un'azione seria e concreta per affrontare la stregoneria nel Paese, che prevede, tra l'altro, la sospensione delle licenze dei guaritori tradizionali e numerosi arresti di sciamani; che il presidente della Tanzania ha nominato il primo deputato al parlamento affetto da Albinismo nel 2008 e il primo viceministro albino nel dicembre 2015; che, nonostante la crescente visibilità internazionale e l'adozione di nuove leggi nei paesi interessati, il numero di azioni giudiziarie e condanne rimane estremamente limitato e in molti paesi africani continuano ad essere perpetrati crimini e torture nella più totale impunità; che la discriminazione, le vessazioni e la stigmatizzazione nei confronti delle persone affette da Albinismo ha portato centinaia di persone a fuggire e a riparare in rifugi temporanei; che tale situazione ha determinato una maggiore precarietà e insicurezza per gli albi, limitando il loro accesso a servizi di base come l'assistenza sanitaria e l'istruzione, le loro opportunità di lavoro e la loro partecipazione alla società; che tale discriminazione può causare traumi e problemi psicosociali che permangono

---

per tutta la vita e provoca grandi apprensioni e timori all'interno della comunità albina; che le persone affette da Albinismo, di norma, incontrano maggiori difficoltà nell'accedere a cure mediche adeguate, comprese le misure preventive per il cancro della pelle; che nel giugno 2016, a Dar es Salaam, le Nazioni Unite hanno patrocinato il primo Forum regionale che si sia mai tenuto per l'azione sull'Albinismo in Africa, con la partecipazione di 26 paesi africani, durante il quale è stata stabilita una tabella di marcia relativa a misure specifiche, semplici ed efficaci per combattere le violazioni dei diritti umani contro le persone affette da Albinismo<sup>15</sup>; che l'UE ha organizzato campagne di sensibilizzazione sull'argomento e ha dato sostegno all'impegno delle organizzazioni della società civile e agli sforzi di sviluppo delle capacità delle autorità locali nella lotta contro le uccisioni delle persone albine.

Infine, le principali raccomandazioni e indicazioni della Risoluzione sono: 1) la responsabilità primaria di uno Stato è di proteggere i propri cittadini, compresi i gruppi vulnerabili, e sollecita il governo del Malawi e le autorità di tutti i paesi interessati ad adottare tutte le misure necessarie per eliminare ogni forma di violenza e di discriminazione contro le persone albine e a tutelare la dignità, i diritti umani e il benessere loro e dei loro familiari; 2) esorta le autorità del Malawi - nel giugno 2016 il Paese dove più acuto era il dramma degli albini - a porre fine all'impunità e a cercare con urgenza sostegno internazionale per procedere a indagini imparziali ed efficaci in merito a tutti gli attacchi segnalati contro persone albine, affinché i responsabili siano consegnati alla giustizia e rispondano delle loro azioni; 3) accoglie con favore la dichiarazione del presidente Peter Mutharika, che condanna gli attacchi e chiede ai servizi di sicurezza di fornire la massima protezione alle persone affette da Albinismo; mette tuttavia in guardia contro un'eventuale escalation e ricorda che l'istigazione all'odio e la violenza non possono essere la risposta all'attuale discriminazione ai danni delle persone affette da Albinismo; condanna in particolare qualsiasi tentativo individuale di farsi giustizia da sé; 4) invita il governo del Malawi a rispondere in modo più efficace alle esigenze mediche, psicologiche e sociali delle persone albine, garantendo loro parità di accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione, nel quadro delle politiche di inclusione; 5) accoglie con favore il Piano di risposta nazionale del Malawi, del marzo 2015, che mira a sensibilizzare l'opinione pubblica, aumentare la sicurezza interna e migliorare il monitoraggio dei diritti umani, l'amministrazione della giustizia e la legislazione, nonché a consentire l'emancipazione delle persone affette da Albinismo; invita il governo del Malawi ad attuare il piano d'azione in cinque punti e chiede che a questo progetto siano destinate maggiori risorse; 6) accoglie con favore gli sforzi profusi dal governo della Tanzania per combattere le discriminazioni contro le persone albine e la sua decisione di dichiarare illegali le pratiche di stregoneria nel tentativo

---

<sup>15</sup> *Action on Albinism in Africa Consultative Forum, Outcome Report, United Nations Independent Expert Persons with Albinism, Dar es Salam, 17-19 June 2016, <https://www.obchr.org/EN/Issues/Albinism/Pages/AlbinismInAfrica.aspx>*

---

di fermare le uccisioni di persone albine, riconoscendo nel contempo che sono troppo pochi i casi portati dinanzi alla giustizia; invita i governi dei Paesi coinvolti a modificare le leggi vigenti in modo che riflettano la gravità dei reati contro le persone affette da Albinismo; 7) ritiene necessario compiere maggiori sforzi per affrontare le cause alla radice di tali discriminazioni e violenze attraverso campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica; sottolinea il ruolo fondamentale delle autorità locali e delle organizzazioni della società civile nella promozione dei diritti delle persone affette da Albinismo, informando e sensibilizzando la popolazione e sfatando i miti e i pregiudizi sull'Albinismo; 8) insiste sul fatto che tutte le vittime, in primo luogo donne e bambini affetti da Albinismo, che li rendono più esposti alla povertà, all'insicurezza e all'isolamento, dovrebbero avere accesso a cure mediche e psicologiche adeguate e che dovrebbero essere messe in atto politiche intese a facilitarne la reintegrazione nelle rispettive comunità; 9) invita le autorità dei Paesi interessati, in cooperazione con i loro partner internazionali e regionali, a impegnarsi ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire e contrastare il commercio illegale di parti anatomiche di persone albine, a riesaminare casi sospetti di saccheggio di tombe, a rintracciare e identificare l'origine della domanda di tali parti anatomiche e a consegnare alla giustizia i "cacciatori di albi"; 10) ritiene che i pubblici ministeri, gli inquirenti e il personale di polizia dovrebbero ricevere una formazione specifica che li doti delle conoscenze necessarie per gestire i casi che coinvolgono persone affette da Albinismo; 11) sottolinea la necessità di garantire alle persone affette da Albinismo l'accesso all'assistenza sanitaria, in particolare nelle zone rurali e periferiche; ritiene che gli operatori sanitari dovrebbero ricevere una formazione che li sensibilizzi sull'Albinismo; 12) sollecita una migliore formazione degli insegnanti e delle amministrazioni scolastiche sull'Albinismo e chiede alle autorità di agevolare l'accessibilità e la fruizione dell'istruzione per le persone albine; 13) accoglie con favore l'istituzione nel 2015, da parte del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, della posizione di esperto indipendente sull'esercizio dei diritti umani da parte delle persone affette da Albinismo e il successivo avvio del primo forum regionale per l'azione sull'Albinismo in Africa che ha avuto luogo dal 17 al 19 giugno 2016 a Dar el Salaam; 14) invita l'UE e i suoi Stati membri a continuare a impegnarsi con i paesi interessati al fine di sostenere efficacemente gli sforzi volti all'elaborazione di politiche che affrontino la questione delle esigenze specifiche e dei diritti degli albi, sulla base dei principi della non discriminazione e dell'inclusione sociale, fornendo l'assistenza finanziaria e tecnica necessaria; 15) incoraggia tutti gli Stati membri a condividere le migliori pratiche in materia di tutela e promozione dei diritti delle persone affette da Albinismo e invita l'UE a monitorare attentamente la situazione dei diritti umani delle persone con Albinismo in Africa, in particolare mediante relazioni periodiche e attività di verifica da parte delle sue delegazioni, e a continuare a promuovere miglioramenti significativi per quanto riguarda la loro protezione e integrazione sociale; 16) incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica

---

di sicurezza, al governo e al parlamento del Malawi e della Tanzania, all'Unione africana e al Segretario generale delle Nazioni Unite.

*“Gli africani devono lavorare per una maggiore integrazione e per una maggiore sicurezza della popolazione albina. È l'appello lanciato dal primo forum regionale promosso dalle Nazioni Unite sul tema dell'Albinismo in Africa che si è tenuto a Dar es Salaam, in Tanzania, nei giorni scorsi. Il forum è stato organizzato con l'obiettivo specifico di sviluppare misure per affrontare gli attacchi e le discriminazioni di cui sono oggetto gli albi. «Nel corso del forum è stato molto impressionante sentire le testimonianze di persone che rappresentavano ventinove Paesi del continente. Hanno parlato delle sfide comuni, delle priorità e, molto importante, dello sviluppo di un piano d'azione comune», ha detto il coordinatore dell'evento, Alvaro Rodriguez<sup>16</sup>, UN Resident Coordinator nella Repubblica Unita di Tanzania.*

- Alla luce di quanto emerge dalle più recenti iniziative ONU, UE, Unione africana, possiamo senz'altro dire che vanno giudicate positivamente, purché si abbia chiaro (chiarezza suffragata dai risultati finora ottenuti), che l'efficacia delle Risoluzioni internazionali è tuttora lontana dal raggiungere il sostenibile traguardo della tutela delle persone affette da Albinismo in Africa, in quanto resta forte il gap tra l'irrisolto dramma e l'ancor troppo debole sforzo sia internazionale che dei singoli Paesi africani nell'affrontarlo e risolverlo. Più in generale, sui diritti umani c'è un ritardo globale: l'obiettivo numero 16 dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite, declinato in un ideale quanto imprescindibile tritico – pace, giustizia e istituzioni forti – *“è una meta, ancor più che una tappa, volta alla promozione di società pacifiche ed inclusive per uno sviluppo sostenibile, che si propone di perseguire nella concretezza l'ideale di un accesso universale alla giustizia nonché a dare vita a istituzioni responsabili ed efficaci a tutti i livelli”<sup>17</sup>.*
- Concorre a mantenere il gap anche l'inadeguata attenzione del sistema informativo internazionale, malgrado in questi ultimi anni vi sia stato un incremento di *news* e di fonti informative che hanno in qualche modo dato maggiore visibilità al dramma degli albi in Africa, soprattutto sotto forma di grida di condanna e di amplificazione degli appelli lanciati dalle organizzazioni onusiane, europee e africane. Al momento, tuttavia, non si può dire sia stato raggiunto il livello minimo indispensabile di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica mondiale. Rimane, nei fatti, una questione circoscritta ai cooperatori internazionali e, tutt'al più, ad un pubblico di nicchia sensibile ai diritti umani e alle loro violazioni in varie parti del mondo.

Tenendo conto, perciò, dell'attuale “quantità e qualità” informativa, qualunque contributo informativo e di approfondimento sul dramma degli albi, ogni canale/veicolo mediatico, foss'anche in una rivista accademica, come è la “Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management” (Collana Editoriale), concorre a guadagnare

---

<sup>16</sup> *AfricaNews*, [www.africarivista.it](http://www.africarivista.it), 21 Giugno 2016

<sup>17</sup> *Obiettivi Onu. Sui diritti umani ritardo globale*, Andrea Di Turi, *Avvenire*, 13 giugno 2017

---

metro dopo metro nel cammino di avvicinamento agli esiti positivi che pongano fine all'orrore della persecuzione degli albinisti in Africa. In tal senso, qui mi occupo della loro discriminazione/persecuzione non dal punto di vista morale (benché la coscienza inorridisca) ma dal punto di vista del *diritto*. “*Lo studio del diritto e della società può essere definito, approssimativamente, come lo studio dei rapporti esistenti tra gli ordinamenti giuridici e i più ampi sistemi in cui questi sono inseriti. Detto in altri termini, si tratta di uno studio del diritto compiuto dall'esterno, ossia dal punto di vista di altre discipline - in particolare le scienze sociali: scienza politica, psicologia, antropologia, economia*”<sup>18</sup>. E Norberto Bobbio attualizza la teoria giuridica con parole chiare sulla relazione diritto-società in tema di diritti umani: “*Dal punto di vista della filosofia della storia, l'attuale dibattito sempre più ampio, sempre più intenso, sui diritti dell'uomo, tanto ampio da aver ormai coinvolto tutti i popoli della terra, tanto intenso da essere messo all'ordine del giorno delle più autorevoli assise internazionali, può essere interpretato come un 'segno premonitore' (signum prognosticum) del progresso morale dell'umanità*”<sup>19</sup>. Al tempo stesso, ha esplicitamente riconosciuto l'impossibilità di rinvenire un “*fondamento assoluto*”<sup>20</sup> dei diritti dell'uomo o diritti fondamentali. È l'approccio socio-giuridico a cui faccio riferimento.

## **2. Giustizia per gli Albinisti: il ruolo delle élite africane**

Preso atto che niente e nessuno più delle persone affette da Albinismo rientra nella classificazione di A. Sen della “*identità che uccide, uccide con trasporto*”<sup>21</sup>, in quanto vittime di pregiudizio e superstizione, va subito sottolineato che c'è qualcosa di più e di non meno importante da capire se si vogliono fare passi in avanti nella tutela sociale e giuridica dei loro diritti umani e civili laddove il dramma si consuma. E questo “*qualcosa in più*” è il nesso tra diritto e società, che consente di cogliere la differenza tra la storia dell'Occidente e la recente e contemporanea storia dei Paesi africani. Balza in modo del tutto evidente, con riferimento a questi ultimi, che la produzione legislativa nazionale sui diritti umani e civili non segue e registra, come di norma è avvenuto e avviene nei Paesi occidentali, il cambiamento di fatto già concretizzatosi nei rapporti sociali, nel mutamento dei costumi, in quella che chiamiamo “*costituzione materiale*”. Nei Paesi africani, l'introduzione di leggi nazionali

---

<sup>18</sup> *EncycloMedia online*, <http://emp.encyclomedia.it/>, *Storia della Civiltà Europea* ideata e diretta da Umberto Eco

<sup>19</sup> *Italia civile. Ritratti e testimonianze*, Norberto Bobbio, Ed. Passigli, 1994

<sup>20</sup> *L'età dei diritti*, Norberto Bobbio, Einaudi, 2005

<sup>21</sup> *Ibidem*

---

a tutela dei diritti umani e civili è per lo più frutto di élite africane nazionali al potere, che hanno nei loro curricula studi all'estero, formazione universitaria e relazioni con il resto del Mondo e che frequentano d'abitudine ambienti e organizzazioni internazionali. Per questa loro "cultura", la gran parte di queste élite anticipano, o si forzano di farlo, il cambiamento sociale in un contesto di prevalente arretratezza sociale e culturale, rimuovendo (o provando a rimuovere) usanze, superstizioni, pregiudizi, stregonerie ancora fortemente presenti e diffuse nelle tradizioni animiste e tribali delle aree rurali dei loro rispettivi Paesi. In buona sostanza, si fanno promotrici di leggi e misure amministrative "progressiste" che di per sé possono e devono servire da spinta a superare le più nefaste arretratezze, come quelle da cui derivano le atrocità di cui sono vittime la popolazione con Albinismo e, al tempo stesso, ad orientare la società civile in via di sviluppo i mezzi di comunicazione e gli *stakeholders* locali – governo, parlamento, ordinamento giudiziario, polizia, scuola, sanità, altre istituzioni nazionali e locali, associazioni – verso il riconoscimento dei diritti delle persone e delle comunità, incluse quelle comunemente dette in gergo internazionale "vulnerabili".

Può servire a descrivere la condizione in cui vivono gli albinici, attingere a materiali documentali che ci fanno comprendere in sintesi la gravità della persecuzione.

Nel continente nero la diversità è diventata motivo di segregazione e persecuzione della comunità albina, soprattutto in Paesi in cui le antiche credenze sciamaniche sono a volte più radicate delle spiegazioni mediche. L'Albinismo viene visto come un castigo divino dai guaritori e dai medici stessi, una grave e perversa declinazione dell'ignoranza che porta conseguentemente a persecuzione: la medicina viene sostituita da superstizioni e stregoneria.

Amnesty International ha dichiarato che la gravità della situazione è aumentata nella zona africana dei Grandi Laghi, in particolare in Malawi, dove vivono 10.000 persone affette da Albinismo. Tra queste almeno 7.000 vivono con la costante paura di essere uccise o vendute da conoscenti, o addirittura da membri interni al gruppo familiare, allettati dall'alto valore monetario del corpo degli albinici. Si è sviluppato un mercato nero della stregoneria dove vengono venduti a caro prezzo i bambini e le donne affette da Albinismo in una macabra compravendita sviluppatasi anche a causa dell'ulteriore credenza che le ossa degli albinici contengano oro<sup>22</sup>.

Ma l'indagine documentale serve anche a cogliere e ad apprezzare quanto di buono e di nuovo sta succedendo nei Paesi africani esposti al dramma degli albinici.

---

<sup>22</sup> *Essere albinici in Africa: discriminazione tribale e compravendita di vite umane In Africa & Medio OrienteMondo*, Elena Buzzo, Report di Amnesty International, giugno 2016

---

### 3. Le Costituzioni, le leggi e il protagonismo degli Albini. Il caso del Regno di eSwatini.

Come abbiamo visto nella Risoluzione del Parlamento dell'Unione Europea<sup>23</sup> e al primo Forum Regionale delle Nazioni Unite<sup>24</sup>, vengono spesso citati Paesi dove il censimento della popolazione albina fornisce le percentuali più alte, come Malawi, la Tanzania, lo Zimbabwe, la Nigeria e dove è più acuto il dramma, ma anche dove sono in corso esemplari esperienze in materia dei diritti, come nel caso di alcune Costituzioni.

La Costituzione del Malawi, ad esempio, garantisce diritti alle persone albine come a tutti gli altri malawiani e nel capitolo quarto della Carta dei Diritti ne proibisce la discriminazione: *“La discriminazione di persone è proibita in ogni forma e, secondo la legge, è garantita a tutti eguale e puntuale protezione contro discriminazioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, contro le discriminazioni politiche o d’opinione, di nazionalità, etnia o origine sociale, disabilità, prezzo, ceto e ogni altra condizione”* e specifica *“Ogni forma di esclusione di persone affette da Albinismo sarà quindi considerata illegale secondo le basi della Costituzione”*. Nonostante la legge sia chiara, la sua applicazione è meno ferrea e non mancano casi anche recenti di gravi discriminazioni e violazioni dei diritti umani nei confronti della comunità albina. Amnesty International ha denunciato l’incapacità del governo e della polizia di arginare e debellare questa discriminazione violenta. Ha inoltre riportato i livelli preoccupanti raggiunti nel mese di aprile del 2016 con 4 persone uccise, tra cui l’omicidio di un bambino di 2 anni di cui è stato arrestato il padre. Questo tipo di discriminazioni, crudeli e macabre, sono dovute all’ignoranza della popolazione non albina, che lascia spazio ad antiche credenze, inesistenti negli altri Paesi della stessa Africa. Inoltre, la possibilità di guadagnare dalla compravendita di persone affette da Albinismo è un incentivo non trascurabile in Paesi tra i più poveri del mondo. Ikponwosa Ero, albina nigeriana che è *Independent Expert* dell’Onu sull’Albinismo, ha presieduto il Forum delle Nazioni Unite alla presenza dei portavoce di 26 Paesi della regione. *“Non sarà facile trovare misure specifiche - ha detto durante il Forum - per tutti i problemi emergenti tra le difficoltà affrontate da persone affette da Albinismo, ma le migliori intenzioni di alcuni Stati e della società civile già rappresentano un importante passo avanti per promuovere e proteggere i loro diritti umani”*.

Muovendo da questo interessante quadro di luci e ombre che riguarda e accomuna l’Africa sub sahariana e australe, penso sia opportuno allargare il campo d’osservazione ad altri Paesi. Tra questi, il poco conosciuto Regno di eSwatini (fino a pochi mesi fa Swaziland).

---

<sup>23</sup> *Ibidem*

<sup>24</sup> *Ibidem*

---

Nel luglio 2016, una giovane giornalista e cooperante, Irene Dell' Omo, scriveva: “*Lo Swaziland appare all'esterno come un Paese stabile dal punto di vista politico: dal 1968 a oggi non ha subito sconvolgimenti nella sua storia, né ha conosciuto guerre civili post-indipendenza. In base alla nuova Costituzione varata nel 2006 è una Monarchia assoluta con un Parlamento bicamerale dalla funzione consultiva. Il Re esercita i suoi poteri affiancato dal Liqoqo, il Consiglio supremo dello Stato e della Corona: di nomina regia, è composto dal Primo Ministro e da un numero non ben definito di ministri. Il Parlamento è composto dall'Assemblea nazionale (65 membri, di cui 10 di nomina regia e 55 eletti sulla base di candidature individuali) e il Senato (30 membri tra cui 20 di nomina regia e 10 cooptati dall'Assemblea nazionale). Un'Assemblea generale tribale, Libanda, viene inoltre convocata annualmente dal Re per ascoltare le esigenze e le richieste dei vari clan. Sono consentite solo le associazioni apartitiche (nonostante ciò rappresenti una chiara violazione degli articoli 11 e 13 della Carta africana dei Diritti dell'uomo e dei popoli dell'Unione Africana, di cui fa parte lo stesso Swaziland), tra le quali spiccano il People's United Democratic Movement (Pudemo) e lo Swaziland Federation of Trade Unions (SFTU). Queste rappresentano anche le principali forze di opposizione al sovrano*”<sup>25</sup>.

Il caso degli albinati swati rappresenta, a mio avviso, una situazione con tratti di originalità ed emblematicità. In eSwatini non sono disponibili dati qualitativi o disaggregati relativi all'Albinismo, sia a livello governativo che a livello di società civile. Nel 2017 si era finalmente dato corso ad un censimento nel Paese, dopo che l'anno precedente un comitato interministeriale era stato istituito nella *Disability Unit* del *Deputy Prime Minister Office* (DPMO) per realizzarlo. I risultati devono ancora essere pubblicati ufficialmente dalla *Central Population Statistics*, ma da stime non ufficiali le persone con Albinismo nel Regno sarebbero circa 4.500.

Al di là del numero, c'è una originalità rintracciabile nell'attivismo e nel programma, ispirati da un approccio decisamente pragmatico, delle Associazioni di PWA (*People With Albinism*) swati, che sono principalmente due: l'Associazione delle persone che vivono con l'Albinismo in eSwatini (SAPA), istituita informalmente nel 2013 e, a causa della mancanza di fondi, formalmente registrata solo nel 2016 con 298 membri<sup>26</sup>; e la Fondazione Stukie Motsa (SMF) fondata nell'agosto 2016.

Il primo fattore preso in considerazione per progettare le loro azioni è stato riconoscere gli albinati come *persone con disabilità*, considerato come un passo nella giusta direzione in quanto si ritiene che ciò susciterà una certa attenzione da parte del governo e dei donatori. Il programma proposto parte dal dato che non esiste in eSwatini una istituzione nel Paese che si occupa direttamente di PWA, salvo periodici tavoli interministeriali per il suddetto censimento. Da qui l'intuizione operativa di cercare l'accordo con Il Movimento per la disabilità dei non albinati. A settembre 2012, l'ex Swaziland ha aderito alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

---

<sup>25</sup> *La monarchia “democratica” nel Regno dello Swaziland*, Irene Dell'Omo, [www.ilcaffeegeopolitico.org](http://www.ilcaffeegeopolitico.org), 29 luglio 2016

<sup>26</sup> Dati aggiornati a settembre 2018

---

(CRPD)<sup>27</sup> il cui articolo 27 stabilisce che le persone con disabilità hanno il diritto di avere l'opportunità di guadagnarsi da vivere lavorando in modo libero e di essere accettate nel mercato del lavoro e in un ambiente di lavoro aperto, inclusivo e accessibile alle persone con disabilità. Avendo aderito al CRPD, il Paese sta lavorando ad un progetto di legge sulla disabilità che non è stato ad oggi convertito in legge. Ma è molto atteso, in particolare dalle PWA che non ricevono assistenza quando si tratta di salute e istruzione; a causa delle loro condizioni, in particolare malattie associate alla pelle e ipovisione, gli albinici di eSwatini devono per ora pagare le spese mediche con le proprie risorse. L'Ufficio del DPM distribuisce saltuariamente cappelli, creme e occhiali, ma è un intervento scoordinato, mai programmato, e dipende in larga misura dalle donazioni esterne. Ecco, dunque, che l'accordo è diventato la leva su cui sviluppare l'azione rivendicativa verso le Istituzioni, d'intesa con Movimento delle persone disabili e la FODSWA (Federazione dei disabili in eSwatini) che sta lentamente accettando le PWA come parte della propria realtà; all'interno della Federazione dei disabili ciascuna delle DPO (*Disabled People's Organization*) sta affrontando i propri problemi, come i non vedenti, i non udenti, i fisici disabili e così via. Questo ombrello di persone accomunate dalle stesse disabilità oltre ogni distinzione di pelle, si sta rivelando una carta molto efficace e utile giocata per mobilitare le risorse, sommare le forze e accrescere il potere contrattuale verso le Autorità; e quando si tratta di sviluppare le specifiche rivendicazioni, ognuno lavora sul proprio gruppo, gli albinici per gli albinici, i disabili per i disabili. Le conseguenze che ne derivano sono al di sopra delle aspettative: le persone con Albinismo si stanno identificando con il movimento della disabilità, si sentono dentro il processo, e ciò consente loro di alzare la voce come fino a poco tempo sembrava inimmaginabile, rassicurati da un'intesa collettiva più ampia.

Il secondo fattore lo rintracciamo nel passaggio dall'approccio concreto, ma minimalista, degli albinici portatori di disabilità, al tema più ampio della promozione di una autonoma *capacity building* sui diritti fondamentali, politici, sociali, economici, culturali. Il programma prevede di affrontare le molteplici sfide che si pongono alle PWA attraverso varie attività che vengono svolte in tutte le quattro regioni del Paese. A tale proposito, la prima annotazione da fare sul programma di attività delle Associazioni di PWA è che l'impegno costante e coraggioso si sviluppa seguendo una strategia orizzontale di presenza territoriale, dai centri urbani alle zone rurali, a contatto con le loro piccole comunità e in un dialogo assiduo e inclusivo, ovunque è possibile, con la popolazione dei non albinici. La seconda annotazione riguarda la strategia verticale di rivendicazioni - legislative, giuridiche, sanitarie e di assistenza sociale, educative, economiche e lavorative - che le Associazioni promuovono di continuo attraverso incontri e tavoli di confronto con le Istituzioni nazionali e

---

<sup>27</sup> La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è stata adottata il 13 dicembre 2006 durante la sessantunesima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/61/106.

---

internazionali, non perdendo occasione di far sentire la loro voce in ogni Conferenza promossa da Onu, UE, Unione Africana. Nel 2016, SAPA è stata invitata a partecipare a un incontro in Giappone (2016) su un corso di “Partecipazione sociale e mezzi di sussistenza delle persone con disabilità usando un approccio basato sulla comunità” e a partecipare a una conferenza a Pretoria per promuovere i diritti delle PWA in Africa organizzati dall’Università di Pretoria. Inoltre, d’intesa con altre realtà associative, ha lanciato una marcia nella capitale swati Mbabane per commemorare la Giornata Internazionale di Sensibilizzazione sull’Albinismo alla fiera Mavuso il 13 giugno 2018, tuttavia del tutto snobbata dalle Istituzioni Locali, Organizzazioni Internazionali e Media.

Le due strategie - orizzontale e verticale - sono complementari, ma vorrei rimarcare che quella orizzontale, che privilegia il lavoro di sensibilizzazione e orientamento sul territorio, si sta rivelando nei fatti la più efficace e, in tempi relativamente brevi, foriera di risultati positivi su tre livelli: crescente autoconsapevolezza degli albinici dei loro diritti, superamento dei pregiudizi e superstizioni nei non albinici, incremento dell’inclusione e integrazione sociale tra PWA e non albinici. Quella verticale serve a rompere il muro di “quasi indifferenza” delle Istituzioni e degli stakeholders nazionali e a stimolare l’attenzione e l’impegno sul dramma degli albinici in ambito locale, da sommare alle iniziative delle Organizzazioni internazionali. Quale caso emblematico, è proprio a seguito delle attività di *advocacy* promosse da *Under The Same Sun*<sup>28</sup>, tra le più attive Associazioni del mondo nel sostegno degli albinici dell’Africa, e in collaborazione con vari organismi delle Nazioni Unite, che è stata concepita la Risoluzione UN che proclamava il 13 giugno il sopramenzionato *Albinism Awareness Day*<sup>29</sup>.

“Ciò che è importante nelle nostre azioni e rivendicazioni alle Autorità nazionali”, ha detto Philemon Gama<sup>30</sup>, presidente di SAPA, “è far valere il nostro peso contrattuale; come minoranza discriminata e perseguitata ciò è tanto più possibile se sostenuto dal lavoro sul territorio, dal consenso e delega che ci può venire dal processo di comprensione, dialogo, inclusione con le comunità dei non albinici”. Si spiega così la scelta delle PWA, attraverso le loro Associazioni, di privilegiare il lavoro organizzativo e di orientamento nel territorio. Si muovono in tale direzione per rafforzare sempre più la responsabilità locale, ossia partendo dalle comunità e con il sostegno delle Chiese locali. La logica della strategia orizzontale è chiara: se le PWA in tutto il territorio di eSwatini prendono il destino nelle loro mani, accresceranno le capacità e i poteri necessari a fare valere al meglio i loro diritti verso le Istituzioni nazionali, governo e parlamento, sistema giudiziario, educativo, sanitario e assistenziale. Al tempo stesso, coloro che si attardano nell’ auto-flagellazione, con bassa autostima e vittime psicologiche della loro stessa diversità, si sentiranno meno isolati e troveranno

---

<sup>28</sup> [www.underthesamesun.com](http://www.underthesamesun.com)

<sup>29</sup> *Ibidem*

<sup>30</sup> Dichiarazione rilasciata a chi scrive

---

finalmente il coraggio di uscire allo scoperto, e la società li prenderà sul serio. È così, afferma il presidente di SAPA, che *“tutti gli altri movimenti per i diritti nella storia e nel mondo, come quello delle donne, hanno cominciato ad essere ascoltati”*<sup>31</sup>.

Se andiamo a vedere gli obiettivi principali delle PWA ci viene ancora una volta utile riassumere la finalità della piattaforma programmatica di SAPA e SMF. In essa, troviamo: accrescere la consapevolezza sulle questioni riguardanti le PWA e avanzare i loro diritti conducendo visite sul campo per mantenere il dialogo e la formazione con le comunità in tutto il Paese; accertarsi dei fabbisogni prevalenti, comuni e/o specifici, nei singoli territori per quanto riguarda le persone con Albinismo, con l'avvio di una encomiabile attività di ricerca utile a costruire un database delle PWA, e per conoscere e verificare se e quali iniziative ci sono a livello delle singole comunità per chiedere la tutela giuridica, sociale ed economica; facilitare la formazione di comitati locali della comunità e cercare di rafforzare questi comitati, nei casi in cui esistono, per consentire loro stessi di difendere i loro diritti; distribuire dispositivi di assistenza da donatori benevoli che possono aiutare ad alleviare l'impatto del sole sulla pelle e sugli occhi.

In presenza di una certificata carenza nel sistema di prevenzione e di giustizia necessario per combattere l'ondata di violenze e le sue cause - scuola, avvocati, polizia, magistrati, istituti come il patrocinio gratuito, etc.-, le Associazioni PWA, in eSwatini e in altri Stati, stanno pensando di entrare per la prima volta in politica, presentando candidati alle elezioni parlamentari e locali. *“La nomina di persone con Albinismo in posizioni chiave è anche un modo per lottare contro il pregiudizio”*<sup>32</sup>.

## 4. Voci nel Mondo

Il Regno di eSwatini, preso tra una paradossale monarchia assoluta e una invidiabile stabilità sociale, potrebbe rivelarsi un sorprendente apripista africano nel promuovere in tempi brevi e realizzare in tempi medi la soluzione del dramma degli albinosi. Chiamiamolo “sviluppo umano”, secondo la pertinente definizione dell'UNDP: *“un processo di ampliamento delle possibilità umane che consenta agli individui di godere di una vita lunga e sana, essere istruiti e avere accesso alle risorse necessarie a un livello di vita dignitoso, (...) nonché di godere di opportunità politiche economiche e sociali che lo facciano sentire a pieno titolo membro della comunità di appartenenza”*<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*

<sup>32</sup> *Massacro degli albinosi in Africa, uccisi per venderne le ossa: un corpo vale 75mila euro*, Mirko Bellis, 1 Luglio 2018, [www.fanpage.it](http://www.fanpage.it)

<sup>33</sup> *Human Development Report*, published for the United Nations Development Programme (UNDP), New York Oxford University Press, 1991

---

Agli albinici, in Africa, questo sviluppo umano è tuttora impedito, sia pure con differenti gradi di gravità da Paese a Paese. ESwatini ha una situazione grave, ma meno estrema di altri. Tuttavia, non esime dall'affrontarla, all'interno del Paese e ricordando le Voci autorevoli nel Mondo che si sono alzate sulla questione della persecuzione degli albinici in Africa. Tra queste, la più autorevole, prima ricordata, quella di Papa Francesco, e quella dell'Alto Rappresentante della EU per gli Affari Esteri e la Politica di sicurezza, Federica Mogherini, senza dimenticare i richiami alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, e le iniziative dell' ONU.

Ma il motore del cambiamento nasce e si sviluppa, come spesso accade nella storia, in seno all'impegno della Società Civile. Numerose sono le organizzazioni no profit nel mondo che portano avanti significativi interventi a tutela delle persone con Albinismo. Tra queste la sopracitata canadese e sudafricana *Under The Same Sun*<sup>34</sup>, l'Australiana *World Albinism Alliance*<sup>35</sup>, che ha creato una piattaforma internazionale che raccoglie adesioni di realtà associative locali nel globale - dal Congo agli Stati Uniti, dalla Spagna, alla Russia, dalla Cina alle Isole Fiji -, la neozelandese *Albinism Trust*<sup>36</sup>, le statunitensi *The Albinism Alliance Group*<sup>37</sup> e la *National Organization for Albinism and Hypopigmentation*<sup>38</sup>, la *Salif Keita Global Foundation*<sup>39</sup>, fondata dal cantante e musicista maliano albino, Salif Keita, e molte altre ancora.

L'insieme delle attività internazionali in Africa, ONG incluse, sono possibili per il sostegno proveniente da un vasto piano di finanziamenti e cofinanziamenti onusiani ed europei, donazioni di stakeholders privati e di semplici di cittadini. Sostegni indispensabili nel dare concretezza ed efficacia al perseguimento della più alta finalità umana e civile, che è quella di combattere ingiustizie, disparità di genere, povertà e l'assurdità del pregiudizio nei confronti degli albinici. Sono progetti di cooperazione rivolti alla società locali, scommettendo sia sulle élite colte e sia sul duro lavoro di implementazione di attività multidisciplinari nelle zone rurali dove resistono discriminazione e persecuzione. Vengono svolte in sinergia e collaborazione con le Associazioni degli albinici, orientate a contrastare, ridurre, progressivamente eliminare le radici del pregiudizio e della superstizione attraverso un incremento di educazione e informazione, di dialogo e confronto tra comunità locali diverse; azioni indirizzate alle Istituzioni, con ripetuti richiami ad una maggiore attenzione e responsabilità politica di chi governa e amministra, chiedendo di colmare l'attuale carenza legislativa, il ritardo nel giusto esercizio giurisdizionale nei casi di violenza, l'insufficiente prevenzione e cura della salute, la scarsa protezione dei bambini nella frequentazione scolastica e delle donne nel ruolo di madri e figlie. L'obiettivo, ad un

---

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> [www.worldalbinism.org](http://www.worldalbinism.org)

<sup>36</sup> [www.albinism.org.nz](http://www.albinism.org.nz)

<sup>37</sup> [www.albinism-alliance.org](http://www.albinism-alliance.org)

<sup>38</sup> [www.albinism.org](http://www.albinism.org)

<sup>39</sup> [www.salifkeita.us](http://www.salifkeita.us)

---

tempo di Diritto e Sociale, lo possiamo riassumere in modo semplice: coinvolgere e mobilitare persone, associazioni, società civile, aree rurali e urbane, per fare qualcosa di concreto e chiedere alle Istituzioni di garantire una vita dignitosa agli albinati. Nucleo essenziale della sostenibilità dei fondamentali diritti dell' Uomo, riconosciuti nella stessa Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli<sup>40</sup>.

La Carta Africana venne approvata nel 1981 dall'OAU ed entrò in vigore nel 1986 dopo aver raggiunto il numero di ratifiche necessario: i diritti umani riconosciuti dalla Carta Africana sono civili e politici ed economici e sociali, prima convenzione internazionale sui diritti umani a riconoscere il diritto all'uguaglianza di tutti i popoli, il diritto all'autodeterminazione, il diritto di proprietà delle proprie risorse naturali, il diritto allo sviluppo, il diritto ad un ambiente sano e primo strumento di diritto internazionale legalmente vincolante a collegare espressamente diritti e doveri. La Carta Africana sancisce, tra gli altri, i doveri dell'individuo verso la famiglia, la società e la comunità internazionale, il dovere di non discriminare, il dovere di mantenere i genitori in caso di bisogno, il dovere di lavorare al meglio delle proprie capacità e competenze, il dovere di preservare e rafforzare i valori positivi della cultura africana.

Con riferimento alla Carta, rientra a pieno diritto l'obiettivo di dare giustizia alle persone che vivono con l'Albinismo e spazio alle loro Organizzazioni, attraverso percorsi di sensibilizzazione, *advocacy* e *capacity building* nella società civile e tra le Istituzioni, per essere protetti contro gli abusi e per legittimare la loro inclusione nella Società.

L'attività anti-discriminatoria presuppone, però, che siano per primi le PWA a rendersi protagonisti della loro stessa liberazione; con l'aiuto delle Associazioni e delle ONG, devono innanzitutto acquisire le capacità tecniche e gestionali necessarie per affermare i loro diritti.

Le prime competenze attengono ai benefici derivanti da una autonoma *capacity building*, che ad oggi pochi hanno. Stando così le cose, diventa centrale la *formazione alle persone con Albinismo*, che sia in grado di offrire la conoscenza di cosa è *capacity building*, con particolare riferimento alla gestione delle relazioni con la società e gli stakeholders nazionali e internazionali. Formazione che serve, inoltre, a trasmettere altre competenze, sul ruolo della comunicazione e del giornalismo sotto diversi aspetti; relazione tra marketing e comunicazione, tecniche di produzione di strumenti informativi, processo di scrittura e di realizzazione audiovisiva, Internet nella comunicazione. Infine, formazione sul sostegno psicologico con percorsi di auto-stima, di superamento del panico e di auto-ghettizzazione, di consapevolezza della piena cittadinanza, messi in relazione al futuro e auspicato sviluppo individuale e comunitario.

---

<sup>40</sup> *African Charter on Human and Peoples Rights*, the African States members of the Organization of African Unity, adopted in Nairobi June 27, 1981 and entered into Force October 21, 1986

---

Con gli argomenti fin qui esposti, spero di essere riuscito a fornire informazioni sufficienti sulla questione degli albinosi in Africa. Benché sia chiaro che le analisi, i documenti, le testimonianze ci indicano che non si è arrivati a risolvere la questione centrale: affermare una *governance* internazionale e nazionale capace di rimuovere le barriere culturali, legislative, economiche e sociali che impediscono tuttora il pieno riconoscimento dei diritti delle persone con Albinismo, la loro piena inclusione sociale.

## **5. Conclusioni. Una globalizzazione rassicurante fondata sui diritti umani**

Risalgono alla notte dei tempi l'origine delle tradizionali suddivisioni del diritto, come diritto costituzionale, amministrativo, civile, penale, internazionale; e anche soltanto una trentina di anni fa era assolutamente impensabile, per esempio, che si parlasse di diritto dell'informatica. Si tratta di quella evoluzione del diritto, di cui abbiamo già scritto prima, che segue per tanti versi l'evoluzione sociale, le scoperte scientifiche, le invenzioni e le loro applicazioni. Non così in Africa. Se prendiamo come test l'Africa e il dramma degli albinosi, la contraddizione tra una elitaria evoluzione del diritto e la staticità della società ci appare ancora profonda e feroce. Non è un giudizio critico viziato da una supponente moralità di un europeo. Anche l'Europa e il mondo industriale ha le sue pessime storie e colpe.

Fin dai primissimi anni del XX secolo le rivoluzioni, le guerre – e le loro conseguenze –, le scoperte e le invenzioni hanno causato formidabili mutamenti nell'assetto e nel contenuto del diritto, talora a livello locale, frequentemente a livello mondiale. Costituzioni liberali sono state soffocate dall'imporsi di regimi totalitari, in Unione Sovietica ha comportato *ipso facto* l'abolizione di gran parte, se non di tutto il diritto privato per milioni di persone, l'esclusione del diritto di proprietà, l'invasione del diritto pubblico in quasi tutti i settori della vita. L'avvento del nazismo in Germania, e del fascismo in Italia e in Spagna ha rotto qualsiasi principio di uguaglianza tra i cittadini, portando discriminazioni tanto rilevanti da vanificare, per molti, addirittura il diritto all'esistenza, penso agli ebrei<sup>41</sup>.

Non possiamo perciò stupirci se l'evoluzione del diritto contempla anche il suo contrario: l'involuzione. Ancor più quando si tratta di diritti umani la cui universalità è sempre insidiata dal "terrorismo identitario" e sottoposta nella sua concreta implementazione al consenso degli Stati. È innegabile che la buona e spesso astratta volontà della Comunità Internazionale sui diritti si scontra contro gli Stati di "cattiva volontà", ostili a cedere sovranità, benché siano in gioco principi e diritti fondamentali

---

<sup>41</sup> *Diritto e società. elementi di sociologia del diritto*, Vincenzo Ferrari, Laterza 2004

---

della persona e delle minoranze.

Gli Stati Africani hanno l'opportunità di proseguire un cammino di evoluzione del diritto, riconoscendo i diritti universali alle minoranze, come agli albi, e non restare inchiodati ad una sorta di rapporti sociali di impronta medioevale, tribale, sciamanica. In Africa, la volontà e la speranza sono energie che sostengono le forze dinamiche del cambiamento sociale, affidato alle élite di governo più illuminate. La partita evolutiva dei diritti passa, insomma, all'interno degli Stati, dalle loro politiche, per convinzione autonoma e non soltanto per effetto della spinta e del sostegno delle Organizzazioni internazionali. In buona sostanza, sono proprio le classi dirigenti africane che possono tradurre in fatti e azioni quei principi "universali" invocati in modo nobile ma spesso astratto dalla Comunità internazionale. Un esempio di quel mix di buona volontà e di astrattezza sono le Corti di giustizia per la repressione di crimini contro l'umanità, dapprima dedicate a particolari situazioni verificatesi prima della costituzione della corte stessa e successivamente con competenza generale e astratta come l'*International Criminal Court*, costituita con l'approvazione dello Statuto di Roma (1998). *"La Corte è competente a giudicare il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, ma soffre alcuni limiti: non tutti gli Stati vi fanno parte; non ha strumenti autonomi investigativi, e per raccogliere le prove deve procedere attraverso le autorità locali (che possono essere anche non collaborative). Fino a oggi non ha proceduto ad alcun giudizio, e una sola persona è stata, fino al novembre 2006, posta sotto accusa da parte della Procura internazionale, per arruolamento di bambini al di sotto dei 15 anni in Africa"*<sup>42</sup>. Segnalo un altro esempio di buona volontà e astrattezza. A Ginevra nell'ottobre 2017, si è tenuta la terza sessione del gruppo di lavoro intergovernativo delle Nazioni Unite per la definizione di un trattato vincolante per le multinazionali in materia di diritti umani, proposta che nasce dalla constatazione che mancano meccanismi giuridici in grado di condannare le imprese che violano i diritti umani. A battersi per questo nuovo strumento sono, tra gli altri, le comunità indigene, i movimenti contadini e i sindacati, organizzazioni e comunità colpite dall'incapacità dei singoli paesi di obbligare le multinazionali al rispetto dei diritti. Lo scopo della Corte è quello di giudicare le corporation a partire dalle istanze delle comunità colpite e delle vittime. *"Questi meccanismi garantiranno l'effettiva esecuzione della sentenza" sostiene Raffaele Morgantini del Cetim (Centre Europe – Tiers Monde). 'La responsabilità non sarà applicata solo alle imprese, ma anche ai dirigenti, alle persone fisiche'*<sup>43</sup>. Mi permetto di dire che ci sono fondati motivi per dubitare sull'esito positivo di questa encomiabile aspirazione; vedo assai difficile piegare l'avidità del commercio mondiale all'ideologia dei diritti e delle libertà personali.

Pur nei limiti degli impegni delle organizzazioni internazionali, vorrei tuttavia

---

<sup>42</sup> *Il Diritto e la Società*, Lawrenz M. Friedman, In Enciclopedia Treccani, Sociologia giuridica, 1993.

<sup>43</sup> *Diritti umani e business: Onu discute trattato vincolante per aziende*, Marta Gatti, [www.osservatoriodeidiritti.it/2017](http://www.osservatoriodeidiritti.it/2017)

---

concludere con il ribadire che nessun affronto alla dignità umana può essere ignorato, qualunque ne sia la sorgente, la forma di fatto assunta, il luogo dove accade, e nessuno dei miti quali la superiorità razziale, il nazionalismo e il particolarismo può essere tollerato<sup>44</sup>. Ancora una volta le parole di Norberto Bobbio ci aiutano a capire metodo e fondamento di una cultura umanitaria: *“Dalla osservazione della irriducibilità delle credenze ultime ho tratto la più grande lezione della mia vita. Ho imparato a rispettare le idee altrui, ad arrestarmi davanti al segreto di ogni coscienza, a capire prima di discutere, a discutere prima di condannare. E poiché sono in vena di confessioni, ne faccio ancora una, forse superflua: detesto i fanatici con tutta l’anima”*<sup>45</sup>.

Una globalizzazione rassicurante e giusta, che sia capace di favorire “il diritto al passo con i tempi”, poggia sulle fondamenta solide della prevenzione dei conflitti, del rifiuto del fanatismo e di false identità, e sull’affermazione dell’unica vera identità: i diritti fondamentali dell’Uomo. Albiniani africani inclusi.

---

<sup>44</sup> Dal messaggio di Giovanni Paolo II per la celebrazione della XXXII Giornata Mondiale della Pace, gennaio 1999

<sup>45</sup> *Italia civile. Ritratti e testimonianze*, Norberto Bobbio, Editore: Passigli Editori, 1994

# LINEE GUIDA PER UNA SOCIAL MEDIA POLICY NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**Fabio Ingrosso**

**Abstract:** Nei primi anni 2000 si è determinato un cambio paradigmatico nel sistema relazionale interpersonale con l'esplosione del fenomeno "social network" e con l'instaurarsi di un nuovo regime comunicativo. Le nuove consuetudini dettate dalla 'socialcrazia' hanno determinato un cambio di passo non soltanto nella sfera relazionale tra individui ma anche nel rapporto con imprese, enti, associazioni, istituzioni. Alla luce dei nuovi dettami normativi, il presente articolo si interroga sulla necessità/opportunità da parte della Pubblica Amministrazione di dotarsi di una social media policy interna ed esterna che riesca ad innestarsi a livello giuridico nell'ordinamento e a livello sociale nel rapporto con i cittadini/utenti, producendo un nuovo modo di erogare e fruire servizi, gestire i dati dei singoli cittadini, distribuire e ricercare informazioni così come disciplinato in parte dal Codice dell'Amministrazione Digitale, emanato originariamente con Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 ed arrivato nel 2018 alla sesta revisione.

**Parole chiave:** Social network, policy, CAD, comunicazione pubblica, dati, PA social, trasparenza, privacy, transizione digitale

**Sommario:** 1. Introduzione - 2. La comunicazione nella PA - 3. Dal New Public Management alla Public Governance - 4. PA Social - 5. Social media policy: necessità o opportunità? - 6. Social media: l'esperienza italiana - 7. I Dati della PA - 8. Trasparenza, privacy, regole - 9. Transizione digitale e social media - 10. Linee guida per una social media policy efficiente - 11. Guida all'utilizzo dei social media nella PA - 12. Conclusioni - 13. Fonti normative - 14. Bibliografia - 15. Sitografia

## 1. Introduzione

Dall'avvento del web ad oggi, le relazioni tra gli individui sono mutate considerevolmente<sup>1</sup>. Dapprima le case e i luoghi pubblici erano gli esclusivi *agorà* dei rapporti intercorrenti tra le persone; dagli anni '80 i telefoni hanno permesso di estendere le relazioni al di fuori dei confini fisici seppur con costi mediamente elevati; dal 1995 con la nascita di Internet e il diffondersi dei personal computer nelle case si è assistito al nascere dei forum, delle prime chat e, in generale, delle prime forme di

---

<sup>1</sup> FIDLER R. (2005). *Mediamorfosi. Comprendere i nuovi media*, Guerini e Associati.

---

comunicazione massive a distanza. Soltanto nei primi anni 2000 si è però determinato un cambio paradigmatico nel sistema relazionale interpersonale con l'esplosione del fenomeno "social network" e con l'instaurarsi di un regime comunicativo che, tutt'ora, passa prioritariamente dalle piattaforme digitali principali quali Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, Telegram, Whatsapp.

Gli individui hanno metabolizzato un nuovo modo di relazionarsi e comunicare, fatto di *hashtag*, *emoticon*, locuzioni abbreviate ma soprattutto di una rielaborazione cognitiva del concetto di distanza e di tempo.

Il paradosso dei nostri giorni è che le persone sono disposte a passare una quantità imponente di tempo sui social network ma diventano sempre più insofferenti nella ricerca di informazioni anche a causa del caos generato dal popolo della Rete.

Alla grande e sempre maggiore affermazione di Internet, e dei social network in particolare, come mezzo di informazione di massa, infatti, si associano spesso bassi livelli di attenzione determinando un consumo di informazione in maniera disintermediata per mezzo di applicazioni in cui le notizie sono confuse con altre informazioni, e contemporaneamente ad altre attività: come dimostrato da Agcom<sup>2</sup> il consumo effettivo non raggiunge pertanto i due terzi dei fruitori di informazione online. Le nuove consuetudini dettate dalla 'socialcrazia' hanno determinato un cambio di passo non soltanto nella sfera relazionale tra individui ma anche nel rapporto con imprese, enti, associazioni, istituzioni.

I social network hanno avuto il merito di aggregare persone su temi di interesse comune e di accorciare le distanze tra individui ma, a parere di chi scrive, il grandissimo demerito di aver inasprito il modo di comunicare, di interfacciarsi con gli altri, stracciando quel 'velo di Maya' fatto di buone maniere ed educazione relazionale. Il meccanismo dei commenti, dei *like* e delle recensioni ha messo spalle al muro tutte le grandi e piccole organizzazioni che si sono trovate costrette a cimentarsi con il fenomeno social.

I più impavidi, o semplicemente coloro che hanno fiutato il vento che cambiava, hanno sfruttato l'occasione per mutare il modo di comunicare con l'utenza, rendendo maggiormente orizzontale e partecipativo il rapporto individuo-organizzazione e sfruttando le enormi potenzialità in termini di risonanza e di *self-marketing* offerte dai nuovi *medium*.

Se le grandi organizzazioni private hanno sfruttato la crescita dei social network (e dell'e-commerce) a loro vantaggio, lo stesso non si può dire per le istituzioni pubbliche che hanno faticato non poco, negli ultimi 10 anni, a cimentarsi con le nuove piattaforme digitali.

Il combinato disposto tra la richiesta sempre maggiore di servizi online e cittadini in continuo fermento e agitazione pongono la Pubblica Amministrazione nella scomoda posizione di affrontare in termini sistemici il rapporto intercorrente tra *res publica* e social media.

---

<sup>2</sup> Rapporto sul consumo di informazione, AgCom – 2018.

---

Nei paragrafi seguenti si analizza dapprima il cambiamento avvenuto nella comunicazione pubblica e politica nella PA dall'entrata in vigore della legge 150/2000<sup>3</sup> in poi che ha trasformato il comunicatore pubblico da semplice esecutore a professionista dotato di competenze elevate che deve permettere di accedere ai cittadini alle informazioni in maniera semplice, trasparente e offrendo servizi online attraverso procedure quanto più possibile semplificate.

Il passaggio dal New Public Management alla Public Governance ha segnato le strategie dei Ministeri e degli enti locali che hanno, seppure a macchia di leopardo, iniziato a sperimentare nuove pratiche in linea con le tendenze offerte dalla Rete.

Alla luce dei nuovi dettami normativi, il presente lavoro si interroga sulla necessità/opportunità da parte della Pubblica Amministrazione di dotarsi di una social media policy interna ed esterna che riesca ad innestarsi a livello giuridico nell'ordinamento e a livello sociale nel rapporto con i cittadini/utenti, producendo un nuovo modo di erogare e fruire servizi, gestire i dati dei singoli cittadini, distribuire e ricercare informazioni così come disciplinato in parte dal Codice dell'Amministrazione Digitale, emanato originariamente con Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 ed arrivato nel 2018 alla sesta revisione<sup>4</sup>.

## **2. La comunicazione nella Pubblica Amministrazione**

In un mondo fortemente interconnesso come quello in cui viviamo, la comunicazione rappresenta uno degli elementi imprescindibili di governo delle relazioni e di collegamento tra singoli e organizzazioni. La comunicazione non riguarda più soltanto un aspetto meramente divulgativo dell'agire di singoli e delle organizzazioni, ma rappresenta il modo cui far conoscere e far comprendere le decisioni politiche prese a monte del processo comunicativo. Con riferimento ad un'organizzazione di carattere pubblico possiamo distinguere tre tipologie di comunicazione<sup>5</sup>:

- Una comunicazione istituzionale fatta di norme, precetti, avvisi in base a quanto disciplinato dalla legge n.241/1990 "Nuove norme sul procedimento amministrativo"<sup>6</sup> che mira a ridurre i disservizi per l'utenza e a far conoscere il funzionamento dell'apparato amministrativo;
- Una comunicazione politica, di parte, promossa dai funzionari politici e partitici che tende a creare un'opinione sull'orientamento delle azioni intraprese, a gene-

---

<sup>3</sup> Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione nelle PA.

<sup>4</sup> Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179".

<sup>5</sup> Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione nelle PA".

<sup>6</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme sul procedimento amministrativo".

- 
- rare favori e opinioni sulle scelte effettuate dagli amministratori;
- Una comunicazione sociale, di terza missione, che ha il nobile compito di indirizzare i cittadini verso usi e costumi virtuosi, promuovendo la risoluzione di problemi generali di carattere collettivo quali la tutela dell'ambiente, la salute, il welfare, l'occupazione, la sicurezza.

A partire dagli anni '90, a seguito di un ripensamento generale della Pubblica Amministrazione fatto di privatizzazione dei rapporti di lavoro<sup>7</sup> e di richiesta di maggiore trasparenza da parte dell'opinione pubblica, si è avviata una nuova stagione dell'agire politico.

La comunicazione pubblica ha iniziato ad essere considerata la *trait d'union* del rapporto Stato-cittadino<sup>8</sup>, dove alle richieste di efficienza da parte dei cittadini si inizia a rispondere con un efficace ammodernamento del sistema amministrativo. La comunicazione non è più basata sugli uffici e sugli "umori" di dirigenti e funzionari ma è dettata dalle esigenze del cittadino e di tutti i portatori d'interesse delle azioni svolte dalla macchina pubblica<sup>9</sup>.

In questo clima nuovo si fonda un nuovo modo di comunicare, fatto di biunivocità, di condivisione, di partecipazione. Nel 2000, con la legge 150 "*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*"<sup>10</sup> si iniziano a delineare con chiarezza i confini e le finalità delle attività comunicative compiute da un soggetto pubblico.

L'assegnazione di una valenza strategica alla comunicazione pubblica fa sì che il lavoro del comunicatore pubblico<sup>11</sup> da semplice esecutore diviene funzione amministrativa basilare con cui favorire la conoscenza delle disposizioni normative, favorire l'accesso ai pubblici servizi, semplificare le procedure, promuovere l'immagine dell'amministrazione, modernizzare gli stili e gli apparati.

La comunicazione assume un significato complesso e si slega dal concetto di mera informazione ai cittadini. Come riporta il comma 4 dell'art.1 della l.150/200 "*sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 e volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente*".

---

<sup>7</sup> CHIARINI R. (2007). *La riforma del pubblico impiego nell'Italia degli anni 90*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

<sup>8</sup> FACCIOLI F. (2002). "La comunicazione pubblica. Luci e ombre di un'innovazione" in *Quaderni di Sociologia* – pp. 16-32.

<sup>9</sup> SEPE S. e CROBE E. (2014). *La comunicazione partecipata*, Roma, LUISS University Press.

<sup>10</sup> Legge 7 giugno 2000, n. 150, "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni".

<sup>11</sup> ROVINETTI A. (2014). *Professione: Comunicatore pubblico*, Aras Edizioni.

---

### 3. Dal New Public Management alla Public Governance

L'evoluzione della comunicazione pubblica in Italia, in Europa e nel Mondo va iscritta all'interno di un processo di rivisitazione del concetto di management della cosa pubblica.

A partire dagli Settanta e Ottanta, soprattutto nei Paesi Anglosassoni è emersa una nuova modalità di gestire la Pubblica Amministrazione<sup>12</sup> fondendo la burocrazia figlia del diritto amministrativo ad una logica più orientata al mercato con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'apparato amministrativo.

È conosciuto come New Public Management (NPM)<sup>13</sup> quel processo di cambiamento dei sistemi amministrativi che ha condotto la Pubblica Amministrazione verso la 'managerializzazione' della dirigenza, la valutazione ossessiva di obiettivi e risultati, l'instaurarsi di una logica competitiva<sup>14</sup>. In questo scenario i servizi vengono spesso esternalizzati (verso enti privati – *contracting out* – e/o verso altri enti pubblici – *contracting in*)<sup>15</sup>, si punta al decentramento amministrativo, si rendono maggiormente autonomi i dirigenti e i funzionari. Le risorse finanziarie utilizzate dalla PA divengono oggetto di negoziazione a seguito di tagli e razionalizzazione della macchina burocratica<sup>16</sup>.

Però la difficoltà dell'allineamento della logica industriale privata con quella pubblica ha favorito notevoli ostacoli al cambiamento delle organizzazioni, evidenziando i limiti dell'ambizione del NPM di voler trasferire al settore pubblico, in modo "quasi automatico" e acritico, le logiche del mondo delle imprese<sup>17</sup>.

Con l'introduzione delle logiche di quella che viene definita *Public Governance*<sup>18</sup> si assiste, invece, al superamento dell'ottica intra-istituzionale propria del *New Public Management*, rivolta al recupero dell'efficienza dell'organizzazione, per giungere ad una visione sistemica delle condizioni di economicità delle amministrazioni pubbliche. Questo nuovo modo di operare delle Pubbliche Amministrazioni coinvolge tre categorie di attori: i poteri pubblici, le imprese private e il cosiddetto terzo settore,

---

<sup>12</sup> MONTEDURO F. (2012). *Evoluzione ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli Editore.

<sup>13</sup> MARCON G. (2011). "L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità" in *Azienda Pubblica*, Maggioli Editore.

<sup>14</sup> GUALMINI E. (2003). *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.

<sup>15</sup> JENSEN P. e DOMBERGER S. (1997). *Contracting Out by The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects*. Oxford Review of Economic Policy. 13. pp. 67-78.

<sup>16</sup> DELL'ARRINGA C. e DELLA ROCCA G. (1999). Razionalizzazione e relazioni industriali nella pubblica amministrazione in *Quaderni ARAN*, Franco Angeli.

<sup>17</sup> BORIONI P. (2017). *Limiti e contraddizioni del New Public Management: una ricerca di Hood e Dixon*, in *Economía & lavoro: rivista di politica economica, sociologia e relazioni industriali*, Carocci.

<sup>18</sup> GIULIANI B. (2006). *New public governance e diritto amministrativo*. Bari, Cacucci.

---

ovvero le istituzioni che si collocano tra lo Stato e il mercato. Si ha quindi il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*. La *Public Governance* prevede un processo di redistribuzione del potere decisionale e intende rappresentare una nuova tecnica di cura dell'interesse comune. La *Public Governance* è caratterizzata da quelle che possono essere riassunte come le 5 R<sup>19</sup>:

- Ristrutturazione, ovvero l'eliminazione di tutto ciò che non contribuisce positivamente al valore del servizio/prodotto;
- Riprogettazione, cioè lo sforzo da parte dei manager pubblici nell'immaginare nuove prospettive di sviluppo condivise;
- Reinvenzione, e quindi sviluppo di nuovi modi di offrire i servizi;
- Riallineamento, ovvero armonizzare la struttura con la strategia adottata in sede di reinvenzione, in modo da ottenere il raggiungimento degli obiettivi desiderati e da motivare il management ed il personale;
- Ripensamento data l'importanza di velocizzare i tempi di analisi, per ridurre di conseguenza i tempi di apprendimento.

Il passaggio dal concetto di *Government* a quello di *Governance* è determinante nello spiegare e, al tempo stesso, nel capire le nuove modalità di comunicazione che si sono avviate negli ultimi tempi. Se il governo era prima inteso come potere decisionale attuato da una struttura chiusa, costituita da pochi attori e una forte gerarchia, si assiste oggi ad una rivisitazione del concetto di potere in chiave cooperativa, costruito intorno al consenso su temi e obiettivi, un potere fatto di processi e politiche condivise con un numero elevato di portatori di interessi pubblici e privati<sup>20</sup>.

L'autorità gerarchica viene sostituita dalla condivisione, le relazioni conflittuali divengono collaborative in uno schema di ricerca del consenso nuovo in cui non si punta più ad obbligare a fare o non fare qualcosa ma a creare la convenienza attraverso un'adesione convinta.

Con la *Public Governance*<sup>21</sup> si assiste ad un riallineamento degli interessi e dei rapporti intercorrenti tra apparato politico e apparato amministrativo, riconducendo ad uno scenario unitario l'azione pubblica.

La nascita e la diffusione dei social network e delle comunità digitali ha amplificato ancor di più il fenomeno del governo condiviso, dell'amministrazione aperta<sup>22</sup>.

Negli ultimi anni sono nate diverse sperimentazioni in ambito comunicativo che hanno fatto dell'innovazione e dell'orizzontalità la chiave di lettura per entrare di prepotenza nelle case (e negli *smartphone*!) dei cittadini per interagire in un modo

---

<sup>19</sup> GAEBLER T. e OSBORNE D. (1992). *Reinventing government*, Addison-Wesley Publ. Co.

<sup>20</sup> WILLIAMSON, O.E. (1979), *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, in «Journal of Law and Economics», n. 2, pp. 233-261.

<sup>21</sup> OSBORNE S. (2010), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge.

<sup>22</sup> TALAMO S. e DI COSTANZO F. e CRUDELE R. (2017). *Social Media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso*

---

nuovo, diverso dal passato, in un'ottica di collaborazione tra cittadino e Stato.

## 4. PA Social

Era il 17 novembre 2015 quando a Palazzo Chigi si sono svolti per la prima volta in Italia gli Stati Generali della nuova comunicazione pubblica<sup>23</sup> promossi da AGID (Agenzia per l'Italia Digitale) e Italia Sicura, con la collaborazione del Dipartimento della Protezione Civile. Un appuntamento istituzionale per avere un primo confronto sul ruolo del Social Media Manager e del rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

Dall'avvento dei Social Media ad oggi, è cresciuta in maniera considerevole la distanza tra il “nuovo” cittadino digitale e la “vecchia” amministrazione statale. Lo certifica anche la Commissione Europea, per il quarto anno consecutivo, attraverso l'indice digitale dell'economia e della società (DESI)<sup>24</sup>, risultato di una ricerca atta a misurare il progresso degli Stati membri dell'Unione Europea verso un'economia e una società digitale, basato su una serie di indicatori considerati rilevanti per valutare l'attuale policy europea in materia di digitalizzazione.

Complessivamente, nel 2018 l'Italia si piazza 25° su 28, sopra soltanto a Bulgaria, Grecia e Romania. Connettività, capitale umano e competenze digitali, uso dei servizi Internet, digitalizzazione delle imprese e servizi pubblici digitali rappresentano i 5 macro temi analizzati dall'indice DESI. Passo del gambero in connettività (da 25esimi dello scorso anno a 26esimi), capitale umano (da 24esimi a 25esimi) e integrazione delle tecnologie digitali (da 19esimi a 20esimi). Invariato il penultimo posto in uso di Internet e il 19esimo in servizi pubblici digitali. Pochi, flebili segnali positivi: tra questi quelli riferibili alla copertura delle NGA, in fase di recupero dal 23esimo posto del 2016 al 13esimo del 2017, e sul fronte Open Data, dove l'Italia ha fatto un balzo di 11 posti verso la parte alta della classifica portandosi così sopra la media UE, a differenza della maggior parte di altri indicatori dove si è anche molto al di sotto del valore medio.

La lentezza dell'Italia nel viaggiare al passo con i tempi si scontra con la velocità delle nuove (ma oramai anche vecchie, ndr) generazioni che pretendono una Pubblica Amministrazione efficiente, trasparente, aperta, lontana anni luce dallo stereotipo intriso di file agli sportelli, moduli infiniti da riempire e francobolli da applicare.

La verticalità del rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadino<sup>25</sup> viene oggi messa in discussione da un desiderio sempre maggiore di partecipazione, da una sete di informazione costante che non può essere più placata da una comunicazione “univoca” dall'alto verso il basso. La progettazione *bottom-up* della nuova comuni-

---

<sup>23</sup> Consiglio dei Ministri, Largo Chigi 19, 00187 Roma.

<sup>24</sup> Digital Economy and Society Index Report 2018 – Use of Internet Services.

<sup>25</sup> ROLANDO S. (2014). *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, EGEA.

---

cazione pubblica nasce esattamente dalla necessità di rendere biunivoco il rapporto Stato-cittadino, mettendo il secondo nelle condizioni di instaurare un dialogo facile, efficace e costante<sup>26</sup>.

Come può un genitore restare sempre “connesso” con la scuola del proprio figlio? Può un cittadino verificare lo stato di sovraffollamento di un pronto soccorso? Attraverso quali canali una persona acquisisce informazioni sulla nuova identità digitale? Come segnalare al proprio Comune il malfunzionamento dell’illuminazione pubblica in una determinata via?

Negli ultimi anni sono molti gli esperimenti in termini di nuova comunicazione pubblica messi in atto da Pubbliche Amministrazioni a più livelli. Ministeri, comuni, ospedali, scuole sono sbarcati sui principali social network e, in alcuni casi, hanno sviluppato veri e propri nuovi canali di dialogo con i cittadini.

Campagne tematiche, promozioni, progetti speciali, informazioni di carattere emergenziale: l’utilizzo dei social media da parte delle Pubbliche Amministrazioni è stato molto variegato e non esiste al momento della scrittura di tale testo una direzione chiara ed univoca sull’utilizzo dei social media da parte della PA.

Nei prossimi paragrafi si propone una riflessione di carattere sociale, economica e giuridica sull’uso dei social network da parte delle Pubbliche Amministrazioni, provando a tracciare un orizzonte all’interno del quale muoversi per fare ciò per cui la PA esiste: offrire servizi certificati e di qualità al cittadino.

## **5. Social media policy: necessità o opportunità?**

Negli ultimi dieci anni abbiamo assistito all’esplosione del fenomeno social network<sup>27</sup> che ha rivoluzionato in maniera radicale il modo di comunicare tra cittadini, tra cittadini e imprese, tra imprese e imprese e per ultimo tra cittadini e Pubblica Amministrazione<sup>28</sup>.

Difatti dal 2008 in poi è stato un susseguirsi di lanci di nuovi account e profili istituzionali da parte di “pezzi” di amministrazioni statali. Profili Facebook, account Instagram e Twitter, canali YouTube, utenti Telegram e Whatsapp: sono migliaia i diversi riferimenti della Pubblica Amministrazione nel complesso sui principali social media.

Ma possiamo parlare quantomeno di Pubblica Amministrazione 2.0?

Da un punto di vista meramente tecnico/tecnologico la risposta risulterebbe affermativa se si considerasse l’incremento d’interazione digitale tra amministrazioni

---

<sup>26</sup> ZEPPA M. (2013). *L’azienda che comunica. 5 conversazioni e 100 idee che hanno cambiato il marketing*, FrancoAngeli.

<sup>27</sup> RIVA G. (2010). *I Social Network*, Il Mulino.

<sup>28</sup> BAÙ A. e BONINI P. (2018). *Social Media per la Pubblica Amministrazione. Guida per comunicare con cittadini ed elettori*, Apogeo.

---

e utenti, una partecipazione civica maggiormente evoluta, lo scambio continuo di informazioni attraverso sistemi *peer to peer*, o più in generale attraverso i social network.

Se si spostasse la lente d'ingrandimento dal lato tecnico a quello socio-giuridico, le conclusioni in precedenza desunte verrebbero ribaltate. Difatti il combinato disposto tra l'affermazione del cittadino digitale sempre più voglioso di partecipare ed essere informato e l'utilizzo massivo dei social network ha rappresentato una sorta di *moral suasion* nei confronti della Pubblica Amministrazione che è stata quasi costretta ad affrontare un cambiamento di paradigma senza però soffermarsi sui necessari adempimenti di carattere professionale e strutturale da compiere.

Diversi comunicatori ed esperti<sup>29</sup> del settore mettono in discussione l'opportunità di presenziare luoghi virtuali, come i social network, senza una strategia complessiva che tiene conto di una serie di fattori considerati respingenti nei confronti della PA. Innanzitutto i social network rappresentano delle piattaforme digitali private e, paradossalmente, da un giorno all'altro, possono chiudere o evolversi o peggio ancora rendere inopportuna la presenza di un'istituzione con un proprio account ufficiale. In secondo luogo, i social media sono causa (e talvolta conseguenza, ndr) di un degrado di carattere relazionale che ha colpito larghe fasce della popolazione: il senso civico che sostiene una corretta relazione tra individui e tra individui e istituzioni spesso viene meno all'interno degli habitat digitali perché i singoli si nascondono dietro l'anonimato, perché è errato pensiero comune che i linguaggi che si utilizzano sui social network non hanno bisogno di prassi e di educazione, di buon senso e di corretto uso della lingua italiana.

I social media sono oggi dei veri e propri luoghi da abitare e, come la storia recente insegna, non è per nulla semplice viverci serenamente. L'orizzontalità dello strumento non protegge l'amministrazione da *troll*<sup>30</sup>, profili falsi, agitatori: tenere testa alle minacce insite nelle piattaforme stesse richiede professionalità che spesso mancano all'interno delle stesse amministrazioni.

Non vengono agitate solo perplessità di stampo sociale, bensì di carattere giuridico. Come anticipato nel paragrafo precedente la Pubblica Amministrazione esiste per offrire servizi certificati e di qualità al cittadino.

Se la qualità potrebbe esser garantita attraverso procedure certe, lo stesso non si può realizzare sul fronte certificazione: sarebbe impensabile rilasciare un certificato e/o attivare un'iscrizione a scuola tramite un profilo facebook o un account twitter in quanto mancherebbe uno dei presupposti del rapporto tra la PA e il cittadino, ovvero l'identificazione.

Da molti anni le diverse Pubbliche Amministrazioni erogano servizi online attraverso i propri siti: il limite di tale struttura era la difficoltà del cittadino di "memorizzare"

---

<sup>29</sup> MENZEL D.C., WHITE H.L. e WHITE J.D. (2011). *The State of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunities*, Taylor & Francis Ltd.

<sup>30</sup> *Nel gergo della Rete, chi interviene all'interno di una comunità virtuale in modo provocatorio, offensivo o insensato, al solo scopo di disturbare le normali interazioni tra gli utenti* (treccani.it).

---

riferimenti, codici PIN e password differenti per ogni sito. Nel 2016, con l'attuazione di SPID<sup>31</sup> (Servizio Pubblico di Identità Digitale) è possibile accedere a tutti i servizi online della Pubblica Amministrazione con un'unica identità digitale utilizzabile da PC, smartphone e tablet.

Per ottenere la propria identità digitale, il cittadino deve rivolgersi ad un Identity Provider autorizzato, ovvero un soggetto privato accreditato da AGID<sup>32</sup> (Agenzia per l'Italia Digitale) che provvederà a rilasciargli la propria identità online: tale meccanismo rappresenta esattamente il *punctum dolens* dei social network circa la possibilità di erogare un servizio online su tali piattaforme.

Gli Identity Provider non possono utilizzare i dati personali dell'utente né cederli a terze parti senza autorizzazione da parte dell'utente stesso. Al momento della registrazione dovranno essere esplicitamente distinti i dati necessari all'ottenimento dell'identità digitale SPID dalle ulteriori informazioni - non obbligatorie - che il gestore di identità potrà eventualmente richiedere. AGID vigila sul rispetto delle norme in collaborazione con il Garante per la Privacy<sup>33</sup>, sia per ciò che concerne l'attività degli Identity Provider, sia per quanto riguarda i servizi messi a disposizione da Pubbliche Amministrazioni e privati.

Tutto ciò, come facilmente intuibile, non potrebbe essere garantito da Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, etc.

*Non l'ha mica prescritto il dottore!* direbbe una qualunque mamma italiana dinanzi a tale evenienza. Difatti non c'è alcun obbligo di legge sull'apertura di canali ufficiali istituzionali sui social network, bensì una fioca esortazione all'utilizzo di tali strumenti.

Difatti, un riferimento normativo circa la presenza sui social network delle Pubbliche Amministrazioni si ritrova, all'interno delle Linee guida per i siti web della PA, previste dall'art.4 della Direttiva n.8 del 26 novembre 2009 del Ministero della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione<sup>34</sup>.

Come enunciato all'interno dell'art.6.3 delle Linee Guida per i siti web della PA (Partecipazione e Web 2.0) *i social media possono essere considerati dalla pubblica amministrazione come canali di broadcasting ad alto potenziale di audience, dalla forma semplice e di versatile diffusione tra i cittadini, estremamente economici (sia per gli utenti che Amministrazioni pubbliche stesse), multiplatforma e spesso interoperabili tra loro. Attraverso la pubblicazione in tempo reale di piccoli messaggi di testo (microblogging), immagini, audio e video, si può garantire un'informazione costante e aggiornata, comunicare ed erogare servizi mirati a particolari fasce d'utenza, accrescere la percezione di vicinanza dell'amministrazione ai cittadini.*

---

<sup>31</sup> <https://www.spid.gov.it>

<sup>32</sup> <https://www.agid.gov.it>

<sup>33</sup> <https://www.garanteprivacy.it>

<sup>34</sup> Direttiva del Ministero della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, 26 novembre 2009, n. 8, "Riduzione dei siti web delle P.A. e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino"

---

Recentemente, a seguito dell'introduzione del FOIA<sup>35</sup> (Freedom of Information Act), si è registrato un ulteriore punto a favore dell'uso dei social da parte della PA.

Con la Circolare n.2/2017 (Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato) si enuncia quanto segue: *le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei social media (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione.*

Si può concludere il ragionamento cominciato in questo paragrafo constatando come il legislatore e i cittadini abbiano di fatto reso necessaria la presenza della Pubblica Amministrazione sui social network: presenza, che se non gestita adeguatamente e con le necessarie cautele, degenera in una perdita di credibilità per la Pubblica Amministrazione stessa.

Dopodiché, le amministrazioni che a vario titolo popolano il web 2.0 utilizzano le piattaforme digitali per lo più come strumento di informazione e di intrattenimento, relegando ai siti web e agli uffici preposti la somministrazione dei servizi pubblici. Nei paragrafi che seguono si analizzano i casi di maggior successo delle Pubbliche Amministrazioni sui social network e, alla luce delle esperienze trattate, si definiranno delle linee guida per la presenza delle PA sui social.

## **6. Social media: l'esperienza italiana**

Non vi è alcuna rilevazione ufficiale della presenza delle amministrazioni statali sui vari canali social e visitare i diversi siti web è l'unico modo 'certo' per scoprire se e quali account sono attivati sulle diverse piattaforme attualmente esistenti.

Negli ultimi anni sono diverse le ricerche che hanno interessato la presenza di segmenti della Pubblica Amministrazione sui social media. Nel 2011 il Comune di Reggio Emilia in collaborazione con l'unità di ricerca OPERA del Centro di Ricerca GIUnO (Dipartimento di Comunicazione e Economia) dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha condotto una ricerca dal titolo "Comuni 2.0 - Utilizzo dei social network nei comuni italiani di medie e grandi dimensioni" evidenziando come solo il 45% dei comuni intervistati avevano investito in social network, con cautela e rivelando un utilizzo tradizionale degli strumenti, basato sulla logica del web 1.0.

---

<sup>35</sup> Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

---

Secondo la ricerca del Laboratorio Ladest<sup>36</sup>, pubblicata nel 2015, dal titolo “*Citizens and Institutions as information prosumers. The case study of Italian municipalities on Twitter*”, il 6% dei comuni italiani aveva attivato un proprio profilo ufficiale su Twitter. Nel 2017, l'Osservatorio del Laboratorio dell'Università di Siena, registrava un importante incremento che portava all'11% la percentuale di presenza dei comuni italiani sulla medesima piattaforma.

Spostando il campo d'indagine sulle regioni italiane, nel 2015 la start up DeRev ha pubblicato un rapporto sulla strategia di comunicazione delle Regioni Italiane sui social media<sup>37</sup>, evidenziando il diverso approccio delle regioni italiane sui social e il paradossale divario esistente tra l'attività e il grado di coinvolgimento dei profili ufficiali delle Regioni Italiane rispetto alle pagine personali dei Governatori di Regione (462.759 iscritti vs 1.633.862 iscritti).

Ampliando ancor di più il raggio d'azione, nel 2016 l'istituto Piepoli (su commissione di ItaliaCamp) ha realizzato un'indagine<sup>38</sup> sul ruolo dei social in Italia analizzando la presenza di 154 Pubbliche Amministrazioni (Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Regioni, Comuni capoluogo di Regione, Comuni capoluogo di Provincia) su Facebook, Twitter e YouTube. Secondo la ricerca, la metà degli italiani giudica affidabili le informazioni pubblicate dalla PA sui canali social istituzionali; invece la maggior parte del campione gradisce la possibilità di avere informazioni in tempo reale, anche su eventi e emergenze (91%), segnalare disservizi (90%), promuovere il territorio e i suoi prodotti (89%), proporre iniziative alla Pubblica Amministrazione (89%).

Le indagini e gli studi che a vario titolo hanno interessato le attività della PA sui social network descrivono un pianeta fatto di investimenti in strumenti fortemente informativi, poco partecipativi e quasi per nulla erogatori di servizi. Il potenziale di crescita della Pubblica Amministrazione sui social media è elevatissimo, ma ancora una volta risulta poco chiara la strategia complessiva che sottende alle scelte di presenziare tali luoghi.

Segnale preoccupante di tale mancanza risiede nell'assenza o nella presenza 'fallace' di policy interne ed esterne che chiariscano con precisione cosa la Pubblica Amministrazione offre, quali servizi eroga, quali sono gli argomenti di discussione, quali i modi con cui ci si confronta con gli utenti della Rete.

---

<sup>36</sup> *Citizens and Institutions as information prosumers. The case study of Italian municipalities on Twitter*, Laboratorio Ladest (2015).

<sup>37</sup> *Analisi della strategia di comunicazione delle Regioni Italiane sui Social Media*, DeRev Social Media Consulting (2015).

<sup>38</sup> *Il Ruolo dei Social in Italia: tra Istituzioni e Imprese*, Istituto Piepoli redatto per Italia Camp (2016).

---

## 7. I Dati della Pubblica Amministrazione

Comunicare attraverso i social network è una scelta facoltativa che la Pubblica Amministrazione compie e che ha ricadute importanti nel rapporto con i cittadini. Indipendentemente dalla tipologia di servizio offerto tramite i social media, la generazione e la diffusione di dati da parte di una PA rappresenta un elemento di straordinaria delicatezza.

Come previsto dal c.1 art.2 del Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>39</sup>, *Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.* Dal 2005 quindi tutte le PA avrebbero l'obbligo di diventare amministrazioni digitali, ovvero amministrazioni che utilizzano documenti nativi digitali. Tale principio purtroppo non è mai diventato un obbligo di legge e, a tutt'oggi, rappresenta un'anomalia italiana di dimensioni enormi. Tale singolarità è ancor più evidente se correlata ai dati veicolati sui social network, sulla loro origine (propria o di terzi), sulla loro funzione, sulla loro trasmissione, sul loro utilizzo. In tal senso ci viene in aiuto il Capo V del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 "Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete" che pone un problema legale di carattere generale: le amministrazioni sarebbero obbligate a formare, gestire, diffondere, fruire dei dati nel rispetto di alcuni requisiti stabiliti senza i quali verrebbe meno il valore legale del dato. Il rischio concreto è avere un sistema documentale della PA molto ricco di dati, che fisicamente esistono, ma che non ha valore legale in quanto non formato, non costruito e non organizzato secondo i dettami del Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>40</sup>.

Il tema dei dati non è soltanto una questione tecnico-legale, bensì rappresenta un tema di carattere culturale che investe tanto le burocrazie amministrative quanto gli organi di indirizzo politico. In un'epoca in cui la proliferazione delle *fake news* rende l'informazione mendace, flebile, maggiormente esposta ad attacchi e pregiudizi, la formazione, la raccolta e l'utilizzo dei dati rappresenta un'occasione imperdibile di contrattacco nei confronti di chi inquina le piattaforme sociali. Avere dati certi, inconfutabili, serve ad offrire inoltre un servizio al cittadino serio ed efficiente, favorendo così un corretto utilizzo dei diversi canali informativi di cui si dotano le diverse PA.

Come prescritto dal c.1 art.50 del CAD, *i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche*

---

<sup>39</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.50-57)

<sup>40</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.50-57)

---

*amministrazioni e dai privati*<sup>41</sup>. Il principio della disponibilità diventa quindi un criterio guida che collega la formazione di un dato all'utilità dello stesso nei confronti della macchina amministrativa e dei diversi stakeholders che possono quindi, in quanto soggetti interessati, accedere a tali dati e avere la garanzia di una loro piena fruizione.

Con le regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71 sono individuate le soluzioni tecniche idonee a garantire la protezione, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità e la riservatezza dei dati e la continuità operativa dei sistemi e delle infrastrutture<sup>42</sup>. I documenti informatici delle pubbliche amministrazioni, come prescritto dal CAD, devono essere custoditi e controllati con modalità tali da ridurre al minimo i rischi di distruzione, perdita, accesso non autorizzato o non consentito o non conforme alle finalità della raccolta<sup>43</sup>.

La cultura del dato amministrativo non è ancora patrimonio collettivo. Non è bastato sino ad oggi l'art. 52 del CAD "Accesso telematico e riutilizzo dei dati" a favorire l'accessibilità e la duttilità delle informazioni: come scritto al comma 4 *Le attività volte a garantire l'accesso telematico e il riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale*<sup>44</sup>.

## 8. Trasparenza, privacy, regole

*Se la tua storia d'amore sta finendo, è molto probabile che Facebook lo sappia prima di te.* Con queste parole nel 2014 Mikko Hermann Hyppönen, uno dei massimi esperti mondiali di *cybersecurity* e attuale *Chief Research Officer* presso F-Secure, metteva in guardia gli utenti sull'utilizzo dei propri dati e lo faceva all'indomani dell'acquisto di Whatsapp da parte del colosso di proprietà di Mark Zuckerberg.

Mai parole più profetiche sono state pronunciate in relazione all'utilizzo dei dati personali da parte dei social network dato che nel 2018 uno scandalo ha scosso il mondo anglosassone e non solo: la società Cambridge Analytica è stata accusata di aver trafugato i dati di 50 milioni di utenti di Facebook giocando un ruolo decisivo nella campagna elettorale statunitense che ha visto trionfare Donald Trump e nella campagna referendaria sulla cosiddetta Brexit. Il meccanismo furtivo si basava sul cosiddetto social login: alcuni utenti di Facebook (nel caso in questione circa 270.000, ndr) si 'loggavano' tramite il proprio profilo social ad un'app abbreviando così il percorso di autenticazione e 'autorizzando' l'azienda proprietaria dell'applicazione a monitorare parte dei propri dati personali e le attività dei propri amici telematici. Indipendentemente dalle importanti conseguenze politiche che tale storia comporta,

---

<sup>41</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art. 50, c.1)

<sup>42</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art. 71)

<sup>43</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.52, c.2)

<sup>44</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.52, c.4)

---

tale vicenda ha acceso i riflettori sul trattamento dei dati personali da parte di società terze e i rischi legati alla privacy nel momento in cui si autorizzano social media, o aziende più in generale, a trafugare i propri dati personali.

Il 25 maggio 2016 è entrato in vigore il nuovo regolamento europeo<sup>45</sup> 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati): tale regolamento si applica in tutti gli Stati Membri dal 25-05-2018, termine ultimo per l'adeguamento al GDPR.

La nuova normativa nasce dall'esigenza di tutelare maggiormente i cittadini assicurando loro nuovi diritti, responsabilizzando le aziende con l'introduzione di un responsabile del trattamento dei dati, rendendo maggiormente trasparenti la stesura e la lettura di informative e consensi e inasprendo le pene in caso di *data breach*<sup>46</sup>. Le disposizioni europee, richiamate ufficialmente nell'ordinamento italiano con l'approvazione del decreto legislativo di armonizzazione della disciplina della privacy italiana al GDPR da parte del Consiglio dei Ministri dell'8 agosto 2018<sup>47</sup>, intervengono quindi pesantemente sulle attività digitali delle imprese e delle pubbliche amministrazioni.

Se è vero che un ente può decidere liberamente quali canali di comunicazione utilizzare, d'ora in poi dovrà documentare in maniera dettagliata attraverso un apposito registro<sup>48</sup> le finalità del trattamento dei dati utilizzati e/o raccolti: tali dati dovranno essere adeguatamente conservati ed essere modificati e/o cancellati su richiesta dell'interessato.

IL GDPR interviene anche sul grado di *accountability* dei soggetti giuridici trasladando la responsabilità dal titolare del trattamento dei dati, *controller*, al responsabile vero e proprio del trattamento stesso, *processor*<sup>49</sup>, creando così un nuovo paradigma organizzativo interno che rende maggiormente oculata la scelta di nuovi canali di comunicazione.

Relativamente all'utilizzo dei social network da parte della Pubblica Amministrazione è interessante rilevare il contenuto dell'art.78 del paragrafo 1 del nuovo regolamento europeo<sup>50</sup> che enuncia quanto segue: *La tutela dei diritti e delle libertà delle persone fisiche relativamente al trattamento dei dati personali richiede l'adozione di misure tecniche e organizzative adeguate per garantire il rispetto delle disposizioni del presente regolamento. Al fine di poter dimostrare la conformità con il presente regolamento, il titolare del trattamento dovrebbe adottare politiche interne e attuare misure che soddisfino in particolare i principi della protezione dei dati fin dalla progettazione e della protezione dei dati di default. Tali misure potrebbero consistere,*

---

<sup>45</sup> Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation.

<sup>46</sup> Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation (art.33-34).

<sup>47</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n.14, 8 agosto 2018.

<sup>48</sup> Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation (art.30).

<sup>49</sup> Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation (art.28).

<sup>50</sup> Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation (art.78).

---

*tra l'altro, nel ridurre al minimo il trattamento dei dati personali, pseudonimizzare i dati personali il più presto possibile, offrire trasparenza per quanto riguarda le funzioni e il trattamento di dati personali, consentire all'interessato di controllare il trattamento dei dati e consentire al titolare del trattamento di creare e migliorare caratteristiche di sicurezza. In fase di sviluppo, progettazione, selezione e utilizzo di applicazioni, servizi e prodotti basati sul trattamento di dati personali o che trattano dati personali per svolgere le loro funzioni, i produttori dei prodotti, dei servizi e delle applicazioni dovrebbero essere incoraggiati a tenere conto del diritto alla protezione dei dati allorché sviluppano e progettano tali prodotti, servizi e applicazioni e, tenuto debito conto dello stato dell'arte, a far sì che i titolari del trattamento e i responsabili del trattamento possano adempiere ai loro obblighi di protezione dei dati. I principi della protezione dei dati fin dalla progettazione e di default dovrebbero essere presi in considerazione anche nell'ambito degli appalti pubblici.*

L'introduzione del principio del *data protection by design* rappresenta l'ostacolo più grande nell'utilizzo dei social media da parte della PA dato che, come giustamente ricordato nel Vademecum "Pubblica Amministrazione e social media" del 2011 realizzato da Formez PA<sup>51</sup>, le piattaforme social non sono di proprietà della Pubblica Amministrazione bensì di aziende private, spesso extra UE.

In attesa che il Garante per la protezione dei dati personali si esprima in tal senso, ogni Pubblica Amministrazione che è presente sui social network o che intende entrarci nei prossimi mesi dovrà esaminare attentamente le "regole del gioco", ovvero i termini di servizio, attualmente presenti su tali piattaforme e valutare la compatibilità con il GDPR in materia di accesso e portabilità dei dati, diritto all'oblio, rispetto del principio del *data protection by design*.

Prende così sempre più forma l'idea per cui i social media debbano rappresentare per la Pubblica Amministrazione un canale di informazione e di interazione con i propri utenti, limitando i servizi offerti alla luce delle nuove disposizioni legislative comunitarie che rendono particolarmente ostica l'attività di controllo di strumenti di cui non si ha la piena gestione e di cui non si conosce l'indirizzo strategico futuro in ordine al trattamento dei dati personali e sensibili.

Non occorre mai dimenticare inoltre che, come già novellato nel Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. n. 82/2005), i siti web delle Pubbliche Amministrazioni rappresentano l'unico punto di accesso ufficiale ai dati e ai servizi per il cittadino: i dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni sono fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di autenticazione informatica<sup>52</sup> e le pubbliche amministrazioni garantiscono che le informazioni contenute sui siti sono conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali

---

<sup>51</sup> Il vademecum è realizzato nell'ambito delle attività finalizzate alla elaborazione delle Linee guida per i siti web delle Pubbliche Amministrazioni (previste dalla Direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione).

<sup>52</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.3).

---

dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito<sup>53</sup>.

Il principio della neutralità tecnologica<sup>54</sup> e le garanzie in termini di accessibilità<sup>55</sup> rafforzano ulteriormente il principio per cui i social media siano degli strumenti sussidiari all'azione principale svolta dalla PA come ampiamente dibattuto nei paragrafi precedenti.

Dopodiché, sempre più spesso accade che cittadini ben attenti alla *res publica* e alla vita delle istituzioni chiedano conto attraverso i social media di atti, azioni, orientamenti, leggi messe in atto dalla Pubblica Amministrazione. Il fenomeno dei *social watchdogs*<sup>56</sup> è di particolare interesse in un'epoca in cui il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni della Pubblica Amministrazione è stato normato dal cosiddetto FOIA (Freedom of Information Act) introdotto nell'ordinamento italiano attraverso il D.lgs. 97/2016.

Il FOIA garantisce l'accesso civico generalizzato, ovvero la possibilità di richiedere e disporre di dati e/o informazioni "private" della PA, a condizione che tale sapere non comprometta interessi pubblici rilevanti sanciti per legge.

I social network possono giocare un ruolo importante nell'attuazione del D.lgs. 97/2016 instaurando un proficuo dialogo con i cittadini che richiedono informazioni sulle piazze virtuali. La Circolare 2/2017 (Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato), emessa dall'ex Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione Marianna Madia, favoriva la direzione auspicata nel periodo precedente grazie all'art. 8.2 (Pubblicazione proattiva) che recita come segue: *Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il rispetto delle esclusioni e dei limiti previsti dall'art. 5-bis, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013*<sup>57</sup>. *In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti*

---

<sup>53</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.4).

<sup>54</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.68).

<sup>55</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.23-ter).

<sup>56</sup> A tale locuzione fa anche riferimento la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (come segnalato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione l'ultimo caso, risalente all'8 novembre 2016, vede contro un'associazione ungherese contro lo stato ungherese – Risoluzione n°18030/11).

<sup>57</sup> In particolare il comma 1 dell'articolo 5-bis del d.lgs. 33/2013 dispone che l'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;

b) la sicurezza nazionale;

c) la difesa e le questioni militari;

d) le relazioni internazionali;

e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;

f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;

g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

---

*diversi. Per gli stessi motivi, le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei social media (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione.*

## **9. Transizione digitale e social media**

Da 30 anni non si semplifica quasi nulla ma si complicano le procedure burocratiche. Una burocrazia moderna dovrebbe essere riformata al fine di promuovere la semplificazione, la trasparenza, la digitalizzazione, tutti aspetti utili e funzionali ai cittadini, alle imprese, ai mercati e alle stesse istituzioni<sup>58</sup>. Una burocrazia moderna eliminerebbe gli elevati costi diretti ed indiretti presenti dando una risposta veloce ed utile ad istanze, dichiarazioni, richieste di vario tipo da parte dell'utenza.

Una burocrazia moderna "governata" da una dirigenza consapevole di dovere operare con un approccio innovativo, dovrebbe porsi l'obiettivo di un cambio di passo verso un paradigma nuovo, per chiudere un'epoca contrassegnata dall'espressione "negativa" dello stesso concetto di "burocrazia".

Aprire un'attività commerciale in Italia vuol dire, ad oggi, destreggiarsi tra 71 adempimenti burocratici, con timbri e firme da parte di 21 enti diversi. Le piccole e medie imprese pagano oggi 22 miliardi di euro/anno per costi legati alla complessità delle norme e per la mancata semplificazione<sup>59</sup>, pagando difatti una tassa nascosta per costi burocratici pari a 2€ l'ora.

Secondo un'indagine effettuata nel 2017 dall'Università di Trento per conto di Confcommercio, i costi della burocrazia soffocano le micro e le piccole imprese per un ammontare di 33 miliardi di euro/anno (8000€ per ogni impresa; il peso della burocrazia sul profitto lordo di ogni imprenditore pesa per il 39%).

L'artificialità della macchina burocratica statale produce danni economici in senso stretto e in senso lato a cittadini e imprese, impendendo uno sviluppo tecnologico in linea con il resto dei Paesi leader europei.

La tecnologia è però la parte finale di un cambiamento di paradigma che dovrebbe coinvolgere innanzitutto la *governance* pubblica a tutti i livelli.

Come ben evidenzia Diego Piacentini - Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale - all'interno della relazione del Team per la Trasformazione Digitale "*la tecnologia è tipicamente un abilitatore al cambiamento, ma 'essere digitali' è solo in parte il prodotto di attività tecnologiche*". Tutti i giorni ci imbattiamo in funzionari e dirigenti della PA che confondono l'implementazione della strategia

---

<sup>58</sup> LIMONE D., *La riforma burocratica è la vera sfida per il nuovo Governo*, 4 maggio 2018, Key4biz.

<sup>59</sup> Rapporto CNA "Piccole imprese e Pubblica Amministrazione: un rapporto (im)possibile", 2017.

---

digitale con la semplice applicazione di tecnologie digitali di vecchi processi. Spesso la trasformazione digitale della PA è infatti confusa con la pubblicazione di manuali, moduli, circolari in formato pdf e la produzione di siti, portali e app, che sono spesso pagati troppo, non sono funzionali (e a volte non funzionanti), sono poco utilizzati e che vengono fatti perché “*ci sono i fondi da spendere e poi li perdiamo!*”<sup>60</sup>.

Difatti il legislatore con la riforma del CAD del 2017, ha previsto la modalità con cui le PA garantiscono l’attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell’amministrazione definite dal Governo in coerenza con le regole tecniche di cui all’articolo 71, affidando a un unico ufficio dirigenziale generale, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un’amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità<sup>61</sup>.

La transizione digitale dell’apparato amministrativo statale non rappresenta soltanto una necessaria operazione di rinnovamento di una burocrazia lenta e inefficiente, bensì un’opportunità di sintonizzarsi sulla stessa lunghezza d’onda di cittadini e imprese, di coloro che oggi vivono sulla loro pelle il progresso tecnologico e i cambiamenti del presente.

Permettere al cittadino di identificarsi digitalmente (SPID), sviluppare strumenti di collaborazione tra amministrazioni (*Open Government*) e di trasparenza verso tutti gli stakeholders (*Open Data*), far comunicare servizi e piattaforme di differenti Pubbliche Amministrazioni: tasselli di un mosaico che utilizza la tecnologia per semplificare le procedure, rendere più trasparente la politica, liberare tempi e spazi per crescere e far crescere cittadini e imprese.

Qualsiasi innovazione tecnologica, quindi, deve essere introdotta a partire da un’analisi dei fabbisogni e delle abitudini del vasto mondo di soggetti con cui ha a che fare una Pubblica Amministrazione. Interpretare le esigenze e i comportamenti dei diversi soggetti per facilitare e/o migliorare la loro vita è il compito cardine dei manager deputati a sviluppare la transizione digitale.

In tale ottica nasce la riflessione attorno l’utilizzo dei social media da parte delle Pubbliche Amministrazioni: adoperare uno strumento che in Italia viene utilizzato da 34 milioni di cittadini, pari al 57% della popolazione complessiva<sup>62</sup>.

L’utilizzo dei social network da parte dei cittadini si iscrive in una fase generalizzata di restringimento dei tempi di vita degli individui e di disintermediazione della società che ha portato ad un nuovo modo di accedere alle informazioni, in tempo reale e in forme semplificate.

---

<sup>60</sup> Il documento, aggiornato al 30 settembre 2018, contiene un resoconto dell’attività svolta dal Team per la Trasformazione Digitale dal 16 settembre 2016 al 30 settembre 2018, l’evoluzione della strategia per la trasformazione digitale della PA tracciata dal Piano Triennale, nonché il ripensamento dei servizi pubblici digitali per i cittadini e le imprese.

<sup>61</sup> Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179” (art. 17).

<sup>62</sup> Il dato è estratto dal Global Digital 2018, indagine condotta da WeAreSocial in collaborazione con Hootsuite, la piattaforma di social media management più utilizzata al Mondo.

---

La Pubblica Amministrazione deve avere l'ambizione di anticipare il bisogno di informazione dei cittadini attraverso l'utilizzo dei social media al fine di semplificare loro la vita, tanto nell'accesso a notizie di carattere generale quanto nella diffusione di iniziative, procedure, modalità con cui si risolve il rapporto tra cittadino e PA. Pagare le tasse, acquisire informazioni sul rifacimento del manto stradale nei pressi della propria abitazione, segnalare disservizi, monitorare l'azione di governo di una città, ricevere aggiornamenti prima e a seguito di un maltempo: sono molteplici gli utilizzi e le funzioni di un social media da parte di una PA. Nel paragrafo che segue, si traccia un percorso metodologico al fine di delineare regole e principi da tenere in considerazione per aprire e gestire un account su un social network da parte di una Pubblica Amministrazione.

## **10. Linee guida per una social media policy efficiente**

La Pubblica Amministrazione ha utilizzato, negli ultimi anni, in maniera diffusa i social network come nuovo canale informativo proponendo, attraverso campagne e progetti dedicati, un nuovo modo di comunicare con i cittadini rompendo la verticalità della relazione ufficio-cittadino e rendendola maggiormente partecipativa. Tale processo non è però stato accompagnato da un investimento adeguato in formazione, in risorse umane, in nuove professionalità: come analizzato, essere presenti sui social network richiede un impegno costante, competenze specifiche, un ripensamento della struttura organizzativa legata in particolar modo a tutto il mondo che gira intorno ai vecchi Uffici per le relazioni con il pubblico, resi obbligatori dalla ormai "anziana" legge 150/2000<sup>63</sup>.

Alla luce delle analisi condotte nei paragrafi precedenti, risulta opportuno denotare come il problema principale circa la presenza della Pubblica Amministrazione sui social network risiede nell'assenza di una disciplina organica vigente all'interno dell'ordinamento italiano.

Con il CAD si è delineato in Italia un quadro normativo capace di dotare cittadini, imprese e amministrazioni di strumenti e servizi idonei a rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale, come inoltre previsto dall'Agenda Digitale Europea che ha definito con precisione gli obiettivi per sviluppare l'economia e la cultura digitale in Europa nell'ambito della strategia Europa 2020<sup>64</sup>. Nel 2018 si è assistito alla sesta

---

<sup>63</sup> Gli URP, nello specifico, sono definiti dall'art.8 della legge 7 giugno 200, n°150.

<sup>64</sup> L'Agenda Digitale Europea è una delle 7 iniziative faro della strategia Europa 2020, presentata dalla Commissione europea, che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione europea (UE) da raggiungere entro il 2020. L'Agenda Digitale Europea propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

---

revisione del CAD<sup>65</sup> ma tutt'ora non c'è una disciplina organica in merito all'utilizzo dei social network da parte delle amministrazioni pubbliche.

La Pubblica Amministrazione che decide di presenziare sui social network dovrebbe essere obbligata a redigere due social media policy, una interna e una esterna, quest'ultima da rendere pubblica attraverso il sito web istituzionale.

La social media policy interna rappresenta il documento ufficiale con cui sono delineati i rapporti tra l'amministrazione e il social media. Tale documento è redatto per tutelare l'organizzazione nei confronti di un uso distorto dello strumento da parte di chi lo utilizza, per tutelare i dipendenti che hanno l'arduo compito di fronteggiare quotidianamente discussioni pubbliche per conto dell'amministrazione da cui dipendono, per tutelare i cittadini da usi inappropriati e per garantire loro informazioni corrette e puntuali.

La social media policy interna deve riguardare tre ambiti:

- 1- Gestione dei dati:** è fondamentale comunicare internamente come verranno trattati i dati dei cittadini che scrivono pubblicamente e privatamente ai canali social dell'amministrazione, nonché le risposte del personale tramite gli account ufficiali. È necessario tenere aggiornata questa sezione in base ai continui mutamenti che avvengono in riferimento alle normative europee e italiane<sup>66</sup> e ai termini di servizio dei social network<sup>67</sup> "abitati".
- 2- Gestione degli account:** deve essere determinato ed indicato con estrema puntualità l'Area e/o l'Ufficio che si occupa della gestione degli account social dell'amministrazione interessata. In caso di coabitazione di più aree rispetto ai servizi offerti, è necessario specificare le linee gerarchiche che si vanno a definire e il funzionigramma con riferimento alle diverse unità organizzative. È altresì necessario specificare se l'utilizzo degli account social da parte dei dipendenti è considerato ai fini dei trattamenti economici complementari dei dipendenti pubblici come previsto dall'ultimo decreto su performance e valutazione<sup>68</sup>.
- 3- Gestione dei contenuti:** devono essere delineate le regole d'ingaggio nei rapporti con il pubblico, lo stile della comunicazione, le licenze dei contenuti pubblicati (i contenuti possono essere condivisi o riutilizzati?)<sup>69</sup>, le modalità d'interazioni

---

<sup>65</sup> Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179"

<sup>66</sup> Nello specifico è necessaria adeguare le policy in materia di privacy e trattamento dei dati alla luce delle novità introdotte dal Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation.

<sup>67</sup> È utile ricordare che il trattamento dei dati personali degli utenti risponderà alle policy in uso sulle piattaforme utilizzate (Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, etc) e che tali policy mutano nel tempo indipendentemente dalla volontà dell'ente che utilizza le piattaforme succitate.

<sup>68</sup> Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 74, Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

<sup>69</sup> È bene sottolineare come le licenze dei contenuti pubblicati devono considerare le condizioni d'uso previste dai social network. Ad esempio, Facebook all'art.3 delle proprie condizioni d'uso in vigore a gennaio 2019 prevede che l'utente deve concedere determinate autorizzazioni per consentire alla piattaforma di fornire i servizi offerti. Nello specifico, l'utente autorizza Facebook all'uso dei contenuti creati e condivisi, all'uso di nome, immagine del profilo e informazioni relative alle sue

---

auspicabili e deprecabili, ovvero tutto ciò che attiene un sano rapporto PA-cittadino e, nello specifico, un'equilibrata condotta dei dipendenti su tali strumenti (tale condotta riguarda il dipendente sia nel caso di utilizzo del social network attraverso l'account istituzionale dell'Ente che nel caso di uso privato della piattaforma digitale, ndr). Deve essere ancorché prevista una casistica dettagliata delle situazioni in cui dover/poter "bannare" utenti, oscurare commenti e/o ricorrere a vie legali nei confronti di utenti/cittadini che utilizzano i canali social della Pubblica Amministrazione per offendere, diffamare, seminare odio, compiere atti e comportamenti illegali.

La social media policy interna deve essere redatta dall'ufficio legale<sup>70</sup> dell'amministrazione con l'ausilio di tutte le aree che intervengono nell'utilizzo dei social network istituzionali.

La pubblicazione della social media policy interna deve avvenire all'interno dei ranghi 'aziendali', e deve essere diffusa attraverso una intranet e/o una sezione privata del sito web.

Se la social media policy interna regola il rapporto dell'istituzione (e dei suoi dipendenti!) con il social network, la social media policy esterna stabilisce il perimetro del rapporto che si instaura tra cittadino e Pubblica Amministrazione<sup>71</sup>.

La social media policy esterna deve essere pubblicata sul sito web istituzionale, oltre che nelle pagine dell'amministrazione attiva sui rispettivi social network, e deve contenere tutte le informazioni sui contenuti, sui comportamenti e sulle regole d'ingaggio ammesse nella relazione social tra cittadino e amministrazione.

La social media policy interna deve riguardare tre ambiti:

- 1- Gestione dei dati:** così come per la social media policy interna, è fondamentale comunicare esternamente come verranno trattati i dati dei cittadini che scrivono pubblicamente e privatamente ai canali social dell'amministrazione, nonché le risposte del personale tramite gli account ufficiali. È necessario tenere aggiornata questa sezione in base ai continui mutamenti che avvengono in riferimento alle normative europee e italiane e ai termini di servizio dei social network "abitati"<sup>72</sup>.
- 2- Servizi offerti e tipologie di contenuti:** il cittadino che visita gli account ufficiali di un'amministrazione pubblica deve avere ben chiaro che tipo di relazione può instaurare sui social media in base alla possibilità o meno di accedere a determinati servizi. L'amministrazione deve 'chiarire' sin da subito qual è la *mission* dell'account social, quali informazioni veicola, quali sono gli spazi di partecipazione del cittadino, che tipo di comunicazione il cittadino si deve aspettare dagli account istituzionali.

---

azioni, comprese inserzioni e contenuti sponsorizzati.

<sup>70</sup> Come suggerito all'art. 3.1 del Vademecum "Pubblica Amministrazione e social media" del 2011 realizzato da Formez PA.

<sup>71</sup> Come suggerito all'art. 3.1 del Vademecum "Pubblica Amministrazione e social media" del 2011 realizzato da Formez PA.

<sup>72</sup> Vd nota 57 e 58.

---

**3- Gestione della partecipazione:** la PA può utilizzare i social per veicolare semplicemente informazioni e/o utilizzare tali strumenti per far partecipare attivamente i cittadini. Stimolare gli *User Generated Content*<sup>73</sup>, promuovere discussioni su specifiche tematiche, divulgare comunicazioni ufficiali: ogni tipologia di azione che prevede un diverso grado di partecipazione degli utenti va prevista e regolamentata in modo tale da vivere l'esperienza relazionale amministrazione-cittadini e cittadini-cittadini nel migliore dei modi. Dovranno inoltre essere ben elencati tutti i casi in cui post e/o commenti sono considerati inopportuni, spam, passibili di azioni legali.

Le policy, interna ed esterna, così delineate rappresentano delle utili linee guida da seguire per far sviluppare la comunicazione social da parte della Pubblica Amministrazione. Al fine di rendere efficace il lavoro di stesura di policy per i social è però opportuno concretizzare delle regole che le Pubbliche Amministrazioni possano seguire con l'intento di fornire un vero e proprio servizio on line al cittadino.

In entrambe le social media policy si è posta l'attenzione sulla gestione dei dati. Tale evento deve essere affrontato ponendo innanzitutto la lente d'ingrandimento sulla progettazione del dato e del servizio offerto, sulla successiva realizzazione e sul conseguente monitoraggio dei dati trattati e dei bisogni che emergono.

I social network possono essere strumenti utilizzati dalle PA per dare informazioni e/o erogare servizi. Se gli account social sono atti all'esclusiva diffusione di informazioni da parte della PA, la fase progettuale prevedrà esclusivamente un ragionamento di carattere operativo che investirà gli Uffici di relazione con il pubblico, gli uffici stampa, le aree adibite alla comunicazione per stabilire in termini collegiali le azioni da intraprendere per la successiva messa in opera dell'apertura e della gestione della piattaforma digitale individuata.

L'utilizzo dei social al fine dell'erogazione di servizi certificati e di qualità al cittadino<sup>74</sup> complica notevolmente la fase progettuale. La certificazione, elemento alla base della fornitura di un servizio da parte della PA, collide con la natura privata delle piattaforme digitali esistenti. Inoltre, l'erogazione di servizi tramite piattaforme social 'terze' rispetto alla PA esigerebbe delle amministrazioni nativamente digitali in quanto la manchevolezza di tale requisito impedirebbe la riutilizzabilità dei dati

---

<sup>73</sup> L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), nel 2007, con la pubblicazione "Participative Web and User-Created Content: Web 2.0, Wikis and Social Networking" ha stabilito che l'User Generated Content, per essere definito tale, debba avere tre requisiti essenziali:

- La pubblicazione del contenuto dovrà essere effettuata attraverso un sito internet, una pagina Facebook o una qualsiasi altra piattaforma che permetta al contenuto di venire a conoscenza degli altri utenti; non sono dunque presi in considerazione quei contenuti che rimangono nel cassetto del creativo.
- La creatività. Il contenuto potrà essere frutto di un puro sforzo creativo del suo autore, oppure potrà nascere dalla rielaborazione di idee nate da altri.
- La gratuità della pubblicazione è l'ultimo e il più importante dei requisiti. Il motivo che dovrà spingere l'autore alla pubblicazione dovrà consistere esclusivamente nel proposito di farsi conoscere o di attirare l'attenzione senza che sia alcuna finalità di lucro diretto o indiretto.

<sup>74</sup> Cfr. supra pag. 18, primo capoverso.

---

forniti dal cittadino.

Un'amministrazione nativamente digitale necessita di procedure semplificate e di dati aperti accessibili attraverso le ICT, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private<sup>75</sup>. Come introdotto dal legislatore nella penultima revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale<sup>76</sup>, le Pubbliche Amministrazioni devono rendere fruibili i propri servizi in rete, in conformità alle regole tecniche risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale ed alle normative dell'Unione Europea, tramite il punto unico di accesso telematico attivato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>77</sup>.

Pertanto, l'unica modalità attraverso cui progettare un servizio da erogare attraverso un social media deve prevedere il *redirect* dal social al sito della Pubblica Amministrazione erogatrice del servizio, oppure la possibilità - tramite accordo con la piattaforma digitale - di autenticarsi tramite credenziali certificate.

Come già trattato precedentemente<sup>78</sup>, il legislatore ha individuato in SPID l'interfaccia che, previo accreditamento da parte dell'AgID, permette l'identificazione degli utenti per consentire loro l'accesso ai servizi in rete<sup>79</sup>.

Definite le regole alla base della progettazione della presenza di una Pubblica Amministrazione sui social media, è altrettanto importante delineare i principi con cui produrre e pertanto generare i contenuti. Come avvenuto nella fase progettuale, la differenza intercorrente tra mera informazione e/o somministrazione di un servizio crea non poche variabili nell'ambito applicativo, con particolare riferimento alla natura pubblica/privata dell'informazione/servizio.

Difatti l'informazione di carattere pubblica può essere veicolata facilmente tramite i social media, data la mancanza di problematiche in tema di privacy e in tema di genesi del dato.

Comunicare al cittadino lo stato di avanzamento di determinati lavori, la procedura per accedere a un servizio, il luogo in cui reperire un documento, i recapiti di un ufficio, rappresenta un esercizio che presuppone già l'esistenza del dato richiesto e in tal caso i social media rappresentano soltanto un veicolo di trasmissione.

La procedura di generazione dei contenuti si complica notevolmente nel momento in cui la natura del dato richiesto è 'privata' e/o prevede la creazione ex novo e/o l'interconnessione di un dato.

---

<sup>75</sup> Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217 (art.1 c.l-ter).

<sup>76</sup> Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

<sup>77</sup> Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (art 64-bis).

<sup>78</sup> Cfr. supra pag. 18, secondo capoverso.

<sup>79</sup> Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (art 64).

---

Come sappiamo, il documento informatico trasmesso per via telematica si intende spedito dal mittente se inviato al proprio gestore, e si intende consegnato al destinatario se reso disponibile all'indirizzo elettronico da questi dichiarato, nella casella di posta elettronica del destinatario messa a disposizione dal gestore<sup>80</sup>.

La produzione di un dato attraverso i social network deve quindi presupporre innanzitutto la natura esclusivamente digitale del dato stesso e può essere veicolato soltanto garantendo un corretto trattamento dei dati personali secondo quanto previsto dalla normativa vigente<sup>81</sup>.

Occorre inoltre ricordare che al fine della validità e dell'efficacia probatoria dei documenti informatici, il Codice dell'Amministrazione Digitale prescrive che il documento informatico deve soddisfare il requisito della forma scritta e, l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile, si manifesta solo quando vi è apposta una firma digitale, elettronica qualificata o elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento stesso e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore.

In tutti gli altri casi, l'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità<sup>82</sup>.

I social network, per loro natura, prevedono una comunicazione bidimensionale – ovvero verticale nei momenti di comunicazione da parte del gestore dell'account e orizzontale nelle fasi di confronto e discussione previsti da ogni singola piattaforma – e pertanto la produzione dei dati è diretta conseguenza dei bisogni espressi dall'utente. La gestione della partecipazione è un tema che non riguarda semplicemente l'alfabetizzazione informatica dei cittadini<sup>83</sup>, bensì la capacità della Pubblica Amministrazione di rispondere alle esigenze e ai *desiderata* dei cittadini.

L'attività social dei cittadini-utenti deve essere guidata – sotto forma di procedure codificate quali tutorial, documenti, infografiche – in modo tale da permettere, da un lato, il corretto utilizzo dello strumento al cittadino e, dall'altro lato, l'efficace risposta da parte della Pubblica Amministrazione che si troverà a gestire richieste di accesso a dati, informazioni, documenti, reclami, quesiti di varia natura.

Individuare i bisogni informativi e comunicazionali dei cittadini verso la Pubblica Amministrazione è un'attività che richiede organizzazione.

È necessario stabilire le regole d'ingaggio con cui il cittadino può rendere nota

---

<sup>80</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'Amministrazione Digitale" (art.45 c.2).

<sup>81</sup> Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation.

<sup>82</sup> Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (art.20 c.1-bis).

<sup>83</sup> Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 (art.8).

---

una problematica sui social network e, tali regole, devono necessariamente trovare ospitalità nella social media policy esterna che sarà senz'altro pubblicata tanto sulle pagine social, quanto sul sito web dell'amministrazione in questione.

La PA avrà l'onere di monitorare quotidianamente i propri profili e stilare conseguentemente un report dettagliato di carattere interno in cui si evidenziano i dati riguardanti i cittadini scriventi, le problematiche evidenziate, gli uffici che dovranno espletare i servizi e/o le informazioni.

In caso di richiesta di un servizio, il cittadino avrà diritto a conoscere la tempistica con cui sarà erogato lo stesso, l'ufficio che si occupa della pratica, la modalità con cui sarà somministrato.

Infine, per agevolare le attività dei cittadini sui social media e per neutralizzare il rischio di un cattivo utilizzo di suddetti strumenti, la social media policy esterna conterrà l'elenco di tutti i servizi offerti che potranno essere richiesti tramite piattaforme digitali, ad integrazione di quanto già erogato tramite i canali 'ufficiali'.

## **11. Guida all'utilizzo dei social media nella PA**

A fronte delle osservazioni e dei ragionamenti svolti nei paragrafi precedenti si propone di seguito una guida, un kit di facilitazione per un ente pubblico che intende sbarcare sui social network.

La guida, sviluppata qui di seguito, viene divisa per articoli al fine di tenere traccia delle argomentazioni di carattere tecnico e organizzativo sviluppate nel corso del presente lavoro; la Pubblica Amministrazione che intende seguire le regole delineate dovrà rispettare la configurazione proposta al fine di tenere conto in modo sequenziale dei precetti normativi, degli aspetti tecnici che riguardano la produzione e la gestione dei dati, delle strutture organizzative.

### **Art.1 – Definizioni**

Ai fini dell'emanazione delle presenti linee guida valgono le definizioni previste all'articolo 1 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", così come modificate dal Decreto Legislativo 13 dicembre 2017 n. 217, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 179".

### **Art. 2 – Tipologia di social network**

L'Amministrazione che intende utilizzare un social network per relazionarsi con i cittadini dovrà indicare attraverso il proprio sito web istituzionale la denominazione ufficiale del social network utilizzato, la denominazione ufficiale dell'account ivi utilizzato, il collegamento ipertestuale ai termini di servizio del social network e un file pdf contenente la social media policy esterna dell'Amministrazione.

### **Art. 3 – Tipologia di servizio e uffici coinvolti**

L'Amministrazione deve decidere in via preliminare se utilizzare il proprio account sul social network come strumento di informazione e/o come strumento per erogare i servizi.

---

### **Art. 3.1 – Strumento di informazione**

Se l'Amministrazione decide di utilizzare il proprio account sul social network per intrattenere relazioni di mero stampo informativo con gli utenti della Rete, si dovrà far conoscere in via preliminare al pubblico l'ufficio e/o gli uffici che gestiscono i canali social dell'Amministrazione. Tutte le informazioni riguardanti la gestione dei dati, dei contenuti e della partecipazione, sono oggetto di specifico trattamento come indicato nell'art. 5 del presente Regolamento.

### **Art. 3.2 – Erogazione di servizi**

L'Amministrazione che decide di utilizzare un social network per erogare servizi al cittadino non avrà il semplice onere di far conoscere al pubblico l'ufficio e/o gli uffici che gestiscono i canali social dell'Amministrazione, bensì dovrà in via preliminare definire le modalità con cui il cittadino si autentica al fine dell'erogazione di un servizio certificato.

### **Art. 4 – Social media policy interna**

La social media policy interna deve essere redatta dall'ufficio legale dell'Amministrazione con l'ausilio di tutte le aree che intervengono nell'utilizzo dei social network istituzionali. La pubblicazione della social media policy interna deve avvenire all'interno dei ranghi 'aziendali', e deve essere diffusa attraverso una intranet e/o una sezione privata del sito web. La social media policy interna regola il rapporto dell'istituzione e dei suoi dipendenti con il social network.

#### **Art. 4.1 – Gestione dei dati**

Come previsto dal comma 1 dell'art. 51 del CAD, con le regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71 sono individuate le soluzioni tecniche idonee a garantire la protezione, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità e la riservatezza dei dati e la continuità operativa dei sistemi e delle infrastrutture. Considerato ciò, l'Amministrazione deve informare i propri dipendenti sulle modalità con cui gestire i dati forniti da parte degli utenti, su come conservarli e come riutilizzarli al fine del soddisfacimento delle richieste.

#### **Art. 4.2 – Gestione degli account**

L'Amministrazione deve essere indicare le aree e/o gli uffici che si occupano della gestione degli account social della stessa. In caso di coabitazione di più aree rispetto ai servizi offerti, è necessario specificare le linee gerarchiche che si vanno a definire e il funzionigramma con riferimento alle diverse unità organizzative. È altresì necessario specificare se l'utilizzo degli account social da parte dei dipendenti è considerato ai fini dei trattamenti economici complementari dei dipendenti pubblici come previsto dal Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 74, "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150".

#### **Art. 4.3 – Gestione dei contenuti**

L'Amministrazione deve codificare le regole d'ingaggio nei rapporti con il pubblico, lo stile della comunicazione, le modalità d'interazioni auspicabili e deprecabili, ovvero tutto ciò che attiene un sano rapporto PA-cittadino e, nello specifico, un'equilibrata condotta dei dipendenti su tali strumenti. Tale condotta riguarda il dipendente sia nel caso di utilizzo del social network attraverso l'account istituzionale dell'Ente

---

che nel caso di uso privato della piattaforma digitale. Deve essere ancorché prevista una casistica dettagliata delle situazioni in cui dover/poter “bannare” utenti, oscurare commenti e/o ricorrere a vie legali nei confronti di utenti/cittadini che utilizzano i canali social della Pubblica Amministrazione per offendere, diffamare, seminare odio, compiere atti e comportamenti illegali.

#### **Art. 5 – Social media policy esterna**

È fondamentale per il cittadino che intende rapportarsi alla PA tramite un social network poter facilmente conoscere l'utilizzo che la stessa PA intende effettuare tramite i propri canali social e quindi reperire tutte le informazioni sui contenuti, sui comportamenti e sulle regole d'ingaggio ammesse nella relazione social tra cittadino e Amministrazione.

##### **Art. 5.1 – Gestione dei dati**

I dati rilasciati dall'Amministrazione attraverso i propri account social sono da considerarsi aperti ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettere l-bis e l-ter del Codice dell'Amministrazione Digitale, ovvero riutilizzabili in base all'articolo 52 dello stesso codice. Diviene pertanto fondamentale comunicare in via preliminare all'utenza come verranno trattati i loro dati, sia nel caso di relazione pubblica con l'Amministrazione che privata, ossia tramite chat e sistemi di messaggistica.

##### **Art. 5.2 – Servizi offerti e gestione dei contenuti**

Il cittadino che visita gli account ufficiali di un'Amministrazione deve avere ben chiaro che tipo di relazione può instaurare sui social media in base alla possibilità o meno di accedere a determinati servizi. Come previsto dall'art.2 del presente Regolamento, l'amministrazione deve 'chiarire' sin da subito qual è la *mission* dell'account social, quali informazioni veicola, quali sono gli spazi di partecipazione del cittadino, che tipo di comunicazione il cittadino si deve aspettare dagli account istituzionali.

##### **Art. 5.3 – Gestione della partecipazione**

In base all'articolo 9 del CAD, le Amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare. L'Amministrazione che intende utilizzare le piattaforme social per promuovere la partecipazione dei cittadini dovranno regolamentare, attraverso atto apposito, le regole partecipative al fine di garantire il corretto utilizzo democratico della Rete e delle piattaforme digitali individuate.

##### **Art. 6 – Revisione e monitoraggio**

Le social media policy interna ed esterna possono essere soggette a revisione in caso di obsolescenza dei contenuti, riscontrata a seguito di una verifica operata sulle linee guida da parte di AgID, su iniziativa dell'Amministrazione e/o su richiesta di un'Area interessata. La revisione può essere effettuata anche al fine di un adeguamento delle norme da cui le linee guida traggono valore giuridico. Seguendo l'impostazione in materia pianificazione e monitoraggio del Regolamento per l'adozione di Linee

---

Guida per l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (ai sensi degli artt. 14-bis e 71 del CAD - decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) allegato dall'AgID alla determinazione n. 160 del 17 maggio 2018, l'Amministrazione costituisce un'apposita unità organizzativa denominata "Servizio per la gestione delle linee guida" con il compito di provvedere alla pianificazione annuale, al monitoraggio dello stato di avanzamento dell'adozione delle linee guida e al mantenimento delle stesse.

**Art. 7 – Formazione**

L'apertura di account social presuppone la formazione di almeno un Web Community Manager, profilo professionale ICT appartenente alla norma "UNI 11621-3" e correlata alla norma di certificazione UNI 11506 ai sensi della Legge 4:2013.

**Art. 8 – Riferimenti normativi**

Il presente Regolamento deve essere redatto tenendo conto delle disposizioni previste dal Codice dell'Amministrazione Digitale (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82) e dalla normativa vigente in tema di privacy (Regolamento UE 27 aprile 2016, n. 679, "GDPR"), di trasparenza (Legge 7 agosto 2015, n. 124) e di comunicazione pubblica (Legge 7 giugno 2000, n. 150).

**Art. 9 – Accessibilità**

Le pubbliche amministrazioni devono rispettare i requisiti tecnici di accessibilità riportati nell'Allegato A del Decreto Ministeriale 8 luglio 2005 e successive modifiche.

## 12. Conclusioni

L'utilizzo dei social media da parte della Pubblica Amministrazione è sicuramente un tema che terrà banco tra i comunicatori pubblici ed esperti del settore per molto tempo ancora.

La disputa 'silenziosa' tra innovatori e conservatori sulle opportunità di investire in piattaforme digitali che fanno della condivisione e dell'orizzontalità la loro matrice è assai lontana da un finale.

I detrattori dell'opzione *social* basano il loro diniego sul carattere privato delle piattaforme attualmente esistenti e su un'idea verticistica di comunicazione pubblica permeata su un modello di divulgazione istituzionale intesa in termini unilaterali dallo Stato verso il cittadino, garantendo l'accesso ai servizi esclusivamente attraverso i propri canali ufficiali (sportelli fisici e piattaforme web 'proprietarie') e investendo nei social solo per un utilizzo meramente informativo.

Di contro, una schiera sempre più nutrita di professionisti del settore invoca una revisione della legge 150/2000<sup>84</sup>, disegnata in un'epoca in cui il web era ancora scarsamente dinamico e i siti web erano pressoché delle vetrine simboleggianti dei biglietti da visita digitali.

---

<sup>84</sup> Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione nelle Pubblica Amministrazione".

---

Come ha scritto Sergio Talamo, nel maggio 2017, all'interno dell'articolo "La comunicazione pubblica al servizio della trasparenza totale, da #PASocial proposte di riorganizzazione" su Enti Locali & PA, edito dal Sole24ore in collaborazione con ANCI, *l'impianto della 150 era peraltro sbilanciato a favore dei rapporti con la stampa rispetto a quelli con gli utenti, nonché* imperniato su una rigida divisione di ruoli - Ufficio Stampa, Urp e portavoce - piuttosto irreali già all'epoca, ed oggi del tutto superata dalla necessità di un lavoro di squadra per gestire al meglio un progetto comunicativo ambizioso come quello delineato dal Foia e dalle successive Linee Guida e circolari applicative. In questa prospettiva, è molto diffusa nella comunità dei comunicatori pubblici italiani la tensione verso una revisione della legge 150, una "legge 151" che realizzi una definizione organizzativa razionale ed efficiente della nuova *comunicazione all'interno delle PA, Una sorta di "codice unico della comunicazione pubblica", capace di superare la dispersione delle energie che spesso oggi caratterizza le attività all'interno delle singole Pa, nelle quali le azioni comunicative sembrano rispondere, più che a disegni strategici, ad una sorta di "volontariato istituzionale"*.

Come già scritto, siamo di fronte ad un confronto-scontro che difficilmente cesserà in tempi brevi.

Certamente, come più volte evidenziato nel corso del presente lavoro, i timori sull'utilizzo dei social media ben si bilanciano con le richieste di investimento in nuove professionalità e nuovi strumenti di comunicazione.

Attualmente non esiste alcun disegno organico di revisione in chiave istituzionale, tantomeno legislativo, dell'impianto informativo e comunicativo della Pubblica Amministrazione.

Alla luce degli ultimi interventi normativi in materia di privacy<sup>85</sup>, di trasparenza<sup>86</sup> e di digitalizzazione<sup>87</sup> è necessario prevedere un sistema complesso che assicuri l'accesso telematico ai servizi della Pubblica Amministrazione, garantendo la protezione dei dati personali degli utenti, stimolando la partecipazione dei cittadini e l'*accountability* da parte degli amministratori.

In Italia sono più della metà i cittadini che utilizzano abitualmente i social media (34 milioni, pari al 57%) trascorrendo mediamente poco meno di 2 ore al giorno<sup>88</sup>.

L'evidenza numerica della portata del fenomeno dovrebbe condurre il legislatore ad 'obbligare' le Pubbliche Amministrazioni ad utilizzare i principali social media,

---

<sup>85</sup> Regolamento (UE) 27 aprile 2016 n.469, General Data Protection Regulation.

<sup>86</sup> Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

<sup>87</sup> Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179".

<sup>88</sup> I dati sono estratti dal Global Digital 2018, indagine condotta da WeAreSocial in collaborazione con Hootsuite, la piattaforma di social media management più utilizzata al Mondo.

---

superando la logica delle circolari e dei documenti d'indirizzo dando così dignità al fenomeno stesso all'interno dell'ordinamento italiano.

Come già ampiamente dibattuto, l'utilizzo delle piattaforme digitali presuppone l'investimento in competenze e professionalità di cui solo parzialmente la Pubblica Amministrazione dispone. Riscrivere la legge 150/2000 significa non solo rivedere l'impianto complessivo della comunicazione ma concordare, con i Ministeri competenti, un piano assunzionale straordinario di personale qualificato nell'ambito del *social media management*, del *web design*, della *user experience*.

Le paure e le preoccupazioni di investire in piattaforme 'private', devono essere superate dall'opportunità di offrire al cittadino servizi digitali, a portata di *smartphone*, sfruttando piattaforme ampiamente conosciute e facili da usare.

I timori derivanti dall'applicazione del nuovo regolamento europeo in materia di trattamento dei dati personali vanno trasformati in momenti di studio e di analisi al fine di garantire, su tutte le piattaforme utilizzate da un cittadino, la privacy ed il corretto trattamento dei dati dei cittadini utilizzati, trasmessi e conservati.

Il cambiamento paradigmatico intercorso nell'ultimo decennio potrebbe infine generare all'interno dello scenario tecnico-politico un nuovo dibattito sulla possibilità di investire in social media pubblici, di diretto controllo dello Stato, che garantirebbero ancor di più la digitalizzazione, la trasparenza, la privacy.

Sfruttare il Servizio Pubblico di Identità Digitale per autenticarsi ad un ipotetico social network pubblico non creerebbe disagi alla popolazione digitale bensì aumenterebbe le possibilità di accedere ai servizi della PA, avvicinerrebbe i cittadini tra loro e tra enti e istituzioni, infine aiuterebbe a mettere in collegamento le diverse Pubbliche Amministrazioni.

In merito a quest'ultimo punto, a prescindere dall'investimento in un social network pubblico, è oramai arrivato il momento per l'apparato tecnico dello Stato di prevedere a livello informatico e tecnologico l'implementazione di un'unica banca dati con cui le Amministrazioni possono scambiare e archiviare i dati, favorendo inoltre l'accesso alle informazioni tanto delle Pubbliche Amministrazioni quanto dei cittadini.

## 13. Fonti normative

Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 217, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179"

Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 74, Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, "Revisione e semplificazione delle dispo-

---

sizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”  
Regolamento (UE) 27 aprile 2016, n. 679, “GDPR”  
Direttiva del Ministero della Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, 26 novembre 2009, n. 8, “Riduzione dei siti web delle P.A. e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino”  
Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, “Codice dell’Amministrazione Digitale”  
Legge 7 giugno 2000, n. 150, “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”  
Legge 7 agosto 1990, n. 241, “Nuove norme sul procedimento amministrativo”

## 14. Bibliografia

- BARCHIESI A. e SAGRILLO F. (2012). *Web intelligence e psicolinguistica*, FrancoAngeli.
- BAÙ A. e BONINI P. (2018). *Social Media per la PA. Guida per comunicare con cittadini ed elettori*, Apogeo.
- BAZZOFFIA A. (2010). *Spot 2.0. L'uso di YouTube come mezzo pubblicitario*, FrancoAngeli.
- BORIONI P. (2017). Limiti e contraddizioni del New Public Management: una ricerca di Hood e Dixon, in *Economia & lavoro: rivista di politica economica, sociologia e relazioni industriali*, Carocci.
- BROGNARA R. e DEL CURTO M. (2009). *New media & comunicazione di marketing. Verso i mercati post-pubblicitari*, FrancoAngeli.
- CHIARINI R. (2007). *La riforma del pubblico impiego nell'Italia degli anni 90*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- CITARELLA P. (2017). *Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, FrancoAngeli.
- DELL'ARRINGA C. e DELLA ROCCA G. (1999). Razionalizzazione e relazioni industriali nella pubblica amministrazione in *Quaderni ARAN*.
- DI COSTANZO F. (2017). *PA Social, viaggio nell'Italia della nuova comunicazione tra lavoro, servizi e innovazione*, FrancoAngeli.
- FACCIOLI F. (2002). “La comunicazione pubblica. Luci e ombre di un’innovazione” in *Quaderni di Sociologia* – pp. 16-32.
- FONTANA A. e SASSOON J. e SORANZO R. (2011). *Marketing narrativo. Usare lo storytelling nel marketing contemporaneo*, FrancoAngeli.
- GAEBLER T. e OSBORNE D. (1992). *Reinventing government*, Addison-Wesley Publ. Co.
- GIULIANI B. (2006). *New public governance e diritto amministrativo*. Bari, Cacucci.
- GUALMINI E. (2003). *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.
- JENSEN P. e DOMBERGER S. (1997). *Contracting Out by The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects*. Oxford Review of Economic Policy. 13. pp. 67-78.
- MAESTRI A. e GAVATORTA F. (2015). *Content evolution. La nuova era del marketing digitale*, FrancoAngeli.

- 
- MARCON G. (2011). “L’evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l’interpretazione della riforma della contabilità” in *Azienda Pubblica*, Maggioli Editore.
- MENZEL D.C., WHITE H.L. e WHITE J.D. (2011). *The State of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunities*, Taylor & Francis Ltd.
- MONTEDURO F. (2012). *Evoluzione ed effetti dell’accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli Editore.
- MUSSO P. (2011). *Brand Reloading. Nuove strategie per comunicare, rappresentare e raccontare la marca*, FrancoAngeli.
- OSBORNE S. (2010), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge.
- RIVA G. (2010). *I Social Network*, Il Mulino.
- ROLANDO S (2014). *Comunicazione, poteri e cittadini. Tra propaganda e partecipazione*, EGEA.
- ROVINETTI A. (2014). *Professione: Comunicatore pubblico*, Aras Edizioni.
- SASSOON J. (2012). *Web storytelling. Costruire storie di marca nei social media*, FrancoAngeli.
- SEPE S. e CROBE E. (2014). *La comunicazione partecipata*, Roma, LUISS University Press.
- TALAMO S. e DI COSTANZO F. e CRUDELE R. (2017). *Social Media e PA, dalla formazione ai consigli per l’uso*.
- VECCHIATO G. (2003). *Relazioni pubbliche e comunicazione. Strumenti concettuali. Metodologia. Case history*, FrancoAngeli.
- WILLIAMSON, O.E. (1979), *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, in «Journal of Law and Economics», n. 2, pp. 233-261.
- ZEPPA M. (2013). *L’azienda che comunica. 5 conversazioni e 100 idee che hanno cambiato il marketing*, FrancoAngeli.

## 15. Sitografia

[www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu)  
[www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)  
[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)  
[www.formez.it](http://www.formez.it)  
[www.governo.it](http://www.governo.it)  
[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)  
[www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)  
[www.miur.gov.it](http://www.miur.gov.it)  
[www.beniculturali.it](http://www.beniculturali.it)  
[www.agid.gov.it](http://www.agid.gov.it)  
[www.ninjamarketing.it](http://www.ninjamarketing.it)  
[www.ladestlab.it](http://www.ladestlab.it)  
[www.pasocial.info](http://www.pasocial.info)  
[www.key4biz.it](http://www.key4biz.it)  
[www.wearesocial.com](http://www.wearesocial.com)

