

RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

Numero 4 - 2025



Inquadra il QR-CODE
per il download
degli altri numeri
della Rivista

**Regolamentazione - stato digitale - democrazia - intelligenza artificiale
- spazi comuni di dati europei - sostenibilità - burnout - studi legali
- assicurazioni - beni culturali - pianificazione - data governance
conservazione digitale - performance servizi sanitari - nuovo contesto
geopolitico - dimore storiche**

A cura di Donato A. Limone

FONDATA E DIRETTA DA
DONATO A. LIMONE

La "Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management" è un periodico totalmente digitale, accessibile e fruibile gratuitamente, che ha lo scopo di trattare le diverse tematiche giuridiche, economiche e manageriali con un approccio integrato e trasversale, di tipo comparato, in un contesto locale, nazionale, comunitario ed internazionale caratterizzato dalla società dell'informazione, dalla trasformazione digitale, dalla globalizzazione dei mercati, da processi innovativi di tipo manageriale ed organizzativo nei settori pubblico e privato.

La rivista ha anche la finalità di ospitare contributi di giovani studiosi per valorizzarne le attitudini alla ricerca e il loro contributo allo sviluppo delle scienze giuridiche, sociali, economiche e manageriali.

Direttore responsabile: Donato A. Limone

Comitato scientifico: Estanislao Arana García, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada (Spagna); Raffaele Barberio (Esperto in mercati digitali e presidente di Barberio&Partners); Piero Bergamini (Comitato Direttivo del Club degli Investitori di Torino); Francesco Capriglione (professore di diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, Luiss, Roma); Enzo Chilelli (esperto di sanità e di informatica pubblica); Claudio Clemente (Banca d'Italia); Fabrizio D'Ascenzo (già Preside della Facoltà di Economia, Università Sapienza; presidente INAIL); Sandro Di Minco (avvocato, ha insegnato informatica giuridica nelle università di Camerino, Chieti-Pescara, Macerata, Sapienza, Teramo); Luigi Di Viggiano (Docente di informatica giuridica, Unisalento); Jorge Eduardo Douglas Price, ordinario di Teoria generale del diritto; Direttore del Centro di Studi Istituzionali Patagónico (CEIP), Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Sociali dell'Università Nazionale di Comahue (Argentina); Massimo Farina (professore associato di informatica giuridica, UniCa); Maria Rita Fiasco (consulente, Vice Presidente Assinform); Antonella Galdi (Vice Segretario Generale ANCI); Donato A. Limone (già ordinario di informatica giuridica; fondatore e direttore della "Rivista elettronica di diritto, economia, management"); Andrea Lisi (Avvocato, docente ed esperto di Diritto dell'Informatica; Presidente di Anorc Professioni); Valerio Maio (ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza); Marco Mancarella (professore associato di informatica giuridica, Unisalento); Gianni Penzo Doria (professore associato di archivistica e di diplomatica, Università degli Studi dell'Insubria); Nadezhda Nicolaevna Pokrovskaia (docente universitario presso Herzen State Pedagogical University of Russia e Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University); Ranieri Razzante (Docente di Tecniche e regole della cybersecurity nell'Università Suor Orsola Benincasa, Napoli); Francesco Riccobono (ordinario di teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli); Andrea Sacco Ginevri (ordinario di diritto dell'economia, Università Roma 3); Fabio Saponaro (professore ordinario di diritto tributario, Università del Salento); Marco Sepe (ordinario di diritto dell'economia, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza).

Comitato di redazione: Alberto Bruni, Angelo Cappelli, Luca Caputo, Claudia Ciampi, Ersilia Crobe, Tiziana Croce, Paola Di Salvatore, Santo Gaetano, Paolo Galdieri, Salvatore Gallo, Fabio Garzia, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Lorenzo Locci, Lucio Lussi, Antonio Marrone, Alessio Mauro, Daniele Napoleone, Alberto Naticchioni, Cristina Evangelhia Papadimitriu, Giulio Pascali, Gianpasquale Preite, Sara Sergio, Franco Sciarretta.

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 XV, n. 4/2025

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 gratuitamente.

Codice etico: www.clioedu.it/rivistaelettronica#codice-etico

Procedure di referaggio: www.clioedu.it/rivistaelettronica#referaggio

Elenco dei numeri pubblicati: www.clioedu.it/rivistaelettronica

INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone</i>	3
Gli spazi comuni dei dati europei per la costruzione politica ed economica della Unione. Per una cultura dei dati digitali	
<i>Donato A. Limone</i>	4
Costanza del diritto ed evoluzione nello stato digitale	
<i>Pasquale Luigi Di Viggiano</i>	24
Verso quale democrazia?	
<i>Massimo di Virgilio</i>	44
Privacy e protezione dei dati personali al primo posto nella trasformazione digitale	
<i>Giuseppe Alverone</i>	55
Democrazia, intelligenza artificiale e sostenibilità: tra timori e possibilità. Il futuro delle imprese europee nel nuovo contesto geopolitico	
<i>Francesca Maria Frassanito</i>	74
Data Governance: spunti per una ricognizione interdisciplinare	
<i>Gianluigi Turco</i>	96
Le politiche di regolazione	
<i>Paolo Pastore</i>	113
Burnout e IA: soluzioni innovative per il settore sanitario	
<i>Floriana Pollio - Ida Giannetti</i>	123
L'intelligenza artificiale generativa e gli studi legali	
<i>Dario Russo</i>	147
Conservazione digitale ed eIDAS/2: verso un futuro sicuro e interoperabile	
<i>Patrizia Gentili</i>	165
Gli archivi tra beni culturali e cultura	
<i>Vincenzo Franco</i>	173

Il tarlo nel ministero della cultura: la burocrazia <i>Anne Marie Fanelli - Vincenzo Franco</i>	202
La fiscalità delle dimore storiche private <i>Fabio Saponaro</i>	224
Il costo dell'assicurazione RC Auto in Italia: andamento, confronto europeo e fattori di crescita <i>Giovanni Di Trapani</i>	233
Valutazione delle performance e valore pubblico. Una sperimentazione applicata a reparti ospedalieri <i>Adelaide Ippolito - Margherita Smarra - Marco Sorrentino</i>	244
Strumenti di pianificazione strategica per prevenire la crisi. La "balanced scorecard" <i>Ida Giannetti - Maria Palazzo</i>	261
Autori di questo numero	281

EDITORIALE

Con questo numero 4/2025 chiudiamo le pubblicazioni della Rivista per il 2025. Il numero si caratterizza per articoli su diverse tematiche. Sono tutti contributi di particolare rilevanza scientifica, cultura e istituzionale. Sugli spazi europei di dati comuni il contributo di Donato A. Limone; sullo stato digitale interviene Pasquale Luigi Di Viggiano; Massimo di Virgilio pone un tema di attualità politico-istituzionale (verso quale democrazia, oggi?). Di Giuseppe Alverone un contributo su privacy, protezione dei dati personali e “Dichiarazione europea sui principi e diritti digitali”. Sul tema della democrazia, IA, sostenibilità l’articolo di Francesco Maria Frassanito; Luigi Turco interviene sulla governance dei dati. Su Burnout e IA l’articolo di Floriano Pollio e Ida Giannetti. Dario Russo interviene sulla intelligenza artificiale generativa e gli sudi legali. Su eIDAS2 e la conservazione digitale interviene Patrizia Gentili. Due contributi specifici in tema di cultura: l’articolo di Enzo Franco sugli archivi tra beni culturali e cultura; l’altro di Anne Marie Fanelli e Vincenzo Franco sulla burocrazia e beni culturali. Di Paolo Pastore un contributo sulla regolazione.

Sulla fiscalità e dimore storiche segnalo il contributo di Fabio Saponaro. Sul costo delle assicurazioni RC Auto in Italia, l’articolo di Giovanni Di Trapani; un contributo di Marco Sorrentino, Margherita Smarra e Adelaide Ippolito su di una sperimentazione sulla performance applicata a reparti ospedalieri. Su crisi e strumenti di pianificazione l’articolo di Ida Giannetti e Maria Palazzo.

Ringrazio tutti gli Autori per la collaborazione e per la rilevanza scientifica e culturale dei loro contributi.

Il Direttore della Rivista

Donato A. Limone

GLI “SPAZI COMUNI” DEI DATI EUROPEI PER LA COSTRUZIONE POLITICA ED ECONOMICA DELLA UNIONE. PER UNA CULTURA EUROPEA DEI DATI DIGITALI DI QUALITÀ

Donato A. Limone

Abstract: L'UE adottò nel 2020 una strategia europea per i dati con la creazione di spazi comuni di dati sia per il settore pubblico e sia per quello privato. I dati intesi come risorsa indispensabile, necessaria, primaria e preliminare per lo sviluppo sociale, economico, istituzionale del mercato interno. La UE si realizza anche attraverso la unione degli spazi europei dei dati: formare, gestire, conservare, diffondere, utilizzare i dati nei diversi settori del mercato interno nel rispetto di precisi requisiti e standards. Il quadro regolatorio oggi permette di creare un *ecosistema europeo di dati digitali comune* che costituisce anche la base necessaria per uno sviluppo di servizi digitali comuni (eidas/2) basati su di una identità digitale europea certa e sicura, per una IA artificiale “veramente” intelligente, per una sanità europea, per una PA europea comune ed integrata. Spazi di dati comuni europei che richiedono regole e tecnologie adeguate di cibersecurity.

In 2020, the EU adopted a European data strategy, creating common data spaces for both the public and private sectors. Data is understood as an indispensable, necessary, primary, and preliminary resource for the social, economic, and institutional development of the internal market. The EU is also achieved through the unification of European data spaces: creating, managing, storing, disseminating, and using data across the various sectors of the internal market in compliance with specific requirements and standards. The regulatory framework currently allows for the creation of a common European digital data ecosystem, which also provides the necessary basis for the development of common digital services (EIDAS/2) based on a secure and reliable European digital identity, for a truly intelligent artificial AI, for a European healthcare system, and for a common and integrated European public administration. These common European data spaces require adequate cybersecurity rules and technologies.

Parole chiave: spazi comuni; cultura dati digitali; dati digitali di qualità; dichiarazioni europee; dati sanitari; regolamenti

Sommario: 1. Una strategia europea sugli spazi comuni dei dati europei - 2. Una strategia sugli spazi comuni di dati europei nel decennio digitale - 3. La dichiarazione europea sui diritti e principi digitali - 4. La strategia europea per i dati - 5. Il regolamento UE sulla protezione dei dati personali 679/2016: il primo atto normativo che incide ed innova sulla sicurezza dei dati e per una cultura dei dati personali - 6. Data Governance Act - 7. Il Regolamento (UE) Data Act 2023/2854 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo - 8. Il regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari (European Health Data Space, EHDS) - 9. Spazio dei dati sanitari in Italia - 10. Applicazioni per la creazione di spazi comuni europei. La piattaforma Simple. - 11. Alcune considerazioni finali

(Il testo di questo articolo è stato pubblicato nella sua prima versione sulla rivista "Agendadigitale" del 12 agosto 2025). In questa sede l'articolo viene pubblicato con un testo modificato in diversi paragrafi e con specifici nuovi approfondimenti)

1. Una strategia europea sugli spazi comuni dei dati europei

L'UE adottò nel 2020 una strategia europea per i dati con la creazione di spazi comuni di dati sia per il settore pubblico e sia per quello privato. I dati intesi come risorsa indispensabile, necessaria, primaria e preliminare per lo sviluppo sociale, economico, istituzionale del mercato interno. La UE si realizza anche attraverso la unione degli spazi europei dei dati: formare, gestire, conservare, diffondere, utilizzare i dati nei diversi settori del mercato interno nel rispetto di precisi requisiti e standards. Il quadro regolatorio oggi permette di creare un *ecosistema europeo di dati digitali comune* che costituisce anche la base necessaria per uno sviluppo di servizi digitali comuni (eidas/2) basati su di una identità digitale europea certa e sicura, per una IA artificiale "veramente" intelligente, per una sanità europea, per una PA europea comune ed integrata. Spazi di dati comuni europei che richiedono regole e tecnologie adeguate di cibersicurezza.

Questi spazi comuni nascono e si sviluppano con una precisa strategia europea e nell'ambito del progetto relativo al decennio digitale 2030 sulla base di un quadro regolatorio articolato in fase di formazione e di evoluzione. Le politiche nazionali devono quindi fare riferimento a questa dimensione del dato "come valore" e devono quindi contribuire alla crescita di una cultura del dato digitale di qualità.

In rete dobbiamo accedere per fruire soprattutto di dati di qualità marcando fortemente la differenza con i dati che non sono di qualità. Gli spazi di dati comuni europei dovranno essere caratterizzati dall'essere essi stessi "spazi dati di qualità". La politica nazionale italiana è in linea con la strategia europea? Quale è la qualità dei dati pubblici? Questi dati sono formati secondo precise regole informative, documentali, digitali? Stiamo operando per spazi di dati di qualità? A questi interrogativi sarà necessario dare delle risposte. Spazi dati di qualità nel settore pubblico significa: "governo" di qualità a tutti i livelli istituzionali ed amministrativi; servizi pubblici a misura di utente, sostenibili, di qualità; amministrazioni semplificate, trasparenti, aperte, moderne. Spazi di dati digitali di qualità nel settore privato significa: mercati sostenibili, in linea con le esigenze sociali e degli utenti; economie digitali funzionali; innovazione e forte sviluppo della ricerca; nuove competenze per dati di qualità.

Soprattutto nel nostro Paese non c'è una strategia di questo tipo perché non c'è una cultura diffusa del dato di qualità; del dato pubblico formato, gestito, conservato per finalità di governo, direzione, gestione, controllo e monitoraggio. Nel settore pubblico (esclusi i settori che operano istituzionalmente sui dati, come Istat ed altri enti) l'approccio alla formazione dei dati è basato sulla produzione disarticolata, confusa, spontanea di produzione di dati: come capita. E quindi i sistemi digitali per la produzione di dati sono misti: analogici e digitali (creando ulteriore forte ridondanza di dati, documenti, informazioni, modulistica, ecc.). La ridondanza fa aumentare i costi della formazione e della gestione dei dati e dei documenti, non garantisce nessuna qualità del dato, non corrisponde a regole chiare che anche il cittadino e le imprese dovrebbero conoscere. L'organizzazione pubblica in sé è preordinata verso un sistema di non-qualità del dato, dei documenti, delle informazioni. Ma anche in altri Paesi ci sono problematiche simili al nostro. Una situazione del genere sicuramente non contribuisce a creare spazi comuni di dati.

2. Una strategia sugli spazi comuni di dati europei nel decennio digitale

Il decennio 2030 viene deciso dal Parlamento europeo e dal Consiglio con decisione dl 14 dicembre 2022 (2022/2481) con la istituzione del programma strategico per il decennio digitale 2030.

Le finalità del programma sono ben definite nel considerando 1:“(1) Nella comunicazione del 9 marzo 2021 dal titolo «Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale» («comunicazione sulla bussola per il digitale»), la Commissione ha illustrato la propria visione per il 2030: conferire maggiore auto-

mia e responsabilità ai cittadini e alle imprese attraverso la trasformazione digitale («decennio digitale»). Il percorso dell'Unione per la trasformazione digitale dell'economia e della società dovrebbe comprendere la sovranità digitale in modo aperto, il rispetto dei diritti fondamentali, dello Stato di diritto e della democrazia, l'inclusione, l'accessibilità, l'uguaglianza, la sostenibilità, la resilienza, la sicurezza, il miglioramento della qualità della vita, la disponibilità di servizi e il rispetto per i diritti e le aspirazioni dei cittadini. Dovrebbe contribuire alla costruzione di un'economia e una società dinamiche, eque ed efficienti in termini di risorse nell'Unione. “

L'UE persegue una visione sostenibile e antropocentrica della società digitale per tutto il decennio digitale al fine di responsabilizzare i cittadini e le imprese. Il quadro per il decennio digitale comprende:

- il **programma strategico per il decennio digitale** che consente all'UE e agli Stati membri di collaborare per raggiungere gli obiettivi del decennio digitale e i suoi obiettivi. Stabilisce un meccanismo per monitorare i progressi verso il 2030. Ogni anno la Commissione pubblica una relazione per fare il punto sui progressi compiuti.
- gli **obiettivi del decennio digitale** sono obiettivi misurabili per ciascuna delle quattro aree: connettività, competenze digitali, imprese digitali e servizi pubblici digitali.
- gli **obiettivi del decennio digitale orientano le** azioni degli Stati membri. La Commissione informa in merito alle azioni degli Stati membri nella relazione annuale.
- I **progetti multinazionali** consentono agli Stati membri di mettere in comune gli investimenti e avviare progetti transfrontalieri su larga scala.
- i **diritti e i principi del decennio digitale** riflettono i valori dell'UE, che devono essere rispettati nel mondo digitale, come firmato nella dichiarazione sui diritti e i principi digitali.

Il programma strategico Decennio Digitale è la prima strategia digitale in assoluto concordata tra Commissione europea, Parlamento e Consiglio. Si tratta di un'iniziativa strategica che delinea una visione per la trasformazione digitale dell'Europa fino al 2030, definisce obiettivi e traguardi concreti e fornisce un quadro di governance e meccanismi di collaborazione, sia tra la Commissione e gli Stati membri, sia tra gli Stati membri stessi.

Obiettivi e programmi:

Il programma del Decennio Digitale si concentra su **quattro punti cardinali**, sotto i quali ricadono gli obiettivi del Decennio Digitale:

1. Una popolazione con competenze digitali e professionisti digitali altamente qualificati
2. Infrastrutture digitali sicure e sostenibili

-
3. La trasformazione digitale delle imprese
 4. Digitalizzazione dei servizi pubblici

Oltre agli obiettivi, il programma stabilisce anche diversi **obiettivi** per garantire che la trasformazione digitale rispetti i valori dell'UE e apporti benefici a tutti i cittadini dell'UE, attraverso:

- Costruire un mondo digitale sicuro e protetto
- Fornire servizi pubblici online
- Garantire che tutti possano partecipare alle opportunità digitali
- Garantire che tutte le organizzazioni adottino misure di sicurezza informatica
- Garantire che le piccole imprese e l'industria possano accedere ai dati e adottare tecnologie digitali (tra cui cloud, analisi dei dati e intelligenza artificiale)
- Garantire che le PMI possano competere nel mondo digitale a condizioni eque
- Promuovere la diffusione di infrastrutture innovative
- Promuovere la ricerca focalizzata sulla misurazione dell'impatto delle tecnologie digitali e sullo sviluppo di innovazioni sostenibili, efficienti dal punto di vista energetico e delle risorse.

Per attuare il decennio digitale e quindi i 4 punti cardinali e gli obiettivi specifici per la trasformazione digitale è necessario che tutti possano esercitare il diritto di accedere a dati di qualità sia per la conoscenza dei domini digitali, sia per lo sviluppo dei mercati, sia per accedere ai servizi on line, sia per lo sviluppo della ricerca, sia per competere nel mondo digitale a condizioni eque.

Alla strategia e al programma del decennio digitale devono quindi fare riferimento gli stati membri della UE, i diversi livelli istituzionali e decisionali degli Stati, le pubbliche amministrazioni, i mercati e le imprese, i professionisti, i cittadini. Il PNRR si colloca in questo decennio digitale. *Il tutto si tiene a condizione che i dati, le informazioni, la documentazione pubblica (e non solo ma anche del settore privato) siano centrali, fondamentali, di qualità. Fuori da questo contesto "informativo" il decennio digitale 2030 non si svilupperà secondo la strategia ed il programma stabiliti. Nel nostro PNRR abbiamo sentito parlare molto poco di dati di qualità, di nuova cultura dei dati pubblici e privati, con progetti finalizzati ad enfatizzare le "tecnologie" e a non considerare i dati. Ed anche nella prima applicazione del regolamento eIDAS/2 e nell'attuazione del regolamento UE sulla Intelligenza artificiale l'attenzione sulla qualità dei dati digitali è scarsa e superficiale. Di questo non se ne sta occupando nessuno a livello istituzionale. Non c'è un piano e quindi 30 mila organizzazioni pubbliche continuano a produrre dati senza qualità e con un sistema misto analogico/digitale costoso, ridondante, inutile.*

3. La dichiarazione europea sui diritti e principi digitali

La “Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale” (2023/C 23/01) è stata solennemente proclamata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

“Il nostro obiettivo è di promuovere un modello europeo per la trasformazione digitale, che metta al centro le persone, sia basato sui valori europei e sui diritti fondamentali dell’UE, riaffermi i diritti umani universali e apporti benefici a tutte le persone, alle imprese e alla società nel suo complesso.”

Gli Stati membri, nella dichiarazione di Lisbona, “hanno chiesto l’adozione di un modello di trasformazione digitale che rafforzi la dimensione umana dell’ecosistema digitale e sia imperniato sul mercato unico digitale. Gli Stati membri hanno chiesto un modello di trasformazione digitale in cui la tecnologia contribuisca a rispondere alla necessità di lottare contro i cambiamenti climatici e proteggere l’ambiente” (considerando n.2).

Nel considerando n.7 si stabilisce: “La presente dichiarazione specifica le intenzioni e gli impegni politici comuni e ricorda i diritti più pertinenti nel contesto della trasformazione digitale. La dichiarazione dovrebbe inoltre guidare i responsabili politici nella riflessione sulla loro visione della trasformazione digitale: una trasformazione digitale che mette al centro le persone; che sostiene la solidarietà e l’inclusione, tramite la connettività, l’istruzione, la formazione e le competenze digitali, condizioni di lavoro giuste ed eque nonché l’accesso a servizi pubblici digitali online; che ribadisce l’importanza della libertà di scelta nelle interazioni con gli algoritmi e i sistemi di intelligenza artificiale e in un ambiente digitale equo; che promuove la partecipazione allo spazio pubblico digitale; che aumenta la sicurezza e la protezione e conferisce maggiore autonomia e responsabilità nell’ambiente digitale, in particolare per i bambini e i giovani, garantendo nel contempo il rispetto della vita privata e il controllo individuale sui dati; che promuove la sostenibilità. I vari capitoli della presente dichiarazione dovrebbero costituire un quadro di riferimento olistico e non dovrebbero essere letti isolatamente”.

I diritti ed i principi si articolano attorno a 6 temi:

1. Mettere le persone e i loro diritti al centro della trasformazione digitale
2. Sostenere la solidarietà e l’inclusione
3. Garantire la libertà di scelta online
4. Promuovere la partecipazione nello spazio pubblico digitale
5. Aumentare la sicurezza, la protezione e l’emancipazione degli individui (in

particolare dei giovani)

6. Promuovere la sostenibilità del futuro digitale

I principi e i diritti relativi a questi 6 temi sono attuabili a condizione che ci sia una informazione di base di qualità ed affidabile, come i dati (personali e non) siano di qualità e trattati non solo nel rispetto della normativa vigente sulla privacy ma siano di qualità per potere garantire e sostenere i diritti nell'ambito di mercati sempre più attenti ai rapporti con il consumatore e con gli utenti.

La Dichiarazione crea una cornice normativa importante che richiede un monitoraggio continuo sull'applicazione della stessa Dichiarazione nella UE che significa anche monitorare l'andamento dell'attuazione del programma del decennio digitale.

Solidarietà, inclusione, libertà di scelta, partecipazione, sicurezza, protezione, emancipazione, sostenibilità: sono tutte parole chiavi che richiedono una politica attenta da parte degli organi della UE e da parte dei singoli Paesi della stessa UE con la finalità di creare le migliori condizioni per lo sviluppo della società e dei mercati digitali ma nella logica della centralità antropica e dei valori europei.

4. La strategia europea per i dati

La strategia europea per i dati viene attivata assieme al programma per il decennio digitale e questo sta a significare che non si possono creare una strategia ed un programma decennale sul digitale senza stabilire una politica europea sui dati, sui dati di qualità sia per il settore pubblico e sia per quello privato e quindi per i mercati. Il programma decennale funziona se funziona la strategia europea dei dati. *Senza una Unione dei dati non ci sarà una Unione dei mercati e degli Stati.* Come senza una *identità digitale europea certa e sicura* non ci potrà essere un corretto e funzionale portafoglio europeo e nazionale di servizi digitali regolamentato con eIDAS/2 (Regolamento UE 2024/1183) e come non si potrà sviluppare una strategia di sviluppo di un mercato della IA (2024/1689) che ha bisogno di ambiti informativi di qualità per servizi "intelligenti" di qualità (non entro nel merito della "complessità e criticità" normativa europea sulla IA e sulla "inutilità" del DDL italiano sulla IA").

I dati digitali di qualità sono veramente "cruciali" in questo decennio europeo ed in questa fase in particolare: si rischia di pensare (come al solito) quasi esclusivamente alle tecnologie digitali e non al fatto che i dati di qualità sono il "nutrimento" essenziale delle stesse tecnologie. Infatti, si fa un gran parlare di intelligenza artificiale (stampa, seminari, convegni, ecc.) al di fuori di una strategia sui dati di qualità (europea e/o nazionale). Manca una strategia europea sulla IA, manca una strategia nazionale sulla IA, manca una strategia nazionale sulla qualità dei dati nel

settore pubblico per il “governo”, il management, la gestione, il monitoraggio ed il controllo. Tutte fasi dell’azione amministrativa dove i dati di qualità sono indispensabili, necessari, e devono essere formati nel rispetto di alcuni requisiti di legge per garantire anche la trasparenza, l’accesso, la qualità dell’azione amministrativa e la sicurezza degli stessi dati pubblici (Rinviamo per tutto al dlgs 33/2013 e sm, in particolare all’art. 6 – Informazioni di qualità). Siamo molto lontani da una cultura innovativa sui dati digitali (e non).

La strategia europea sui dati viene definita con la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. del 16.2.2020 (COM (2020) 66 final).

I dati sono una risorsa essenziale per la crescita economica, la competitività, l’innovazione, la creazione di posti di lavoro e il progresso sociale in generale. In futuro, lo sviluppo di applicazioni basate sui dati appporterà vari vantaggi sia ai cittadini che alle imprese:

- migliorare l’assistenza sanitaria
- creare sistemi di trasporto più sicuri e puliti
- generare nuovi prodotti e servizi
- ridurre i costi dei servizi pubblici
- migliorare la sostenibilità e l’efficienza energetica.

La strategia europea per i dati mira a creare un mercato unico dei dati che garantisca la competitività globale e la sovranità dei dati dell’Europa. Ciò porterà alla creazione di spazi comuni di dati.

Per garantire ulteriormente la leadership dell’UE nell’economia globale dei dati, la strategia europea per i dati ha come finalità quelle di:

- *adottare misure legislative in materia di governance, accesso e riutilizzo dei dati.* Ad esempio, per la condivisione dei dati tra imprese e amministrazioni pubbliche nell’interesse pubblico;
- *rendere i dati più ampiamente disponibili aprendo set di dati di elevato valore detenuti pubblicamente in tutta l’UE e consentendone il riutilizzo gratuito;*
- *investire 2 miliardi di € in un progetto europeo ad alto impatto* per sviluppare infrastrutture di trattamento dei dati, strumenti di condivisione dei dati, architetture e meccanismi di governance per una fiorente condivisione dei dati e per federare infrastrutture cloud affidabili ed efficienti sotto il profilo energetico e servizi correlati;
- *consentire l’accesso a servizi cloud sicuri, equi e competitivi* agevolando la creazione di un mercato degli appalti per i servizi di trattamento dei dati e facendo chiarezza sul quadro normativo applicabile in materia di cloud e

sulle norme in materia di cloud.

Per rendere concreta la strategia europea per i dati sono stati adottati due atti legislativi fondamentali per tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini, promuovendo nel contempo lo sviluppo industriale e tecnologico.

Il primo di questi atti è stato il Regolamento “*Data Governance Act*” (2022/868): è uno strumento completo progettato per supervisionare il riutilizzo di dati pubblici o protetti in vari settori. Mira a facilitare la condivisione dei dati regolamentando nuove entità note come intermediari di dati e promuovendo la condivisione dei dati per motivi altruistici.

Il secondo atto adottato è il Regolamento UE “*Data Act*” 2023/2854, riguardante norme armonizzate sull’accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), entrato in vigore l’11 gennaio 2024 e che si applicherà dal 12 settembre 2025.

Il suo obiettivo principale è fare dell’Europa un leader nell’economia dei dati sfruttando il potenziale della quantità sempre crescente di dati industriali, al fine di apportare benefici all’economia e alla società europee.

Ma prendiamo in esame, sia pure brevemente questi due atti assieme al Regolamento UE sulla protezione dei dati personali.

5. Il regolamento UE sulla protezione dei dati personali (679/2016): il primo atto normativo che incide ed innova sulla sicurezza dei dati e per una cultura dei dati personali

Il regolamento sulla protezione dei dati personali costituisce la prima regolamentazione nella direzione di una cultura del dato personale da tenere in protezione:

- con misure di sicurezza organizzative e tecniche in attuazione del principio di accountability;
- sulla base di un progetto preciso e di un intervento di assessment dei processi;
- e quindi nella logica che i dati personali sono un bene prezioso per ciascuno dei cittadini e che tale bene deve essere tenuto in sicurezza non solo e non tanto utilizzando tecnologie digitali ma soprattutto tramite processi di riorganizzazione e di semplificazione.

La sicurezza come elemento di garanzia e a supporto della qualità dei dati e dei processi che supportano gli stessi dati. *La sicurezza del dato come requisito del dato di qualità.*

Per la protezione dei dati personali si passa da un approccio di tipo formalistico-giuridico ad un approccio progettuale, misurabile, verificabile che interessa tutta la filiera della formazione, della gestione, della conservazione, dell'accesso, della fruizione dei dati.

Sicuramente la strategia del decennio digitale ha colto in questo regolamento un elemento di base per la strategia europea dei dati.

6. Data Governance Act (DGA)

Il regolamento UE 2022/868 riguarda la governance europea dei dati (Data Governance Act), con la costruzione di un percorso verso la costituzione di un *ecosistema di dati digitali* per l'innovazione e la condivisione sicura delle informazioni del settore pubblico. Il regolamento è entrato in vigore il 23 giugno 2022, si applica negli stati membri dal 24 settembre 2023; in Italia il regolamento entra pienamente in attuazione con il dlgs 144/2024.

Il Data Governance Act ha come finalità quanto stabilito all'art. 1:

1. *Il presente regolamento stabilisce:*

- a) *le condizioni per il riutilizzo, all'interno dell'Unione, di determinate categorie di dati detenuti da enti pubblici;*
- b) *un quadro di notifica e controllo per la fornitura di servizi di intermediazione dei dati;*
- c) *un quadro per la registrazione volontaria delle entità che raccolgono e trattano i dati messi a disposizione a fini altruistici;*
- d) *un quadro per l'istituzione di un comitato europeo per l'innovazione in materia di dati.*

2. *Il presente regolamento non crea, per gli enti pubblici, alcun obbligo di consentire il riutilizzo dei dati, né esenta gli enti pubblici dai loro obblighi di riservatezza ai sensi del diritto dell'Unione o nazionale.*

Riteniamo necessario sottolineare l'importanza di alcune definizioni (art. 2, punti 11 e 16)

11) *«servizio di intermediazione dei dati»: un servizio che mira a instaurare, attraverso strumenti tecnici, giuridici o di altro tipo, rapporti commerciali ai fini*

della condivisione dei dati tra un numero indeterminato di interessati e di titolari dei dati, da un lato, e gli utenti dei dati, dall'altro, anche al fine dell'esercizio dei diritti degli interessati in relazione ai dati personali, ad esclusione almeno di: a) servizi che ottengono dati dai titolari dei dati e li aggregano, arricchiscono o trasformano al fine di aggiungervi un valore sostanziale e concedono licenze per l'utilizzo dei dati risultanti agli utenti dei dati, senza instaurare un rapporto commerciale tra i titolari dei dati e gli utenti dei dati; b) servizi il cui obiettivo principale è l'intermediazione di contenuti protetti da diritto d'autore; c) servizi utilizzati esclusivamente da un titolare dei dati per consentire l'utilizzo dei dati detenuti da tale titolare dei dati, oppure utilizzati da varie persone giuridiche all'interno di un gruppo chiuso, anche nel quadro di rapporti con i fornitori o i clienti o di collaborazioni contrattualmente stabilite, in particolare quelli aventi come obiettivo principale quello di garantire la funzionalità di oggetti o dispositivi connessi all'internet delle cose; d) servizi di condivisione dei dati offerti da enti pubblici che non mirano a instaurare rapporti commerciali;

16) «altruismo dei dati»: la condivisione volontaria di dati sulla base del consenso accordato dagli interessati al trattamento dei dati personali che li riguardano, o sulle autorizzazioni di altri titolari dei dati volte a consentire l'uso dei loro dati non personali, senza la richiesta o la ricezione di un compenso che vada oltre la compensazione dei costi sostenuti per mettere a disposizione i propri dati, per obiettivi di interesse generale, stabiliti nel diritto nazionale, ove applicabile, quali l'assistenza sanitaria, la lotta ai cambiamenti climatici, il miglioramento della mobilità, l'agevolazione dell'elaborazione, della produzione e della divulgazione di statistiche ufficiali, il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici, l'elaborazione delle politiche pubbliche o la ricerca scientifica nell'interesse generale».

Con il Decreto Legislativo 144/2024, l'Italia ha dato attuazione al Data Governance Act, designando l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) come autorità competente allo svolgimento dei compiti relativi alla procedura di notifica per i servizi di intermediazione dei dati e alla registrazione di organizzazioni per l'altruismo dei dati nonché per assistere gli enti pubblici che concedono o rifiutano l'accesso al riutilizzo delle categorie di dati.

Il Decreto prevede inoltre

- la collaborazione con altre autorità, tra cui il Garante per la protezione dei dati personali, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM);
- Sanzioni per violazioni delle norme sul trattamento dei dati, con multe che possono arrivare fino al 6% del fatturato globale dell'azienda coinvolta in pratiche non conformi.
- Regole per il trasferimento dei dati al di fuori dell'UE, garantendo che le informazioni condivise mantengano alti standard di sicurezza e protezione.

Sarà utile verificare come l'Agid ha svolto questo ruolo e con quali risultati.

7. Il Regolamento (UE) Data Act 2023/2854 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo

Il Data Act è una legge volta a migliorare l'economia dei dati dell'UE e a promuovere un mercato dei dati competitivo, rendendo i dati (in particolare quelli industriali) più accessibili e utilizzabili, incoraggiando l'innovazione basata sui dati e aumentandone la disponibilità. A tal fine, il Data Act garantisce l'equità nella distribuzione del valore dei dati tra gli attori dell'economia dei dati. Chiarisce *chi* può utilizzare *quali* dati e a *quali* condizioni.

Negli ultimi anni, si è registrata una rapida crescita della disponibilità di prodotti connessi a Internet ("prodotti connessi") sul mercato europeo. Questi prodotti, che insieme compongono una rete nota come Internet delle cose (IoT), aumentano significativamente il volume di dati disponibili per il riutilizzo nell'UE. Ciò rappresenta un enorme potenziale per l'innovazione e la competitività dell'UE.

Il Data Act include anche misure volte ad aumentare l'equità e la concorrenza nel mercato cloud europeo, nonché a proteggere le aziende da clausole contrattuali inique relative alla condivisione dei dati imposte da operatori più forti. Infine, il Data Act definisce requisiti essenziali in materia di interoperabilità per garantire che i dati possano fluire senza soluzione di continuità tra settori e Stati membri, agevolato dagli spazi comuni europei.

Il Data Act integra il Governance Data Act e costituisce il primo risultato della strategia europea per i dati. Il Data Governance Act è entrato in vigore nel settembre 2023. Mentre il Data Governance Act accresce la fiducia nei meccanismi volontari di condivisione dei dati, il Data Act fornisce chiarezza giuridica in merito all'accesso e all'utilizzo dei dati. Il Data Act è entrato in vigore l'11 gennaio 2024 e sarà applicabile dal 12 settembre 2025.

8. Il regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari (European Health Data Space, EHDS)

Il regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari (2025/327) è stato proposto nel marzo del 2022, il 5 marzo 2025 è stato pubblicato sulla GU della Unione. E' il primo regolamento in attuazione del Data Governance Act e del Data Act e della strategia europea sui dati.

È il primo spazio comune di dati europei e riguarda un settore rilevante come quello sanitario.

Il regolamento punta a istituire un quadro comune per l'uso e lo scambio dei dati sanitari in tutta la UE.

Il regolamento detta norme per *l'uso primario dei dati* (finalizzato al miglioramento dell'assistenza sanitaria condividendo dati elettronici in comune).

Il regolamento detta norme *sull'uso secondario dei dati* per la ricerca, la innovazione, la elaborazione delle politiche e delle attività regolatorie.

Il regolamento quindi contribuirà a migliorare la finalità, la formazione di dati sanitari di qualità, la interoperabilità dei sistemi tra i diversi Paesi, l'accesso ai sistemi, tramite i processi di standardizzazione e digitalizzazione.

Lo spazio europeo dei dati sanitari (EHDS) intende andare a vantaggio di tutti i cittadini dell'UE, compresi pazienti, operatori sanitari, ricercatori, responsabili politici e operatori del settore. Come da documentazione ufficiale ritengo utile riportare i vantaggi che potrà apportare l'applicazione del Regolamento.

I vantaggi per i pazienti:

- accesso rapido e gratuito ai propri dati sanitari elettronici
- facile condivisione dei dati sanitari con gli operatori sanitari, anche oltre frontiera
- maggiore controllo sui propri dati sanitari elettronici: possibilità di aggiungere informazioni personali sulla salute, di limitare l'accesso a parti specifiche della cartella clinica o a determinate persone, di visualizzare chi ha avuto accesso ai propri dati, di chiedere la correzione di errori riscontrati, nonché diritto a visualizzare i dati sanitari in un formato europeo standard EEHRxF.
- sicurezza e protezione della vita privata per impostazione predefinita
- diritto a opporsi all'uso secondario dei propri dati sanitari elettronici.

Vantaggi per gli operatori sanitari:

- accesso più rapido e agevole alle cartelle cliniche dei pazienti di diversi prestatori di assistenza sanitaria e paesi
- accesso più facile ai dati sanitari di sistemi diversi, con una notevole riduzione degli oneri amministrativi.

Vantaggi per i ricercatori:

- accesso a dati sanitari su larga scala per la ricerca scientifica
- un sistema chiaro e strutturato per scoprire quali dati sono disponibili, dove si trovano e qual è la loro qualità
- accesso meno costoso a dati sanitari di alta qualità.

Vantaggi per gli Enti regolatori e responsabili politici:

- accesso più facile, trasparente ed economico ai dati sanitari elettronici per il monitoraggio della salute pubblica, una migliore efficienza dei sistemi sanitari e una maggiore sicurezza dei pazienti.

Vantaggi per gli operatori del settore e innovatori:

- la standardizzazione consente di accedere più agevolmente a nuovi mercati nei diversi Stati membri per quanto riguarda le cartelle cliniche elettroniche
- la maggiore disponibilità di dati sanitari elettronici anonimizzati e pseudonimizzati ne consente l'uso per la ricerca applicata e l'innovazione.

I dati sanitari saranno tenuti in sicurezza tramite l'applicazione del regolamento UE 679/2016 sulla protezione dei dati personali (GDPR), il regolamento sulla Governance Data Act, il regolamento sul Data Act, la normativa NIS/2.

Il regolamento introduce anche rigorosi criteri di sicurezza e interoperabilità per i sistemi di cartelle cliniche elettroniche, imponendo ai produttori di certificarne la conformità. Il regolamento istituisce un quadro completo di conformità al mercato preliminare e a posteriori per garantire che i sistemi che elaborano dati sanitari elettronici siano di alta qualità, sicuri e pienamente interoperabili in tutto il mercato dell'UE. I produttori di sistemi di cartelle cliniche elettroniche sono tenuti a rispettare requisiti specifici per poter immettere sul mercato sistemi conformi allo spazio europeo dei dati sanitari, in modo da garantire coerenza e affidabilità nello scambio di dati sanitari tra gli Stati membri.

Trasformare l'assistenza sanitaria attraverso i dati

Lo spazio europeo dei dati sanitari ottimizza l'uso dei dati sanitari per migliorare l'assistenza sanitaria, promuovere l'innovazione e sostenere l'elaborazione di politiche basate su fatti concreti. Stando alle previsioni, dovrebbe:

- generare risparmi per 11 miliardi di euro nel prossimo decennio migliorando l'accessibilità dei dati

-
- accrescere l'efficienza dei servizi sanitari in tutti gli Stati membri dell'UE
 - favorire un'espansione del 20-30% del comparto della sanità digitale
 - favorire lo sviluppo delle politiche e la ricerca scientifica
 - portare a migliori risultati in campo sanitario per i cittadini europei.

Facile accesso ai dati sanitari a livello transnazionale

- Un migliore scambio di dati consente una condivisione sicura dell'anamnesi medica, a supporto delle decisioni in materia di diagnosi e trattamento.
- Lo scambio di dati evita la duplicazione superflua degli esami medici, riducendo l'onere per i pazienti e i costi sanitari.
- Facilita inoltre la ricerca e l'innovazione basate sui dati, accrescendo l'efficienza e l'accessibilità economica dei progressi medici.

Promuovere l'assistenza sanitaria digitale

Lo spazio europeo dei dati sanitari promuove la trasformazione digitale dei servizi sanitari:

- consentendo alle persone e ai prestatori di assistenza sanitaria di accedere alle cartelle cliniche elettroniche
- riconoscendo ai pazienti un maggiore controllo sui loro dati sanitari e la possibilità di opporsi al loro uso secondario
- incoraggiando le istituzioni sanitarie a passare dalla documentazione cartacea a quella digitale per potersi integrare pienamente nello spazio europeo dei dati sanitari
- sostenendo la telemedicina, le cure personalizzate e la collaborazione transnazionale per migliorare l'erogazione dell'assistenza sanitaria.

9. Spazio dei dati sanitari in Italia

Due strumenti concreti per creare un spazio di dati sanitari in Italia che possono integrarsi con gli spazi europei dei dati sanitari.

Il primo strumento è il Fascicolo Elettronico Sanitario.

Il secondo è il Decreto 31 dicembre 2024 che istituisce l'Ecosistema Dati Sanitari (EDS).

Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) (avviato nel 2012) è un punto unico di accesso ai dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici riguardanti l'assistito, riferiti a prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale – SSN e, a partire dal 19 maggio 2020, anche da strutture sanitarie private, entro cinque giorni dalla prestazione. Attraverso il FSE ogni cittadino può consultare

la propria storia sanitaria, condividendola con i professionisti sanitari per garantire un servizio più efficace ed efficiente.

Il FSE è fondamentale nella costruzione di una cultura digitale dei dati sanitari per la sua modalità digitale, per la completezza ed aggiornamento delle informazioni, per l'accesso ecc.

Con il Decreto 31 dicembre 2024 è istituito l'Ecosistema Dati Sanitari – EDS. Il EDS costituisce lo spazio nazionale dei dati sanitari e quindi permetterà di regolamentare la gestione, la integrazione ed interoperabilità dei dati sanitari. Migliorare la gestione delle informazioni sanitarie a livello nazionale e contribuire con le Regioni a creare un sistema di dati digitali sanitari di qualità incidendo così sulla qualità dei servizi sanitari e del processo di digitalizzazione dello stesso. Il fascicolo sanitario è ancora in una situazione di difficoltà strutturale e funzionale. L'Ecosistema Dati Sanitari è allo stato nascente!

10. Applicazioni per la creazione di spazi comuni europei. La piattaforma Simple

Come ci si sta muovendo per questi “spazi”. Nella logica di ecosistemi strutturati per la condivisione sicura ed affidabile dei dati tra le imprese, le pubbliche amministrazioni ed i cittadini, organizzati per aree/settori tematici specifici (salute; mobilità; patrimoni culturali).

SIMPLE (Semantic Interoperable Machine-readable Platform for European data spaces) è una piattaforma middleware open source per l'Unione Europea, progettata per facilitare l'accesso e l'interoperabilità dei dati in sicurezza all'interno degli spazi di dati europei dando pieno controllo sui dati ai fornitori.

La piattaforma Simple facilita l'interoperabilità tra questi ecosistemi che sono realizzati attraverso infrastrutture dati, regole, standard comuni per promuovere innovazione, crescita economica europea dei dati.

La piattaforma Simple è finanziata attraverso il programma di lavoro “Digital Europe” ed è oggetto di due contratti quadro.

Questi ecosistemi hanno quindi la finalità di mettere assieme dati e infrastrutture di dati per un governo comune degli stessi dati.

Questi ecosistemi si caratterizzano con regole e standard per uno scambio ed un utilizzo responsabile dei dati tra diversi attori e per specifici settori.

Questi ecosistemi devono permettere ai cittadini, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni il “controllo” sui dati che generano (sovranità digitale sui dati).

Simple è una piattaforma middleware open source, intelligente e sicura che supporta l'accesso ai dati e l'interoperabilità tra gli spazi di dati europei.

Simpl svolge un ruolo importante nella creazione degli spazi comuni europei di dati. Si tratta di ecosistemi di dati in cui gli utenti dello stesso ecosistema condividono i dati in modo sicuro e protetto. Simpl offre ai fornitori di dati il pieno controllo su chi accede ai loro dati in tali spazi di dati.

Simpl è guidato da 5 principi:

1. **ancorati a casi d'uso specifici:** Simpl garantirà che i set di dati e la loro infrastruttura possano essere interconnessi senza soluzione di continuità e resi interoperabili.
2. **Intelligente e modulare:** Simpl consentirà la sostituzione o l'aggiunta di componenti senza influire sul resto del sistema.
3. **Open source:** Simpl sarà pubblicamente accessibile e permetterà a chiunque di vederlo, modificarlo e distribuirlo. Ciò consentirà di comprendere tutte le parti dell'architettura senza alcuna rivendicazione proprietaria e una semplice distribuzione.
4. **Verde, scalabile e agile:** Simpl consentirà il monitoraggio delle sue prestazioni ambientali e l'aggiunta di nuovi utenti senza influire sulle prestazioni.
5. **Sicuro e interoperabile:** Simpl garantirà che la fiducia, la fiducia e la conformità alle normative siano integrate nel sistema. Ciò implica una condivisione senza sforzo delle risorse tra i partecipanti, indipendentemente dal loro ambiente di elaborazione dei dati. Crea un livello di astrazione che consente ai dati di fluire tra più fornitori e Stati membri.

Il ruolo della Commissione europea per quanto riguarda Simpl è di:

- è l'amministrazione aggiudicatrice che aggiudica l'appalto Simpl;
- offrire gratuitamente Simpl come strumento open source di cui possono beneficiare sia il settore pubblico che quello privato, al servizio dei cittadini europei;
- implementare le proprie istanze di Simpl come parte attiva di alcuni futuri spazi di dati;
- essere il principale operatore di alcuni spazi di dati specifici del settore pubblico;
- rendere disponibili ambienti di test aperti per le parti interessate da provare semplicemente prima della distribuzione.

Studio sul mercato europeo dei dati 2024-2026

Questo studio aggiorna e migliora lo strumento di monitoraggio del mercato europeo dei dati (EDM).

Lo strumento di monitoraggio del mercato europeo dei dati (EDM) monitora l'evol-

zione dell'economia dei dati europea dal 2013. Questo strumento fornisce preziose informazioni e dati quantitativi sulla sua diffusione a livello regionale e settoriale, influenzando in modo significativo le strategie politiche europee in questo ambito. Gli sforzi di monitoraggio e analisi dell'EDM hanno riconosciuto il potenziale dirompente dei big data e hanno evidenziato l'importanza socioeconomica di processi trasformativi innovativi basati sui dati. L'emergere di strumenti e servizi di Intelligenza Artificiale basati sui dati sottolinea inoltre il ruolo cruciale dei dati. L'introduzione di [Spazi Comuni Europei dei Dati](#), auspicata dalla Commissione, ha dato ulteriore impulso all'economia europea dei dati.

L'obiettivo principale dello studio sul mercato europeo dei dati 2024-2026 è aggiornare e migliorare lo strumento di monitoraggio EDM, continuando a fornire informazioni di mercato, dati fattuali e approfondimenti sugli sviluppi futuri necessari a supportare le politiche europee in questo ambito nei prossimi tre anni. Lo studio si svolge attraverso tre filoni di lavoro interconnessi, incentrati sulla raccolta e la fornitura di dati fattuali, dati e approfondimenti qualitativi. Insieme, questi sforzi contribuiranno all'obiettivo generale di fornire approfondimenti sui progressi verso il raggiungimento degli obiettivi politici.

Lo studio comprende diversi rapporti.

I. Rapporti su fatti e cifre

Questi rapporti presentano i risultati ottenuti attraverso tre cicli di misurazioni dell'European Data Market Monitoring Tool. Includono anche previsioni a medio termine basate su tre scenari alternativi.

- **Primo rapporto su fatti e cifre:** [rapporto completo](#) e [cifre complete presentate nel rapporto](#)

II. Rapporti sulle conclusioni politiche

Questi rapporti offrono una panoramica degli indicatori chiave dello strumento europeo di monitoraggio del mercato dei dati nel contesto degli sviluppi in corso nelle politiche attuali e mettono in evidenza tre scenari previsti in base a diverse iniziative politiche e cambiamenti nelle circostanze macroeconomiche e politiche.

- [EDM 2024 - 2026 - Primo rapporto sulle conclusioni politiche](#)

III. Rapporti sul panorama dei dati dell'UE

Questi report miravano a catturare il fenomeno dei dati in Europa e, allo stesso tempo, a fornire spunti su come gli stakeholder dell'economia dei dati si sviluppano anno dopo anno.

Il Data Landscape fornisce una solida mappatura dei principali attori chiave dell'economia dei dati. Utilizza criteri oggettivi e ben definiti per selezionare le aziende big data più promettenti in Europa, con particolare attenzione alla categoria delle "aziende chiave dei dati".

-
- [EDM 2024 - 2026 - Il primo rapporto sul panorama dei dati dell'UE](#)

IV. Storie di dati

Queste storie di dati forniscono, tra le altre cose, una serie di pratiche di condivisione dei dati provenienti da diversi settori con l'ausilio di casi d'uso:

- [EDM 2024 - 2026 - Storia sullo spazio dati dei media](#)

Il rapporto EDM 2024-2026 "*Storia sullo spazio dati europeo comune sui media*" approfondisce il settore dei media, concentrandosi sull'implementazione dello spazio dati europeo sui media e sui suoi previsti benefici e impatti.

- [EDM 2024 - 2026 - Storia sull'innovazione dei dati per la scoperta di farmaci](#)

Questa storia sui dati fornisce una panoramica delle startup e delle scale-up di dati attive nel settore sanitario, con una rapida panoramica delle aziende di dati coinvolte nell'intersezione tra intelligenza artificiale e scoperta di farmaci, nonché quattro casi di studio approfonditi.

- [EDM 2024 - 2026 - Storia sullo Spazio comune europeo dei dati sulla mobilità](#)

Questo articolo presenta un'analisi approfondita della condivisione dei dati nel settore della mobilità europea, con particolare attenzione allo Spazio Comune Europeo per i Dati sulla Mobilità (EMDS). Si avvale dei contributi del primo progetto di implementazione dell'EMDS, finanziato nell'ambito del Programma Europa Digitale e di altre iniziative europee.

V. Documenti correlati

- [EDM 2024 - 2026 - Rapporto di avvio](#)

Il Rapporto di Avvio specifica la tassonomia e la metodologia da utilizzare durante la durata del contratto di studio, nonché informazioni dettagliate sulle risorse e sugli obiettivi in conformità con le indicazioni fornite dalla Commissione Europea.

11. Alcune considerazioni finali

Abbiamo cercato di dare una idea degli spazi dei dati europei e della potenzialità della regolamentazione di tali spazi. Abbiamo contestualizzato questo tema perché sarà sempre più alla attenzione delle politiche europee e dei singoli paesi. L'Unione europea si costruirà anche sulla base di questi "spazi di dati" comuni.

L'Italia dovrà attrezzarsi per definire una politica ed una strategia adeguata non solo applicando i regolamenti ma uscendo fuori da un approccio "burocratico" che negli ultimi anni ha "bloccato" e non ha permesso la definizione di una strategia governativa sul digitale globalmente inteso.

Non è una questione di risorse finanziarie ma una questione di definire precisi perimetri di regole, di ricerca, di sperimentazione, di progettazione da parte del set-

tore pubblico. Come la gestione del PNRR ha dimostrato c'è una carenza di strategia e di progettazione (oltre che di monitoraggio e controllo della efficacia dei progetti): a volte abbiamo il dubbio che non si abbia una idea precisa di cosa sia il digitale e di come affrontarlo.

Quella degli spazi dei dati comuni europei ha bisogno di una “cultura dei dati” da fondare e sviluppare sia da parte pubblica che privata per progettare servizi digitali utili alla società. *Finalmente, ci siamo accorti che esistono i “dati” oltre che le tecnologie digitali!*

COSTANZA DEL DIRITTO ED EVOLUZIONE NELLO STATO DIGITALE

Pasquale Luigi Di Viggiano

Abstract: La costruzione dei processi evolutivi della scienza giuridica si alimenta attraverso la descrizione dei suoi bisogni di trasformazione e della necessità di una periodica ristrutturazione sia delle premesse della riflessione scientifica sul diritto e sia del ripensamento del linguaggio che attraverso questo poteva essere espressa. La pluridimensionalità del diritto consente diversi modi di accesso al diritto per la sua conoscenza e per la sua applicazione. In particolare, considerando che il diritto è costituito da un meccanismo sociale che regola il comportamento ma anche un modello a cui l'agire si riferisce, è possibile descrivere come il progressivo affermarsi e perfezionarsi delle cosiddette "Intelligenze artificiali" rende disponibili possibilità impensabili ma, dal punto di vista del diritto, pone problemi nuovi e grandemente dibattuti. In particolare, sulla trasformazione dello stato moderno che caratterizza il panorama europeo e mondiale orientato verso la riflessione sia in relazione al digitale e sia in funzione delle decisioni della PA prodotte da agenti digitali (IA) che contribuiscono a costituire quello che ormai viene definito "Stato digitale". La tecnologia trasforma le burocrazie e tutti i sistemi sociali mentre il diritto irritato dalle tecnologie, seleziona ciò che ritiene funzionalmente adeguato e lo stabilizza attraverso gli strumenti propri del sistema giuridico. Il contributo che si propone intende toccare alcuni di questi temi, il comparire e lo stabilizzarsi di nuovi diritti, compresa la possibilità di una forma di democrazia che, ormai, viene definita digitale, in considerazione del fatto che l'unica costante del diritto continua a rimanere il diritto stesso.

The construction of the evolutionary processes of legal science is nourished through the description of its needs for transformation and the need for a periodic restructuring both of the premises of scientific reflection on law and of the rethinking of the language that could be expressed through it. The multidimensional nature of law allows different ways of accessing law for its knowledge and application. Considering

that law is constituted by a social mechanism that regulates behavior but also a model to which action refers, it is possible to describe how the progressive affirmation and improvement of the so-called “Artificial Intelligences” makes unthinkable possibilities available but, from the point of view of law, poses new and highly debated problems. In particular, on the transformation of the modern state that characterizes the European and world panorama oriented towards reflection both in relation to the digital and in function of the decisions of the PA produced by digital agents (AI) that contribute to constituting what is now called the “digital state”. Technology transforms bureaucracies and all social systems, while law, irritated by technology, selects what it deems functionally adequate and stabilizes it through the tools of the legal system. The proposed contribution intends to touch on some of these issues, the appearance and stabilization of new rights, including the possibility of a form of democracy that, by now, is defined as digital, in consideration of the fact that the only constant of the law continues to remain the law itself.

Parole chiave: Digital State; Artificial Intelligence; Sistema del diritto; Evoluzione del diritto; Burocrazie digitali.

Sommario: 1. Presupposti per lo Stato Digitale; 2. Aspetti della Positivizzazione del Diritto; 3. Nuovi diritti per l’innovazione tecnologica intelligente; 4. Persone Elettroniche per lo Stato Digitale; 5. Burocrazie e modelli organizzativi; 6. Quasi conclusioni.

1. Presupposti per lo Stato Digitale

L’osservazione della società contemporanea dal punto di vista dei sistemi sociali consente di evidenziare gli esiti di una lenta, ma inesorabile, evoluzione del sistema preso a riferimento e della società nel suo complesso. L’osservazione offre, inoltre, l’ulteriore possibilità di individuare gli elementi che hanno contribuito a determinare le premesse del presente e le prospettive di costruzione del futuro. L’attività euristica intorno ai sistemi sociali procede, come tutta la scienza moderna, per tentativi ed errori, ma anche segnando sistematicamente le differenze. È possibile tracciare differenze tra il presente e il passato, ma non è possibile individuare o costruire i presupposti che vincolano il futuro, sebbene sia possibile individuare o costruire i presupposti che vincolano il futuro attraverso tecnologie di produzione, di distribuzione e di gestione del rischio. Da questa prospettiva, è possibile osservare e descrivere l’evoluzione del diritto, che recentemente ha iniziato a impattare sulle tecnologie digitali con le quali deve fare i conti e che, dopo un periodo di deregolamentazione giuridica, rappresentano il settore più rilevante di regolamentazione.

Questo processo ha consentito di individuare nuovi diritti e di regolare il loro

funzionamento, ma, allo stesso tempo, ha attivato meccanismi di esclusione e di scarsa tutela di tutto ciò che è ritenuto eccedente, eccentrico o diverso. Questo ordine di problemi riguarda i meccanismi attraverso i quali, nel presente, le differenze sono costruite, trattate, isolate ed escluse, attivando differenze che derivano da strutture di selettività nell'accesso, in particolare nel rapporto centrale tra diritto, politica, tecnologia e nuove forme di organizzazione della pubblica amministrazione, delle burocrazie e dello Stato. Proprio nelle nuove forme di organizzazione pubblica che il diritto delle nuove tecnologie tenta di costruire e regolamentare, ancora ibride e non completamente libere da vecchi vassallaggi, emergono nuove forme di partecipazione, nuove democrazie digitali che accomunano identità digitali (popolazione), domicili digitali (territorio) e sovranità digitali. Queste rappresentano opportunità, ma in gran parte escludono ancora una volta, operando differenze.

I processi di digitalizzazione dei sistemi sociali, in particolare del diritto, che si stanno sviluppando a livello globale, ma in maniera specifica in Europa, sono mossi da obiettivi di recupero di sovranità che ormai si declina con il digitale: la tenuta del territorio attraverso le reti di comunicazione più evolute basate sul principio di interoperabilità, la stabilizzazione della cittadinanza digitale che travalica gli stati nazionali e le nazioni per assumere la forma della cittadinanza globale attraverso la comunicazione globale. Ancora una volta, a maggior ragione, è possibile affermare che la società contemporanea è l'universo della comunicazione sociale sempre più digitale, basata sulla fiducia che le tecnologie funzioneranno, mentre l'immanenza del rischio si colloca sottotraccia, ma è ineludibile nella sua certezza.

Nel sistema statale, tradizionalmente le burocrazie hanno rappresentato e ancora rappresentano lo strumento per l'esercizio del potere e costituiscono l'organizzazione operativa e amministrativa di ogni compagine istituzionale. A partire dalla prima modernità fino ad oggi la burocrazia si è specializzata attraverso una differenziazione funzionale dei propri ambiti di attività stabilizzandosi in procedure sistematiche, precise e calcolate razionalmente. In base alla descrizione ideale di Max Weber la burocrazia si avvia verso la modernità quando diventa efficiente e razionale mentre si afferma la professione di "funzionario" che risponde a regole stabilite da norme, segue una carriera, ha una specializzazione, non impiega mezzi personali per svolgere il suo lavoro che è impersonale: tratta casi e non persone.

Per Weber questo tipo di organizzazione è adatta per controllare efficacemente le attività lavorative di un numero elevato di individui: essa elimina, o riduce, l'elevata discrezione individuale nel prendere decisioni vincolanti, è capace di assicurare sufficiente competenza dei lavoratori, opera un controllo per ridurre le possibilità di corruzione (sulla quale erano prevalentemente basati i sistemi precedenti di gestione dell'amministrazione) e riduce anche la prassi di nepotismo. In sintesi, secondo Weber, la burocrazia è l'apparato amministrativo tipico e irreversibile per l'esercizio del potere legale, cioè quello fondato sulle norme e sulle regole (Weber,

1961). Oggi si intendono come burocrazia, tutti gli apparati dello Stato ed è sovente caratterizzata da una vena di negatività presente nell'opinione pubblica a causa di malfunzionamenti degli uffici verso cui sono rivolte le aspettative degli utenti spesso deluse.

La rivoluzione digitale, in atto fin dai primi anni '90 del secolo, scorso ha operato una progressiva, sebbene discontinua, trasformazione delle burocrazie in Europa lungo il versante dell'innovazione non solo tecnologica ma anche organizzativa e delle competenze. La propensione dell'Europa a realizzare quello che alcuni studiosi dell'amministrazione pubblica digitale osservano e descrivono da circa 20 anni, cioè lo stato digitale, rappresenta l'evoluzione più avanzate e meno avvertita della trasformazione delle burocrazie e, in definitiva, dello stato moderno. La trasformazione sociale in atto, sottesa a questa analisi, coinvolge anche il sistema del diritto che progressivamente presenta forme evolutive orientate verso il digitale

1.1 Evoluzione del diritto

Il Diritto, come tutti i sistemi sociali, evolve e si trasforma. Quindi, come sistema sociale autopoietico, produce e riproduce al suo interno gli elementi della propria evoluzione. Le strutture del diritto, descritte come esito della differenziazione funzionale a partire dalla modernità, tracciano i limiti e le possibilità del diritto stesso, soprattutto inteso come prodotto di mutamenti (Ferrari, 1989). Ma il diritto tratta e regola ancora i conflitti? È ancora efficace? Oggi, la sociologia del diritto è orientata prescrittivamente a ridefinire il ruolo e i fini del diritto, ponendo la questione se le funzioni del diritto siano osservabili e descrivibili utilizzando le vecchie categorie contrapposte tra critici, empiristi, dogmatici, ecc.

Intorno agli anni '60, Parsons, in una comunicazione verbale destinata a Luhmann, esprimeva l'opinione secondo cui l'intera sociologia derivava dalla sociologia del diritto (De Giorgi, 2006). Questa affermazione può essere interpretata in vari modi: può significare che la riflessione sulla società trova la sua centralità nella riflessione sul diritto; può significare che il diritto è il sistema sociale su cui si regge la struttura della società, comunque intesa; o, infine, che nella società il sistema del diritto svolge una funzione d'ordine, l'analisi della quale, per le peculiarità che la caratterizzano, può costituire l'indicatore più rilevante ai fini dell'osservazione dell'intero sistema d'azione.

Nel XIX secolo, il principio d'evoluzione aveva costituito la formula con la quale si mirava al superamento dell'utilitarismo statico di Bentham o di J. Mill (Mill & Bentham, 1987) e attraverso la quale pareva possibile il passaggio dalla semplice storia ipotetica dell'Illuminismo verso una rappresentazione della storia di tipo strettamente naturalistico. Oggi, il principio d'evoluzione è considerato lo strumento concettuale in grado di infrangere le barriere della teoria struttural-funzionalista dei

sistemi (Marinelli, 1988), di pervenire a una maggiore complessità nella descrizione scientifica del sistema della società e di acquisire la dimensione temporale.

Questo processo di rinnovamento del principio di evoluzione non dovrebbe essere privo di significato per la scienza giuridica e potrebbe costituire il fondamento per orientare nuovamente la sociologia del diritto verso una teoria universale della società, riferendola nuovamente al diritto inteso come struttura del sistema della società. In precedenza, la sociologia classica del diritto, da Marx a Weber, era legata al concetto di evoluzione tipico del XIX secolo, il quale, crollando, aveva trascinato con sé la stessa sociologia del diritto, che da allora vegeta in parte come giurisprudenza sociologica e in parte come sociologia del diritto senza diritto, limitata alla ricerca su campi che hanno a che fare col diritto, ma che non costituiscono essi stessi diritto (Febbrajo, 2009).

Nella nuova teoria sociologica dell'evoluzione, alcune tendenze di pensiero sono state chiarite, per cui è acclarato che non ci si ripropone una sorta di ritorno a Spencer (Spencer, 2013), che non è sufficiente il parallelismo con lo sviluppo biologico, che l'evoluzione sociale non procede necessariamente in modo unilineare e continuo e che siano possibili, e persino probabili, regressi per le singole società.

La vera trasformazione non consiste in una correzione di vecchi metodi, ma piuttosto nell'acquisizione di idee-guida dell'argomentazione. Nel pensiero moderno relativo all'evoluzione, infatti, l'idea fondamentale della *natural causation* (causalità), che era insieme condizione della scientificità positiva della teoria e fattore propulsivo dell'evoluzione, e che Spencer presentava come processo il cui risultato crea una costellazione di cause dello sviluppo ulteriore nei sistemi organici e in quelli sociali, subisce un rovesciamento.

In questo modo, risulta evidente che il rapporto tra struttura del sistema ed evoluzione è centrale, poiché sono le strutture del sistema a guidare l'evoluzione (così come i processi di apprendimento), stabilendo un chiaro parallelismo tra la teoria dell'evoluzione e la teoria dell'apprendimento.

L'analisi dei processi di trasformazione nel senso appena descritto ci permette di indagare il rapporto tra diritto ed evoluzione della società in modo nuovo. Questo rapporto, per le sue caratteristiche specifiche, può considerarsi simbiotico, problematico e improbabile negli sviluppi futuri. Oggi, il punto di vista secondo cui l'evoluzione viene concepita solo come accrescimento della complessità non è più adeguato a spiegare l'evoluzione stessa, perché il meccanismo che produce la complessità sembra essere notevolmente più complicato. La possibilità dell'evoluzione poggia sulla differenza tra complessità del sistema e complessità dell'ambiente, per cui, trasformandosi, i sistemi producono la possibilità di accrescere le proprie possibilità. I sistemi possono reagire alla trasformazione mediante l'accrescimento della

loro complessità interna, l'adattamento all'ambiente mediante crescente indifferenza e isolamento, ma non necessariamente.

A questa prospettiva dell'evoluzione esogena va aggiunta la corrispondente prospettiva dell'evoluzione endogena, comprensibile anch'essa mediante la teoria dei sistemi, per cui l'evoluzione di un sistema dipende dalla complessità dell'ambiente e dalla complessità interna del sistema stesso, cioè dalla differenziazione interna. La soddisfazione di tre diverse funzioni all'interno del sistema rende possibile l'evoluzione e, nello specifico, si ha evoluzione quando si verificano le seguenti condizioni:

- produzione di possibilità di tipo nuovo all'interno del sistema, per il resto invariato (variazione);
- selezione delle possibilità utilizzabili ed esclusione di quelle inutilizzabili (selezione);
- stabilizzazione delle possibilità utilizzabili nella struttura del sistema (stabilizzazione) (Luhmann, 1990, p. 40).

Affinché la variazione, la selezione e la stabilizzazione vengano attualizzate internamente al sistema, è necessario che il sistema sia interessato, relativamente a alcune sue parti isolabili, alle spinte, alle informazioni e alla "causalità direttamente determinante" provenienti dall'ambiente, per acquisire la capacità di produrre grandi effetti relativamente a piccole cause, innescando un procedimento di rafforzamento interno dell'effetto (Buckley, 1967, p. 47).

A questo punto, è possibile affermare che l'evoluzione non è un processo causale immanente al sistema, prodotto da una necessità naturale o da una causa determinante; essa dipende, piuttosto, nella sua misura, ampiezza e tempo universale, dal grado in cui le tre funzioni di variazione, selezione e stabilizzazione possono essere differenziate sul piano strutturale e sul piano processuale. Per una teoria dell'evoluzione sarebbe dunque sufficiente localizzare il grado di presenza, sul piano strutturale e processuale, di quelle tre funzioni nei diversi tipi di sistema. Tutti questi meccanismi sono osservabili e, attraverso l'osservazione, è possibile riscontrare un certo parallelismo nell'evoluzione dei sistemi organici (le cui funzioni sono soddisfatte mediante 1) mutazione, 2) sopravvivenza nella "lotta per l'esistenza", 3) isolamento riproduttivo) e nell'evoluzione dei sistemi psichici.

2. Aspetti della Positivizzazione del diritto

La scienza giuridica moderna si basa su un presupposto fondamentale: il diritto è la struttura normativa dell'azione, un orientamento sicuro rispetto al quale è

possibile decidere il comportamento. Il diritto è ordine, proibizione e permesso. In questo senso, il diritto è essenzialmente una norma, una norma dell'agire. In una delle tre modalità deontiche, il diritto si rivolge ai destinatari. In un saggio di molti anni fa, il filosofo del diritto italiano Norberto Bobbio (Bobbio, 1961) scriveva che il diritto non dà consigli, ma ordini, espressi o negati, in una delle tre modalità deontiche (Conte, 1962).

Sulla base di questo presupposto, la scienza giuridica ha lungamente, e talvolta purtroppo inutilmente, discusso sulla natura del comando (Rescher, 1964). Già agli inizi dell'età moderna, prima ancora, si era ampiamente discusso sulla natura di chi emana il comando. In ogni caso, il diritto si rivolge a soggetti e regola i loro comportamenti. Sia che si rivolga a soggetti decisionali, come sostiene il realismo scandinavo (Ross, 1958), sia che si rivolga astrattamente a soggetti impersonali, sia che si rivolga al destinatario ultimo del precetto (Thon, 1878), la norma giuridica accede alla volontà e la determina in modo diretto o indiretto.

Le difficoltà in cui il pensiero giuridico classico e moderno si è irretito a causa di questo presupposto sono innumerevoli; esse sono sia di natura teorica che pratica. Innumerevoli sono altresì i tentativi di soluzione ai quali è ricorsa la teoria del diritto (Hart, 1991) e, ancor più, la filosofia del diritto (Kelsen, 1965). Si sono prodotte finzioni giuridiche come la volontà del legislatore, l'idea di validità del diritto, la fondazione della norma giuridica sulla natura, il bene collettivo, gli interessi della comunità, il soggetto di imputazione del diritto (De Giorgi, 1984) e altro.

Nonostante la sua formazione avvenuta all'interno della tradizione della scienza giuridica tedesca, già Max Weber aveva scalfito l'idea giuridica di validità (Weber, 1961, pp. 28 ss.). Weber aveva legato l'idea della validità all'idea della credenza e aveva collegato la stabilizzazione degli ordinamenti, compreso l'ordinamento giuridico, all'atteggiamento fattuale dei destinatari delle norme. In sostanza, Weber faceva derivare il fondamento di validità da atteggiamenti o comportamenti fattuali. Tuttavia, la costruzione categoriale della sociologia weberiana legava comunque la norma all'azione, l'azione al senso e quindi alla volontà (Weber, 1961, p. 4 ss.).

Weber aveva però acquisito alla riflessione sociologica principi nuovi che avrebbero potuto rivelarsi molto fruttuosi se la riflessione sociologica si fosse liberata dal presupposto di natura giusnaturalistica secondo il quale il diritto produce ordine nella società perché produce ordine tra le azioni e realizza quest'ultimo scopo orientando la volontà e, di conseguenza, il comportamento da essa dipendente. Questa linea di analisi caratterizza, nonostante alcune differenze, l'evoluzione del pensiero sociologico sul diritto dalla metà del secolo scorso fino a oggi.

L'apporto della sociologia empirica all'analisi del diritto si è configurato come un'indagine sulla realtà del diritto stesso. Pur nella diversità dei metodi concreta-

mente applicati, la sociologia del diritto ha sempre proceduto sulla base del presupposto indimostrabile e insieme tautologico secondo il quale, dato un sistema normativo, è possibile valutarne il grado di efficacia valutando il comportamento dei soggetti che ne sono destinatari (Treves, 1996). In realtà, non è possibile stabilire alcun rapporto certo tra comportamento fattuale e sistema normativo, in quanto non è possibile determinare il grado di motivazione che quel sistema produce rispetto ai comportamenti effettivi. I motivi, infatti, sono collegati a motivi, in un circolo vizioso (Weber, 1958).

I limiti dell'analisi sociologica del diritto rispecchiano i limiti delle categorie giuridiche classiche. In particolare, riproducono l'instabilità del presupposto secondo il quale la norma giuridica si rivolge alla volontà dei soggetti determinandola nell'agire pratico. Tali limiti riguardano però anche l'idea generale di normatività e della sua funzione d'ordine all'interno della struttura della società. Spesso si trovano riflessioni sul rapporto tra diritto e società, come se il diritto potesse esistere al di fuori della società, prima o dopo di essa.

La teoria dei sistemi di Niklas Luhmann apre invece prospettive completamente diverse. Svuotato il presupposto soggettivistico e volontaristico del pensiero giuridico occidentale, dopo averne descritto la collocazione nel pensiero della vecchia Europa, l'analisi della teoria dei sistemi propone la funzione del diritto come una struttura di aspettative generalizzata in modo congruente. A questo livello di astrazione più elevata, la teoria descrive i modi in cui, nella comunicazione sociale, si manifesta e si afferma la selettività del funzionamento della struttura giuridica. Questa prospettiva permette all'analisi sistemica di descrivere le forme di differenziazione del diritto nell'evoluzione generale della società e di osservare il diritto senza dover ricorrere alle finzioni proprie della scienza giuridica (Luhmann, 1990).

Si evidenzia così la funzione rivoluzionaria che il processo di positivizzazione del diritto ha avuto nella società moderna, attraverso il meccanismo di riduzione della complessità sociale che caratterizza il sistema, la cui stabilizzazione è resa visibile dall'analisi delle aspettative che l'orientamento giuridico struttura.

L'analisi rivela che ciò che si stabilizza sono le aspettative e le aspettative di aspettative (Pannarale, 1988). Il paradosso della positività consiste proprio in questo: che essa normativizza, allo stesso tempo, la stabilità del sistema di aspettative e la loro variabilità, attraverso la stabilizzazione della variabilità del diritto (De Giorgi, 1979). In altre parole, la funzione del diritto non consiste nel fatto che la normatività giuridica costituisca un orientamento stabile e sicuro per l'azione, ma nel fatto che essa è una normatività contingente, che può cambiare continuamente. Paradossalmente, il diritto produce solo insicurezza e la sua funzione d'ordine consiste proprio nella stabilizzazione di tale insicurezza. Tuttavia, l'osservazione della realtà ci porta a pensare che nella società moderna esistano società premoderne all'interno delle

quali le aspettative nei confronti del diritto, avanzate dall'esterno del sistema giuridico, producono non-diritto, violazione del diritto e corruzione dei suoi codici, fino a stabilizzarsi in particolari forme della società che sono indicate come periferie della modernità (Di Viggiano, 2012), come prodotto dell'esclusione, e all'interno delle quali si stabilizzano reti d'inclusione (Castañeda Sabido, et al., 1998).

Applicata al sistema sociale del diritto, l'ipotesi sull'evoluzione che si propone dovrebbe poter portare alla considerazione che i meccanismi corrispondenti a varietà, selezione e stabilizzazione devono poter essere presenti, in forme diverse, in epoche diverse dello sviluppo del diritto e che l'evoluzione del diritto si basa sulla loro separazione e sulla loro interdipendenza. Lo sviluppo del diritto è connotato da spinte fondamentali di carattere extragiuridico che sono l'espressione della grandezza, della complessità e, in particolare, della differenziazione funzionale dei singoli sistemi della società. Tale differenziazione stimola proiezioni normative diverse, astrattamente specificate, attraverso cui si producono trasformazioni che emergono dallo sviluppo generale della società e assumono la forma di nuovi problemi per il diritto.

Per quanto riguarda la produzione di varietà, si osservano alcuni processi indicativi per comprenderne la produzione stessa e il suo successivo trasformarsi in un processo selettivo che porta alla stabilizzazione di sedimenti di senso. Caratteristica di questa funzione evolutiva è l'aspetto che, in un primo momento, appare come inadeguato e disfunzionale in determinate strutture, ma che, rispetto all'evoluzione, può rivelarsi funzionale. La normatività può essere considerata come la forma di un'aspettativa di comportamento che indica che tale aspettativa deve essere mantenuta anche in caso di delusione. In questo caso, le norme possono essere intese come aspettative stabilizzate in maniera controfattuale, resistenti alle delusioni e, in quanto tali, inizialmente non ordinate in modo né naturale, né sistematico, né logico.

Un numero elevato e vario di proiezioni normative individuali contrastanti può manifestarsi con un aumento delle delusioni reciproche e delle controversie giudiziarie, causando irritazione per gli interessati e un ulteriore carico di lavoro per i ruoli che se ne occupano. Tuttavia, ciò consente di scegliere operando con strumenti decisionali e, allo stesso tempo, si verifica un accrescimento delle possibilità in rapporto alle quali il diritto applica articolazioni più astratte o integrazioni più efficaci. I conflitti giuridici, pertanto, producono un potenziale per un'ulteriore evoluzione del diritto, a condizione che gli altri meccanismi dell'evoluzione funzionino adeguatamente, svincolati da una legge assiomatica di progresso continuo.

Anche i modi della selezione di ciò che deve essere diritto variano con lo sviluppo sociale (Luhmann, 1977). Le prime società arcaiche erano caratterizzate da meccanismi che assumevano generalmente il carattere di lotta e attraverso queste procedure empiriche espletavano la selezione di ciò che era diritto per la società, impostata prevalentemente sulle capacità individuali o tribali di farsi valere (Malinowski, 1972). La crescente complessità della società e la sempre più accentuata

differenziazione e ampliamento delle prospettive puramente normative richiedono l'adozione di meccanismi selettivi più idonei ed efficaci, sottratti alla momentanea distribuzione delle forze, affinché il livello di sviluppo raggiunto venga mantenuto. In modi che possono essere completamente diversi, nello specifico, si producono sistemi d'interazione particolari, i procedimenti, che svolgono il compito specifico di predisporre funzioni vincolanti. Il carattere specifico di questi procedimenti li rende sistemi sociali a termine, non solo processi, capaci di una propria prestazione selettiva interna; attraverso essi viene mediata e valutata, secondo criteri preesistenti, l'esperienza interna, immediata e carica di delusioni che gli interessati hanno del diritto. Il diritto stesso, allora, fornito di nuove possibilità di astrazione, diventa premessa decisionale che funge da norma per il procedimento.

Il meccanismo stabilizzante del diritto è, in qualche modo, conseguenza dell'istituzionalizzazione della separazione più netta tra fattori varianti e selettività di controllo, per cui la forma del diritto viene conservata e resta accessibile come senso elaborato da processi di sedimentazione. Il diritto diventa un programma decisionale applicabile e controllabile secondo criteri di validità astratti. Questa trasformazione si realizza gradualmente nell'attività procedurale. Da rappresentazione di forza acquisita in seguito a lotta, quindi, il diritto si trasforma in un insieme di decisioni più o meno sistematizzate da cui possono scaturire aspettative e selezioni di tipo nuovo. La distinzione tra prescrizioni valide e prescrizioni non valide sostituisce la vecchia distinzione tra comportamento permesso o buono e comportamento proibito o cattivo. Dal fissare il diritto in questi termini, ordinariamente, scaturisce la rinuncia all'uso della forza fisica, alle forme di autorappresentazione delle aspettative e della loro affermazione, alle figure dogmatiche e a tutto ciò che era legato alla vecchia concezione del diritto, perché la sua validità viene messa in discussione e negata. Anche senza ulteriori dettagli, si può affermare che il processo di produzione di aspettative normative diventa più vario e quindi, a seconda della situazione e del bisogno, si ha la possibilità di rendere immaginabili norme sempre più improbabili (Luhmann, 1990, p. 45).

Il cardine del prodotto che noi conosciamo come cultura giuridica consiste nel sistema d'interazione configurato dal procedimento; il suo potenziale, sorretto dalla complessità, e il grado di innovazione dipendono dalla capacità dei procedimenti. La dogmatica è una conseguenza diretta di una concettualità già data, rapportata alle decisioni.

Le formazioni sociali possono essere considerate come sistemi che, in un ambiente eccessivamente complesso, mantengono invariato un orizzonte di aspettative a complessità inferiore rispetto all'ambiente circostante e dotato di senso, riuscendo in questo modo a orientare l'azione. All'interno dei sistemi sociali, il diritto svolge la funzione di riduzione della complessità del sistema e del suo ambiente e, attraverso un sistema di aspettative, fornisce i criteri per l'azione (Luhmann, 1983).

3. Nuovi diritti per l'innovazione tecnologica intelligente

Nella contemporaneità, il termine “innovazione tecnologica” fa riferimento a una pluralità di acquisizioni evolutive, in particolare ai prodotti delle tecnologie digitali e agli esiti della ricerca informatica, caratterizzati da un'applicazione sempre più sofisticata dei risultati sperimentali che continuano ad alimentare la produzione industriale più avanzata. Attraverso la produzione di innovazione tecnologica si tende a dematerializzare i prodotti e i servizi, mentre i diversi sistemi sociali, come l'economia e l'industria, il diritto, la politica e le burocrazie, operano un costante aggiornamento derivante dall'impatto con il digitale. In questo processo evolutivo, l'etica subisce l'influenza del digitale, assumendo nuovi volti e prospettive, finora inesplorate.

L'ultimo tema polarizzante di interesse per l'opinione pubblica è costituito dalle IA (Intelligenza Artificiale), che fin dagli inizi del XXI secolo si propongono come fattore di cambiamento, anche radicale, in tutti i sistemi sociali. La polarizzazione degli interessi sulle IA e sulle nuove tecnologie informatiche più pervasive richiama il modello di opinione pubblica individuato da Eco (Eco, 1964) attraverso la distinzione tra chi è assolutamente favorevole alle tecnologie e le usa e chi si pone in un atteggiamento di diniego, condannandole, ma spesso le usa anche lui. È noto che l'attuale sistema della società globalmente inteso sarebbe inconcepibile senza le tecnologie digitali (Floridi, 2022, p. 11); ancor più se si considera che tutte le strutture dei servizi strategici mondiali sono gestite con tecnologie digitali smart.

Il sistema del diritto, nella sua incessante opera di evoluzione, agli albori della società dell'informazione e della comunicazione, ha mostrato indifferenza nei confronti degli esiti che le nuove tecnologie avrebbero potuto avere sul diritto. Ciò ha consentito all'impresa privata e al mercato di sviluppare e utilizzare le tecnologie più innovative senza una reale regolamentazione e senza che le istituzioni e il diritto stesso potessero intervenire. La trasformazione della società ha costretto il diritto a occuparsi, con grande ritardo, anche di problemi collegati allo sviluppo tecnologico digitale ed emergenti soprattutto in settori vitali per lo Stato. L'Europa, impegnata nella difficile operazione di costruire un assetto credibile e funzionale dell'Unione degli Stati, solo a metà degli anni Novanta del secolo scorso ha iniziato a produrre decisioni normativamente vincolanti per gli Stati membri, inizialmente sotto forma di direttive.

L'IA, che rappresenta la punta di diamante e una delle frontiere più avanzate delle tecnologie digitali, sta progressivamente occupando tutti i sistemi sociali, gestendo e controllando la comunicazione in gran parte delle sue manifestazioni e s'insinuando stabilmente nelle relazioni tra sistemi psichici, ossia tra le persone.

I meccanismi di inclusione e di esclusione sociale dipendono sempre di più dalle tecnologie smart (per molto tempo si è discusso di digital divide, ma ora se ne sente parlare molto meno) che comunicano con gli esseri umani attraverso il loro stesso linguaggio naturale, avendo affinato e potenziato la capacità di imparare dai dati e di esprimersi con un livello di chiarezza e adeguatezza piuttosto elevato. Tuttavia, il modo in cui le IA operano è di natura statistica, con grandi doti probabilistiche, ed è esposto al rischio di “allucinazioni”, disinformazioni e risposte che sembrano vere ma in realtà sono false (Di Viggiano, 2023).

I possibili errori delle IA hanno una rilevanza per il diritto quando violano il principio della tutela dei dati personali (privacy), producono diffamazioni o discriminazioni, o violano il diritto d'autore. In definitiva, le IA sono considerate responsabili delle violazioni delle norme quando producono effetti che le attivino. Del resto, che le applicazioni basate su IA siano rischiose è stato affermato anche dal recente Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale, entrato in vigore il 1° agosto 2024, che contiene le regole per la produzione e l'uso delle IA. In tale regolamento è chiaramente dichiarata la rischiosità delle tecnologie intelligenti e la loro classificazione. Tuttavia, l'azione evolutiva del diritto nel contatto con le nuove tecnologie ha richiesto l'adozione di ulteriori tutele giuridiche, a seguito della forte spinta esercitata dall'evoluzione tecnologica in settori e attività che precedentemente non avevano rilevanza giuridica e che hanno dunque toccato significativamente anche la sfera personale.

Le intelligenze artificiali, il cui campo di applicazione il diritto ancora non copre per intero, si nutrono di dati digitali, producono dati digitali, trasformano dati digitali e, attraverso le operazioni proprie degli algoritmi intelligenti, esercitano un controllo sociale, economico e politico nella sfera del diritto e di qualunque altro sistema sociale. Mentre il Panopticon (Bentham, 2002), anche grazie alla sua assunzione a modello ideale di potere disciplinare da parte di Michel Foucault (Foucault, 1976), descrive il minuzioso progetto di un carcere ideale all'interno del quale la visibilità e il controllo dei detenuti è costante, ma anche il sorvegliante è sorvegliato e l'ultimo controllo spetta all'opinione pubblica, nel caso della società contemporanea anche l'opinione pubblica, che intanto si è trasformata, è determinata dal controllo esercitato dai media. Si assiste, quindi, a una lotta senza precedenti per acquisire il controllo delle informazioni digitali tra le Big Tech (Alphabet (Google), Amazon, Apple, Meta, Microsoft, Nvidia e Tesla), gli Stati mondiali e una pleora di organizzazioni più o meno legali che operano nel *Deep Web* o anche nel *Dark Web* e che possono incidere profondamente nelle economie mondiali e nei sistemi di governo.

In tale contesto, emerge una forte spinta verso la riflessione etica sulle nuove tecnologie, sull'uso delle IA e, nell'ipotesi più remota che le macchine possano pensare, quale potrebbe essere il modello etico applicabile. In altre parole, come si comporterebbero le macchine intelligenti e autonome di fronte a scelte la cui

applicazione richiedesse un orientamento morale (Di Viggiano, 2023)? Continuando a ragionare in modalità ipotetica, poiché le macchine non provano dolore e non ricercano la felicità, possiamo escludere, per il momento, che il modello di etica applicabile alle IA sia quello utilitaristico.

4. Persone Elettroniche per lo Stato Digitale

Verso la fine degli anni 2000, l'Europa e gli Stati membri, compresa l'Italia, hanno impresso una forte accelerazione verso il digitale, producendo un apparato normativo in continua crescita e predisponendo politiche, spesso con risultati esigui in proporzione alle risorse impegnate. Tuttavia, anche le norme e le politiche precedenti erano orientate a promuovere la digitalizzazione della pubblica amministrazione, in modo da rendere disponibili servizi digitali, garantire l'accesso ai servizi pubblici digitali e affermare il principio del Digital first, inteso come obbligo della pubblica amministrazione di produrre, gestire e conservare digitalmente documenti e procedure pubbliche. Sulla base del funzionamento del processo evolutivo del diritto e della politica, non si ravvisa nessuna anomalia: il diritto, irritato dalle tecnologie, evolve e produce nuovo diritto. La politica, di fronte alle istanze e alle aspettative dei propri rappresentanti, opera decisioni che tengono conto dell'evoluzione tecnologica.

A partire da queste sintetiche riflessioni, è possibile descrivere l'iniziale differenziazione dello Stato digitale che, lentamente, abbandona alcuni tratti distintivi dello Stato liberale moderno per orientarsi verso un sistema nel quale l'universo della comunicazione digitale diventa il tratto distintivo, ma anche il suo fondamento. Si tratta di un processo in rapida evoluzione che non ha eguali nella storia dell'umanità e che è stato avviato con il progressivo uso dei bit e la dematerializzazione di documenti, servizi, identità e cittadinanze.

Se si intende costruire un nuovo modello di Stato (digitale), allora sarà necessario pensare a un nuovo tipo di cittadino, anch'esso digitale. Con il perfezionamento dell'intelligenza artificiale e la sua costante evoluzione, che rende gli agenti a cui viene applicata enormemente performanti, è un'idea ampiamente condivisa dall'immaginario collettivo e anche da specialisti del settore: le macchine saranno talmente "intelligenti" da eguagliare, se non superare, gli umani. In questo settore, il robot umanoide o di altra forma costituisce il corpo hardware di un agente la cui mente (software) è costituita da una qualche intelligenza artificiale che impara continuamente, evolve e, secondo autorevoli pareri, può autonomizzarsi nelle decisioni.

Pertanto, se il robot diventa sempre più autonomo quando è chiamato a eseguire i propri compiti (come può accadere per una macchina cibernetica impiegata

per scopi militari, di polizia o giudiziari), accelerando i processi di apprendimento automatico, può diventare un centro d'imputazione alla stregua di un umano per gli eventuali danni provocati dal suo comportamento. Ne consegue che una certa tipologia di agenti intelligenti (costituiti da hardware e software) potrebbe diventare titolare di diritti e doveri simili a quelli delle persone, e quindi essere considerata penalmente responsabile (Moro, 2024). Questa è la riflessione e, contemporaneamente, la proposta di risoluzione preparata dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo che affronta temi quali la sicurezza umana, la privacy, l'integrità, la dignità, l'autonomia, i diritti di proprietà intellettuale, la proprietà dei dati, l'occupazione e la responsabilità, nonché i principi etici riguardanti lo sviluppo della robotica e dell'Intelligenza Artificiale per uso civile. Il 16 febbraio 2017, la sessione plenaria del Parlamento europeo ha adottato la relazione JURI sulle norme civili in materia di robotica attraverso la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017. A seguito della Risoluzione del Parlamento europeo e sulla base delle sollecitazioni ivi contenute, è stata depositata una proposta di legge al Parlamento Europeo che, tra l'altro, chiede che «almeno ai robot autonomi più sofisticati venga fornito lo status di persone elettroniche, con specifici diritti e doveri». Fin da allora, il dibattito ha riscontrato interesse anche in luoghi ben lontani dalle speculazioni (fanta)scientifiche (Signorelli, 2019). Da quel momento in poi, il diritto ha taciuto su questa materia. Molti contributi hanno trattato l'argomento, alimentando polarizzazioni di orientamento etico, ma la riflessione più coerente con il sistema del diritto positivo è quella secondo la quale il diritto si pone con una decisione e si cambia con una decisione giuridicamente valida. Ciò significa che, anche se attualmente la legislazione non lo prevede, la costruzione di una nuova figura giuridica denominata persona elettronica, o qualsiasi altro nome per designare la soggettività robotica, potrebbe essere demandata alla giurisprudenza per risolvere alcune rilevanti questioni pratiche, come i conflitti generati dall'interazione sociale tra sistemi di intelligenza artificiale, sistemi sociali e soggetti umani.

Già adesso lo Stato digitale non è uno stato di persone, ma di dati che assicurano l'esistenza di identità digitali che trovano essenza, valore e significato nella comunicazione digitale e che stabiliscono la cittadinanza digitale all'interno di un sistema di e-Democracy. Con una valenza ancora maggiore rispetto a quanto sostiene Luhmann (Luhmann & De Giorgi, 1992), la società contemporanea, ancora moderna, è l'universo della comunicazione sociale ormai globalmente e prevalentemente digitale. Con il riconoscimento giuridico della persona elettronica (digitale), il cerchio sarà chiuso e la persona fisica e i sistemi psichici potrebbero diventare un'eccedenza nel sistema digitale dello Stato.

Un fondamentale potere dello Stato, quale è quello giudiziario, è ampiamente interessato da questa trasformazione statale verso il digitale e il cambiamento coinvolge diversi settori del sistema della giustizia, in particolare il sistema processuale e l'amministrazione della giustizia. Una notevole parte della letteratura relativa al

rapporto tra IA e giustizia converge però attorno al rilevante problema, prevalentemente socio-filosofico, della cosiddetta “giustizia predittiva” (Santosuoso & Sartor, 2022). Generalmente, con “giustizia predittiva” si intende la capacità di un soggetto umano o meccanico di prevedere, con un alto grado di accuratezza, la decisione finale di una sentenza prima che questa venga emessa. Nel sistema del *Common Law*, questa pratica di analizzare le sentenze pregresse per poter prevedere la decisione del giudice è la prassi. Nel sistema giuridico connotato come *Civil Law*, invece, l'applicazione di intelligenze artificiali in grado di elaborare una mole di dati inimmaginabile e produrre una previsione della decisione finale ha suscitato notevole scalpore, anche in considerazione del fatto che la macchina che analizza i dati (Big Data), addestrata con le tecniche di machine learning, non solo proverà a predire gli esiti, ma potrebbe anche suggerire la decisione al giudicante. La digitalizzazione dei processi (c.d. processo telematico), la conseguente disponibilità dei dati processuali in formato digitale e l'evoluzione degli algoritmi di intelligenza artificiale rappresentano il contesto in cui è possibile stabilire se l'uso dei dati ai fini processuali possa rappresentare un aiuto per il giudicante o se invece possa sostituirlo. Questo è l'oggetto del contendere. Attualmente, le norme italiane ed europee escludono tassativamente che una decisione della pubblica amministrazione, e quindi anche del sistema giudiziario, possa essere assunta interamente da un'applicazione digitale o da un sistema di algoritmi. È prevista ineludibilmente l'azione umana finale per rendere esecutiva una decisione. Il richiamo costante del diritto alla umanizzazione delle intelligenze artificiali per evitare disastri non è d'aiuto se si considerano i danni causati dall'essere umano e i danni che continua a causare.

È tuttavia meritevole di riflessione l'ipotesi di considerare un parallelismo tra il processo decisionale del giudice e la processualizzazione dei dati delle intelligenze artificiali, entrambi soggetti a bias e caratterizzati da Black Box che rendono altamente intrasparente il percorso più profondo che orienta la decisione. Anche di questo dovrà tenere conto l'incipiente Stato digitale che rischia, neanche tanto remoto, di trasformarsi in uno Stato della sorveglianza globale.

5. Burocrazie e modelli organizzativi

Evoluzione del diritto, allora, significa che si stabilizza una costante frutto della variabilità: la concettualità del diritto si espone ad un continuo incremento della complessità della sua struttura, ad una incontrollabile espansione delle sue possibilità di inclusione di spazi dell'agire i quali prima era impensabile che potessero essere compresi nel sistema del diritto, cioè resi accessibili al diritto.

L'evoluzione del diritto ha portato a una crescente complessità e ad un'espansione continua dei suoi ambiti di applicazione. Questa evoluzione ha generato due

conseguenze significative:

- Instabilità e contingenza: il diritto, divenendo autoreferenziale, si è esposto all'incertezza. La sua capacità di prevedere e vincolare il futuro si è indebolita, lasciando spazio al rischio.
- Autonomia e giustizia interna: il diritto, differenziandosi e specializzandosi, si è sottratto a pressioni esterne come la religione o la filosofia. La giustizia, all'interno del sistema giuridico, è diventata una questione di coerenza interna, piuttosto che un riflesso di valori esterni. La giustizia del sistema si manifesta così come specifica formula della contingenza, come diceva Luhmann. Questo processo, nella società contemporanea segnata dall'evoluzione tecnologica, ha prodotto nuovi diritti.

Nella contemporaneità il diritto continua a possedere le caratteristiche strutturali del moderno diritto positivo e parlare di innovazione tecnologica rimanda a una pluralità di acquisizioni evolutive, in particolare riferendosi ai prodotti delle tecnologie digitali e agli esiti della ricerca informatica caratterizzati da una sempre più sofisticata applicazione dei risultati sperimentali che continuano ad alimentare la produzione industriale più avanzata. Attraverso la produzione di innovazione tecnologica si tende a dematerializzare i prodotti e i servizi mentre i diversi sistemi sociali, come l'economia e l'industria, il diritto, la politica e le burocrazie operano un costante aggiornamento derivante dall'impatto con il digitale. In questo processo evolutivo è possibile osservare come anche l'etica subisce il fascino del digitale, assume nuovi volti e si orienta verso diverse prospettive finora inesplorate.

L'intelligenza artificiale rappresenta una delle più grandi sfide e una delle maggiori opportunità del nostro tempo. Per garantire che lo sviluppo e l'utilizzo di queste tecnologie siano a beneficio dell'umanità, è fondamentale riflettere sulle implicazioni etiche e sociali dell'IA e sviluppare un quadro normativo ed etico solido. L'etica dell'IA non è solo una questione tecnica, ma una sfida che coinvolge tutti e richiede un impegno costante e condiviso.

Le tecnologie digitali, a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso, applicate alla pubblica amministrazione hanno alimentato il processo di evoluzione del diritto e hanno portato le burocrazie a trasformarsi lentamente. Cioè, il passaggio da un'amministrazione tradizionale e analogica verso un'amministrazione fortemente automatizzata e quindi rivolta al digitale, presenta diverse opportunità. Ma attualizza anche diversi rischi. Opportunità e rischi che il diritto deve regolare. Quindi l'evoluzione di cronologica, intesa come fattore di cambiamento del modo di essere della pubblica amministrazione e delle istituzioni pubbliche è una modalità attraverso cui le pubbliche amministrazioni tendono a realizzare un progetto ancora in corso. Nel sistema pubblico convivono diverse fasi: la spinta fiduciosa alla digitalizzazione che si registra in tutto il mondo e in Europa (in questo momento attraverso una produ-

zione normativa importante e, in particolare, attraverso la regolamentazione delle intelligenze artificiali) si scontra ancora con formidabili resistenze, per cui lo stato digitale alla cui costruzione diversi sistemi sociali concorrono, compreso il diritto, trova grandi difficoltà ad affermarsi. Queste difficoltà permangono anche di fronte alla produzione di nuovi principi giuridici secondo i quali il “digital by default” e il “once only” sono alla base per la realizzazione di nuovi servizi digitali che la pubblica amministrazione è chiamata a definire in base alle esigenze del cittadino, ormai diventato “utente”. In questa direzione comincia ad affermarsi un nuovo modello, quello dell’amministrazione, non solo compiutamente digitale, ma aperto all’utilizzo di intelligenza artificiale per l’esercizio delle sue funzioni, quindi verso un’amministrazione smart.

L’Europa e gli stati membri sono attualmente impegnati in quella che ampollosamente viene definita “transizione digitale” ma il processo di trasformazione digitale della PA è a tutti gli effetti un “progetto” e come tale va gestito. Non è solo l’espressione di una strategia o di una visione politico-istituzionale più o meno chiara, che è alla base del processo stesso. Dunque, è necessario definire ed utilizzare specifiche di progetto per la transizione digitale. Solo in questo modo si può tentare ancora di mettere ordine nei cantieri digitali delle pubbliche amministrazioni e soprattutto si può disegnare una “linea guida” specifica delle cose da fare quando si passa dalle “idee” alla realizzazione delle stesse. Senza le specifiche di progetto non ci sarà una vera “transizione digitale”. Attualmente la strategia ampiamente diffusa ma poco praticata è quella della semplificazione dell’azione amministrativa in quanto, mentre da un lato il PNRR contiene una linea generale di sviluppo dall’altro si evidenzia che semplificazione-riorganizzazione-digitalizzazione restano processi verticali, separati, non integrati, non funzionali alla creazione di una nuova moderna burocrazia. La trasformazione digitale ha lo scopo di creare un “nuovo rapporto” tra cittadini e burocrazia con la creazione di una “nuova amministrazione pubblica” che faciliti questo rapporto superando un modello organizzativo pieno di formalismi giuridici, di procedure lunghe e costose, autoreferenziale, in “contrasto” con processi di automazione a tecnologia avanzata, con risorse umana inadeguate sotto il profilo della preparazione.

6. Quasi conclusioni

L’evoluzione dell’informatica ha contribuito a operare profonde revisioni delle strutture sistemiche tradizionali, a contribuire a operare nuove differenziazioni e non mostra i confini temporali entro i quali l’incredibile accelerazione tecnologica si concluderà. Assistiamo, invece, alla costante produzione di nuove tecnologie, talmente nuove da far sembrare obsolete quelle appena stabilizzate o ancora in via di sviluppo. Si continua a parlare di bit, ma i qubit sono già operativi all’interno di

computer quantistici in grado di superare in velocità e prestazioni qualsiasi altro computer tradizionale basato sui bit, per quanto evoluto e spinto ai limiti dell'immaginabile.

Secondo gli analisti, il mercato basato sui qubit, che fino ad oggi non ha avuto spazi commerciali significativi, è pronto a decollare e i grandi player del settore si stanno già posizionando sui mercati globali. L'avvento dei computer quantistici, che promettono di rivoluzionare numerosi settori scientifici e commerciali, era considerato in un futuro non definibile, sebbene, fin dal 2019, quando IBM presentò il primo computer quantistico commerciale della storia, un prototipo sperimentale effettivamente utilizzabile, si cominciava già ad avvertire la sensazione di un'ulteriore fondamentale evoluzione del settore. Da allora, si è scatenata la competizione per la conquista della "supremazia quantistica" attraverso la produzione di una generazione di computer in grado di svolgere compiti che per i computer tradizionali sarebbero stati irrisolvibili. Tuttavia, nonostante i progressi compiuti in laboratorio, i calcolatori basati sulla fisica quantistica non sono ancora ampiamente utilizzati nel mondo, al di là delle sperimentazioni.

Attualmente, il settore è più vivace che mai, il che fa ipotizzare che la rivoluzione tecnologica subirà presto un'ulteriore accelerazione e molte certezze potrebbero essere messe in discussione. Uno degli effetti più radicali che il quantum computing diffuso potrà introdurre riguarda la struttura della sicurezza informatica, oggi basata su algoritmi di cifratura crittografica. A differenza dei tradizionali computer, basati sui bit, che possono assumere alternativamente lo stato di on e off, i computer quantistici operano con i qubit (quantum bit), che grazie a due fenomeni chiave della fisica quantistica, l'entanglement e la sovrapposizione, superano i computer tradizionali.

Grazie all'entanglement, i computer quantistici possono esprimere una potenza di calcolo senza precedenti, mentre la sovrapposizione consente ai qubit di assumere simultaneamente entrambi gli stati di on e off con percentuali diverse a seconda dei casi. Ciò consente ai computer quantistici di elaborare un'enorme quantità di dati contemporaneamente e di attivare innumerevoli possibilità nel medesimo istante.

L'uso diffuso dei quantum computer comprometterà le chiavi crittografiche delle blockchain e di tutti i servizi fiduciari ad esse collegati, come le criptovalute, mentre la struttura crittografica delle firme digitali basate su tecnologie di cifratura a chiavi asimmetriche "tradizionali" potrà essere scardinata in pochi secondi. Da questa prospettiva, tutto ciò che è digitale richiederà una nuova definizione, le leggi di tutto ciò che è digitalizzabile dovranno essere ridefinite e lo Stato digitale, ancora in fase di costruzione, dovrà rivedere i propri parametri, la propria organizzazione burocratica, le proprie strategie di controllo e il proprio sistema giuridico.

Questa palingenesi potrebbe attribuire un altro significato alle intelligenze artificiali che, secondo una vulgata abbastanza diffusa, non sono comparabili con l'intelletto umano ma l'evoluzione tecnologica e i modelli computazionali in via di perfezionamento sostante, non escludono questa opzione. Tuttavia, il processo di evoluzione del diritto che stabilizza il sistema giuridico quale fattore di regolazione delle nuove tecnologie, rende fattuale l'evidenza che l'unica costante che caratterizza il diritto resta il diritto stesso.

Riferimenti

- Bentham, Jeremy, *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, Venezia, Marsilio, 2002
- Bobbio, Norberto, *Comandi e consigli*, Riv, Trim, Dir, Proc, Civ., XV 1961, 369-390
- Buckley, W., *Sociology and Modern Systems Theory*, N,Y., Englewood Cliffs, 1967
- Castañeda Sabido, Fernando, Angelica Cuéllar Vázquez e Adriana Barrueco García, *Redes de inclusion, La construccion social de la autoridad*, México D,F., Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Facultad de Ciencias Politicas y Sociales, 1998
- Conte, Augusto, *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, Torino, Giappichelli, 1962
- De Giorgi, Raffaele, *Scienza del diritto e legittimazione*, Bari , De Donato, 1979
- De Giorgi, Raffaele, *Azione e imputazione, Semantica e critica di un principio nel diritto penale*, Lecce, Milella, 1984
- De Giorgi, Raffaele, *Temi di filosofia del diritto*, Vol. I, Lecce, PensaMultimedia, 2006
- Di Viggiano, Pasquale Luigi, *L'Intelligenza artificiale alla prova dell'etica*, Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management Anno XIII,4 (2023), 214-231
- Di Viggiano, Pasquale Luigi, *Periferias sociales del Estado moderno*, Revista Semestral del Instituto de investigaciones juresprudenciales y de promotion y difusión de la ètica juridicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mexico,» Criterio y Conducta 15 julio-Diciembre 2012, 21-55
- Di Viggiano, Pasquale Luigi, *Riesgo tecnológico y modelos de computación inteligente*, La seguridad es riesgo, A cura di Augusto Sanchez Sandoval e J, Lopez Garcia, Città del Messico, UNAM, 2023, 61-83
- Eco, Umberto, *Apocalittici e interati, Comunicazioni di massa e teorie della cultura di massa*, Milano, Bompiani, 1964
- Febbrajo, Alberto, *Sociologia del diritto, Concetti e problemi*, Bologna, Il Mulino, 2009
- Ferrari, Vincenzo, *Funzioni del diritto*, II, Roma-Bari, Laterza, 1989
- Floridi, Luciano, *Etica dell'intelligenza artificiale, Sviluppi, opportunità e sfide*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2022
- Foucault, Michel, *Sorvegliare e punire, Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976

-
- Hart, H, L, A, *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 1991
 - Kelsen, Hans, *La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1965
 - Luhmann, Niklas, *Sociologia del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 1977
 - Luhmann, Niklas, *Diritto positivo e ideologia*, in ID, *Illuminismo sociologico*, Milano, Il Saggiatore, 1983, 205-233
 - Luhmann, Niklas e Raffaele De Giorgi, *Teoria della società*, Milano, Franco Angeli, 1992
 - Luhmann, Niklas, *La differenziazione del diritto*, Bologna, il Mulino, 1990
 - Malinowski, B, *Diritto e costume nella società primitiva*, Roma, Newton Compton, 1972
 - Marinelli, Alberto, *Struttura dell'ordine e funzione del diritto*, Milano, Franco Angeli, 1988
 - Mill, John Stuart e Jeremy Bentham, *Utilitarianism and Other Essays*, London, Penguin Classics, 1987
 - Moro, Paolo, *Persona elettronica, Una finzione giuridica per l'intelligenza artificiale* © L'Ircocervo 23,1 (2024), 1-18
 - Pannarale, Luigi, *Il diritto e le aspettative*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988
 - Rescher, N., *The Logic of Commands*, London, Routledge & Kegan, 1964
 - Ross, Alf, *On Law and Justice*, London, Stevens, 1958
 - Rouvroy, Antoinette e Bernard STIEGLER, *Il regime di verità digitale, Dalla governamentalità algoritmica a un nuovo Stato di diritto*, La Deleuziana – Rivista online di Filosofia La Vita e il Numero,3 (2016), 6-30
 - Santosuosso, Amedeo e Giovanni SARTOR, *La giustizia predittiva, una visione realistica* in «Giurisprudenza italiana - La giustizia predittiva» (2022), 1760 – 1782
 - Signorelli, Andrea Daniele, *Rivoluzione Artificiale – L'uomo nell'epoca delle macchine intelligenti*, Milano, Informant, 2019
 - Spencer, Herbert, *Principi di sociologia*, Torino, UTET, 2013
 - Thon, V, A, *Rechtsnorm und Subjektives Recht, Untersuchungen zur Allgemeine Rechtslehre*, Weimar, H, Böhlau, 1878
 - Treves, Renato, *Sociologia del diritto*, Torino, Einaudi, 1996
 - Weber, Max, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958
 - Weber, Max, *Economia e Società*, Vol. I, Milano, Edizioni Comunità, 1961

VERSO QUALE DEMOCRAZIA?

Massimo di Virgilio

Abstract: Come diceva Niels Bohr, “è difficile fare previsioni, specialmente sul futuro”. Figurarsi su un tema estremamente delicato come la ‘democrazia’, per giunta in un momento di così profonda incertezza a livello planetario, che richiama allamente una congiunzione astrale e uno spirito del tempo simile a quelli nefasti del secolo scorso. Paventare rischi di possibili involuzioni è una ipotesi agghiacciante, ma le condizioni in essere in questo momento non permettono, purtroppo, di poterle escludere a priori. Partendo dall’essenza originaria che accomuna tutte le diverse possibili forme di governo (ciascuna di esse è dotata di una natura strutturalmente più o meno complessa, oltre che intrinsecamente dinamica; due caratteristiche che le portano a muoversi lungo traiettorie imprevedibili, fatte di evoluzioni, involuzioni e rivoluzioni), proveremo a rispondere ad un così arduo quesito.

As Niels Bohr said, “It’s difficult to make predictions, especially about the future.” Especially on an extremely sensitive to pic like ”democracy,” especially at a time of such profound global uncertainty, which calls to mind an astral conjunction and a zeitgeist similar to the ominous ones of the last century. Raising the prospect of possible involutions is a chilling prospect, but the current conditions unfortunately do not allow us to rule them out a priori. Starting from the original essence that unites all the different possible forms of government (each of them is endowed with a more or less structurally complex nature, as well as intrinsically dynamic; two characteristics that lead them to move along unpredictable trajectories, made up of evolutions, involutions and revolutions), we will attempt to answer such a difficult question.

Parole chiave: forme di governo, democrazia, autocrazia, complessità, equilibri, meccanismi, congegni, check and balance, tecnologia, burocrazia, comunicazione, propaganda, regole, politica, classe dirigente, persone, cittadini

Sommario: 1. Una impresa decisamente ardua – 2. Alcune possibili proposte – 3. Come cambiare verso

1. Una impresa decisamente ardua

Qualunque sistema, sia esso nell’ordine indicato di seguito di uno, di pochi o di molti, ha una doppia polarità che colloca temporalmente le rispettive posizioni

all'interno di tre coppie di estremi, fisicamente antitetici: *“Regno e Tirannide, Aristocrazia e Oligarchia, Democrazia e Olocrazia”*¹. Tra queste, la ‘democrazia’ si contraddistingue per la sua architettura molto più delicata e complessa delle altre; la ragione è oggettiva perché, dovendo perseguire, tra i tanti, due fini di una nobiltà e di una imprescindibilità e di una concretezza assolute, come:

1. garantire a tutti i cittadini libertà di pensiero, espressione, religione e movimento, salvaguardando sia la libertà della maggioranza sia la libertà delle minoranze,
2. contribuire a sviluppo e crescita equilibrata di persone e imprese, coerentemente con quanto scrive un due volte premio Pulitzer: *“...un Paese che non abbia un ulivo sano non si sentirà mai abbastanza saldo e radicato da aprirsi completamente al mondo ed esplorarlo. Ma un Paese che avrà solo ulivi e non Lexus, non avrà mai la possibilità di crescere e andare lontano”*²,

necessita non solo di meccanismi di funzionamento molto più sofisticati delle altre due, ma anche di una messa a fattor comune di affinità, valori, visioni, interessi, costumi, usanze, culture, di cui le altre due, ma soprattutto i loro popoli sono costretti a fare forzatamente a meno. La democrazia è un organismo speciale, molto articolato, i cui componenti, tenuti insieme da legami forti e deboli, nonché variabili nel tempo, sono per libera e convinta scelta sempre rispettosi di principi costituenti eticamente molto alti. A dispetto di una congenita potenziale instabilità, essa dispone, come la storia dimostra, di una intelligenza capace di garantirle una vita duratura e prolungata. Ma quanto durevole? Tanto quanto saranno in grado di assicurarle la grande cura e l'ostinata convinzione di tutti coloro che, credendo fortemente nei suoi valori distintivi, mettono a disposizione elevatezza e raffinatezza di pensiero, competenze spiccate, grande passione civica, rispetto delle ragioni dell'altro, oltre a pervicace tenacia sia nel far funzionare una macchina oggettivamente complessa sia nel difendere con tutte le energie tanti ‘cantieri’, sempre aperti e trasparenti, dagli attacchi portati da innumerevoli poteri avversi, immancabilmente pronti a contrapporsi al suo cammino, al suo consolidamento e al suo rafforzamento. Non sfugge d'altronde ad alcuno quanti numerosi governanti, o aspiranti tali, siano caparbiamente impegnati nello ‘stirare’ a tal punto il suo assetto originario, di stampo prettamente “liberale” (o liberista, oppure libertario, come dicono alcuni, o ancora *liberal*, come preferiscono altri, o *new liberal*, altri ancora), da proporre provocatoriamente versioni diametralmente opposte di tipo “illiberale”. Ciò li ha portati a coniare un ossimoro come “democrazie illiberali”, una sgrammaticatura così forzata o una forzatura così sgrammaticata, che rappresenta la cartina di tornasole di uno strumentale camuffamento antidemocratico. In questa fase, una di quelle che si verificano un paio di volte in un

¹ W.LAPINI, “Polibio”, Corriere della Sera, Luglio 2025

² T.L.FRIEDMAN, “Le radici del futuro”, A.Mondadori, Milano, ottobre 2000, pag. 53

secolo, il livello della classe dirigente in senso lato, in qualunque parte del mondo non è probabilmente adeguato rispetto alla complessità della situazione. Ciò induce a temere che il controllo possa sfuggire di mano. Non a caso, nel 2025, il *Doomsday Clock* ha registrato un pericoloso ulteriore scatto in avanti, segnalando l'affiorare di aggiuntive gravi crepe nell'architrave che ha consentito di reggere fin qui ad una nutrita e ripetuta serie di picconate autoritarie. Chissà se un modello che negli ultimi ottant'anni ha garantito, pur tra tante contraddizioni e diverse interpretazioni, per lo meno nel cosiddetto 'occidente', uno dei più grandi periodi di pace e armonia tra i popoli, riuscirà a restare in equilibrio.

Un equilibrio attualmente precario, drammaticamente instabile, che somma alle incertezze politiche quelle istituzionali, affliggendo non poco anche le impalcature 'burocratiche'; divergenze ideologiche, differenze nei punti di vista organizzativi e attuativi e lotte di potere senza esclusione di colpi, alla luce del sole o sotterranee, intaccano l'ossatura stessa dell'apparato pubblico e ne corrodono il corpo e gli organi vitali. Sleali opposizioni nel varo di programmi di pseudo-semplificazione dei processi, così come l'insorgenza di tante alchimie, complicano per volontà deviata, o per incapacità, i dispositivi vitali del suo funzionamento (e.g., nel nostro Paese, il ritardo endemico dei progetti di trasformazione digitale impedisce di fatto alla macchina pubblica di garantire la trasparenza, l'efficacia e l'efficienza promesse, mentre, nel continente americano, i sistemi di *check and balance* che hanno rappresentato per tutti, e per tanti decenni, un baluardo inespugnabile della democrazia nel mondo, 'scricchiolano' pericolosissimamente). Il tutto, a danno di persone e imprese, private della facoltà di interfacciarsi ad essa con la naturalezza e l'immediatezza dovute. È in corso una verifica in *corpore vivo* decisiva per testimoniare in concreto se e quanto questi apparati siano realmente in grado di evitare alle democrazie di scivolare o, meglio, di sprofondare in versioni autocratiche, che ne sono la negazione. Purtroppo, risorgenti spiriti bellicisti (in questo momento sono in corso 100 conflitti armati³) stanno spostando il baricentro verso un equilibrio della 'forza', che rischia di riportare in auge un dominio che sembrava debellato (e.g. il Pentagono è stato appena ridenominato 'Dipartimento della Guerra!'⁴). Tutto ciò squilibra il posizionamento delle diverse forze in campo, minando e stravolgendo profondamente l'assetto scaturito alla fine della seconda guerra mondiale. L'auspicio di tutti è che i governanti sappiano ergersi a 'statisti', per evitare che le democrazie finiscano nelle secche o precipitino nel baratro. Un compito questo veramente improbo e problematico.

Che dire poi del rapporto tra democrazia e 'tecnologia'? Il ruolo di quest'ultima, non essendo purtroppo, per sua natura, 'neutro', influenza profondamente e influenzerà sempre di più il mondo politico, le sue scelte, la gestione della *governan-*

³ Oxfam Italia, "Quali sono le guerre attuali da conoscere", 5 agosto 2025

⁴ ANSA, "Trump ribattezza il Pentagono, è dipartimento di guerra", 5 settembre 2025

ce, oltre che l'esercizio del potere. D'altro canto, le piattaforme planetarie di prodotti e servizi industriali, commerciali, economici e finanziari, sono ormai arrivate a condizionare talmente tanto crescita, sviluppo e occupazione, da assumersi direttamente loro, in prima persona, il potere di imprimere a questi vettori la direzione e il verso da esse preferite; una usurpazione che di fatto espropria le democrazie del loro ruolo e del loro precipuo compito. In parallelo, *social et similia* manipolano i comportamenti individuali e collettivi, inquinando non solo la comunicazione, ma anche l'esercizio delle libere elezioni; un punto quest'ultimo estremamente delicato perché *"...le masse vengono persuase tramite la propaganda... sottomettendo la popolazione, privandola della capacità di discernere tra vero e falso... il suddito ideale è... l'individuo per il quale la distinzione tra realtà e finzione, tra vero e falso non esiste più..."*⁵. Le tante diverse piattaforme sono anche, come senon bastasse, le tenutarie di una quantità inverosimile di 'dati', un patrimonio di tale delicatezza e riservatezza che costituisce, per quanto possano essere numerose e sofisticate le misure di protezione e garanzia, una criticità di portata epocale per miliardi di persone. In mancanza di discipline più o meno rigorose, condivise e, soprattutto, rispettate, ciò può provocare smottamenti e derive capaci di stravolgere all'aradice la tutela dei diritti. L'AI, poi, merita una attenzione speciale aparte, essendo essa una gente di cambiamento talmente radicale e potente da incidere sulla fisiologia stessa dell'organizzazione democratica, molto più di quanto si possa immaginare, generando molte opportunità, da un lato, ma anche criticità estreme, da un altro.

Per tutte queste ragioni si conferma ancora molto attuale la definizione che dava di questa splendida costruzione socio-politica un grande statista come W. Churchill: *"la democrazia è la peggior forma di governo possibile a eccezione di tutte le altre"*, ammesso che pesi e contrappesi riescano a contenerne le pericolose deviazioni, aggiungo io.

2. Alcune possibili proposte

Insistendo, nel cercare di rispondere al meglio al quesito iniziale, si profila l'urgenza di aprire una riflessione tramite la quale provare a mettere insieme una serie di proposte, che suggerisco di legare con 'and' e non con 'or', di una rinnovata geometria, sperando che ciò possa favorire l'apertura di un grande dibattito pubblico al riguardo.

Una 'democrazia' deve:

- **concordare** che per fregiarsi di questo nobile appellativo non basta l'esistenza di elezioni libere, o pseudo tali;

⁵ V.TRIPODI, "Hannah Arendt", Corriere della Sera, agosto 2025

-
- **possedere un'anima**, quella che i suoi fondatori hanno depositato nella legge più importante dello Stato: la sua Costituzione; a questo proposito, vale la pena ricordare un passo importante del discorso che Pietro Calamandrei tenne nel 1955⁶:
 - «La politica è una brutta cosa. Che me n'importa della politica?». Quando sento fare questo discorso, mi viene sempre in mente quella vecchia storiellina che qualcheduno di voi conoscerà: di quei due emigranti, due contadini che traversano l'oceano su un piroscampo traballante: piroscampo traballante. Uno di questi contadini dormiva nella stiva e l'altro stava sul ponte e si accorgeva che c'era una gran burrasca con delle onde altissime, che il piroscampo oscillava. E allora questo contadino impaurito domanda ad un marinaio: «Ma siamo in pericolo?» E questo dice: «Se continua questo mare tra mezz'ora il bastimento affonda». Allora lui corre nella stiva a svegliare il compagno. Dice: «Beppe, Beppe, Beppe, se continua questo mare il bastimento affonda». Quello dice: «Che me ne importa? Unn'è mica mio!»

qualsiasi mia aggiunta sarebbe pleonastica;

- **espungere** dal suo vocabolario la parola '**potere**'; gli eletti, nel momento in cui assumono degli incarichi si fanno promotori di iniziative finalizzate all'attuazione di programmi concordati, facendo tutta la dovuta attenzione a non farsi trascinare dalla ebbrezza del 'comando, della supremazia e della egemonia'. Devono pertanto ricordare bene che gli elettori hanno conferito loro il mandato di attuare i programmi da loro stessi presentati; punto e basta, non devono impadronirsi delle Istituzioni e, non devono governare per il bene di chi li ha votati, ma per quello di tutta la comunità presente e futura;
- **garantire** che nella ricerca del '**consenso**' non vengano adottati congegni 'spregiudicati' che, costituiscono un *vulnus* letale e insidioso, in grado di provocare smottamenti tanto profondi da intaccare la radice stessa dell'ordinamento democratico. Sollecitare le più svariate pulsioni e suscitare paure ancestrali consente di conquistare voti, dando vita a uno scambio molto ingannevole che comporta una degenerazione profonda dell'impianto democratico e scardina, al tempo stesso, le corrette regole del gioco. Alzare i toni, alimentando le tensioni fa aumentare il consenso, ma fa anche crescere la spirale dell'odio. Sbandierare sfacciatamente 'promesse' impossibili da mantenere, contribuisce a spostare il confronto politico su un piano totalmente privo di rispetto del mondo fattuale, ingannando le aspettative dei cittadini. Promesse svincolate dalla assunzione di impegni precisi e documentati manomettono il gioco democratico e alterano il leale confronto che, al contrario,

⁶ https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_06_03_MN_discorso_Calamandrei

deve essere basato sulla elaborazione e sulla costruzione di programmi seri e strutturati con scrupolo e professionalità; in una parola, non bisogna essere spregiudicati, ricorrendo ad artifici retorici strumentali con cui vellicare la pancia degli elettori. Promesse non corredate di tutte le informazioni tecniche, economiche, finanziarie, operative, temporali (e.g. piani e programmi strutturati preventivamente predisposti) vanno rispettate ai mittenti. Compito di un buon politico è fungere da guida illuminata idonea a fare proposte chiare e precise contenenti spiegazioni circostanziate e dettagliate su tutti i punti sopra evidenziati, precisando come possano essere sostenute, dove le risorse possano essere reperite e come debbano essere attinte. Comportamenti di segno opposto, anche se non premeditati, si trasformerebbero in strumenti di ‘persuasione’, capaci di ingannare e intorbidire le menti dei cittadini-elettori utili per *“plasmare le loro mentalità, e i loro gusti, suggerendo loro cosa pensare”*⁷, fino ad ottenere, con il cinismo più bieco e spietato, il loro pieno consenso, anche in presenza di risultati negativi (peccato che il cittadino democratico quadratico medio se solo lo volesse e se non si autocondannasse, afflitto da svogliatezza congenita colpevole, a recitare il ruolo disuddito, potrebbe/dovrebbe riscontrare come stanno realmente le cose, più di quanto sia abituato a fare, distinguendo tra le diverse fonti quelle attendibili da quelle che mancano della credibilità necessaria). Ai politici varrebbe altresì la pena di ricordare quanto diceva, in proposito, il Presidente Alcide De Gasperi: *“Un politico pensa alle elezioni, ma uno Statista pensa alle nuove generazioni”*, frase che nella sua perentoria chiarezza non ha bisogno di alcuna ulteriore precisazione;

- **trattare e maneggiare** il concetto di *‘leadership’* con molta cautela, respingendo ciò che una imperante e spicciola filosofia del ‘tempo reale’ ha esaltato come equivalente di ‘potere di guida salvifico’; deve essere chiaro che non esistono soluzioni semplici o semplicistiche, immediate e miracolose, per risolvere la complessità; quest’ultima, invece, richiede ai politici proprio il contrario, cioè altra complessità, frutto di una elaborazione computazionale, probabilistica, algoritmica e collaborativa, come suggerisce il prof. L. Floridi, oltre a onestà intellettuale e rispetto degli altri ingredienti preziosi che mi permetto di aggiungere io. La tendenza degenerare appena richiamata nelle righe precedenti deforma non solo i comportamenti delle persone ma mina alla radice i pilastri della vita democratica. La rivendicata e inderogabile necessità di leadership forti è stata artatamente costruita, provando a far passare la concentrazione del potere in una unica mano come la strada maestra per giungere alla presa delle decisioni migliori e più efficaci con la massima rapidità, nel solco invece di un disegno falso e strumentale (basta ricordare quanto diceva in proposito H.Kissinger). L’innalzamento a livello totemico

⁷ E.BERNAYS, “Propaganda”, 1928

del leaderismo più sfrenato sta facendo saltare tutti gli ingranaggi di pesi e contrappesi, che hanno retto il mondo occidentale per tanti decenni. Svuotarli e sopprimerli è un rischio drammaticamente pericoloso. Celebrare a più riprese le virtù risolutive dello scettro del comando, affidato al ‘condottiero’ (sic!) di turno, crea le condizioni con le quali provare ad abbattere l’ordine democratico. Continuare a ripetere che questo modello è un *moloch* obsoleto e in concludente, colpevole di risultare strutturalmente lento e farraginoso, significa distorcere la realtà per provare a dare la spallata finale. Dimenticando colpevolmente che la colpa non è da addebitare al processo di controllo in sé ma ai difetti, se non agli intrighi nella gestione della macchina attuativa, inadeguata o compiacente con la politica o, peggio, manovrata da quest’ultima. Tutte queste pseudo-teorie, che sarebbe meglio chiamare narrazioni strumentali, tralasciano inoltre scorrettamente di evidenziare quanto i filtri siano in dispensabili per garantire accuratezza e terzietà nei controlli e quanto i processi possano essere accelerati a piacimento con l’adozione di opportune metodologie organizzative e operative. Sarebbe poi auspicabile, per rispetto delle persone e per lealtà di pensiero, chiarire, una buona volta per tutte, che i regimi autocratici, da qualcuno tanto osannati e auspicati, non hanno avuto, pressoché in alcun luogo, i successi vantati dai sistemi democratici; una precisazione che occorrerebbe ribadire con più nettezza e risolutezza di quanto non si sia fatto sino ad ora. Non costituirebbe inoltre un orpello ricordare quanto sarebbe invece drammatico perdere anche una sola delle libertà acquisite;

- **porre una attenzione** particolare nel disegno delle **leggi elettorali**; le teorie in materia sono molteplici, così come le esperienze fatte a diverse latitudini e longitudini. Volendo restare nell’alveo di una sana democrazia, sarebbe cosa buona e giusta condividere come postulato l’impegno a non discriminare alcuno e, in parallelo, a non proporre e agevolare corsi e preferenziali favorite da interessi o da relazioni parentali e/o amicali, né tantomeno, di converso, ad accettare incarichi frutto di queste macchinazioni. Qualunque partito in un paese civile dovrebbe essere impegnato nel dare voce e spazio unicamente a persone dotate di valori distintivi chiari e documentati in termini di competenza ed esperienza, e collocate a distanza siderale da qualsivoglia consorteria; ribadendo che l’eletto non deve restituire favori agli elettori, ma contribuire a realizzare il programma pubblicato, presentato, documentato e spiegato. Un programma al quale, poi, sembra strano che ciò meriti di essere ricordato, ci si dovrebbe attenere alla lettera nella fase esecutiva;
- **riflettere** profondamente sulla “**burocrazia**”; nessun apparato di governo potrebbe farne a meno. Essa non deve essere né una casta né una cortigianeria, ma dovrebbe tornare ad essere ciò che è insito nella sua stessa essenza: un soggetto assolutamente “terzo”, portatore sano di competenza “*socio-tecnica*”, come amava definirla il Prof. F. Butera, esperienza e cultura, che assolve con disciplina e onore, come è scritto nella nostra Costituzione, al suo incarico,

-
- mettendo al centro della sua attività il ‘risultato corre lato all’obiettivo assegnato’, unica metrica atta a valutare la qualità dell’operato e unica stella polare di una burocrazia degna di questo nome;
- **guardare** con maggiore attenzione di quanta non ne sia stata riservata sino ad ora alla ‘**tecnologia**’, leva di una tale portata da giocare un ruolo decisamente cruciale, al pari dell’apparato burocratico, anzi in simbiosi con esso. Trattandosi di un punto particolarmente delicato, ben sapendo a priori che essa non è intrinsecamente “terza”, è indispensabile che venga maneggiata con grandissima accortezza “... *per non farsi infestare dalla tecnica...*”, come ammoniva con preveggenza Heidegger, agli inizi del secolo scorso. Ciò che bisogna assolutamente modificare senza indugio è la scelta della direzione e del verso dell’innovazione; una questione assolutamente decisiva e ineludibile per la sopravvivenza dei sistemi democratici “puri”, che porta inesorabilmente alla ridefinizione, in *toto* e nel profondo, del rapporto intercorrente tra Stati, *Big-Tech* e *Corporation* varie, a cominciare dai criteri di tassazione, per non dimenticare gli organismi posti a garanzia dei diritti delle persone; per inciso, come informazione di servizio, vale la pena ricordare, uscendo dalla poesia e ricorrendo alla prosa, che, in Italia, nel 2024, le tasse pagate dalle Big Tech sono state pari a 455 milioni di euro, mentre quelle pagate dalle MPMI sono state pari a 24,6 miliardi di euro (Fonte -CGIA di Mestre), e che il 93,7% dell’Irpef viene pagato da 20 milioni di contribuenti. Il 15% di questi ultimi di chiaro redditi superiori ai 35 mila euro ne porta sulle spalle il 63%⁸;
 - **maneggiare** con molta cura la “**comunicazione**”; per evitare che la narrazione di parte si sostituisca ai fatti, abbagliando e filo-guidando le masse, assumendo la veste di una deteriore ‘**propaganda**’; è indispensabile che, da un lato, gli organi televisivi e radiofonici abbiano veste, ruoli e comportamenti assolutamente terzi, che il finanziamento degli organi di stampa sia rivisitato e che, a proposito dei sociale della comunicazione tramite internet, l’*European Media Freedom Act* si affermi il più rapidamente possibile; per ciò che accade sull’altro versante dell’Atlantico, ma che ha un immediato riverbero altrove, non possono non esprimersi serissime preoccupazioni a proposito della Sezione 230 del Title 47 dello UsCode (*Communication Decency Act*), poiché sembra consolidarsi pericolosamente una certa “*ostinazione nel confermare la neutralità del provider e la necessità di tutelare le aziende digitali da possibili gravi problemi di responsabilità civile*”⁹.

⁸ A.MINGARDI, “Tasse, chi le paga e perché”, Corriere della Sera, 19 dicembre 2024

⁹ L.FABIANO, Horizon Europe Seeds, DPCE online, 3/2023 – Saggi ISSN: 2037-6677

3. Come cambiare verso

Cambiare verso è un compito difficile che impone di procedere con ‘buon senso’, usando come dote principale la ‘correttezza’ (con l’impegno formale a rimettere, una buona volta per tutte, al centro questa connotazione precipua del comportamento), facendo passi calibrati e concordati; ribadendo quanto affermato in premessa: la sola esistenza di libere elezioni non può essere ritenuta sufficiente per dare la patente di ‘democratico’ ad un Paese (vds al riguardo le tante guerre in corso). Ciò detto, con i sette punti seguenti, proviamo ad aprire una riflessione addizionale su una serie di questioni, il cui rispetto potrebbe aiutare una democrazia a cambiare ‘verso’:

- il primo punto riguarda le **regole**, che sono garantite dalle varie Costituzioni (per fortuna il livello della nostra è oggettivamente alto); l’auspicio è che bisognerebbe avere l’onestà intellettuale di rispettarle e di farle rispettare. Se su questo piano, in Italia, possiamo contare su un impianto di eccellenza, persistono invece molte preoccupazioni in ordine alle tante smagliature che consentono la perpetuazione da tempi immemorabili di colossali evasioni tributarie e contributive, oltre all’espansione incontrollata di fenomeni corruttivi di rilevante portata;
- il secondo riguarda lo **stato di salute** in cui ciascun paese si trova; la consapevolezza di quale sia il punto di partenza, costituisce una presa d’atto doverosa, se si vuole realmente assumere l’impegno di correggere credibilmente direzione e verso;
- il terzo riguarda la **regolazione dei mercati, in generale, e di quello digitale, in particolare**. I grandi potentati tecnologici, infatti, si *impongono alla stessa ‘statualità’, condizionandone le scelte, esprimendo lobby potentissime, costruendo consensi paralleli tramite i social media divenuti catene di comunicazione utilissime a questo scopo. Una strada che non può rimanere irrisolta*¹⁰. Basti ricordare quanto protettiva sia la Digital Service Tax sulle Big Tech. Su questo fronte è indispensabile che sia l’Unione Europea a muoversi, utilizzando la forza che le deriva dall’essere il più grande mercato al mondo; facendo però attenzione a comprendere quanto l’azione combinata delle diverse componenti politiche, militari, economiche, finanziarie, industriali e tecnologiche stia talmente cambiando gli equilibri in gioco da mutare radicalmente i rispettivi pesi specifici, con rischi di portata incommensurabile; i rapporti di forza stanno rischiando di modificare pesantemente gli assetti democratici, vista la forte pressione di alcune tendenze autocratiche che stanno cercando di ribaltare assetti storicamente consolidati;
- il quarto riguarda la **classe dirigente** che, per essere all’altezza di un compito

¹⁰ A.BARBANO, “Prima pagina, radio3”, agosto 2025

-
- così elevato, ha bisogno di un oggettivo rinnovo dei ranghi; così come non ci servono burocrati che imbrigliano la macchina pubblica, così non ci servono, per citare alcuni casi eclatanti, tecnocrati che continuano ad insegnarci quanto sia giusto fare grandi utili bancari, quando gli interessi riconosciuti ai correntisti sono infimi, o utili favolosi nel comparto energetico, quando la folle corsa delle bollette energetiche drena dagli utenti introiti estremamente elevati, per non parlare di imprese che spostano le loro sedi in paradisi fiscali di vario tipo e genere, o di aziende intente a costruire catene logistiche fittizie o di cooperative la cui essenza originaria è rimasta puramente nominale; per non toccare i temi riguardanti qualità del lavoro, precarietà e retribuzioni che in Italia non sono certamente tra le migliori rispetto agli altri paesi europei;
- il quinto riguarda le **persone**; come dice Amartya Sen, una vera democrazia è basata sull'esistenza di una '**piazza**', *dove si discute delle questioni principali con libertà; il vero segreto per proteggerla dal populismo è la formazione di una opinione pubblica consapevole*. Il suo punto di forza sono, appunto, le persone, che costituiscono però anche il suo punto di debolezza. Tra di esse si aggirano un paio di spettri particolarmente nefasti: l'ignavia e l'accidia. La prima, che Dante disprezza a tal punto da collocare i suoi adepti nell'antinferno, un luogo che inventa apposta per loro, per la loro assenza di forza morale e per la loro vigliaccheria; alla seconda sempre Dante riserva, invece, il Purgatorio, considerandola una svogliatezza incurabile, biologica. Due peccati che continuano ad affliggere pericolosamente i cittadini italiani, e non solo, concorrendo ad aumentare il rischio di una possibile eutanasia della democrazia: una minaccia progressiva e inesorabile che porta il suo attacco alla base. Sia ben chiaro essa non è intenzionale, ma non per questo è meno subdola. Senza dimenticare un altro problema che attanaglia il dibattito pubblico democratico, costituendo la derivata distorta di quanto sin qui detto: la mancata e appassionata partecipazione dei cittadini, quando assumono la veste di elettori, anzi, troppo spesso, di non-elettori;
 - il sesto riguarda **giovani e formazione**; i giovani abbandonano sempre più numerosi il nostro Paese (i Neet sono 1,4milioni¹¹); se non torneranno successivamente indietro si produrrà un effetto che minerà alla radice il futuro dell'Italia. Una perdita che non riguarda solo il presente, ma che cancella il futuro, scavando un solco, come minimo, di una generazione. Se parallelamente il Paese invecchia, come purtroppo sta accadendo, la combinazione di questi due fenomeni produrrà un effetto devastante: senza capitale umano non si va da nessuna parte. Effetti altrettanto destabilizzanti si registreranno in mancanza di politiche formative coerenti con le logiche di sviluppo che l'innovazione continua impone. Facendo attenzione a non entrare in una polemica inutile, oziosa e faziosa, oltre che senza senso, riaffermando la insostituibile

¹¹ Forum Ambrosetti, La Stampa, 5 settembre 2025

centralità del grande patrimonio della cultura classica, occorre parimenti convincersi che i soldi meglio spesi sono quelli destinati alla formazione STEAM, che realizza un connubio unico e indispensabile per ricostituire l'intelaiatura di una democrazia avanzata del XXI secolo perché, se è vero come è vero che abbiamo bisogno di giovani dotati dei migliori strumenti per affrontare le sfide dell'innovazione, abbiamo altrettanta necessità di giovani capaci di essere 'cittadini' e non 'sudditi', oltre che persone 'colte', perché è la cultura che ci rende liberi;

- il settimo riguarda l'**immigrazione** e la sua gestione intelligente e oculata; diversamente da chi sul social dichiara "*Adoro l'odore delle deportazioni al mattino*", emerge, al contrario, il dovere di evidenziare quanto, in un mondo in cui lo spazio-tempo si è contratto, sia un anacronismo inconcepibile continuare a erigere barriere. La razza umana migra da sempre, dopo aver fatto i primi passi, guarda caso, dall'Africa¹², nei suoi spostamenti è sempre stata portatrice di valori, costumi e competenze; la mobilità è una grande risorsa e come tale va interpretata. Combattere contro i flussi migratori è la peggiore delle iniziative che l'essere umano possa concepire. Va naturalmente gestita per favorire complementarietà e arricchimento socio-culturale reciproco. Ogni azione in direzione opposta è semplicemente controproducente.

Sulla base di tutte queste considerazioni, rispettando il suggerimento di N. Bohr, invece di fare previsioni impossibili e inutili sulla democrazia, varrebbe forse la pena di riscrivere una frase nota ma di paternità incerta "*perché il male trionfi è sufficiente che i buoni rinuncino all'azione*", forse di un grande politico e filosofo anglo-irlandese, ma certamente contenuta nel dialogo di un film famoso, Gangster squad. Provo a proporre queste altre parole: "**perché le democrazie falliscano è sufficiente che i cittadini si lamentino e basta**". Per cambiare 'verso', serve urgentemente un forte e deciso scuotimento delle persone, aggiungendo che: "*È molto più facile essere eroi che galantuomini. Eroe si può essere una volta tanto, galantuomo si deve essere sempre.*"¹³, la vera moralità è quella che si manifesta nell'esistenza, non nello slancio episodico emozionale. E, se ce ne fosse ancora bisogno, basterebbe ricordare la magistrale indicazione del Presidente Mattarella, talmente chiara e perentoria da non richiedere alcuna aggiunta o commento:

"Democrazia è partecipare".

¹² J.DIAMOND, "Armi, acciaio e malattie", Einaudi editore, Torino

¹³ L.PIRANDELLO, "Il Piacere dell'Onestà", Mondadori editore, Milano

PRIVACY E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI AL PRIMO POSTO NELLA TRASFORMAZIONE DIGITALE

Giuseppe Alverone

Abstract: La trasformazione digitale che stiamo vivendo non è semplicemente un'evoluzione tecnologica: è una svolta profonda, che ridefinisce gli equilibri della nostra società e investe ogni ambito della vita quotidiana, dal lavoro all'educazione, dalla sanità alle relazioni sociali. Le opportunità che si aprono sono immense, ma lo sono anche le responsabilità e le sfide, soprattutto sul terreno critico della sicurezza e della protezione dei dati personali. Proprio in questo scenario complesso, la Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali per il decennio digitale - pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 23 gennaio 2023 - afferma con determinazione un principio cardine: la tutela della vita privata e la protezione dei dati non sono elementi accessori o negoziabili, ma valori essenziali, irrinunciabili, che devono accompagnare ogni fase della transizione digitale. Il Capitolo V della Dichiarazione lo dice con chiarezza: senza rispetto per la dimensione privata della persona e senza garanzie reali di controllo sui propri dati, non esiste una società digitale davvero giusta, inclusiva e fondata sui diritti fondamentali.

The digital transformation we are experiencing is not simply a technological evolution; it is a profound turning point that is redefining the balance of our society and impacting every aspect of daily life, from work to education, from healthcare to social relationships. The opportunities it creates are immense—but so too are the responsibilities and challenges, especially in the crucial area of security and the protection of personal data.

It is precisely within this complex context that the European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade—published in the Official Journal of the European Union on 23 January 2023—firmly asserts a key principle: the protection of privacy and personal data is not an optional or negotiable element, but a fundamental, non-negotiable value that must accompany every stage of the digital transition.

Chapter V of the Declaration states this clearly: without respect for individuals' private lives and without real guarantees of control over one's own data, there can be no truly fair, inclusive, and rights-based digital society.

Parole chiave: Privacy, protezione dei dati personali, trasformazione digitale, sicurezza, cultura digitale, spazio digitale.

Sommario: 1. Dichiarazione europea sui diritti digitali: il fondamento giuridico e valoriale dell'Unione per governare il cambiamento digitale - 2. La concretezza dei principi - 3. La Dichiarazione come strumento operativo per governare responsabilmente la trasformazione digitale - 4. Costruire un ambiente digitale sicuro, affidabile e pienamente tutelato: una responsabilità strategica e culturale per l'Europa - 5. Rafforzare la tracciabilità e la sicurezza dei prodotti digitali nel mercato unico: una scelta strategica per l'Europa digitale - 6. Proteggere individui, imprese e Istituzioni dai rischi cyber: un imperativo strategico per l'Europa digitale - 7. Contrastare chi mina la sicurezza e la coesione dello spazio digitale europeo: una responsabilità che non possiamo eludere - 8. Vita privata e controllo sui dati: la nuova frontiera della libertà nell'epoca digitale - 9. Sovranità digitale individuale: la nuova frontiera dei diritti fondamentali nell'era dell'algorithm - 10. Portabilità dei dati: la rivoluzione silenziosa che restituisce potere agli individui - 11. Conclusioni - Un digitale a misura di persona: la sfida europea del nostro tempo.

1. Dichiarazione europea sui diritti digitali: il fondamento giuridico e valoriale dell'Unione per governare il cambiamento digitale

La Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali si fonda saldamente sul diritto primario dell'Unione, e in particolare sul Trattato sull'Unione europea (TUE), sul Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, meglio nota come Carta di Nizza. Sono questi i pilastri giuridici che esprimono l'identità dell'Unione e orientano la sua azione, costituendo l'ossatura normativa da cui la Dichiarazione trae legittimità, coerenza e forza. A questi si aggiunge il contributo decisivo del diritto derivato - fatto di regolamenti, direttive e decisioni - e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unio-

ne europea, che, con la sua autorevolezza interpretativa, dà concretezza e profondità applicativa ai principi enunciati.

La Dichiarazione non si limita a richiamare questa base normativa: la arricchisce, ne rinnova il senso e la proietta nella dimensione digitale, ispirandosi anche al pilastro europeo dei diritti sociali. È da qui che nasce la sua capacità di ampliare la portata dei valori europei, trasponendoli nel contesto della trasformazione digitale e riaffermando con forza i principi di equità, solidarietà e inclusione come condizioni essenziali per uno sviluppo tecnologico davvero sostenibile.

Pur rivestendo una funzione dichiarativa e non modificando direttamente il contenuto delle norme giuridiche esistenti, la Dichiarazione svolge un ruolo tutt'altro che formale. Serve infatti a rendere espliciti e pienamente riconoscibili quei valori fondamentali già iscritti nel diritto europeo, offrendo un quadro di riferimento autorevole, coerente e accessibile, utile non solo alle Istituzioni europee, ma anche agli Stati membri, ai decisori pubblici, alle imprese e a tutti gli attori coinvolti nella transizione digitale.

In questa prospettiva, la Dichiarazione rappresenta una trasposizione efficace e lungimirante dei principi fondativi del TUE, del TFUE e della Carta di Nizza nel cuore dell'attuale rivoluzione digitale. Proprio in virtù di questa funzione, essa sostiene con determinazione e chiarezza il processo di trasformazione tecnologica e sociale in atto, riaffermando con convinzione la visione europea di uno spazio digitale costruito intorno alla dignità della persona, al rispetto dei diritti fondamentali e alla centralità dei valori democratici. È in questa direzione che l'Unione Europea si impegna a governare il cambiamento digitale: con responsabilità, con equilibrio e con una costante attenzione alla protezione delle libertà dei cittadini, nel segno di una modernità che non rinuncia mai alla propria dimensione umana.

2. La concretezza dei principi

Può un principio giuridico tradursi in uno strumento concreto, capace di orientare scelte strategiche e operative in modo tangibile? È una domanda che oggi assume un significato particolarmente rilevante nel contesto della trasformazione digitale. Ed è proprio la Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali a offrire una risposta chiara, autorevole e inequivocabile. Con il Considerando 7, la Dichiarazione si rivolge esplicitamente ai decisori politici, chiamandoli a esercitare una responsabilità piena, attiva e consapevole. Lo fa precisando con forza le intenzioni e gli impegni comuni degli Stati membri, mettendo al centro i diritti più rilevanti nel nuovo contesto digitale e indicando con nettezza la direzione da seguire.

La trasformazione digitale di cui si parla non è un processo astratto o neutro, ma un cambiamento profondo che deve avere al centro la persona. Una trasformazione che promuove l'inclusione sociale, la solidarietà, l'accesso equo alla connettività, all'istruzione, alla formazione e ai servizi pubblici digitali. È una visione che riconosce nella dignità, nella libertà e nei diritti fondamentali i suoi cardini, e che aspira a costruire uno spazio digitale più giusto, accessibile e umano.

In questa prospettiva, la Dichiarazione sottolinea con forza la centralità della libertà individuale nell'interazione con algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale. Nessuna innovazione tecnologica può giustificare l'opacità o la disuguaglianza: ogni persona deve poter comprendere, scegliere, partecipare. Ed è proprio questo uno degli elementi più innovativi e qualificanti del Documento: la promozione attiva della partecipazione civica nello spazio pubblico digitale, come condizione irrinunciabile per una democrazia viva, consapevole e inclusiva.

Il tema della sicurezza, insieme a quello della protezione dei dati personali, occupa un posto essenziale nella visione proposta. La Dichiarazione afferma con decisione che l'autonomia e la responsabilità nel digitale devono poggiare su solide garanzie, soprattutto per proteggere le fasce più vulnerabili della popolazione, come i bambini e i giovani. Il diritto alla riservatezza viene ribadito come imprescindibile, e il controllo individuale sui dati è elevato a elemento strutturale della cittadinanza digitale. Nello stesso tempo, si afferma con forza un'altra dimensione fondamentale: la sostenibilità. La trasformazione digitale, per essere davvero lungimirante, deve rispondere anche alla sfida ambientale, ponendosi come processo capace di rispettare le generazioni future e contribuire alla costruzione di un ecosistema tecnologico duraturo ed equo.

Il Considerando 8 della Dichiarazione estende poi lo sguardo al tessuto produttivo, riconoscendo il ruolo centrale che le piccole e medie imprese e le start-up svolgono nel rendere concreta questa transizione. La trasformazione digitale, per loro, non è solo una sfida complessa, ma un'opportunità straordinaria di innovazione e crescita. Ed è proprio a loro che la Dichiarazione si rivolge, invitandole a interiorizzare questi principi e a farli diventare parte integrante dei propri modelli di sviluppo, in un'ottica di responsabilità, sostenibilità e competitività.

È importante comprendere, però, che i principi espressi nella Dichiarazione non sono frammenti isolati, né semplici enunciazioni di valori astratti. Essi costituiscono un disegno coerente, una struttura sistemica e integrata che offre una guida concreta per ogni fase della trasformazione digitale. È questo il vero cuore del documento: fornire a Istituzioni, imprese e cittadini una piattaforma solida su cui costruire un digitale che non sia solo tecnicamente evoluto, ma anche giusto, trasparente, partecipato e profondamente umano.

3. La Dichiarazione come strumento operativo per governare responsabilmente la trasformazione digitale

Per rendere pienamente concreta la propria portata operativa, la Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali, con il Considerando 9, introduce strumenti chiari e incisivi, pensati per garantire che lo sviluppo delle attività economiche e sociali avvenga in piena coerenza con i principi dello Stato di diritto e con la tutela effettiva dei diritti fondamentali. Non si tratta, dunque, di un semplice riferimento valoriale, ma di un orientamento preciso e vincolante, che riafferma con forza come progresso e innovazione non possano mai prescindere da un solido quadro democratico, fondato sulla legalità, sull'equilibrio istituzionale e su meccanismi giuridici efficaci e accessibili.

All'interno di questa cornice, la Dichiarazione riconosce anche l'esigenza, in determinati casi, di bilanciare l'esercizio dei diritti con altri interessi legittimi. Ma lo fa richiamando con fermezza criteri rigorosi di legittimità, necessità, proporzionalità e rispetto dell'interesse pubblico, evitando qualsiasi forma di arbitrio o compressione indebita delle libertà individuali.

In questo senso, la Dichiarazione europea non si limita a proclamare valori astratti, né si esaurisce in una funzione simbolica. Al contrario, si propone come uno strumento concreto, autorevole e necessario per orientare con responsabilità e visione il processo di trasformazione digitale. Offre una guida operativa, rivolta tanto ai decisori pubblici quanto alle imprese e alla società civile, per costruire una transizione tecnologica che non sia cieca o automatica, ma che rispecchi e rafforzi i valori di equità, inclusione e sostenibilità su cui si fonda il progetto europeo. È in questa capacità di coniugare principi e strumenti, visione e azione, che risiede la forza politica e culturale della Dichiarazione: un atto che ci invita a governare il futuro digitale con consapevolezza, e non semplicemente a subirlo.

4. Costruire un ambiente digitale sicuro, affidabile e pienamente tutelato: una responsabilità strategica e culturale per l'Europa

La transizione digitale è una delle trasformazioni più profonde e pervasive del nostro tempo. Non si limita a introdurre nuove tecnologie: ridisegna in modo radicale i rapporti tra cittadini, Istituzioni e mercato, incidendo sulla sovranità tecnologica

dell'Europa, sulla tenuta delle democrazie e sulla competitività dell'intero sistema economico. In questo scenario, costruire uno spazio digitale sicuro, affidabile e pienamente rispettoso dei diritti fondamentali non è più una possibilità tra molte, ma una necessità strategica non più rinviabile. È la base su cui costruire un futuro europeo credibile, sostenibile e umano.

Il punto 16 della Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali afferma con chiarezza che ogni persona deve poter accedere a tecnologie, prodotti e servizi digitali che garantiscano, fin dalla fase di progettazione, un elevato livello di riservatezza, integrità, disponibilità e autenticità delle informazioni trattate. Questo principio, tutt'altro che generico, rilancia e rafforza il modello già tracciato dal GDPR con il principio di "Privacy and Security by Design", e viene consolidato ulteriormente dalla Direttiva NIS 2 – recepita in Italia con il D.Lgs. 138/2024 – che impone requisiti di sicurezza più stringenti, soprattutto per le infrastrutture digitali critiche e le entità essenziali.

Ciò che emerge da questa visione è che non stiamo parlando solo di obblighi normativi. Stiamo parlando di una nuova cultura digitale, che coinvolge tutti gli attori – Istituzioni, imprese e cittadini – e che si fonda su un approccio sistemico e integrato alla sicurezza. In questa prospettiva, la protezione non è una reazione a un danno, ma un presidio preventivo e continuo, costruito attraverso scelte progettuali consapevoli, investimenti tecnologici adeguati e, soprattutto, attraverso una diffusione capillare di competenze. Non basta avere norme scritte, se non si è in grado di trasformarle in comportamenti quotidiani e in infrastrutture realmente resilienti. Per questo, ogni organizzazione - pubblica o privata - è oggi chiamata ad adottare modelli di gestione basati sull'analisi del rischio, sulla progettazione sicura dei sistemi, su tecnologie capaci di prevenire e rilevare in tempo reale le minacce, ma anche su un controllo rigoroso degli accessi e sul rispetto dei principi di minimizzazione, necessità e proporzionalità.

Eppure, il vero salto di qualità passa per le persone. La sicurezza digitale non si esaurisce nei firewall o negli standard crittografici: si realizza nel momento in cui utenti e lavoratori sono messi nella condizione di comprendere il valore dei propri dati, di riconoscere un comportamento a rischio, di sapere come reagire davanti a un incidente informatico. Senza questa consapevolezza diffusa, ogni sistema, per quanto tecnicamente avanzato, resta fragile. Promuovere una cultura digitale significa formare continuamente chi opera nel digitale, rendere i diritti esercitabili nella pratica e costruire un rapporto di fiducia tra cittadini, tecnologia e Istituzioni.

Sappiamo bene quali siano i rischi di un'Europa che non investa su questa visione: infrastrutture critiche esposte a minacce sistemiche, diritti fondamentali erosi da sorveglianza massiva, intelligenze artificiali opache, disinformazione strutturata e una dipendenza crescente da attori esterni all'Unione, spesso portatori di logiche

economiche o politiche che non coincidono con i nostri valori. In uno scenario del genere, anche la fiducia dei cittadini e delle imprese si sgretolerebbe, rallentando l'adozione delle tecnologie proprio nel momento in cui sarebbero più necessarie.

Per questo l'Unione Europea ha scelto di non restare a guardare. Ha assunto un ruolo attivo, guidando il cambiamento digitale e ponendo la sicurezza al centro della propria strategia. L'architettura istituzionale europea si sta rafforzando in questa direzione: autorità come l'ENISA e il Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (EDPB) stanno acquisendo strumenti sempre più efficaci per garantire l'applicazione concreta delle norme e per accompagnare imprese e amministrazioni in questo processo di maturazione digitale.

Allo stesso tempo, l'Unione lavora per costruire una vera sovranità tecnologica europea. Investimenti mirati nei settori strategici - dal cloud all'intelligenza artificiale, dalla microelettronica alla sicurezza informatica - puntano a ridurre le dipendenze da fornitori esterni e a sviluppare un ecosistema digitale coerente con i nostri principi.

Anche sul piano globale, l'Europa sta proponendo un modello alternativo: un digitale che non sia né autoritario né deregolato, ma orientato all'equilibrio tra innovazione e diritti. Dal GDPR all'AI Act, si delinea un approccio normativo che valorizza la trasparenza, la responsabilità e la centralità della persona. È questa la cifra del modello europeo: costruire un digitale che serva davvero le persone, che protegga dalle manipolazioni, che offra a tutti un accesso equo alle opportunità, che non chieda in cambio la rinuncia alla libertà.

In definitiva, l'ambizione dell'Europa non è solo quella di essere un attore tecnologico rilevante. L'obiettivo è più alto: diventare il punto di riferimento globale di una rivoluzione digitale diversa, che coniughi progresso tecnologico e valori democratici. Perché la vera sfida non è semplicemente innovare, ma farlo nel segno della dignità umana, della giustizia e della responsabilità.

La direzione è chiara: un'Europa che non subisce il cambiamento, ma lo governa. Un'Europa che costruisce uno spazio digitale equo, sostenibile, trasparente. Un'Europa che mette al centro le persone, e che fa della sicurezza, della fiducia e della consapevolezza i pilastri di una nuova cittadinanza digitale.

5. Rafforzare la tracciabilità e la sicurezza dei prodotti digitali nel mercato unico: una scelta strategica per l'Europa digitale

Nel dare concreta attuazione al principio sancito al punto 16 della Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali, l'Unione Europea assume un impegno chiaro, operativo e strategico: promuovere con maggiore determinazione la tracciabilità dei prodotti digitali, assicurando che nel mercato unico siano presenti solo soluzioni sicure, affidabili e pienamente conformi alla normativa dell'Unione.

In un momento storico in cui l'innovazione tecnologica evolve con una velocità senza precedenti, la vera sfida non è più solo crescere digitalmente, ma farlo in modo responsabile, sicuro, trasparente e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. Consapevole dell'impatto profondo che la digitalizzazione esercita sull'economia, sulla società e sulla qualità della democrazia, l'UE ha scelto di rafforzare il proprio impianto normativo per costruire un ecosistema digitale affidabile, che metta al centro le persone e la fiducia.

In questa prospettiva, la tracciabilità non è un passaggio tecnico né un esercizio burocratico: è un elemento strutturale di garanzia. Permette di assicurare che ogni prodotto o servizio digitale, prima di entrare nel mercato, rispetti standard elevati in termini di qualità, sicurezza, conformità e protezione dei dati. Per rendere tutto questo possibile, l'Unione punta a un sistema integrato che accompagni l'intero ciclo di vita di un prodotto - dalla progettazione al consumo - attraverso meccanismi avanzati di identificazione e verifica, come soluzioni basate su blockchain, etichettature digitali intelligenti e registri certificati. Tutti strumenti pensati per garantire trasparenza sull'origine, l'autenticità e l'integrità di ciò che viene offerto ai cittadini e alle imprese europee.

Allo stesso tempo, si sta lavorando per armonizzare progressivamente i requisiti di due diligence a carico degli operatori economici e delle piattaforme digitali. L'obiettivo è chiaro: evitare l'immissione sul mercato di tecnologie non conformi o potenzialmente dannose, e definire con precisione gli obblighi e le responsabilità lungo tutta la catena del valore. Un passaggio particolarmente rilevante di questa strategia riguarda l'introduzione di requisiti rafforzati in materia di sicurezza informatica, che impongono ai produttori l'integrazione di misure di protezione sin dalle prime fasi di progettazione. Si affermano così, con ancora maggiore forza, i principi del security by design e del privacy by design, ormai irrinunciabili in qualsiasi modello di sviluppo tecnologico credibile.

L'obiettivo generale è quello di costruire una filiera digitale europea solida,

resiliente e capace di generare fiducia. Una filiera in grado non solo di prevenire rischi sistemici - come le vulnerabilità informatiche, le frodi digitali o le violazioni dei dati personali - ma anche di creare valore sostenibile e duraturo. Valore che nasce da un'alleanza virtuosa tra sicurezza, innovazione e responsabilità. In questo modo, l'Europa non tutela solo i suoi cittadini, ma rafforza anche la competitività delle imprese, offrendo loro un contesto normativo avanzato, coerente e stabile in cui poter crescere.

Il valore strategico di questo percorso supera i confini del mercato interno. Promuovendo standard rigorosi e ispirati ai propri valori fondanti - dalla tutela della privacy all'etica dell'intelligenza artificiale, dalla trasparenza alla governance democratica dei dati - l'Unione Europea rafforza la propria sovranità tecnologica e si propone come punto di riferimento globale in un panorama geopolitico sempre più frammentato.

In questa visione, tracciabilità e sicurezza non sono ostacoli, ma strumenti abilitanti. Non sono vincoli, ma leve di sviluppo. Diventano vantaggi competitivi autentici, perché permettono di coniugare innovazione e qualità, mercato e diritti, progresso tecnologico e tutela della persona. È così che si costruisce un'economia digitale europea capace di durare, di includere e di ispirare. Un'economia che non rincorre la trasformazione, ma la guida con intelligenza, con responsabilità e con uno sguardo lungo, sempre rivolto al futuro.

6. Proteggere individui, imprese e Istituzioni dai rischi cyber: un imperativo strategico per l'Europa digitale

Attuare concretamente il principio sancito al punto 16 della Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali significa anche assumersi una responsabilità precisa e non più rinviabile: proteggere in modo sistemico e operativo gli interessi delle persone, delle imprese e delle Istituzioni pubbliche dai rischi legati alla cyber-sicurezza e alla criminalità informatica. È un impegno che va ben oltre la semplice prevenzione delle violazioni dei dati, dei furti di identità o delle manipolazioni delle informazioni: si tratta di costruire un sistema in cui ogni prodotto o servizio digitale immesso nel mercato unico europeo risponda a requisiti di sicurezza avanzati, chiari e verificabili.

In un contesto in cui la minaccia informatica cresce in complessità, frequenza e impatto, la sicurezza digitale non può più essere considerata un aspetto tecnico da delegare agli specialisti, né può dipendere dalla sola buona volontà degli operatori economici. È ormai una priorità politica e strategica, un bene pubblico europeo

da difendere con strumenti normativi robusti, meccanismi efficaci e una visione condivisa. L'Unione Europea ha deciso di affrontare questa sfida con un approccio strutturato, sistemico e orientato al lungo periodo, fondando la propria azione su un quadro normativo comune che impone standard obbligatori e armonizzati per tutti i dispositivi connessi e i servizi digitali.

Si supera così definitivamente l'impostazione basata sull'adesione volontaria a codici di condotta, per passare a un sistema in cui la resilienza cibernetica è un requisito giuridico vincolante, valido in modo uniforme in tutta l'Unione. Questo cambio di paradigma si traduce, tra l'altro, nell'obbligo di integrare i principi di sicurezza sin dalla progettazione dei prodotti digitali, nello sviluppo di meccanismi certificativi avanzati per garantire la conformità dei dispositivi IoT e dei sistemi informatici, nell'adozione di un sistema europeo di allerta rapida per la condivisione tempestiva delle informazioni sulle minacce emergenti e nel potenziamento operativo di agenzie strategiche come ENISA e CERT-EU. Un'attenzione particolare è rivolta alle infrastrutture critiche – sanità, trasporti, energia, finanza – che vengono tutelate attraverso standard rafforzati e obblighi specifici di pianificazione della resilienza. A supporto di tutto ciò, è previsto un sistema sanzionatorio armonizzato, in grado di dissuadere efficacemente condotte non conformi. Ma questo impianto normativo, pur essenziale, non esaurisce l'ambizione del progetto europeo. L'obiettivo più ampio è quello di affermare una piena sovranità digitale: la capacità, cioè, di difendere il proprio spazio cibernetico, di regolare le tecnologie strategiche e di proteggere i diritti fondamentali nel nuovo ecosistema digitale. La cybersicurezza, in questa prospettiva, diventa uno dei pilastri dell'autonomia strategica dell'UE e si inserisce in un modello europeo che punta a coniugare innovazione responsabile, indipendenza tecnologica e tutela dei diritti.

L'approccio dell'Unione si distingue per la sua natura multilivello. Prevede la prevenzione, attraverso standard elevati e certificazioni obbligatorie. La protezione, mediante tecnologie avanzate di rilevamento e contrasto. La reazione coordinata, grazie a procedure operative comuni e a una rete europea di sicurezza. E infine, la cooperazione internazionale, indispensabile per affrontare minacce che non conoscono confini.

Attraverso strumenti come il Cyber Resilience Act (Regolamento UE 2024/2847), il rafforzamento del mandato di ENISA e la creazione di una rete europea di centri operativi per la sicurezza, l'UE si posiziona oggi come uno dei riferimenti globali nella governance della cybersicurezza. Si promuove un modello capace di prevenire vulnerabilità già nella fase di progettazione, con un focus particolare sull'Internet of Things e sulle infrastrutture essenziali. Si garantisce una risposta tempestiva e proporzionata agli attacchi transfrontalieri, anche attraverso un fondo europeo per rafforzare le capacità difensive degli Stati membri. E si costruisce una cooperazione solida tra pubblico e privato, basata sulla condivisione di informazioni, di esperienze

e di buone pratiche tra imprese, PMI, centri di ricerca e autorità.

L'impatto di questa trasformazione va ben oltre il piano tecnico. Sul piano economico, si creano le condizioni per un mercato unico digitale davvero affidabile, in cui cittadini e imprese possano operare con fiducia. Sul piano geopolitico, si rafforza l'indipendenza dell'Europa, riducendo le dipendenze strategiche. E sul piano sociale, si difende la qualità della nostra democrazia da manipolazioni, interferenze e disinformazione.

Il modello europeo propone così una terza via credibile e sostenibile: un'alternativa tanto agli approcci deregolatori, che sacrificano la sicurezza sull'altare dell'innovazione, quanto ai modelli autoritari che invocano la cybersicurezza per giustificare il controllo totale. L'Europa costruisce una governance del digitale che tiene insieme innovazione, sicurezza e diritti, senza cedere a compromessi.

Guardando al futuro, sarà essenziale investire nello sviluppo di tecnologie crittografiche avanzate e infrastrutture quantistiche, nella creazione di un cloud europeo sovrano, nella formazione di una nuova generazione di esperti di cybersicurezza e nella diffusione dei nostri standard a livello globale.

La cybersicurezza, oggi, non è più un tema per addetti ai lavori. È una questione politica, economica e culturale che riguarda il nostro modello di società e la nostra capacità di autodeterminazione. Garantire la sicurezza digitale significa, in ultima analisi, garantire all'Europa la possibilità di scrivere da protagonista il proprio futuro.

7. Contrastare chi mina la sicurezza e la coesione dello spazio digitale europeo: una responsabilità che non possiamo eludere

Il terzo impegno operativo, finalizzato a dare concreta attuazione al principio enunciato al punto 16 della Dichiarazione europea, affronta una questione fondamentale per il nostro futuro digitale: contrastare con fermezza chi, attraverso un uso distorto delle tecnologie, cerca di minare la sicurezza online, l'integrità del nostro ambiente digitale e la coesione stessa della società europea. Parlo di chi sfrutta la rete per diffondere odio, alimentare violenza, fomentare la disinformazione, compromettere la fiducia pubblica o mettere a rischio la stabilità delle nostre istituzioni democratiche.

Lo spazio digitale europeo rappresenta oggi un terreno vitale per la democrazia, lo sviluppo economico e la qualità della convivenza civile. Proteggerlo è una

priorità assoluta, da affrontare con la stessa determinazione e responsabilità con cui tuteliamo i nostri confini fisici e i nostri valori fondamentali. In un contesto digitale sempre più complesso, infatti, la libertà non può mai essere sinonimo di assenza di regole, e l'innovazione non può diventare un pretesto per trascurare principi irrinunciabili come la legalità, la trasparenza e la responsabilità.

In questo scenario, l'Unione Europea si trova di fronte a una sfida storica: assicurare che lo spazio digitale diventi davvero un ambiente sicuro, aperto e inclusivo, nel quale le tecnologie siano strumenti al servizio delle persone e non mezzi di controllo, divisione o destabilizzazione sociale. Per raggiungere questo risultato, non sono sufficienti interventi isolati o reazioni occasionali: serve una strategia forte e coerente, basata su regole chiare, strumenti operativi efficaci e collaborazioni istituzionali solide e continuative.

È proprio in questa direzione che si collocano atti normativi come il Digital Services Act (Regolamento UE 2022/2065) e il Digital Markets Act (Regolamento UE 2022/1925), che rappresentano un passo decisivo nella regolazione dello spazio digitale. Queste norme impongono alle grandi piattaforme obblighi precisi di moderazione dei contenuti, di trasparenza nelle scelte algoritmiche e di contrasto attivo alle pratiche illegali. Tuttavia, la vera innovazione europea non si limita alla sola dimensione repressiva, ma la affianca a un'intelligente attività di prevenzione. L'Unione sta sviluppando infatti sistemi avanzati di condivisione delle informazioni, analisi predittiva delle minacce, formazione specialistica delle forze dell'ordine e collaborazioni stabili con il settore privato e la società civile.

La giustizia digitale, in questo quadro, non è un'aggiunta secondaria. È parte integrante e centrale del patto democratico europeo. Garantire che lo spazio online sia uno spazio dove i diritti fondamentali vengono rispettati, le norme applicate con equità e le violazioni efficacemente sanzionate, significa tutelare la fiducia dei cittadini, la libertà di espressione e la competitività stessa del mercato digitale. Non c'è spazio per zone grigie o vuoti normativi: ogni lacuna rischia di diventare un rifugio per chi minaccia la sicurezza e i valori europei.

Ma questa non è soltanto una questione tecnica o normativa: è profondamente politica. Riguarda direttamente la capacità dell'Europa di proteggere il proprio modello sociale e democratico di fronte a sfide senza precedenti. In un mondo in cui le minacce digitali superano facilmente i confini nazionali, nessuno Stato membro può affrontarle da solo. È solo un'Europa compatta, determinata e solidale che può impedire che la rivoluzione digitale si trasformi in vettore di instabilità o frammentazione sociale. La posta in gioco, dunque, è altissima. Difendere lo spazio digitale europeo equivale a difendere il futuro stesso dell'Unione Europea. Significa garantire che il progresso tecnologico resti un alleato della libertà e dei diritti, e non diventi il motore di nuove divisioni o conflitti. In definitiva, significa assumersi la responsabilità

storica di scegliere chiaramente da che parte della storia vogliamo stare.

8. Vita privata e controllo sui dati: la nuova frontiera della libertà nell'epoca digitale

Il punto 17 della Dichiarazione europea sancisce un principio che non potrebbe essere più attuale: ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e alla protezione dei propri dati personali, incluso il diritto concreto di decidere come quei dati vengano utilizzati e con chi possano essere condivisi.

Viviamo in un'epoca in cui tutto ciò che facciamo, pensiamo o proviamo viene tradotto in dati. Le nostre relazioni, i nostri movimenti e perfino le nostre emozioni lasciano tracce digitali, continuamente tracciate, analizzate e trasformate in valore economico. In questo scenario, la protezione dei dati personali ha superato il livello di una semplice garanzia legale: è diventata una delle questioni centrali del nostro tempo, una nuova frontiera dei diritti fondamentali. Il diritto al controllo reale sui propri dati rappresenta ormai una difesa indispensabile contro la deriva silenziosa di una società che rischia di trasformare la libertà personale in una mera illusione, la democrazia in una facciata, e la nostra stessa identità in un prodotto commerciale.

In un contesto dominato da algoritmi capaci di prevedere e orientare scelte, gusti, fragilità e comportamenti, avere il controllo sui nostri dati è diventato un prerequisito fondamentale per tutte le altre libertà. Se non siamo pienamente consapevoli di come vengono trattate le nostre informazioni personali, diventa difficile immaginare una vera autonomia: senza privacy non c'è libertà di pensiero, senza consapevolezza non c'è libertà di scelta, senza sicurezza digitale non c'è autenticità nelle nostre relazioni.

Affinché questo diritto diventi effettivo, abbiamo bisogno di strumenti semplici, accessibili e immediati. Non basta la sola teoria giuridica: ogni persona deve poter sapere con chiarezza quali dati vengono raccolti su di lei, chi li utilizza, con quali finalità, e deve poter intervenire facilmente per limitarne l'uso, opporsi a trattamenti non autorizzati e, se necessario, cancellare ciò che non la rappresenta più. Questo controllo non può restare complicato o astratto: deve diventare parte integrante e naturale della nostra quotidianità digitale, con la stessa facilità con cui oggi condividiamo una foto o un post sui social network.

Ma il vero cambio di prospettiva consiste nel capire che i dati personali non sono semplici informazioni, sono veri e propri frammenti della nostra identità. Rivelano aspetti profondi di noi stessi, spesso molto più di quanto immaginiamo. Proprio

per questo non possono essere trattati come semplici beni da monetizzare. Il concetto di “data ownership” non può ridursi a una questione tecnica o legale: deve diventare un diritto esistenziale, paragonabile al controllo che abbiamo sul nostro corpo e sulla nostra immagine. Abbiamo il diritto fondamentale di decidere cosa avviene della nostra identità digitale, della nostra immagine riflessa nel mondo virtuale.

In questo quadro complesso, l'Europa ha preso una posizione netta e coraggiosa. Da un lato ha rafforzato il proprio quadro normativo, rendendo il GDPR non solo un regolamento sulla carta ma uno strumento concreto, efficace e quotidiano. Dall'altro, l'Unione Europea sta promuovendo un nuovo umanesimo digitale basato sulla consapevolezza e sulla formazione dei cittadini, perché la protezione non basta da sola: occorre che ogni persona comprenda davvero il valore - e la fragilità - del proprio patrimonio informativo.

La posta in gioco è elevatissima. Senza controllo sui dati personali non può esserci vera autonomia. Oggi, il diritto alla protezione dei dati non è più soltanto un elemento accessorio: è diventato la condizione fondamentale per l'esercizio di ogni altra libertà, un pilastro della cittadinanza digitale.

La scelta che abbiamo davanti è chiara e urgente: o attribuiamo ai nostri dati personali una protezione rigorosa e inviolabile, come già facciamo da sempre con il nostro corpo e con la nostra coscienza, oppure accettiamo passivamente di diventare trasparenti a sistemi sempre più sofisticati, capaci di conoscerci meglio di quanto ci conosciamo noi stessi, spesso senza che ce ne accorgiamo.

Su questo punto l'Europa non ha dubbi: la privacy rimane, oggi più che mai, l'ultima e decisiva frontiera della libertà umana nell'era digitale.

9. Sovranità digitale individuale: la nuova frontiera dei diritti fondamentali nell'era dell'algorithm

Tra gli impegni più rilevanti assunti dall'Unione Europea per realizzare concretamente il principio stabilito al punto 17 della Dichiarazione, ce n'è uno particolarmente decisivo: garantire che ciascuna persona possa esercitare un controllo effettivo sui propri dati personali e non personali, pienamente in linea con il quadro normativo europeo sulla protezione dei dati. È un impegno ambizioso, certo, ma indispensabile per affrontare le sfide del presente.

La trasformazione digitale ha cambiato profondamente il modo in cui definiamo la libertà personale. Oggi la vera differenza non è più tra chi ha diritti e chi non

ne ha, ma tra chi è effettivamente in grado di esercitarli e chi invece rimane bloccato in una sorta di prigione invisibile fatta di interfacce poco chiare, condizioni d'uso illeggibili e piattaforme digitali che sfruttano l'inconsapevolezza degli utenti.

In uno scenario del genere, riconoscere i diritti sulla carta non è più sufficiente: abbiamo bisogno di costruire concretamente un'architettura digitale fatta di strumenti semplici, accessibili e realmente efficaci, che restituiscano alle persone il pieno controllo sulla loro identità digitale.

Qui entra in gioco un concetto chiave: la sovranità digitale individuale. Non è uno slogan astratto, ma un principio operativo molto concreto, che rimette ciascun cittadino al centro della gestione del proprio destino digitale. L'Unione Europea ha raccolto questa sfida con un approccio pragmatico e integrato, che mette insieme innovazione normativa, sviluppo tecnologico e potenziamento delle autorità di controllo.

Il GDPR è stato il primo passo, fondamentale ma non sufficiente. Adesso l'UE sta andando oltre, sviluppando soluzioni avanzate per la gestione decentralizzata dell'identità digitale, adottando standard tecnici che consentano un controllo granulare e semplice dei dati personali, e realizzando strumenti concreti di portabilità, capaci di ridurre il monopolio delle grandi piattaforme digitali. Contemporaneamente, le autorità di controllo vengono rafforzate con risorse e poteri reali, rendendo la tutela dei diritti non solo una questione formale, ma una garanzia concreta e credibile per i cittadini.

La vera innovazione, però, è di natura culturale: non si tratta solo di proteggere i dati, ma di restituire a ciascuno il potere reale di gestirli. Occorre creare un ecosistema digitale che metta al centro la consapevolezza degli utenti, non la loro vulnerabilità. Per riuscirci, sono necessari strumenti intuitivi, semplici da usare e immediatamente accessibili, oltre a servizi pienamente interoperabili e programmi diffusi di educazione digitale. Questi elementi non rappresentano un optional, bensì le condizioni minime perché la sovranità digitale individuale diventi una realtà tangibile.

Oggi, la qualità democratica di una società passa anche attraverso la possibilità che i cittadini hanno di navigare nell'ambiente digitale senza essere costantemente manipolati, sorvegliati o profilati contro la loro volontà. L'Unione Europea sta dimostrando concretamente che un modello digitale alternativo è possibile: un modello in cui l'innovazione non avviene a spese della dignità umana, e in cui l'identità digitale non viene mercificata ma tutelata e valorizzata.

Anche in questo caso, la posta in gioco è altissima: stiamo definendo le regole della cittadinanza digitale del nostro tempo. È essenziale che i diritti fondamentali

restino centrali e concreti, e che non si dissolvano nella complessità tecnologica. Per questo gli impegni assunti dall'Europa non sono semplici dichiarazioni di principio, ma tappe fondamentali verso la costruzione di un'Europa digitale più equa, più libera e più umana.

Questa è la terza via europea al digitale: non una deregulation che abbandona i cittadini al mercato, né un controllo autoritario e pervasivo, ma un equilibrio intelligente e lungimirante tra innovazione e diritti, tra progresso tecnologico e libertà individuale. Un modello che restituisce concretamente potere e dignità alle persone, dimostrando che un altro digitale non è soltanto necessario, ma anche possibile.

10. Portabilità dei dati: la rivoluzione silenziosa che restituisce potere agli individui

Tra gli impegni più importanti assunti dall'Unione Europea per realizzare concretamente il principio indicato al punto 17 della Dichiarazione, ce n'è uno che segna un'autentica svolta: garantire a ciascuna persona la possibilità di trasferire con facilità i propri dati, personali e non, da un servizio digitale all'altro, rendendo così pienamente effettivo il diritto alla portabilità.

In un mondo digitale dominato da ecosistemi chiusi, piattaforme che ostacolano la libertà degli utenti e fenomeni di lock-in tecnologico sempre più aggressivi, il diritto alla portabilità rappresenta uno degli strumenti più forti ed efficaci per riequilibrare il rapporto tra individui e grandi provider. La vera portabilità non può limitarsi al semplice download di un file di dati: deve consentire la migrazione fluida e completa del nostro patrimonio digitale - le informazioni, le connessioni, le preferenze, il valore accumulato - da un servizio a un altro, senza perdita di funzionalità o interruzione della nostra identità online. È una rivoluzione silenziosa, ma determinante, che punta a riportare nelle mani degli utenti il potere reale sulla propria presenza digitale.

Per realizzare davvero questa svolta, però, è necessaria una trasformazione profonda, articolata su più fronti. Il primo passo consiste nel superare le barriere tecniche e architettoniche che oggi rendono estremamente complicato il trasferimento dei dati. Le grandi piattaforme, infatti, hanno creato vere e proprie "fortezze digitali" che scoraggiano o complicano ogni tentativo di uscita. L'Europa sta rispondendo con decisione, fissando standard tecnici vincolanti, imponendo requisiti di interoperabilità reale e definendo un sistema sanzionatorio rigoroso contro ogni comportamento che ostacoli la portabilità. Non si tratta più solo di consentire "l'esportazione dei dati", ma di ripensare radicalmente le infrastrutture digitali, in modo che siano fin

dall'inizio progettate per garantire una circolazione libera e sicura dei dati fra servizi concorrenti.

Contemporaneamente, l'UE sta costruendo un ambiente digitale abilitante che renda possibile questa portabilità reale. Ciò richiede l'introduzione di strumenti innovativi che oggi non sono ancora sufficientemente diffusi: identità digitali sovrane capaci di seguire l'utente ovunque, formati di dati interoperabili che mantengano il significato e la struttura delle informazioni, e meccanismi di sicurezza che proteggano i dati durante il trasferimento senza complicare l'intero processo. Progetti europei come GAIA-X e il nuovo quadro normativo eIDAS puntano proprio in questa direzione, con l'obiettivo di creare un'architettura digitale europea basata sulla fiducia, sulla trasparenza e sulla libertà di scelta.

Ma oltre agli aspetti tecnici e normativi, esiste una dimensione altrettanto importante: quella culturale. Spesso, infatti, l'ostacolo principale alla portabilità è rappresentato dalla scarsa consapevolezza degli utenti rispetto al valore reale dei loro dati e alla possibilità concreta di esercitare i propri diritti digitali. Per questo l'Unione sta investendo anche sull'educazione digitale, su interfacce intuitive e su strumenti semplici e immediati che rendano la portabilità un'opzione quotidiana, naturale e accessibile a tutti.

L'impatto di questa trasformazione sarà molto ampio e profondo. Sul piano individuale, darà agli utenti la libertà reale di scegliere senza essere condizionati dal peso dei dati accumulati, permettendo loro di premiare i servizi migliori e abbandonare facilmente quelli che non soddisfano più le proprie esigenze. Sul piano economico, metterà in discussione i monopoli digitali basati sugli effetti rete, creando spazi per nuovi competitor, modelli di business innovativi e una concorrenza più sana e dinamica. Sul piano sociale, contribuirà a ridurre drasticamente le asimmetrie di potere tra piattaforme e persone, restituendo dignità e autonomia agli utenti che oggi rischiano di essere trattati come semplici prodotti digitali.

Ma forse nodo centrale è filosofico e culturale. La portabilità dei dati rappresenta infatti una sfida che va ben oltre il digitale: dimostra che un altro tipo di internet è possibile. Non più uno spazio fatto di giardini recintati e muri digitali, ma un ambiente aperto e fluido, dove identità e informazioni possono muoversi liberamente secondo la volontà delle persone e non delle aziende.

Con regolamenti come il Data Governance Act (Regolamento UE 2022/868) e il Data Act (Regolamento UE 2023/2854), l'Unione Europea sta scrivendo in questo momento una nuova pagina di questa rivoluzione. Non si tratta solo di consolidare un diritto individuale: questi provvedimenti trasformano la portabilità in un principio fondamentale, un cardine del futuro ecosistema digitale europeo. In questo modello, saranno i dati a seguire le persone, non viceversa. La fedeltà degli utenti

sarà frutto della qualità reale dei servizi offerti, non di barriere artificiali. E il valore generato dagli utenti potrà essere finalmente libero, non più intrappolato in ecosistemi chiusi.

La portabilità dei dati, in questa visione, non è una semplice garanzia di protezione: è uno strumento concreto di emancipazione digitale. Non serve soltanto a difendere gli utenti, ma a restituire loro potere reale. Perché in un mondo in cui l'informazione rappresenta la ricchezza più preziosa, controllare la sua circolazione significa controllare il futuro. L'Europa ha deciso chiaramente da che parte stare: non dalla parte di chi subisce passivamente la trasformazione digitale, ma da quella di chi questa trasformazione vuole attivamente costruirla e governarla.

11. Conclusioni - Un digitale a misura di persona: la sfida europea del nostro tempo

Ci troviamo al centro di una trasformazione senza precedenti. La digitalizzazione non è più una promessa futura, ma la realtà concreta in cui si svolge la vita quotidiana di milioni di cittadini europei. In questo scenario, l'Europa ha compreso che non basta essere testimoni del cambiamento: è necessario orientarlo, governarlo con intelligenza e lungimiranza. Per riuscirci, serve una bussola precisa, fatta di diritti, principi condivisi e impegni concreti.

La Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali non è solo una dichiarazione formale: è il manifesto politico, giuridico e culturale di un'Unione Europea che ha deciso di mettere la persona al centro della rivoluzione tecnologica.

Abbiamo visto come il diritto alla privacy, il controllo sui dati personali, la sicurezza informatica, il contrasto alla disinformazione non siano più temi separati, ma tasselli di una stessa visione integrata. Una visione che si realizza non solo attraverso leggi e regolamenti, ma grazie a consapevolezza, responsabilità diffusa e scelte quotidiane. I principi proclamati devono trasformarsi in decisioni operative, tecnologie progettate pensando ai diritti umani, e in un mercato digitale che non sia soltanto terreno di conquista economica, ma spazio di autentica cittadinanza.

La questione che abbiamo davanti è di importanza fondamentale. Non si tratta semplicemente di regolamentare i dati o di gestire piattaforme digitali. Si tratta di decidere che tipo di società vogliamo costruire nell'era dell'intelligenza artificiale, degli algoritmi predittivi e delle reti onnipresenti. Abbiamo davanti una scelta chiara: lasciare che la tecnologia plasmi il nostro futuro secondo logiche lontane dai nostri valori, oppure costruire consapevolmente una società capace di governare la

tecnologia partendo da ciò che ci rende umani: la dignità, la libertà e l'autodeterminazione.

L'Europa questa scelta l'ha già fatta, prendendo forse la strada più complessa, ma certamente quella più giusta: costruire un ambiente digitale più umano, più sicuro e più equo. È un percorso che respinge sia il caos di un mercato privo di regole sia la sorveglianza costante tipica dei modelli autoritari. Una terza via, europea, che unisce innovazione tecnologica e diritti fondamentali, crescita economica e tutela della democrazia.

Questa Dichiarazione non rappresenta il traguardo finale, ma l'apertura di un grande cantiere, dove ognuno di noi - cittadini, imprese, Istituzioni - ha un ruolo decisivo da svolgere.

Perché costruire un altro digitale non è soltanto possibile, è assolutamente necessario. E l'Europa possiede la cultura, gli strumenti e la responsabilità storica per farlo davvero.

DEMOCRAZIA, INTELLIGENZA ARTIFICIALE E SOSTENIBILITÀ: TRA TIMORI E POSSIBILITÀ. IL FUTURO DELLE IMPRESE EUROPEE NEL NUOVO CONTESTO GEOPOLITICO.

Francesca Maria Frassanito

Abstract: Nel contesto geopolitico ed economico del 2025, l'Europa si trova a fronteggiare sfide significative tra cui sicuramente anche l'interazione tra democrazia, intelligenza artificiale (IA) e sostenibilità. Questo articolo si propone di analizzare lo stato dell'arte delle normative europee in materia, alla luce di una situazione in repentino e continuo cambiamento, cercando di comprendere come le innovazioni tecnologiche e le esigenze di sostenibilità possano essere coniugate con i valori fondanti dell'Unione Europea, a supporto dei cittadini e delle imprese.

In un mondo sempre più polarizzato e sotto l'influenza di forze politiche e ideologiche che mettono in discussione i valori democratici, l'Europa ha il compito di preservare i suoi principi attraverso una regolamentazione coraggiosa, ma allo stesso tempo agile, per rispondere alle emergenti sfide tecnologiche e ambientali.

Sommario: 1. premessa; 2. La regolamentazione Europea in materia di sostenibilità di impresa; 2.1. EU Taxonomy; 2.2.CSRD; 2.3. CSDDD; 3. La regolamentazione Europea in materia di intelligenza artificiale e la sua applicazione in ambito aziendale; 4. Il Rapporto Draghi sulla competitività; 5. Conclusioni.

1. Premessa

Nel 2025 quando si accostano i termini democrazia e intelligenza artificiale vengono subito alla mente alcune domande: esiste o esisterà un modo per utilizzare

gli strumenti di intelligenza artificiale a supporto delle tematiche su cui l'Europa ha deciso di investire molto delle sue risorse economiche e non solo? L'intelligenza artificiale può fornire un valido supporto all'implementazione della sostenibilità ESG, alla lotta al cambiamento climatico e, da ultimo, alla difesa dei diritti civili, della democrazia e dello stato di diritto?

Il presente documento ha l'ambizione di cercare di abbozzare delle risposte sul punto, senza chiaramente la pretesa di riuscire a trovarle nella loro totalità, addentrandosi nell'analisi dello stato dell'arte della normativa in materia di sostenibilità d'impresa e intelligenza artificiale.

In un mondo in cui la democrazia si sta "autodistruggendo", in cui il diritto è sempre più vuoto e la semantica delle parole sempre più fatua, si dovrebbe guardare all'Unione Europea e alle sue regolamentazioni con speranza, ma ci si dovrebbe anche interrogare sul suo ruolo e sulla sua evoluzione giuridica all'interno di un contesto geopolitico in continua evoluzione.

L'elezione di Trump negli Stati Uniti il 5 novembre ha da subito avuto un effetto importante sugli Stati del Vecchio Continente e sulle loro scelte politiche e di investimento. È innegabile riconoscere che l'ascesa dei governi di destra ed estrema destra nel mondo sta comportando un'inevitabile inversione di rotta su numerosissimi temi particolarmente attuali, fra cui la consapevolezza circa gli impatti del cambiamento climatico e la necessità di arginarli e di intervenire con misure volte a migliorare la situazione presente e futura.

È proprio nei primi giorni dopo il suo insediamento che Donald Trump ha notificato alle Nazioni Unite la volontà degli USA di uscire dagli Accordi di Parigi¹

¹ Gli Accordi di Parigi del 2015 sono un importante trattato internazionale sul clima, adottato da 196 paesi alla COP21 (Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici) tenutasi proprio nella capitale francese. L'obiettivo principale era quello di limitare il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli pre-industriali, con uno sforzo per cercare di tenerlo al di sotto di 1,5°C. Soglia che, ad oggi, nel 2025, è stata già superata. Con detto Patto gli Stati aderenti si impegnavano a ridurre le emissioni di gas serra per limitare il riscaldamento globale proprio perché la scienza climatica ha evidenziato i rischi di un innalzamento della temperatura globale sopra 1,5° gradi rispetto ai livelli pre industriali. Ciascun Paese ha presentato dei piani volontari, i c.d Contributi Nazionali Determinati o NDC, in cui sono stati stilati degli obiettivi di riduzione delle emissioni, in linea con l'Accordo. Essi devono essere valutati e aggiornati ogni cinque anni con obiettivi sempre più ambiziosi, ma non sono vincolanti per gli Stati che vi aderiscono. Oltre alla riduzione delle emissioni, l'Accordo si concentra anche sull'adattamento ai cambiamenti climatici, incoraggiando i paesi a lavorare per proteggere le comunità vulnerabili dagli impatti del riscaldamento globale (es. inondazioni, siccità, ecc.). Esso stabilisce un sistema di monitoraggio e revisione per garantire che i paesi rispettino i loro impegni e che i progressi siano misurabili, tant'è che ogni cinque anni sono programmati degli incontri per rivalutare l'efficacia delle azioni globali. La *ratio* alla base di tale Accordo è che gli Stati aderenti (e di riflesso auspicabilmente anche gli stati che non vi aderiscono) possano ridurre progressivamente le loro emissioni di carbonio. L'Accordo di Parigi punta alla lotta al cambiamento climatico senza

sul clima, negando l'esistenza di qualsiasi forma di cambiamento climatico. È la seconda volta in cui gli USA escono dall'Accordo di Parigi, la prima volta è avvenuto ufficialmente nel 2020, l'ultimo anno della prima amministrazione Trump. Gli Stati Uniti sono, poi, rientrati a regime l'anno successivo dopo la vittoria del democratico Biden. La narrazione portata avanti da buona parte della destra globale è chiaramente distorta, non solo con riguardo al cambiamento climatico, alle energie rinnovabili e a tutti gli argomenti ad essi correlati, ma anche con riferimento al ruolo di soggetti politici come la Cina di Xi Jinping. La Repubblica Popolare Cinese, sviluppatasi rapidamente, è fra i più grandi inquinatori del mondo, ma è anche il Paese che maggiormente investe nell'innovazione tecnologica e nelle energie rinnovabili. Di conseguenza, sarebbe opportuno orientarsi in questo scenario non guardando sempre e solo agli Stati Uniti o ad un mondo polarizzato, ma volgendo il proprio sguardo a trecentosessanta gradi su tutti coloro i quali giocano o potrebbero giocare un ruolo chiave nella transizione energetica e nella rivoluzione tecnologica. L'Europa è chiamata a fare la sua parte e soprattutto a studiare la situazione globale prima di definire i programmi dei prossimi anni. Il *Green Deal* deve diventare il fulcro della nuova politica industriale che scommette su innovazione, rinnovabili, finanza energetica ed economia circolare, per cercare di essere espressione convinta dei valori fondativi dell'Unione Europea e per garantire una competitività sana e sostenibile. Certamente, lo scenario geopolitico in rapido cambiamento e la guerra dei dazi minacciata ed attuata da Trump, rendono ancora più complessa l'implementazione fattiva dei valori dell'Unione Europea e il sostegno alle aziende che vogliono operare in linea con le disposizioni dell'Accordo di Parigi e la sensibilità sulle tematiche ESG.

Il compito dell'Europa e delle sue imprese, ad oggi, è di restare salda ai propri valori e ai propri obiettivi, senza vacillare ed, anzi, implementandoli, gestendo la sfida della competitività europea e puntando sui sostegni alle società che vogliono essere attente a tutto ciò che è innovazione tecnologica in positivo.

2. La regolamentazione europea in materia di sostenibilità di impresa

L'obiettivo dell'Unione Europea è quello di essere la *leader* mondiale in materia di sostenibilità, ESG, lotta al cambiamento climatico e per farlo, da anni, sta implementando la propria normativa e le proprie politiche economiche. Ad oggi, quindi, la regolamentazione europea in materia di sostenibilità d'impresa è significa-

specifiche imposizioni agli Stati aderenti, i quali determinano, sulla base delle loro esigenze e del substrato industriale che li caratterizza, le modalità e le tempistiche con cui giungere agli obiettivi prefissati.

tivamente più sviluppata rispetto agli anni precedenti e sicuramente *leader* in diversi settori se confrontata con le normative degli stati democratici più evoluti. Il *modus operandi* del legislatore sovranazionale è stato quello di ampliare gli obblighi di rendicontazione al fine di aumentare anche la trasparenza.

2.1. Eu Taxonomy

Con la Tassonomia², l'Unione Europea ha voluto stilare dei criteri utili per comprendere quando un'attività economica può dirsi sostenibile. Si tratta di una parte fondamentale del *Green Deal* che ha l'obiettivo di indirizzare gli investimenti europei verso attività che contribuiscano a ridurre l'impatto ambientale e a raggiungere gli obiettivi di cui al - già citato - Accordo di Parigi e non solo.

Il Regolamento stila i criteri di ecosostenibilità delle attività economiche, esse sono considerate tali se: contribuiscono in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9³, in conformità agli articoli da 10 a 16; non arrecano un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all' art. 9⁴; sono svolte nel rispetto delle garanzie di cui all'art. 18⁵; sono conformi ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, dell'articolo 11, paragrafo 3, dell'articolo 12, paragrafo 2, dell'articolo 13, paragrafo 2, dell'articolo 14, paragrafo 2, o dell'articolo 15, paragrafo 2.

² Il Regolamento citato è il numero 852 del 2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 giugno del medesimo anno e da allora implementato diverse volte. Il 1° Gennaio 2022 è stato pubblicato nella G.U. dell'UE un Atto delegato sulla tassonomia climatica mediante il quale vengono stabiliti i criteri tecnici di cui le attività economiche devono servirsi per contribuire alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

³ Gli obiettivi ambientali citati dall'articolo 9 sono i seguenti:

- a) la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- b) l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;
- d) la transizione verso un'economia circolare;
- e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento;
- f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

⁴ Punto centrale del Regolamento Tassonomia è l'introduzione del principio del "**Do Not Significant Harm**" noto con l'acronimo DNSH, il quale statuisce che un'attività economica può essere considerata sostenibile soltanto se non danneggia significativamente uno dei sei obiettivi di cui al presente Regolamento. Indipendentemente dall'impatto positivo che un'attività economica può avere verso uno o più obiettivi di cui all'art. 9, ciò che rileva più di tutto è che essa non danneggi nessuno dei sei punti. Per essere chiari, la società non può sviluppare un impianto per la produzione di energia rinnovabile, contribuendo a ridurre le emissioni di gas serra (mitigazione dei cambiamenti climatici), danneggiando - però - con i suoi impianti la biodiversità locale. Di fatto, si tratta di un principio estremamente innovativo ed importante perché cerca di tutelare tutti gli obiettivi prefissati e di evitare che per raggiungere un singolo specifico scopo se ne danneggino o mettano a repentaglio degli altri.

⁵ Il citato articolo 18 pone le garanzie minime di salvaguardia. Si tratta delle procedure attuate da un'impresa che svolge un'attività economica e vuole garantire che essa sia ottemperante alle linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali e ai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani.

Il piano d'azione riconosce che lo spostamento dei flussi di capitali verso attività più sostenibili deve fondarsi su una comprensione condivisa e olistica dell'ecosostenibilità delle attività e degli investimenti. Tramite la Tassonomia Europea vengono definite delle linee guida chiare con riguardo agli impegni che possono fornire un contributo al raggiungimento degli obiettivi fissati nell'Agenda 2030 e nell'Accordo di Parigi. Detto Regolamento si pone l'obiettivo di creare un'armonizzazione a livello europeo delle attività economiche sostenibili, garantendo che i criteri per identificarle siano omogenei e uguali per tutti; allo scopo di rimuovere le barriere al funzionamento del mercato interno. L'armonizzazione non solo consente una maggiore uniformità del mercato e degli investimenti, ma permette anche di raccogliere fondi per le attività sostenibili transfrontaliere, consentendo una comparabilità fra le attività economiche.

Il Regolamento sulla Tassonomia e gli atti delegati che ne sono scaturiti⁶ costituiscono un importante tassello posto dal legislatore europeo a supporto degli obiettivi in materia di sostenibilità.

La regolamentazione rivolta alle attività economiche è fondamentale per consentire lo sviluppo e la consapevolezza circa l'esistenza di una responsabilità sociale d'impresa, per generare gradualmente un'inversione di rotta e per far sì che parte integrante degli interessi sociali non sia solo il profitto, ma anche l'implementazione di un mondo sostenibile per tutti gli esseri viventi.

Le imprese sono il fulcro dell'economia e da loro dipende la crescita e lo sviluppo degli Stati, di conseguenza creare una cultura d'impresa strettamente connessa a queste tematiche consentirà di non far recepire loro la copiosa normativa come un onere, ma come un'opportunità per dare il proprio contributo e per creare valore in modo sostenibile, per consolidare la democrazia e i valori di inclusione e giustizia sociale ad essa correlati.

2.2. CSRD

Sicuramente fra la normativa più aggiornata vi è la *Corporate Sustainability Reporting Directive* nota anche con l'acronimo di CSRD. Essa è entrata in vigore nel 2024, ampliando considerevolmente l'ambito rispetto alla precedente *Non Financial Reporting Directive* (NFRD).

⁶ Nel 2023 la Commissione Europea ha adottato un ulteriore atto correlato alla Tassonomia ambientale, stabilendo questa volta dei criteri tecnici per le attività che hanno un impatto positivo su obiettivi ambientali diversi rispetto a quelli strettamente climatici già analizzati. Il 1° Gennaio del 2024 sono state pubblicate ulteriori modifiche ai due atti delegati sopracitati, a conferma della volontà del legislatore di implementare e di migliorare la regolamentazione in materia.

La CSRD⁷ estende l'ambito di rendicontazione non finanziaria anche alle imprese che hanno 20 milioni di Euro di attivo, un fatturato di almeno 40 milioni di Euro e 250 dipendenti⁸. Questi limiti dimensionali più bassi sono stati previsti per le c.d. piccole imprese che operano nei mercati regolamentati, le quali saranno chiamate ad osservarli a partire dal 2026. Per tutte le altre imprese di piccole dimensioni non quotate non vi è ancora un obbligo normativo, ma possono volontariamente effettuare una rendicontazione di carattere non finanziario.⁹

La Direttiva in questione richiede alle imprese di inserire la rendicontazione non finanziaria all'interno della Relazione sulla Gestione, facendo in modo che essa sia effettivamente parte integrante del bilancio di una società¹⁰. Il suo inserimento all'interno della Relazione sulla Gestione comporta che anch'essa venga sottoposta all'approvazione dell'Assemblea dei soci, non come un autonomo documento, bensì come parte del *dossier* allegato al bilancio che deve essere approvato dal Consiglio d'Amministrazione e, di seguito, sottoposto anche al giudizio dell'Assemblea.

Ad oggi, quindi, la relazione sulla gestione deve cercare di integrare informazioni finanziarie e non finanziarie per fornire un quadro completo delle *performance* aziendali. Ad esempio, una buona gestione della sostenibilità può portare a costi ridotti e a una migliore reputazione, influenzando positivamente i risultati finanziari. La *ratio* è quella di portare imprese e *stakeholder* a comprendere che il benessere di una società e la sua produttività non possono prescindere dall'attenzione agli aspetti legati alla sostenibilità (nell'accezione più ampia del termine) che sono interconnessi alle tematiche più strettamente economico – finanziarie.¹¹

⁷ La CSRD stata pubblicata nella G.U. dell'UE il 14 dicembre 2022 ed attuata nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 125 del 6 settembre 2024.

⁸ A tal proposito, proprio in relazione ai limiti dimensionali occorre rilevare che la proposta afferente al c.d. pacchetto Omnibus - non ancora approvato in via definitiva - innalza vertiginosamente i limiti dimensionali in questione, limitando di molto l'ambito di applicazione e coinvolgendo meno di 7.000 aziende. La proposta, infatti, chiede che la CSRD sia vincolante solo per le aziende con più di 1.000 dipendenti, 50 milioni di fatturato o 25 milioni di patrimonio netto. Anche la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, approvata nel 2024, vede ristretto il suo ambito di applicazione, dall'intera catena del valore, ai soli fornitori diretti, con l'ulteriore proposta di monitorare questi ultimi non più annualmente, ma ogni cinque anni e non garantendo alcun tipo di sanzione in caso di inadempienza. Una prospettiva certamente volta a semplificare la normativa e ad alleggerire le imprese, ma che non è altro che una retrocessione più un rallentamento, espressione del timore dell'Europa di essere sempre meno competitiva dinanzi alla crescita delle altre potenze mondiali.

⁹ V. PALMIERI, *L'informazione non finanziaria e il bilancio di sostenibilità* in Nuovi orizzonti del diritto commerciale, 1/2023.

¹⁰ L'articolo 2428 cc disciplina gli obblighi di informativa per le società in merito alla loro situazione economica e finanziaria e ad oggi, indirettamente, per il tramite della Direttiva Europea (CSRD), anche non finanziaria. La relazione sulla Gestione accompagna il bilancio d'esercizio (comprensivo di conto economico, stato patrimoniale e nota integrativa) ed è volta a fornire informazioni più dettagliate sull'impresa alla quale si riferisce.

¹¹ È bene tener conto del fatto che questa interconnessione non è frutto della volontà del legislatore,

Per una visione completa delle *performance* aziendali è fondamentale che le imprese integrino entrambe le dimensioni nella loro Relazione sulla Gestione. Questa integrazione non solo migliora la trasparenza, ma favorisce anche una comunicazione più efficace con tutti gli *stakeholder*.

Il bilancio di sostenibilità è un’informativa volta a fornire una panoramica dell’attività di impresa, del suo andamento, dei suoi risultati e dell’impatto dalla stessa prodotto. A tal fine analizza e spiega come la società tratti tematiche di carattere ambientale, sociale e relative alla corretta gestione delle risorse, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione attiva e passiva. Allo scopo è richiesta¹² la descrizione di dati, da un lato di natura organizzativa¹³ e dall’altro relativi alla misurazione dei c.d. rischi di sostenibilità¹⁴, ossia quelli generati o subiti dall’attività d’impresa e sempre connessi ai temi ambientali, sociali e di *governance*.

L’articolo 2 del novello d.lgs. 125/2024 specifica che la rendicontazione individuale di sostenibilità deve includere:

- una breve descrizione del modello e della strategia aziendale che indichino: la relativa resilienza in relazione ai rischi connessi alle questioni di sostenibilità; le opportunità – sempre in ambito ESG – che l’impresa ha; i piani dell’impresa atti a garantire che il modello e la strategia aziendale siano compatibili con la transizione verso un’economia sostenibile e con le disposizioni di cui all’Accordo di Parigi;
- una descrizione degli obiettivi, temporalmente definiti, connessi alle questioni di sostenibilità individuate dall’impresa;
- una descrizione del ruolo degli organi di amministrazione e controllo ideata anche a valutare le loro competenze e capacità su tematiche afferenti alla sostenibilità d’impresa o un’indicazione delle modalità con cui detti organi potrebbero sviluppare competenze e capacità in materia, per svolgere al

ma dell’evoluzione dei tempi e della sensibilità degli *stakeholder*. Si tratta di una correlazione che c’è sempre stata e che - ad oggi - ha un impatto maggiore grazie alla recettività nei riguardi di queste tematiche.

¹² Cfr. art. 3, co. 1 d.lgs. 254/2016

¹³ Si pensi ad esempio al MOG ex 231/2001, alle varie politiche praticate dall’impresa come quelle legate ai dipendenti, alla parità di genere, alla *due diligence*. Vengono analizzati i risultati conseguiti in questi campi e i relativi indicatori di *performance*.

¹⁴ In questo contesto fondamentale è tutto quanto concerne la c.d. **doppia materialità**, che consiste, di fatto, nel chiedere alle imprese di dare comunicazione dei rischi e delle attività afferenti alla sfera ESG e riguardanti non soltanto l’attività interna, ma anche gli impatti che le operazioni svolte in seno alla società possono avere sull’esterno. Proprio secondo la CSRD ciò consentirebbe di evidenziare i rischi derivanti dalle esternalità negative che potrebbero creare danni sia in ambito sociale e ambientale, che finanziario. Allo stesso tempo, il principio della doppia materialità consente di valutare quali opportunità cogliere alla luce delle proprie esternalità negative. (V., *La redazione del bilancio di sostenibilità: fasi e spunti pratici in Sostenibilità, Impresa e Stakeholder*, TETTAMANZI, VENTURINI, MINUTIELLO, MISSIGLIA, Aprile 2023)

-
- meglio il loro compito;
- una descrizione delle politiche dell'impresa in relazione alle questioni di sostenibilità;
 - informazioni sull'esistenza di sistemi di incentivazione legati alla sostenibilità e destinati ai membri degli organi di amministrazione e controllo;
 - una descrizione: delle procedure di dovuta diligenza applicate dall'impresa in relazione alle questioni di sostenibilità; dei principali impatti negativi, effettivi o potenziali, legati alle attività dell'impresa e alla sua catena del valore; di eventuali azioni intraprese dall'impresa per prevenire o attenuare impatti negativi, effettivi o potenziali, o per porvi rimedio o fine, e dei risultati di tali azioni;
 - una descrizione dei principali rischi connessi alle tematiche legate alla sostenibilità (compresa una descrizione delle dipendenze), nonché le modalità di gestione di tali rischi;

La normativa attuativa della c.d. CSRD a livello nazionale, richiede anche che la rendicontazione individuale di sostenibilità contenga dei riferimenti ad altre informazioni incluse nella Relazione sulla Gestione, nonché ulteriori precisazioni in merito alla c.d. catena del valore.¹⁵

Al fine di elaborare una corretta e chiara rendicontazione di sostenibilità, fra gli organi societari vi deve essere un rapporto dialettico e questo anche perché fra le principali modifiche introdotte dalla CSRD, vi è la standardizzazione del *reporting*, per cui nella redazione del bilancio di sostenibilità si devono seguire gli *standard* elaborati dall'*European Financial Reporting Advisory Group* (EFRAG)¹⁶. Quanto riportato deve essere approvato da terze parti, esattamente come il revisore legale dei conti approva la correttezza del bilancio d'esercizio contenente informazioni di carattere economico e finanziario.¹⁷

¹⁵ Si precisa inoltre che qualora non siano disponibili tutte le informazioni relative alla sua catena del valore, per i primi tre esercizi finanziari oggetto di rendicontazione, la società obbligata può includere nella rendicontazione di sostenibilità una spiegazione degli sforzi compiuti per ottenere tali informazioni, i motivi per cui non è stato possibile ottenerle e i suoi piani per riceverle in futuro, in un pieno stile "*comply or explain*" europeo.

¹⁶ Si tratta di un organismo che fornisce supporto alla Commissione europea e che si occupa di elaborare degli strumenti di rendicontazione che siano univoci per tutti e che quindi risecano a rendere comparabili i bilanci di sostenibilità. Per maggiori informazioni <https://www.efrag.org/en/sustainability-reporting>

¹⁷ Al revisore legale dei conti spetta il compito, infatti, di verificare l'avvenuta predisposizione da parte degli amministratori della dichiarazione di carattere non finanziario, nonché di emettere un'attestazione circa la conformità delle informazioni fornite, inclusa la rispondenza ai principi, alle metodologie e alle modalità di presentazione delle informazioni, normativamente richieste. Le conclusioni vengono espresse sulla base della conoscenza e della comprensione che il soggetto incaricato di effettuare l'attività di controllo su tale dichiarazione ha dell'ente, oltre che sulla base dell'adeguatezza dei sistemi, dei processi e delle procedure utilizzate ai fini della preparazione della dichiarazione di carattere non finanziario.

Il rilascio *dell'assurance* da parte del revisore non implica un'attività di verifica e valutazione della veridicità intrinseca del contenuto delle informazioni dichiarate.

L'articolo 8 della novella normativa in materia di sostenibilità, rubricato come *“Attestazione sulla conformità della rendicontazione di sostenibilità”* disciplina che il deve essere abilitato ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 e appositamente incaricato. Egli esprime, con la relazione di cui all'articolo 14-bis del citato decreto legislativo n. 39 del 2010, le proprie conclusioni circa la conformità della rendicontazione alle norme che ne disciplinano i criteri di redazione, la conformità all'obbligo di marcatura della rendicontazione di sostenibilità, nonché la rispondenza all'osservanza degli obblighi di informativa previsti dall'articolo 8 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020.

Il revisore legale (o la società di revisione), può essere il medesimo già incaricato della revisione legale del bilancio, così come può essere un altro e differente soggetto abilitato e incaricato unicamente ad effettuare l'attestazione¹⁸ sulla rendicontazione non finanziaria. Nel caso in cui si dovesse trattare di una società di revisione, *conditio sine qua non* è che la relazione sia firmata da un revisore abilitato anche in materia di sostenibilità.¹⁹

Sulla base di quanto descritto sino ad ora si evince quanto sia radicata e forte la volontà del legislatore europeo di uniformare la normativa in materia di rendicontazione non finanziaria, al fine di rendere il c.d. bilancio di sostenibilità e la sua redazione, parte integrante del *modus operandi* delle società, di qualsiasi natura e

¹⁸ Si tratta dell'incarico finalizzato al rilascio di una relazione contenente le conclusioni espresse dal revisore della sostenibilità o dalla società di revisione legale, conformemente all'articolo 8 del decreto legislativo adottato in attuazione dell'articolo 13 della legge 21 febbraio 2024, n. 15 e all'articolo 14-bis del d.lgs. n 39/2010;

¹⁹ Di fatti, occorre tener presente che il d.lgs. 125 del 2024, all'articolo 9 ha apportato una serie di modifiche di non poco conto al d.lgs. 39/2010, fra cui l'aggiunta della lettera n-bis con la quale si dà una specifica di chi sia il revisore della sostenibilità *«revisore della sostenibilità»: il revisore legale di cui alla lettera n) abilitato anche allo svolgimento dell'incarico di attestazione della rendicontazione di sostenibilità in conformità alle disposizioni del presente decreto legislativo ovvero il revisore legale abilitato anche allo svolgimento dell'incarico di attestazione della rendicontazione di sostenibilità in un altro Stato membro dell'Unione europea in conformità alle disposizioni di attuazione della direttiva 2006/43/CE, come modificata dalle direttive 2014/56/UE e (UE) 2022/2464.»* Ai sensi delle modifiche apportate al d.lgs. 39/2010 il soggetto che vuole sostenere l'esame di abilitazione per poter essere revisore legale deve svolgere un tirocinio finalizzato all'acquisizione della capacità di applicare concretamente le conoscenze teoriche necessarie per l'esercizio dell'attività di revisione legale ed, eventualmente, per lo svolgimento dell'incarico finalizzato al rilascio di un'attestazione della conformità della rendicontazione di sostenibilità; Il novellato articolo 3-ter stabilisce che ai fini del rilascio dell'abilitazione a svolgere il ruolo di revisore legale dei conti anche per l'attestazione della conformità della rendicontazione di sostenibilità, l'esame da affrontare ha per oggetto le seguenti, ulteriori, materie: obblighi legali e principi concernenti la redazione della rendicontazione annuale e consolidata di sostenibilità; analisi della sostenibilità; procedure di dovuta diligenza in relazione alle questioni di sostenibilità; obblighi legali e principi di attestazione della conformità per la rendicontazione di sostenibilità.

dimensione. A tendere l'obiettivo resta quello di far diventare la sostenibilità ambientale, sociale e di *governance* un valore fondamentale e imprescindibile delle attività economiche europee e non solo.

2.3 CDDD

La *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* si propone di migliorare il panorama normativo in materia di sostenibilità di impresa e lo fa concentrandosi su alcuni obiettivi, primo fra tutti quello relativo all'implementazione degli obblighi di *due diligence*. Le imprese devono identificare, prevenire, mitigarne e rendicontare i rischi in materia di diritti umani e ambiente, lungo tutta la loro catena di approvvigionamento.²⁰ È richiesta la garanzia che le attività da esse svolte (e dai loro fornitori diretti) non danneggino l'ambiente.

La CS3D si applica alle grandi imprese con oltre 500 dipendenti e un fatturato di almeno 150 milioni di euro annui, ma anche imprese di più piccole dimensioni²¹ operanti in settori a rischio poiché in detti specifici ambiti e soprattutto nelle relative catene di fornitura, vi sono maggiori pericoli di inquinamento ambientale e di violazione dei diritti umani, alla luce anche della circostanza per cui molti dei *suppliers* di queste catene di fornitura sono localizzati in Paesi extra -UE con delle normative meno garantiste.

Altro importante obiettivo della presente Direttiva è quello relativo agli obblighi di monitoraggio e trasparenza posti in capo alle imprese alle quali la regolamentazione in questione si applica. Esse sono tenute a monitorare l'efficacia delle misure adottate per ridurre i rischi e a fornire informazioni dettagliate sulle loro pratiche di *due diligence*, collaborando anche con le autorità di regolamentazione e con le parti interessate.²²

La direttiva prevede, inoltre, che le imprese adottino misure preventive per evitare danni e misure correttive per ripristinare lo *status quo ante*, laddove possibile, nel caso in cui i danni si fossero già verificati.²³

In aggiunta a ciò, alle vittime di danni legati alle attività svolte dalle imprese

²⁰ Quella che, come anticipato, nel testo definitivo della Direttiva è diventata la c.d. "*chain of activities*" rivolta soltanto ai fornitori diretti e non anche a tutti i subfornitori e alla *supply chain* nella sua totalità.

²¹ Cfr. art 2 in cui si stabilisce che le società con più di 250 dipendenti e euro 40 milioni di fatturato operanti nei settori manifatturieri di prodotti di cuoio, tessili, abbigliamento, calzature, agricoltura, ittica, alimentari, animali, cibo, bevande, estrazioni di minerali, con estensione a società sottoposte a legislazioni di paesi terzi che vengono, appunto, definiti a rischio.

²² Cfr. art. 4 e artt. 17-21

²³ Cfr. artt. 7 sui doveri di prevenzione e 8 sull'eliminazione dei c.d. *adverse impact*

- come i danni ambientali o eventuali violazioni dei diritti dei lavoratori – è lasciata la possibilità di agire in giudizio contro le aziende responsabili ed ottenere un risarcimento danni, qualora si riuscisse a dimostrare che dette società non avevano ottemperato alla normativa.²⁴

Di fatto, spetta agli Stati, in attuazione della Direttiva, disciplinare la responsabilità per danni delle società che abbiano violato i doveri di prevenzione e di eliminazione degli *adverse impact*, ad eccezione delle ipotesi in cui dette attività dannose siano state poste in essere da *partener* indiretti e nel caso in cui le società si siano comunque sforzate, per quanto nelle loro possibilità, per arginare o limitare i rischi e i danni.²⁵

L'obiettivo finale - e forse anche il più rilevante di questa Direttiva – nonostante il ridimensionamento rispetto alla Proposta originale del 2022 – è nel vincolare indirettamente alle pratiche di sostenibilità imprese che per legge (e quindi per assenza, ad esempio, dei requisiti dimensionali o perché costituite al di fuori del perimetro UE) non sarebbero direttamente obbligate. Le reali destinatarie della CS3D sono proprio le imprese poste lungo la catena di fornitura le quali, se inadempienti agli obblighi di natura contrattuale scaturenti dal codice di condotta fornitori stilato dalle società direttamente destinatarie della disciplina, rischiano di vedere legittimamente rescissi i loro contratti. Nonostante questa evidente rigidità non si può non notare come la Direttiva non voglia lasciare indietro le PMI, alle quali devono essere applicate condizioni eque e non discriminatorie, al punto che si richiede che i costi della verifica della conformità della PMI siano a carico della società direttamente obbligata dalla normativa.²⁶

3. La regolamentazione Europea in materia di intelligenza artificiale e la sua applicazione in ambito aziendale

Nel panorama geopolitico attuale il bipolarismo la fa da padrone ed è proprio in questo contesto che l'Unione Europea è chiamata a schierarsi, ancora una volta, a difesa dei propri valori fondamentali, senza il timore di rimanere indietro. Il Vecchio Continente ha il compito, in questo momento storico più che mai, di dimostrare che è possibile crescere e innovarsi sempre di più, pur non rinunciando a delimitare

²⁴ Cfr. articolo 9 sui rimedi giurisdizionali in caso di responsabilità

²⁵ Cfr. “*Impresa, sostenibilità e fattori ESG: profili generali*”, in Giurisprudenza italiana Paolo Montalenti

²⁶ Cfr. “*Sostenibilità, supply chain e intelligenza artificiale*”, in Giurisprudenza italiana, Callegari

i confini dello sviluppo mediante una regolamentazione posta a tutela dei singoli cittadini ed anche delle imprese. Sviluppo sostenibile significa anche questo: progredire restando saldi ai propri principi, quali ad esempio, la tutela dei diritti umani, la *privacy*, lo stato diritto e la democrazia.

È questa l'ottica in cui si sviluppa l'AI Act, che è la prima e più importante regolamentazione in materia di intelligenza artificiale.

Il diritto positivo di matrice europea sta cercando ormai da tempo di regolamentare - sempre meglio- l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei principali settori della vita quotidiana dei suoi cittadini, ma si sta anche inevitabilmente scontrando con le caratteristiche intrinseche di questo strumento, difficile da porre all'interno delle categorie giuridiche tipiche. Di fatti, il diritto, nella propria esigenza di regolamentazione delle nuove tecnologie, utilizza ancora concetti ed istituti classici, senza riuscire ad incanalarsi a pieno all'interno di logiche difficili da comprendere, anche perché fluide ed in perenne e repentino cambiamento.²⁷

L'oggetto della normazione - ossia l'IA *tout court* - è caratterizzata dall'a-territorialità del suo utilizzo, che corrisponde anche ad una forte ed inevitabile internazionalità di questi strumenti, del loro impiego e dei valori che ne tramandano e questo rende maggiori le difficoltà di regolamentazione. In un contesto finora globalizzato e che - quantomeno dal punto di vista delle nuove tecnologie - si propone di continuare ad esserlo, risulta veramente difficile creare una regolamentazione applicabile ovunque perché condivisa a livello planetario; si pensi prima di tutto alla tutela del consumatore o alla difesa della *privacy* dei singoli cittadini, le cui soglie di tolleranza variano radicalmente di Stato in Stato, al di fuori del panorama Europeo.

Nonostante siano stati fatti grandi passi avanti con la promulgazione dell'AI Act, la sfida relativa alla regolamentazione dell'intelligenza artificiale è ancora aperta e ciò perché il diritto positivo, per sua natura, lega una norma al contesto storico in cui viene promulgata e ai soggetti e agli oggetti che ne sono interessati. Gli strumenti di intelligenza artificiale sono, però, in rapida evoluzione tanto da essere definiti dalla dottrina maggioritaria come "fluidi"²⁸ e ciò rende molto difficile, come già detto, incanalare questi dispositivi in una categoria giuridica di diritto positivo già nota.

L'attività degli strumenti di intelligenza artificiale sovente non riesce ad essere chiaramente distinta da quella di un essere umano e probabilmente in futuro la

²⁷ Prefazione. *La costruzione dell'infosfera e le conseguenze sul diritto*, in *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?* Vol.I, Bologna, 2022, Pajno

²⁸ *Breve introduzione tecnica all'Intelligenza Artificiale*, in Aa. Vv., *Diritto e intelligenza artificiale*, Sezione monografica - DPCE ONLINE, 2022, 157, "Oliviero Stock, uno dei più grandi e riconosciuti ricercatori in Intelligenza Artificiale, ha affermato in una recente intervista che se chiedessimo a 100 ricercatori di AI di definire l'AI, avremmo (forse addirittura più di) 100 definizioni diverse", Traverso.

differenziazione sarà possibile soltanto per la maggiore precisione dell'IA rispetto al cervello pensante. Ad oggi è, inoltre, difficile comprendere la logica posta alla base di una decisione automatizzata e, al tempo stesso, non ci si può completamente affidare a detti strumenti a causa dei *bias* che ne caratterizzano il funzionamento²⁹. Tutti questi aspetti mettono ancora più in crisi la possibilità di creare una regolamentazione dell'intelligenza artificiale con i criteri del diritto positivo.

Quanto appena esposto non ha – fortunatamente – spaventato o dissuaso in alcun modo il legislatore europeo dall'elaborare una normativa in materia, ossia il Regolamento sull'Intelligenza artificiale – il già citato AI Act – promulgato il 21 maggio 2024³⁰. Si tratta di una normativa volta a disciplinare l'argomento incanalandolo all'interno delle categorie giuridiche a noi note e per questo - probabilmente - non sufficiente a far fronte alla fluidità che caratterizza l'intelligenza artificiale e il suo essere intangibile, a-territoriale e fortemente globalizzata. Di fatti, l'UE ha creato una regolamentazione seguendo l'impostazione già messa in atto con il *Data Governance Act*³¹, il *Data Act*³², il *Digital Market Act*³³ ed il *Digital Service Act*³⁴, tutte normative volte a guidare l'avanzamento tecnologico e la digitalizzazione nei settori economici e non solo.

²⁹ Molti strumenti di IA ad oggi sono basati sulle c.d. serie storiche e quindi su modelli probabilistici che hanno un pregiudizio intrinseco.

³⁰ Testo già approvato nel marzo dello stesso anno dal Parlamento Europeo.

³¹ Il *Data Governance Act* (Regolamento UE 2022/868) è la regolamentazione in materia di tutela e gestione dei dati personali e corrisponde all'obiettivo dell'UE di creare un vero e proprio mercato interno dei dati, tutelando i cittadini, ma tenendo conto anche che oramai i dati sono essenziali per lo sviluppo economico delle Nazioni. La normativa in oggetto vuole facilitare la circolazione dei dati mediante l'utilizzo di meccanismi omogenei e quindi facilmente comprensibili, ma allo stesso tempo mira a garantire ai cittadini Europei e a tutti gli operatori economici che vengono in contatto con gli stati che sono chiamati ad adottarlo che l'utilizzo dei dati personali avvenga nel rispetto dei diritti umani.

³² Regolamento (UE) 2023/2854

³³ Regolamento (UE) 2022/1925

³⁴ Regolamento (EU) 2022/2065. Detto regolamento occupa un posto importante nel panorama geopolitico attuale perché fonte di grandi discussioni fra politici e imprenditori statunitensi i quali, detentori delle più importanti piattaforme social stanno cercando in ogni modo di boicottare questo genere di regolamentazione europea, tacciandola - a addirittura - di essere limitativa della libertà di espressione. La legge sui servizi digitali e la legge sui mercati digitali, in verità, si pongono l'obiettivo di creare uno spazio digitale più sicuro, idoneo a tutelare i diritti fondamentali degli utenti (i consumatori che ne usufruiscono) e capace anche di creare delle condizioni paritarie per le imprese che si servono ampiamente di questi strumenti per svolgere gran parte del proprio lavoro. Le norme di cui alla legge sui servizi digitali attengono agli intermediari e alle piattaforme online, come i - già citati - social network, i siti web, gli app store e piattaforme di viaggio e alloggio online. (Cfr. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/digital-services-act-package>) Proprio i primi articoli del summenzionato regolamento esplicitano con chiarezza obiettivi e ambito di applicazione statuendo che *“il fulcro è corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari stabilendo norme armonizzate per un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile che faciliti l'innovazione e in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta, compreso il principio della protezione dei consumatori, siano tutelati in modo effettivo.”*

La Commissione Europea nel 2018³⁵ annunciava, per la prima volta, la c.d. strategia europea per l'IA, fornendo – in quella sede – anche una definizione di intelligenza artificiale. L'anno successivo stilava sette requisiti che il Gruppo di esperti indipendenti avrebbe utilizzato, poi, per definire le linee guida della regolamentazione in materia, essi sono tutt'ora:

- la possibilità di intervento e sorveglianza da parte degli esseri umani sull'operato degli strumenti di IA;
- la robustezza tecnica e la sicurezza;
- la riservatezza e *governance* dei dati;
- la trasparenza;
- la diversità;
- la non discriminazione e l'equità;
- il benessere sociale e ambientale e l'*accountability*.

Nel 2020 veniva pubblicato il c.d. Libro bianco sull'intelligenza artificiale³⁶ nel quale si rendeva noto quanto affermato nei paragrafi precedenti, ovvero sia che la regolamentazione in materia non può non tenere conto della rapida evoluzione degli strumenti di IA, mettendo sempre al centro i diritti umani, la trasparenza, la responsabilità e tutti i valori fondamentali per l'Unione Europea. Tutto quanto appena espresso è solo parte del processo che ha portato la Commissione a pubblicare, il 21 aprile 2021, una proposta di Regolamento - indirizzata al Parlamento e al Consiglio europeo - che stabilisse regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (Legge sull'intelligenza artificiale) e che sarebbe andata anche a modificare alcuni atti preesistenti in materie analoghe. Si trattava al tempo stesso di un punto di arrivo e di un punto di partenza nella regolamentazione dell'innovazione tecnologica che aveva – ed ha tutt'ora – la volontà di promuoverne l'utilizzo consapevole, lo sviluppo e la competitività, tenendo conto dei rischi e utilizzando, quindi, un approccio già adottato in altri contesti normativi come quelli che hanno portato all'attuazione del c.d. GDPR³⁷.

Venendo alla c.d. Legge sull'Intelligenza artificiale occorre precisare, ancora una volta, che essa mira a supportare la diffusione di detti strumenti nei vari settori dell'economia e non solo, garantendo l'uniformità della tutela degli interessi pubbli-

³⁵ L'intelligenza artificiale per l'Europa, 25 aprile 2018, COM (2018) 237. In questa sede veniva data una definizione all'AI, intesa come *“sistema che mostra un comportamento intelligente analizzando il proprio ambiente e compiendo azioni, con un certo grado di autonomia, per raggiungere specifici obiettivi. I sistemi basati sull'IA possono consistere solo in software che agiscono nel mondo virtuale (per esempio assistenti vocali, software per l'analisi delle immagini, motori di ricerca, sistemi di riconoscimento vocale e facciale); oppure incorporare l'IA in dispositivi hardware (per esempio in robot avanzati, auto a guida autonoma, droni o applicazioni dell'Internet delle cose). Utilizziamo l'IA quotidianamente, per esempio per tradurre le lingue, generare sottotitoli nei video o bloccare lo spam delle email”*.

³⁶ Bruxelles, 19.2.2020 COM(2020) 65 final.

³⁷ Regolamento 2016/679

ci in materia di salute, sicurezza e diritti fondamentali in tutto il territorio dell'Unione Europea. L'approccio adottato è fortemente antropocentrico, per cui garantisce che le tecnologie di IA siano servienti all'attività umana e non sostitutive di essa.

L'ambito di applicazione soggettivo coinvolge l'intera catena di valore dell'IA, dai fornitori ai distributori, indipendentemente dalla collocazione della loro sede sul territorio dell'UE, purché l'output prodotto dal sistema di IA venga utilizzato all'interno del territorio comunitario.

Il Regolamento, peraltro, istituisce un Ufficio per l'IA, responsabile del coordinamento delle autorità nazionali competenti per la sorveglianza sull'attuazione delle nuove norme e l'applicazione di sanzioni amministrative. Gli Stati Membri sono liberi di prevedere ulteriori sanzioni di natura penale per garantire la tutela degli interessi che potrebbero essere lesi da un uso illecito dell'Intelligenza artificiale.

Aspetto fondamentale del Regolamento analizzato è la classificazione che esso fa degli strumenti di IA, effettuata con un approccio *risk based*, in cui la valutazione e limitazione del rischio è realizzata con riferimento ai diritti umani, alla sicurezza nonché chiaramente anche all'economia. I livelli di rischio sono categorizzati in maniera piuttosto semplice, in: rischio inaccettabile; rischio alto; rischio limitato; rischio minimo.

I primi sono assolutamente vietati poiché si tratta di sistemi di IA che hanno – appunto – un rischio per la tutela dei diritti umani e della sicurezza dei cittadini europei, talmente elevato da essere considerato inaccettabile. Di fatti, si tratta di sistemi che utilizzano tecniche di manipolazione, sfruttando la vulnerabilità degli individui nei confronti dei quali sono rivolte. Esse funzionano attribuendo un c.d. *social scoring* ossia un punteggio idoneo a classificare i soggetti in base al loro carattere, alle loro peculiarità, alle loro emozioni. I sistemi di riconoscimento delle emozioni, ad esempio, che adottano proprio questo tipo di approccio sono vietati, a maggior ragione in contesti come scuole o luoghi di lavoro, in cui il loro impiego potrebbe portare ad una grande discriminazione, senza considerare gli enormi *bias* che potrebbe avere. In tutti questi contesti i sistemi di rilevazione biometrica delle persone fisiche sono vietati, ad eccezione dei casi in cui il loro utilizzo serva per il contrasto a specifiche ipotesi di reato.³⁸

Con buone probabilità si riuscirà a comprendere se gli effetti della regolamentazione illustrata brevemente in questa sede siano sufficienti o meno, solo dopo l'emanazione di tutti gli atti secondari (deleghe, regolamenti europei e norme nazio-

³⁸ Allegato III “Sistemi di IA ad alto rischio di cui all'articolo 6, paragrafo 2” all'AI Act

nali) che sono previste nell'AI Act.³⁹

L'intelligenza artificiale può essere posta a supporto dell'implementazione della sostenibilità d'impresa. Ad oggi si sta studiando, ad esempio, l'utilizzo delle *blockchain*⁴⁰ e degli *smart contracts*⁴¹ a sostegno del tracciamento dei dati, necessario ad avere una *supply chain* sostenibile. Alla luce della altissima mole di informazioni da raccogliere, analizzare e validare, solo strumenti come quelli sopracitati possono essere da supporto alle imprese, innanzitutto per aiutarle ad essere *compliant* alla normativa e poi anche per limitare il rischio di errore che vi sarebbe se non ci si affidasse a strumenti matematici e con un più alto grado di precisione come quelli informatici.⁴²

È chiaro che si tratti di strumenti di cui devono essere valutate approfonditamente le potenzialità e anche l'alea ad essi sottesa. Si tratta di dispositivi che esigono una regolamentazione, soprattutto se utilizzati in settori così delicati come quelli della rendicontazione di sostenibilità, delle analisi ESG e della supply chain sostenibile. Le *blockchain* sono uno strumento utilizzato ormai da anni in diversi settori dell'economia e della finanza e il loro impiego anche in ambito societario può essere definito, per questo motivo, addirittura necessario, soprattutto per gestire e registrare informazioni di carattere non finanziario con modalità caratterizzate da certezza giuridica e da una certa celerità.

Aldilà delle *blockchain*, nell'approcciarsi a questa materia si deve partire dal presupposto che numerosi potranno essere - anche nel futuro prossimo - gli strumenti di intelligenza artificiale, più o meno avanzati e dal funzionamento comprensibile per i giuristi, che potranno però essere una grossa spinta per l'avanzamento

³⁹ Cfr. "Distribuzione del rischio e tutela dei diritti nel Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale. Una riflessione critica", in Foro it., 2024, Smorto; "Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale: una prima lettura", in Nuova giur. civ. comm., 4/2024, Petruso – Smorto; "Il nuovo regolamento europeo sull'IA: cosa cerca di fare e cosa fa" di Capacci, Galli, Loreggia e Maroccia

⁴⁰ La *blockchain*, costituisce *species* del più ampio *genus* delle *Distributed Ledger Technologies (DLT)* e non è altro che una catena di blocchi - come si evince dalla traduzione italiana del termine inglese - in cui l'inserimento di dati in apposite chiavi crittografiche asimmetriche avvia un novero di blocchi temporali collegati tra loro attraverso *hash* di validazione. È una modalità di svolgimento di diversi tipi di attività (poiché può essere utilizzato in vari contesti) in maniera sicura e protetta da potenziali attacchi esterni. Cfr. S. Locorotolo, *Diritto e tecnologia tra blockchain e smart contract: vantaggi e criticità nelle prassi commerciali* in Riv. Dir. dell'impresa 3/2022.

⁴¹ "Si tratta di contratti dematerializzati che si eseguono automaticamente, vincolano le parti all'adempimento di obbligazioni previamente concordate all'atto della loro stipula e si avvalgono di un software che assolve a funzioni di ecosistema digitale in cui risiede l'architettura decentralizzata dell'intero contratto informatico." V. S. Locorotolo, *Diritto e tecnologia tra blockchain e smart contract: vantaggi e criticità nelle prassi commerciali* in Riv. Dir. dell'impresa 3/2022.

⁴² Cfr. "L'impatto dell'intelligenza artificiale sulla governance societaria: sostenibilità e creazione di valore nel lungo termine", N. Abriani in Contr. Impr./Europa, 2022, 89 e seguenti; Cfr., "Sostenibilità, supply chain e intelligenza artificiale", M. Callegari in Gruprisprudenza italiana.

e la maggiore precisione delle analisi ESG e delle rendicontazioni di sostenibilità.

Inoltre, occorre rilevare che la stessa tecnologia e intelligenza artificiale deve essere utilizzata in modo socialmente responsabile, il che significa che anche le informazioni sulle modalità di impiego dell'IA faranno parte delle indicazioni non finanziarie da inserire all'interno dei report⁴³, alla luce non solo dell'impatto sui diritti umani che esse hanno e che è di più immediata identificazione, ma anche del loro – non trascurabile – impatto ambientale⁴⁴.

L'importante sarà cercare di affiancare alla rapida innovazione tecnologica una normativa che le sappia stare al passo per evitare, da un lato di far perdere grandi occasioni alle nostre aziende e dall'altro di non riuscire a tutelare i cittadini e gli imprenditori, garantendo loro un'intelligenza artificiale che sia sicura e a proprio supporto.

In questo senso, ad oggi si può sicuramente apprezzare l'impegno dell'Unione Europea nel cercare di creare un giusto bilanciamento fra il mantenimento dei propri principi e valori fondanti e la volontà di essere protagonisti del progresso scientifico e tecnologico.

4. Il Rapporto Draghi sulla competitività

Il Rapporto⁴⁵ di Mario Draghi sulla competitività europea si presta a diventare una pietra miliare, nonché un punto di partenza per l'Europa del presente e del futuro prossimo.

Il Rapporto parte dal presupposto che l'Unione Europea, ormai dall'inizio del XXI secolo registra una crescita del GDP ridotta a causa di un rallentamento della produttività.⁴⁶ Draghi parte dalla premessa che, pur avendo basi adeguate ad essere un'economia altamente competitiva, l'UE registra una crescita ridotta a causa pro-

⁴³ Cfr. *Intelligenza artificiale, governance societaria e responsabilità sociale d'impresa: rischi e opportunità*, G. Schnerider in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2022

⁴⁴ L'impatto ambientale della blockchain è stato analizzato dalla European Environment Agency, *Blockchain and the Environment*, 28.10.2020, disponibile all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/publications/blockchain-and-the-environment>.

⁴⁵ Si tratta di un documento con valenza scientifica la cui redazione è stata richiesta a Mario Draghi da parte della presidentessa della Commissione europea Ursula van der Leyen e dal suo successore Christine Lagarde, pubblicato a settembre 2024 e comprensivo di due parti: la parte A e quella B che analizza più in profondità quanto delineato in maniera – quasi programmatica – nel primo documento.

⁴⁶ Mentre la Cina ha recuperato, in maniera quasi esponenziale, il gap che la separava dagli Stati Uniti, si è aperto un ampio divario nel GDP tra l'UE e gli Stati Uniti.

prio del rallentamento della produttività. La tendenza già in essere è stata, poi, aggravata negli ultimi anni da ulteriori condizioni esogene quali la perdita della Russia quale principale fornitore di energia per i Paesi dell'Unione, l'ombrello di sicurezza fornito dagli USA che – oggi con l'amministrazione Trump sta venendo ancora più repentinamente meno, rispetto a quanto non fosse già stato messo in crisi nei mesi e negli anni passati – e la rapida crescita del commercio mondiale che ha creato problemi a numerose aziende europee. Queste ultime, ad oggi, sono chiamate a combattere contro un minore accesso ai mercati esteri e, al tempo stesso, una maggiore concorrenza.⁴⁷

I punti cardinali del Rapporto in questione, a fronte di questo scenario, sono: aumentare la produttività e rafforzare la sicurezza. Si tratta di un approccio rapido, necessario e sostenibile che è essenziale se si vogliono mantenere i punti di forza del modello socio-economico europeo che ha permesso di coniugare alti livelli di integrazione economica e sviluppo umano, con bassi livelli di disuguaglianza. Le aree di azione delineate da Draghi sono tre:

- agire sul rallentamento della produttività, colmando il c.d. *innovation gap* che c'è con USA e Cina. L'Unione Europea deve puntare proprio sull'innovazione per crescere e l'Intelligenza Artificiale, deve essere sì regolamentata, ma non esclusa, perché essa può e deve essere uno strumento per correggere i fallimenti che nel Vecchio Continente ci sono stati in termini di innovazione e produttività⁴⁸;
- ridurre i prezzi elevati dell'energia,⁴⁹ procedendo contestualmente verso l'ambito decarbonizzazione e ottemperando agli obiettivi di transizione verso un'economia circolare.
- aumentare la sicurezza a fronte di un contesto geopolitico in repentino cambiamento, tenuto soprattutto conto che l'Unione Europea è chiamata ad essere sicura ed autosufficiente non potendo più contare come prima sugli Stati Uniti. Le dipendenze economiche, politiche e in materia di sicurezza sono diventate un punto debole dell'Unione ed è su queste che si deve agire. Egli auspica, nel Rapporto e in numerosissimi ulteriori interventi al Parlamento Europeo, la creazione di una "politica economica estera" e propone un piano per gestire le dipendenze e rafforzare gli investimenti nella difesa.

Per attuare quanto prescritto in maniera programmatica, è necessario un maggior coordinamento fra gli Stati membri, gli strumenti di finanziamento e tra le varie

⁴⁷ Cfr. Documentazione per le Commissioni della Camera dei Deputati - Attività dell'UE "Il rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi"

⁴⁸ solo 4 delle prime 50 aziende tecnologiche al mondo sono europee.

⁴⁹ Le aziende europee devono sostenere costi dell'elettricità che sono circa tre volte superiori rispetto a quelli degli USA.

politiche industriali e fiscali.⁵⁰

Il Rapporto entra nel dettaglio fornendo un vero e proprio programma idoneo a colmare il divario di innovazione e affronta vari temi, fra cui quello relativo alla ricerca e agli investimenti, quello del mercato digitale transatlantico, delle telecomunicazioni e dell'IA. Draghi rileva che la frammentazione del mercato unico e gli ostacoli normativi e giurisdizionali impediscono a molte aziende europee, specie giovani e nel settore digitale, di diventare mature e redditizie, spingendole a cercare finanziamenti da società di *venture capital* statunitensi e fare *scale-up* sul mercato americano.

Il terzo capitolo del rapporto si concentra sulle modalità con cui l'Unione Europea può affrontare il percorso di decarbonizzazione continuando ad avere un'industria competitiva. In questo senso sarà necessario adottare una strategia mista, in grado di combinare diversi strumenti e approcci poiché tutte le politiche devono essere allineate fra loro. Nel rapporto vengono individuate aree prioritarie sulle quali dovranno concentrarsi gli sforzi dell'UE, fra cui, nello specifico, la riduzione dei prezzi dell'energia e la creazione di condizioni paritarie nei settori che devono affrontare obiettivi di decarbonizzazione più rigorosi.

Il quarto capitolo affronta il tema della sicurezza e della riduzione delle dipendenze, negli ultimi tempi più attuale e sentito che mai prima ad ora. In questo senso e senza voler entrare troppo nel dettaglio, si evidenzia che tutte le richieste che si fanno agli stati in tema di incremento di spesa per la creazione di una difesa comune ha un costo che viene però controbilanciato da una maggiore forza, indipendenza, libertà e autonomia decisionale. Il punto centrale è e sarà, a maggior ragione, la cooperazione e la chiarezza fra gli Stati membri i quali dovranno concordare preventivamente spese e priorità. Tutti gli Stati membri diventeranno più sicuri se l'industria europea della difesa sarà in grado di soddisfare nuove richieste e sviluppare nuove tecnologie e se l'UE riuscirà a mantenere un accesso autonomo allo spazio.

Il quinto capitolo è quello che analizza il finanziamento degli investimenti. La sfida è quella di sbloccare gli investimenti, sia pubblici che privati, anche mediante incentivi fiscali e, nonostante ciò avrà inevitabilmente un certo impatto sulle finanze pubbliche, gli aumenti della produttività porteranno a ridurre i costi di bilancio.

Il rapporto invoca la costituzione di una vera e propria Unione dei mercati dei

⁵⁰ Esattamente come avviene già negli USA e in Cina in cui le politiche industriali comprendono strategie che combinano politiche fiscali per incentivare la produzione interna, politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali all'estero e politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento.

capitali (UMC) e chiede la trasformazione dell'ESMA (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) in un'Autorità di regolamentazione unica e comune per tutti i mercati mobiliari dell'UE, simile alla *Securities and Exchange Commission* statunitense. La *governance* e i processi decisionali dell'ESMA andrebbero modificati secondo linee analoghe a quelle del Consiglio direttivo della BCE, distaccandoli il più possibile dagli interessi nazionali degli Stati membri dell'UE.

Il Rapporto richiede la creazione di un pilastro della competitività idoneo a stabilire quali siano le priorità nei confronti delle quali indirizzare i finanziamenti europei. Draghi ha più volte sottolineato l'importanza dirimente e ormai imprescindibile di emettere debito comune.⁵¹ Tutto ciò non farebbe altro che accrescere la sicurezza e la competitività dell'Unione Europea al cospetto, soprattutto, delle altre superpotenze.

Il sesto ed ultimo capitolo analizza la *governance* e gli obiettivi generali sono essenzialmente tre: riorientare il lavoro dell'Unione, accelerare la sua azione e integrazione e semplificare le norme.

Si invita alla redazione di un "Quadro di coordinamento della competitività" che avrebbe ad oggetto tutte le politiche europee rilevanti per le priorità strategiche, con finanziamenti destinati ai Piani d'Azione. Si propone di utilizzare strumenti rinnovati come gli IPCEI⁵² e di creare partenariati pubblico-privati tra la Commissione, Stati membri interessati aziende.

Il Rapporto – al fine di accelerare le azioni dell'Unione - propone di estendere la regola della maggioranza qualificata, per le votazioni del Consiglio, a più settori e di sfruttare strumenti come la cooperazione rafforzata. Si propone anche di migliorare il controllo del principio di sussidiarietà⁵³ da parte dei Parlamenti nazionali, in

⁵¹ Proprio alla luce di quanto accaduto a seguito della pandemia con il *NextGenerationEU*, anche in questo caso, si invitano gli Stati europei a generare debito da utilizzare per finanziare progetti di investimento congiunti in diversi ambiti, come la ricerca e sviluppo, l'intelligenza artificiale, la R&I per la difesa e l'acquisto di materiali militari.

⁵² Gli **IPCEI** (Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo) mirano a sostenere progetti industriali di grande rilevanza strategica per l'Unione Europea. Essi coinvolgono più Stati membri e hanno ad oggetto diversi settori, fra cui ad esempio, le infrastrutture, l'innovazione tecnologica, la ricerca scientifica, la transizione ecologica e altri ambiti che favoriscono la competitività e la crescita dell'UE, in accordo con quelli che sono gli obiettivi e i valori fondanti della medesima. Gli aiuti di Stato, di regola vietati dalle normative europee, possono invece essere rivolti a gli IPCEI perché contribuiscono al benessere collettivo dell'Unione. Questi progetti devono essere approvati dalla Commissione Europea, la quale verifica che essi rispettino i criteri di interesse comune europeo e che abbiano un impatto positivo per più Stati membri.

⁵³ Si ricordi che il principio di sussidiarietà è fondamentale nel diritto dell'Unione Europea e stabilisce che l'UE deve solo quando il suo intervento e la sua regolamentazione sarebbe più efficace rispetto a quella che potrebbe essere effettuata dai singoli Stati membri.

modo da evitare un'attività legislativa eccessiva.⁵⁴

L'ultimo punto di questo sesto capitolo impone una semplificazione della regolamentazione e si raccomanda, in tal senso, di nominare un vicepresidente della Commissione, il quale avrebbe il compito di guidare la riduzione degli obblighi di rendicontazione almeno del 25% e di introdurre un test di competitività per le nuove proposte, misurando l'impatto economico e gli oneri amministrativi.

Di fatto, il Rapporto Draghi cerca in più punti di smuovere gli animi di chi è a capo degli Stati europei, spronando ad una maggiore cooperazione, ad un incremento della spesa comune in diversi settori e ad una sburocratizzazione dell'Unione Europea, per rendere la compartecipazione fra gli stati più accessibile e reale e per incrementare la competitività.

5. Conclusioni

Tutte le tematiche affrontate sin qui sono attuali, urgenti ed estremamente interconnesse l'una con le altre.

Le imprese costituiscono, da sempre, il fulcro dell'economia, garantendo progresso scientifico e tecnologico, creando posti di lavoro e mettendo in circolo il commercio. Per questo motivo è proprio per il loro tramite che si deve realizzare il cambiamento tanto auspicato.

L'Unione Europea ha la possibilità di emergere e di affermare i propri valori, ma per farlo deve innanzitutto difenderli da chi cerca di metterli in discussione e di screditarli.

La democrazia, lo stato di diritto, la tutela dell'ambiente e tutto quanto viene racchiuso all'interno dell'acronimo ESG, è - come si è avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti - parte integrante dei valori e della filosofia dell'Unione Europea, che si è tradotta in una copiosa normativa anche in ambito economico e finanziario. Le Direttive sulla sostenibilità d'impresa, sul *reporting* non finanziario e sulla *due diligence* rivolta in particolare alla catena di fornitura, ma anche la Tassonomia Europea e tutta la normativa posta a tutela del consumatore e dell'utente del web e da ultimo il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale, sono leggi coraggiose, volte ad

⁵⁴ I Parlamenti nazionali hanno realizzato un controllo passivo che ha un carattere eccessivo e, di conseguenza, il Rapporto raccomanda l'avvio di un'indagine a livello europeo, volta ad analizzare le ragioni dell'esercizio "passivo" del controllo del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali affinché si possano adottare azioni volte a limitarlo.

affermare i valori degli Stati del Vecchio Continente.

L'Unione Europea non deve avere paura di osare e, per difendere la democrazia, deve continuare a credere nei principi che hanno ispirato i suoi fondatori e così continuare ad affinare la legislazione a protezione dei cittadini *in primis* ed anche delle imprese. Volendo dare una risposta alle domande poste in apertura del presente contributo, si potrebbe affermare che sicuramente l'intelligenza artificiale potrà e dovrà essere utilizzata a supporto delle analisi ESG e della sostenibilità d'impresa (e non solo). Ma, per approcciarsi a strumenti in continuo cambiamento è necessario essere pronti a mettere in discussione le categorie giuridiche sulle quali si è abituati a ragionare perché, da una parte è evidente che non si possa prescindere da una corretta e puntuale valutazione dei rischi che l'utilizzo di questi strumenti comporta e da una conseguente regolamentazione del loro impiego, dall'altra la normativa non deve essere necessariamente copiosa e ridondante; i processi di regolamentazione devono garantire la certezza del diritto, ma al tempo stesso anche la sua celerità. Sarà solo rimanendo fedeli ai propri valori, cercando di preservare il futuro delle nuove generazioni e creando una cultura della sostenibilità che non sia retorica, ma reale, che l'Europa potrà evitare di essere schiacciata da chi è contrario ai suoi principi.

La sfida dell'Unione Europea e degli Stati che la compongono e che non possono più permettersi di ragionare come monadi, è quella di aumentare la produttività preservando i valori di equità, inclusione, sostenibilità e trasparenza. Altrimenti, come giustamente affermato da Draghi nel suo Rapporto, *“col tempo diventeremo inesorabilmente meno prosperi, meno uguali, meno sicuri e, di conseguenza, meno liberi di scegliere il nostro destino”*.

DATA GOVERNANCE: SPUNTI PER UNA RICOGNIZIONE INTERDISCIPLINARE

Gianluigi Turco

Abstract: Il presente elaborato percorre un sintetico itinerario ricostruttivo della disciplina della data governance intesa come regolamentazione aziendale, giuridica e geopolitica dell'utilizzo dei dati. Partendo dagli elementi essenziali nella prospettiva manageriale e socio-economica del governo dei dati, si riportano questioni oggetto di dibattito in giurisprudenza e dottrina per concludere con l'ottica delle potenze nella dimensione internazionale.

This paper follows a short reconstruction route of the data governance discipline considered as business, legal and geopolitical rules on the data usage. Starting from the essential elements in the management and socio-economic perspective, issues discussed in case law and doctrine are reported ending with the global powers view in the international dimension.

Parole chiave: data governance, data management, data protection, AI system, GDPR, patrimonializzazione del dato, data sovereignty

Sommario: 1. Strategia d'impresa e fondamenta culturali - 2. Prospettive giuridiche - 2.1. Dati personali e AI nel dialogo tra Autorità - 2.2. L'effetto domino della qualificazione del dato personale - 3. Global data governance: il braccio di ferro Stati Uniti-Cina e la pesante eredità europea

1. Strategia d'impresa e fondamenta culturali

C'è una massima dell'usato e abusato¹ Sun Tzu che dice: «Conoscendo gli altri e conoscendo se stessi, in cento battaglie non si correranno rischi; [...] non conoscendo né gli altri né se stessi, si sarà inevitabilmente in pericolo ad ogni scontro»²

¹ Basterà una breve ricerca online per riconoscere volumi che nulla hanno a che fare con la storia del pensiero strategico cinese.

² Sun Tzu, *L'arte della guerra*, Newton Compton Editori, Roma, 2013.

Parafrasando nel contesto aziendale³, la richiamata citazione potrebbe riferirsi ad una delle priorità con cui si confrontano dirigenti e collaboratori nel settore privato: la conoscenza degli *asset* aziendali. Difatti, visionando gli standard ISO⁴, si nota un tema ricorrente: *identify*. L'applicazione pratica di detto termine conduce ad interpretarlo non solamente nell'accezione letterale di identificare, ma secondo quella contestuale di "censire". Epicentro concettuale di una strategia le cui onde si dipanano sino alla superficie dell'operatività aziendale quotidiana. L'impresa, per creare valore, ha bisogno di conoscere e registrare le risorse che, se correttamente impiegate, permettono di ottenere un vantaggio.

Dunque, al netto della sempreverde attualità del socratico «so di non sapere», la questione che emerge ai fini della presente analisi è che l'esigenza di avere la piena visibilità di elementi e circostanze aziendali sfruttabili si estende anche alle risorse protagoniste dello scenario socio-economico mondiale contemporaneo: i dati. Sulla scorta di questa osservazione, è possibile fare alcuni verosimili esempi: il portale di vendita *online* necessita di essere appositamente configurato per la raccolta dei dati utili alla vendita di prodotti e servizi; i tecnici dei dipartimenti informatici devono poter accedere alle versioni dei dati più attuali e aggiornate; i dipartimenti di amministrazione e produzione richiedono dati chiaramente e velocemente visualizzabili al fine di prendere decisioni. Per quanto semplici, in tutti questi casi, in mancanza di una visibilità diffusa e granulare sui dati e i rispettivi flussi, l'azienda "rischierà" di esporsi a criticità. Non è un caso, infatti, che vi sia un'altra chiave di lettura dei processi aziendali tra quelle rinvenibili negli standard ISO: *risk*. Dell'approccio basato sul rischio si è detto molto, anche in ambito prettamente giuridico⁵. Qui è sufficiente ricordare⁶ che, individuato e analizzato un rischio tra quelli riguardanti l'azienda oggetto di attenzione, sarà necessario adottare una serie di misure di sicurezza ai fini della mitigazione del medesimo rischio. Questi processi, che richiedono competenze di varia natura e gerarchia aziendale, riguardano inevitabilmente anche i dati. In quanto *asset* aziendali, ossia elementi idonei alla creazione di valore, sono sottoposti a rischi di varie tipologie e necessitano di essere sottoposti a misure tecniche e organizzative⁷ adeguate alla gestione e mitigazione del rischio.

³ Accoglieremo in questo elaborato la prassi del linguaggio *business* di utilizzare i termini "azienda" e "impresa" come sinonimi, discostandoci dalle definizioni giuridiche ricavabili dall'art. 2555.: «L'azienda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa» e 2082 c.c.: «È imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi».

⁴ Per una raccolta e commento di alcuni tra i più diffusi standard ISO, cfr. H. Kohl, *Standards for Management Systems*, Springer, 2020.

⁵ Tra gli esempi più lampanti e noti, l'adozione da parte del legislatore europeo del *risk based approach* in materia di protezione dei dati personali con il Reg. (UE) 2016/679, cfr. G. Comandè e G. Malgieri, *Guida al trattamento e alla sicurezza dei dati personali*, Gruppo24Ore, II ed., Milano, 2019.

⁶ Con uno sforzo di estrema semplificazione imposto dai confini delle tematiche in esame.

⁷ Mutuando il sintagma dall'art. 25 e 32 Reg. (UE) 2016/679.

Se dunque, ai fini di una efficace ed efficiente gestione dell'azienda, è necessario identificare e gestire i dati e i loro flussi endo ed eso aziendali e se è inoltre necessario individuare e affrontare i rischi che dalla detenzione ed elaborazione dei medesimi dati gravano sull'azienda, allora risulta necessario istituire e rendere operativo un sistema di governo dei dati, *data governance*. Merita notare che la predetta locuzione non si riferisce genericamente alla gestione dei dati, *data management*, ma, tramite la parola "governo", riporta al significato di tenere il timone della nave⁸ (dal greco *kubernao* e dal latino *gubernum*) quindi, metaforicamente, di indicare il percorso, dare la direzione, guidare. Per *data governance* potrebbe quindi intendersi un insieme di persone e attività destinate alla creazione, attuazione e controllo delle regole aziendali sui dati. L'utilizzo del condizionale non è casuale. La definizione qui delineata è la ricerca di una sintesi tra le diverse proposte perimetranti la eterogenea e plurale natura della *data governance*. Mancando, infatti, una definizione normativa, risulta necessario rivolgersi non soltanto alle regole tecniche (come i già citati standard ISO) e agli studi accademici in ambito economico-manageriale⁹ ma anche alle specifiche e particolari prassi adottate dalle singole imprese in cui si opera.

Il panorama, dunque, è ampio. La visione, però, non deve spaventare. Alla luce dei plurali contributi teorico-pratici menzionati, è possibile aggiungere alla definizione di *data governance* proposta sopra una serie di prassi da adattare ai singoli contesti. Iniziamo da una breve premessa. Uno studio del 2016¹⁰ ha analizzato un campione di letteratura scientifica in ambito *data governance* al fine di individuare le tematiche ricorrenti. Partendo da una ricostruzione degli studi in proposito¹¹ e proseguendo con l'illustrazione del metodo di analisi, i ricercatori giungono ad individuare tre azioni principali: definire, *define*; eseguire/implementare, *implement*; controllare, *monitor*. Nell'ambito di queste azioni, otto macro aree di *governance* sono maggiormente presenti: 1) *data roles and responsibilities*, 2) *data policies*, 3) *data processes and procedures*, 4) *data standards*, 5) *data strategy*, 6) *data technologies*, 7) *data guidelines*, and 8) *data requirements*. Queste rilevazioni confermano che la definizione di *data governance* riguarda l'assegnazione delle decisioni in merito a «*rights and duties for handling data in an organisation*»¹². Le otto macro aree elencate sono dunque corollario di un principio generale della *data governance*: l'implementazione delle regole per l'utilizzo dei dati in un ente, sia sotto un profilo organizzativo (dove campeggia il tema attinente a ruoli e responsabilità) sia sotto

⁸ E. Lombardi Vallauri, *Sulla Governance*, www.accademiadellacrusca.it/, ultimo accesso: 04 gennaio 2025.

⁹ Di cui si menzioneranno specifici esempi nel proseguo della presente relazione.

¹⁰ I. Alhassan, D. Sammon & M. Daly (2016) *Data governance activities: an analysis of the literature*, *Journal of Decision Systems*, 25:sup1, 64-75, DOI: 10.1080/12460125.2016.1187397

¹¹ Di cui si ripropone, in particolare, l'evidenza di uno degli assunti di base della data governance: «*The main driver for data governance is considering data as an asset of the firm* (Panian, 2010)», ID, p. 65.

¹² ID, p.72.

quello tecnico (in particolare riferendosi alle tecnologie dei dati).

È nell'ambito della dicotomia organizzativo/tecnico e dei diversi equilibri (mutevoli e da valutare rispetto al concreto assetto organizzativo aziendale) di queste dimensioni che un concreto sistema di *data governance* può essere ideato e attuato, sempre alla luce dell'esigenza di porre le regole e i ruoli. Questa impostazione ricostruttiva sembra il *file rouge* che lega altri autorevoli studi di matrice accademica e professionale¹³ che, tra le altre, pongono l'attenzione sulle seguenti categorie operative:

- *Data principles/Data program*: individuazione dei rischi (ad esempio, in base alla gravità del probabile impatto), definizione di regole (*policy*, procedure, standard) e di ruoli (*data business owner*, *data steward*, *data consumer*, ecc.)
- *Data life cycle*: individuazione dei dati detenuti, dei relativi flussi e tecnologie e dei periodi di conservazione dei dati
- *Data oversight*: attuazione di controlli preventivi (ad esempio, tramite appositi *committee*) o successivi (*audit*) all'utilizzo dei dati
- *Data quality*: definizione dei requisiti di accuratezza, completezza e attualità dei dati
- *Metadata management*: definizione delle informazioni sui dati e implementazione di un sistema di catalogazione
- *Data access*: assegnazione delle autorizzazioni di accesso ai dati

Il tutto, in coordinamento con che le ulteriori funzioni aziendali competenti¹⁴, tra cui *legal*, *procurement*, *IT architecture*, *cybersec*, ecc.

Abbiamo dunque tracciato le premesse e un brevissimo percorso ricostruttivo dei sistemi di *data governance*. Merita ricordare, però, che sin qui è stata adottata l'ottica dell'operatore aziendale o del giurista. Il tema *data governance*, in realtà, non è confinato a questi teatri operativi ma si estende ai diversi scenari delle scienze sociali. Un esempio su tutti, l'adozione, nel contesto accademico, dell'unità sintattica *social data governance*¹⁵. Detta categoria si riferisce allo studio dell'utilizzo dei dati sociali ossia dati, aggregati o granulari, riguardanti settori della società civile trattati nell'ambito di iniziative di *governance* pubblica o privata. Rappresentativo di questa branca di ricerca è uno studio del 2022¹⁶ sull'adozione delle *app* di *contact-*

¹³ Tra cui, cfr. R. Mahanti, *Data Governance and Data Management. Contextualizing Data Governance Drivers, Technologies and Tools*, Springer, 2021; Enderson (a cura di), *DAMA – DMBOK. Data Management Body of Knowledge*, Technics Publications, II ed., Basking Ridge, 2017.

¹⁴ Cfr. V. Khatri and C. V. Brown, *Designing Data Governance*, *Communications of the ACM*, vol. 53, no.1, DOI: 10.1145/1629175.162910.

¹⁵ J. Liu and J. Wang, *Social data governance: From reflective practices to comparative synthesis*, *Big Data & Society*, July–December: 1–5, 2022, sagepub.com/journals DOI: 10.1177/20539517221139786.

¹⁶ J. Liu, *Social data governance: Towards a definition and model*, *Big Data & Society*, July–December:

tracing durante la pandemia di Covid-19 in alcuni paesi del mondo suddivisi secondo quattro quadranti ideologico-culturali: individualismo, comunitarismo, liberismo, autoritarismo. Dalle ricerche emergono diversità culturali che hanno impattato sulla strategia e sulla gestione della pandemia da parte dei singoli stati. In Korea del Sud, ad esempio, risulta adottato un approccio integrativo tra controllo pubblico e coinvolgimento dei privati: le *app* di *contract-tracing* sviluppate dal comparto privato erano ampiamente adottate dapprima che fosse resa disponibile l'applicazione governativa; inoltre, il governo ha reso pubblici alcuni dati epidemiologici promuovendone l'utilizzo da parte di privati e aziende al fine di sviluppare migliori app di tracciamento¹⁷ In Norvegia, invece, una narrazione comunitarista basata sul «*dugnad*» (ossia l'antica cultura norrena a sfondo altruistico con scopo di benessere collettivo) non ha evitato che l'*app* di *contact-tracing* statale fosse sottoposta alle critiche dei cittadini e dell'Autorità di protezione dati personali norvegese e a giungere al ritiro dell'*app* per motivi di *privacy* e *security*¹⁸.

Gli studi “sociali” di *data governance* si intrecciano, dunque, con le analisi di politica, politica del diritto, economia. Non a caso, la comunità scientifica si interroga sui correnti e futuri modelli di *data governance* nell'ambito della *platform society* e sulla capacità dei predetti modelli di creare valore per le *big tech*, per i soggetti pubblici e i privati. *Data sharing pools*, *data cooperatives*, *Public data trusts*¹⁹ sono gli attori di una società “datificata” in cui nuove e vecchie sfide del diritto e dell'economia si intersecano: dati come beni comuni o dati come *commodities*, *trust* e rapporti fiduciari di *data handling*, *contracts* per definire le modalità e meccanismi di *data sharing*²⁰.

C'è un tema, dunque, nascosto sul fondale del *mare magnum* delle grandi narrazioni ideologico-commerciali del mondo *tech* che le scienze sociologiche, giuridiche ed economiche hanno il pregio di far emergere e porre al centro della discussione. Come osservano acutamente Cristina Alaimo e Jannis Kallinikos²¹ è sempre necessario ricordare che i dati non sono un portato a-storico al di fuori dello spazio e del tempo.

I dati sono artefatti socio-culturali generati secondo specifiche precondizioni e

1–14, 2022 sagepub.com/journals DOI: 10.1177/20539517221111352.

¹⁷ ID, *Social data governance: Towards a definition and model*, cit., p.8.

¹⁸ ID, *Social data governance: Towards a definition and model*, cit., p.8.

¹⁹ M. Micheli, M. Ponti, M. Caglia and A. Berti Suman, *Emerging models of data governance in the age of datafication*, *Big Data & Society*, July–December: 1–15, sagepub.com/journals DOI: 10.1177/2053951720948087.

²⁰ Vedasi nota 24.

²¹ C. Alaimo and J. Kallinikos, *Data rules Reinventing the market economy*, The Mit Press, Cambridge, 2024.

vincoli socio-tecnologici, sono il risultato di processi sociali complessi condizionati da prassi e assunti culturali, istituzionali, organizzativi. Pertanto, i dati possono essere considerati entità «agnostiche», perché adottabili per una moltitudine di contesti, tecnologie, tematiche. Ma difficilmente possono ritenersi «neutrali»²², poiché intrisi delle preferenze, dei gusti, dei saperi e delle prassi degli esseri umani che nei diversi contesti li creano, li usano e li interpretano. È questa, forse, la consapevolezza primaria di cui una *data governance* all'altezza delle sfide dei dati è chiamata a fare tesoro.

2. Prospettive giuridiche

2.1 Dati personali e AI nel dialogo tra Autorità

Tra le risposte con cui la società tenta di rispondere alle grandi sfide dei dati, c'è quella giuridica, ulteriore faccia del prisma di una *data governance* intesa in senso ampio. Il legislatore, riducendo l'ottica a quello europeo, ha pianificato ed emanato una serie di atti normativi che si coordinano con il General Data Protection Regulation e l'AI Act²³, tra cui il Regolamento 2018/1807 sui dati non personali, la Direttiva 2019/1024 sugli Open Data, il Data Act e il Data Governance Act dei quali è impossibile scandagliare i dettagli con la presente analisi²⁴. Possiamo invece soffermarci su alcune questioni che il *corpus* normativo europeo in vigore lascia aperte.

In primis, merita di essere menzionato il tema del trattamento dei dati personali tramite sistemi di intelligenza artificiale, in particolare, nell'ambito dei c.d. *large*

²² ID, p. 55.

²³ Insieme normativo fin troppo corposo e macchinoso a giudizio di alcuni osservatori economici accomunati dal motto: «L'America innova, la Cina replica, l'Europa regola». Cfr., in tema di AI act e oltre, Arcangelo Rociola, «Patetico il ruolo dell'Europa sull'AI. Così diventerà una colonia di Usa e Cina». *Intervista ad Alec Ross*, in *La Repubblica*, www.larepubblica.it, 27 febbraio 2024, ultimo accesso: 10 marzo 2025.

²⁴ Osta ad un adeguato approfondimento, l'accezione di governo del dato intesa dalle menzionate normative ed in particolare dal Data Governance Act, prevalentemente quale regolazione dei processi socio-economici di *data sharing* e *data-reuse*, cui meriterebbe autonoma trattazione. Si permetta solo di ricordare che il Regolamento 2022/868, entrato in vigore il 23 giugno 2022 e divenuto pienamente applicabile dal 24 settembre 2023, prevede misure di proceduralizzazione delle attività di scambio di dati tra pubbliche amministrazioni, imprese e utenti privati. Si segnala inoltre, tra gli aspetti più rilevanti, i nuovi soggetti che l'atto menzionato disciplina, in particolare, i *data intermediaries*. Dedicati alla gestione della condivisione di dati verso terzi, possono addebitare costi per l'attività svolta che non può comprendere l'utilizzo diretto dei dati per profitti (vendendoli o sviluppando prodotti e servizi). Gli intermediari di dati devono inoltre garantire il rispetto di requisiti in materia di neutralità e conflitto di interesse. Ulteriori nuovi attori cui fa riferimento il Data Governance Act sono i soggetti attivi nell'ambito del *data altruism*, utenti o aziende che consentono alla condivisione dei propri dati ai fini di utilizzo per scopi di interesse generale. Sono anch'essi sottoposti a obblighi di trasparenza e possono registrarsi nel registro pubblico delle organizzazioni di altruismo dei dati.

language model. L'argomento desta interesse per la sua attualità e per i plurali interventi pronunciati dalle autorità di controllo²⁵. Qui confronteremo alcune rilevazioni dell'Autorità in materia di protezione dati e libertà di informazione di Amburgo con la posizione del Comitato Europeo per la protezione dei dati personali.

Il 15 luglio 2024 l'Authority tedesca ha pubblicato un *discussion paper* in materia di trattamento di dati personali tramite LLM in cui ha osservato che detta tecnologia non memorizza dati personali²⁶. L'Hamburg Commissioner ha provveduto alla ricostruzione della tecnica informatica con cui i dati sono elaborati dal modello in esame, la c.d. tokenizzazione. Un testo elaborato in ingresso dal sistema non è memorizzato nella sua interezza poiché subisce una divisione in piccole unità lessicali («*chunk*») che non hanno, in sé considerate, autonome capacità semantiche (p.3)²⁷; alle predette unità è quindi assegnato un valore numerico e il sistema informatico riproduce un testo in uscita in base alle correlazione probabilistiche tra le unità lessicali («*embeddings*»). Il processo, dunque, appare caratterizzato dall'elaborazione di informazioni carenti di diretta capacità identificativa (p.6)²⁸. L'approccio ricognitivo della citata Autorità è caratterizzato da una metodologia analitica che scompone le diverse fasi del trattamento (*tokenization, embedding, etc.*) soffermandosi sull'effettivo patrimonio informativo dell'LLM ossia l'insieme di correlazioni matematiche che permettono il relazionarsi delle singole unità linguistico-numeriche apprese. Seguendo dunque un'ottica *statica* di analisi delle fasi del processo di elaborazione dati, il LLM non conserva dati personali pertanto «*potentially unlawful processing of personal data during the training of a model does not affect the legality of using said model*»²⁹.

Non del tutto sovrapponibili, nel merito e nel metodo, sembrano gli esiti dell'Opinion 28/2024 dello European Data Protection Board, coerenti con un approccio orientato maggiormente ad una ricostruzione *dinamica* del processo in esame. Il provvedimento è stato emanato il 18 dicembre 2024 in risposta alla richie-

²⁵ Tra cui, Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *AI system development: CNIL's recommendations to comply with the GDPR*, www.cnil.fr, 7 giugno 2024, ultimo accesso: 27 gennaio 2025; Agencia Española de Protección de Datos, *GDPR compliance of processings that embed Artificial Intelligence. An introduction*, www.aedp.es, febbraio 2020, ultimo accesso: 27 gennaio 2025; European Data Protection Supervisor, *Generative AI and the EUDPR. First EDPS Orientations for ensuring data protection compliance when using Generative AI systems*, www.edps.europa.eu, 03 giugno 2024, ultimo accesso: 27 gennaio 2025.

²⁶ Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, *Hamburg Theses on Personal Data in Large Language Models*, www.datenschutz-hamburg.de, 15 luglio 2024, ultimo accesso: 21 gennaio 2025.

²⁷ Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Discussion Paper: Large Language Models and Personal Data, 15 luglio 2024, p. 3.

²⁸ Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Discussion Paper: Large Language Models and Personal Data, 15 luglio 2024, p. 6.

²⁹ Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Discussion Paper: Large Language Models and Personal Data, 15 luglio 2024, p. 8.

sta del 4 settembre 2024 dell'Irish supervisory authority che ha posto, tra gli altri, il problema di definire o meno un modello di AI quale strumento che non tratta dati personali³⁰. Premesso che con il parere in esame, ricorda il Comitato Europeo, è inteso fornire un quadro giuridico di riferimento alle Autorità degli Stati membri, l'Opinion richiama l'AI act al fine di una ricostruzione ermeneutica della definizione di modello di AI, quest'ultimo rientrando nella più ampia categoria di sistema di AI. L'AI model, infatti, costituisce la componente algoritmica dell'*AI system* dedicata all'apprendimento delle associazioni tra dati in input e dati in output tramite pesi matematici (*parameters*)³¹. L'oggetto attenzionato dall'EDPB, dunque, parrebbe il medesimo di quello considerato dall'Hamburg Commissioner. Il Comitato prosegue la sua disamina integrando all'analisi analitica delle fasi di funzionamento dell'AI model un approccio *funzionale*. Scopo del modello, ricorda l'Autorità, è fare inferenze e qualora le inferenze riguardino persone fisiche, il modello di AI «*includerà*»³² dati concernenti persone fisiche identificate o identificabili. Infatti, le informazioni in input (es.: *dataset*), comprensive se del caso anche di dati personali, possono rimanere «assorbite» nel modello tramite rappresentazioni matematiche. Dette informazioni, dunque, per quanto codificate in un formato leggibile solo dal sistema e che non permette di metterle in diretta relazione con la persona fisica, possono essere riprodotte in output tramite l'interrogazione del medesimo sistema (*querying*) che risponderà alla luce dei parametri che rappresentano relazioni probabilistiche dei dati³³. Risulta quindi necessaria una valutazione caso per caso del rischio di identificazione della persona fisica tramite utilizzo del sistema di AI³⁴.

Se, dunque, una ricostruzione statica dei singoli passaggi del processo di trattamento dati tramite modello di AI permette di osservare fasi di non immediata identificabilità della persona, esito del ragionamento dell'Hamburg Commissioner, un'ottica dinamica dell'insieme di attività di trattamento, come adottata dall'EDPB, impone di porre l'accento sulle fasi finali dell'elaborazione dati alla luce di un patrimonio informativo precedentemente codificato e, quindi, successivamente decodificabile³⁵.

Per citare una casistica attinente alle valutazioni sin qui esposte, si segnala il provvedimento del 27 novembre 2024 del Garante per la protezione dei dati perso-

³⁰ European Data Protection Board, Opinion 28/2024 on certain data protection aspects related to the processing of personal data in the context of AI models, 18 Dicembre 2024, p.7.

³¹ European Data Protection Board, Opinion 28/2024, p. 12 – 13.

³² European Data Protection Board, Opinion 28/2024, p.13.

³³ European Data Protection Board, Opinion 28/2024, p. 14-15.

³⁴ European Data Protection Board, Opinion 28/2024, p. 16.

³⁵ Farebbe eco a questa riflessione un confronto con gli strumenti di pseudonimizzazione ma il tema necessiterebbe di apposita trattazione.

nali³⁶. L'Authority italiana sembra essere maggiormente orientata all'impiego dello strumentario ricognitivo ed ermeneutico utilizzato dall'EDPB. Il Garante ha appreso, tramite comunicato stampa del gruppo editoriale italiano GEDI, della sottoscrizione di un accordo con OpenAI. Scopo dell'accordo è offrire notizie affidabili secondo standard professionali agli utenti che utilizzano la piattaforma del provider statunitense. Il tema, tra gli altri sollevati dall'Autorità e che interessa ai nostri fini, è quello della rilevazione di una insufficiente chiarezza nell'analisi della base giuridica del trattamento di «*addestramento*» del sistema di AI tramite i dati personali compresi nei contenuti giornalistici. Il Garante in particolare ha segnalato che «*gli individui i cui dati personali, comuni e particolari, contenuti negli archivi e negli articoli che saranno oggetto di comunicazione ad OpenAI, non possono ragionevolmente aspettarsi siffatta comunicazione e che il paragrafo integrativo delle informative privacy [...] prodotto da GEDI non appare sufficiente a considerare compiuto l'obbligo di trasparenza di cui agli art. 13 e 14 del Regolamento*»³⁷. Già da questi brevissimi rilievi sembra possibile osservare che le premesse metodologiche ricostruttive della fattispecie in esame, implicite alle considerazioni comunicate dal Garante, siano rinvenibili nell'approccio di analisi dell'EDPB orientato alla valutazione del rischio di identificazione nel contesto del complessivo funzionamento dell'AI system.

2.2 L'effetto domino della qualificazione del dato personale

Un ulteriore tema che merita di essere menzionato nell'ambito della *governance* legale del dato è quello riguardante la qualificazione economico-giuridica dei dati personali. Di particolare interesse può risultare il percorso argomentativo della giurisprudenza amministrativa, recentemente espressasi in proposito, e le conseguenze verso cui può condurre.

La questione si è fatta strada anche nel dibattito pubblico³⁸ e trova un suo primo sviluppo con la sentenza 29 marzo 2021, n. 2631 del Consiglio di Stato. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sanzionava Facebook Inc. e Facebook Ireland Limited per pratiche commerciali scorrette³⁹. La contestazione oggetto della nostra attenzione è quella relativa alla carenza informativa nei confronti dei consumatori non edotti dell'«*intento commerciale*» e «*delle finalità remunerative*» sottese alla fornitura del servizio e così indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso. Il TAR Lazio non accoglieva le doglianze dei

³⁶ Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento del 27 novembre 2024 [10077129]

³⁷ Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento menzionato *supra*, nota 36.

³⁸ Cfr. A. Longo, *Social network, Consiglio di Stato bacchetta Facebook: "Non è gratis: chi si iscrive paga fornendo i suoi dati personali"*, in *La Repubblica*, 31 marzo 2021, www.repubblica.it, ultimo accesso: 22 gennaio 2025; F. Chiesa, *Facebook, la sentenza del Consiglio di Stato: non potrà dichiararsi gratuito*, in *Corriere della Sera*, 2 aprile 2021, www.corriere.it, ultimo accesso: 22 gennaio 2025.

³⁹ AGCM, Provvedimento 29 novembre 2018, 27432.

ricorrenti provider⁴⁰ riguardanti la pratica censurata pertanto le società proponevano appello al giudice di Palazzo Spada. Adducevano, tra le diverse argomentazioni, che il dato personale, in mancanza di un'operazione comprendente un corrispettivo patrimoniale (ad esempio: accesso ad un servizio contro pagamento di denaro) e in quanto bene *extra commercium* (ossia bene non commerciabile poiché oggetto di tutele attinenti i diritti fondamentali) non poteva considerarsi esso stesso «*corrispettivo*» e tanto meno poteva essere sottoposto ad attività economicamente valutabile⁴¹.

Il Consiglio di Stato non si dilungava sullo spinoso sentiero della categorizzazione dogmatica del dato personale⁴² ma poneva l'accento su un tema, a cavallo tra il diritto e l'economia, di matrice consumeristica: lo *sfruttamento* del dato personale a fini commerciali. Questa sembra essere la bussola che ha orientato la direzione argomentativa dell'organo giudicante e che troviamo ripercorsa anche nella sentenza n. 9614/2024⁴³.

Con deliberazione n. 29888 del 9 novembre 2021, l'AGCM sanzionava Apple Distribution Limited, anche in questo caso (e limitandoci alle contestazioni di nostro interesse), per carenze informative in merito alla raccolta dei dati dell'utente a fini commerciali. In particolare, tramite la creazione dell'ID Apple, l'omonima società avrebbe ottenuto dati personali e di utilizzo dei servizi per l'utilizzo commerciale non informando gli utenti. Apple impugnava avanti al TAR Lazio che accoglieva il ricorso⁴⁴ non ritenendo sussistente lo sfruttamento commerciale dei dati in questione poiché lo sfruttamento effettivo del dato sarebbe avvenuto solo al momento dell'acquisto di un prodotto o servizio Apple o tramite la vendita di pubblicità. AGCM e Apple ricorrevano in appello, rispettivamente in via principale e incidentale, avverso la pronuncia del giudice di prima istanza. L'Autorità ribadiva che per decisione commerciale, ai sensi della normativa in materia di diritto del consumatore⁴⁵, doveva intendersi l'acquisto verso corrispettivo come pure la decisione di fornire dati personali e di navigazione poiché questi ultimi costituivano «*valore im-*

⁴⁰ TAR Lazio, Roma, sez. I, sent. 10 gennaio, n.260, in *EIUS*, www.eius.it, ultimo accesso: 11 marzo 2025.

⁴¹ Per un resoconto complessivo dell'iter processuale, cfr. A. Fonsi, *Commercio dei dati e tutela del consumatore: il Consiglio di Stato rigetta il ricorso di Facebook su una sanzione dell'AGCM*, in *MediaLaws*, www.medialaws.it, 20 aprile 2021, ultimo accesso: 22 gennaio 2025.

⁴² Cfr. Valentina Pagnanelli, *Una "valutazione d'impatto" della privacy sulle big tech. Riflessioni a margine della sentenza n. 2631/2021 della sesta sezione del Consiglio di Stato*, in E. Cremona, F. Laviola, V. Pagnanelli (a cura di), *Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 3 ss. che, riprendendo la sentenza in esame e contributi di autorevole dottrina, pone al centro dell'attenzione l'attività di trattamento del dato piuttosto che il dato in sé considerato.

⁴³ Cons. di Stato, sez. VI, sent. 2 dicembre 2024, n. 9614, in *dirittifondamentali.it*, www.dirittifondamentali.it, ultimo accesso: 11 marzo 2025.

⁴⁴ TAR Lazio, Roma, sez. I, sent. 18 novembre 2022, n. 15317

⁴⁵ Tra cui, in particolare, il D. L.vo n. 6 settembre 2005, n. 206.

*materiale suscettibile di autonoma valutazione economica*⁴⁶. Difatti, l'accesso alla piattaforma veniva concesso solo ad avvenuta cessione dei dati personali, prima di atti d'acquisto a titolo oneroso. Dall'altro lato, Apple contestava la natura commerciale della decisione dell'utente di conferire dati personali al provider poiché i dati per la creazione dell'Apple ID non sarebbero stati utilizzati per finalità commerciali ma al solo fine di fornire un servizio, caso di esplicita deroga dell'applicazione della normativa consumeristica esplicitamente disciplinato dall'art. 135 octies della Direttiva UE/2009/770⁴⁷. L'esame delle tesi qui sinteticamente riportate conduceva il Consiglio di Stato ad una preliminare ricostruzione del fatto storico: Apple acquisiva dati personali utilizzabili ai fini di invio di mail promozionali e personalizzazione di notifiche push e annunci pubblicitari personalizzati. Da questa attività di profilazione e promozione ricavava utilità in termini di commissioni o costi fissi di vendita tramite le sue piattaforme. Queste erano le finalità commerciali e il «*valore monetario estraibile*»⁴⁸ di cui il consumatore non veniva messo a conoscenza.

Affrontata, dunque, la questione della mancata informativa restava da chiarire se la condotta di Apple, in mancanza di una vendita di dati verso terzi ma in presenza di un utilizzo di dati che migliorava i servizi delle piattaforme accrescendo le possibilità di ottenere compensi, configurasse una utilizzazione a fini commerciali. La premessa dei giudici alla risoluzione del problema è l'aspetto più significativo ai fini della presente analisi. Il Consiglio di Stato, infatti, ha affermato che, anche in assenza di una cessione e di un conseguente profitto, i dati hanno un «*valore intrinseco*»⁴⁹ poiché sono idonei all'identificazione di persone fisiche e detto valore è indipendente «*dal valore ritraibile a seguito di una contrattazione di mercato*». Pertanto, la «*patrimonializzazione*» dei dati, ossia il loro sfruttamento economico, ne aumenta il valore intrinseco, anche alla luce di uno sfruttamento economico lecito. La Corte, dunque, ha applicato la medesima logica argomentativo-ermeneutica adottata nella già citata sentenza n. 2631 del 2021 e ha collocato un ulteriore tassello del puzzle affrontando la questione della natura commerciale della scelta del consumatore di conferire dati personali. Ai fini della rilevazione della natura "commerciale" di detta scelta, la disciplina di tutela del consumatore non implica necessariamente un profitto o un prezzo immediato, ma è correlata all'intrinseco valore del «*prodotto*». Per prodotto, ai sensi del codice del consumo, si intende qualsiasi bene o servizio compresi i servizi digitali e il contenuto digitale, perciò, anche «*i dati personali degli utenti-consumatori, in virtù del valore intrinseco che essi possiedono, possono essere considerati "prodotto"*». L'esito della riflessione del Giudice amministrativo apre a riflessioni di ampissima portata ma, in questa sede, basti considerare, oltre che la

⁴⁶ Cons. Stato, sez. VI, sent. 2 dicembre 2024, n. 9614, par. 9.1.

⁴⁷ Cons. Stato, n. 9614/2024, par. 10.3.

⁴⁸ Espressione adottata dall'AGCM e ripresa dal Consiglio di Stato al par. 11.1.1 della sentenza in esame.

⁴⁹ Cons. Stato, n. 9614/2024, par.11.2.2.

densità e la complessità della logica argomentativa, le potenzialità deflagranti della qualificazione giuridico-economica cui è giunto il Consiglio di Stato nel contesto della *governance* aziendale del dato. Un esempio su tutti, l'applicazione della sopra descritta qualificazione del dato in ambito fiscale. Autorevoli osservatori⁵⁰ non hanno mancato di commentare la notizia⁵¹ dell'avviso di conclusione di indagini preliminari notificato a Meta Platforms Ireland Limited dalla Procura di Milano che contesta omessa dichiarazione di oltre 3,9 miliardi di euro tra gli anni 2015 e 2021 e Iva evasa per 887 milioni di euro. L'ottica della Procura segue la logica del Consiglio di Stato: il gruppo Meta acquisirebbe dati personali a scopi commerciali per consentire agli utenti l'utilizzo dei servizi digitali. Da qui, un ulteriore passaggio evolutivo della ricostruzione a fondamento delle rilevazioni tributaristiche: la natura *permutativa* delle operazioni in esame e la conseguente assoggettabilità delle medesime operazioni ai regimi Iva.

3. Global data governance: il braccio di ferro Stati Uniti-Cina e la pesante eredità europea

Nel governo dei dati si incrociano dunque prospettive diverse: esigenze aziendali, contesti socio-culturali, requisiti normativi. Un ulteriore scenario necessita di essere aggiunto: i rapporti fra potenze nazionali. «Studi la storia, studi la storia. Tutti i segreti dell'arte di governare si trovano nella storia.» Questo è il consiglio che riceveva uno studente americano nel 1953 da forse la più importante personalità del ventesimo secolo, Winston Churchill⁵²⁵³. Il suggerimento risulta estremamente

⁵⁰ Tra cui, in fase di apertura delle indagini, A. Monti, *Meta e Iva: è ora di decidere se i dati personali sono o no un bene economico*, in *La Repubblica*, www.repubblica.it, 07 marzo 2023, ultimo accesso: 26 gennaio 2025. Inoltre, v. l'intervista rilasciata dal Componente del Garante per la protezione dei dati personali, G. Scorza, ad A. Rociola, *I nostri dati hanno un valore economico, quindi sono tassabili?* In *La Stampa*, 17 dicembre 2024, www.garanteprivacy.it, ultimo accesso: 26 gennaio 2025.

⁵¹ *Meta, Procura di Milano contesta evasione Iva per 887 milioni. Indagati i rappresentanti legali. L'azienda: collaboriamo*, in *Il Sole 24 Ore*, www.ilsole24ore.com, 9 dicembre 2024, ultimo accesso: 26 gennaio 2025.

⁵² Questo elaborato è dedicato alla memoria del Primo Ministro inglese, sir Winston Leonard Spencer Churchill, in onore del 150° anniversario della sua nascita celebrato nel 2024. Di seguito, un estratto dell'articolo *Churchill è morto. Scompare lo statista che creò la storia della libertà* uscito sul Corriere della Sera del 25 gennaio 1965, a firma di Augusto Guerriero: «*Un nobile cuore si è spezzato*» direbbe Shakespeare. *L'Inghilterra ha perduto il più grande dei suoi figli, l'uomo che l'aveva condotta dalla disfatta alla vittoria, dalla disperazione alla salvezza. E il mondo libero ha perduto una grande luce. Tutta la vita, tutte le sue forze e il suo genio dedicò al servizio del suo Paese. Ma oggi lo piange tutto il mondo e lo piangono anche le nazioni che combatterono contro l'Inghilterra. Questo, in parte, perché la vera grandezza storica si impone sempre al rispetto e all'ammirazione dei popoli. E in parte perché l'Inghilterra, nell'ora più tragica della sua storia, difese non solo se stessa, ma anche il supremo ideale della libertà umana.* www.reportage.corriere.it, ultimo accesso: 15 febbraio 2025.

⁵³ La citazione (corsivo nostro) è raccolta nella ricchissima biografia scritta da A. Roberts, *Churchill*.

attuale e applicabile all'ambito della *data governance*. Difatti, è difficile cogliere il peso intra ed extra domestico di questa disciplina se non la si colloca nel contesto «dei rapporti fra la geografia (fisica e umana) e la condotta politica (interna ed internazionale) dei vari soggetti sovrani in un determinato frangente storico (remoto o contemporaneo)»⁵⁴. In questa sede non ci è consentito di sviluppare una dettagliata ricostruzione, ma è fatto notorio l'aspro confronto geopolitico che va consumandosi tra Stati Uniti e Cina⁵⁵, in particolare in riferimento all'impiego dei dati, allo sviluppo di sistemi di AI e alla creazione di infrastrutture telematiche⁵⁶. Nella partita tra le due potenze, infatti, la *data governance* è solo una delle pedine sul più ampio e significativo scacchiere del governo globale della tecnologia informatica. È in questo senso che possiamo interpretare il grande interesse del Celeste Impero nei confronti dell'AI testimoniato da piani e programmi ufficialmente pubblicati già dal 2015 e dai più recenti interventi dello stesso presidente Xi Jinping⁵⁷. E la posta in gioco si alza qualora si considerino gli sviluppi anche solo potenzialmente militari delle tecnologie informatiche, su cui la Cina sta significativamente investendo⁵⁸. Il tema che possiamo leggere fra le righe è dunque un classico della strategia politica: il primato tecnologico. Per le potenze, fregiarsi del titolo di avanguardia tecnologica non è soltanto un esercizio retorico ma permette di compiere il primo passo sul trampolino di lancio verso la *leadership* nel nuovo e in divenire ordine internazionale multipolare⁵⁹. La storia, ci ricordava Churchill, insegna. Attenti osservatori segnalano la fondamentale importanza che il dominio della sfera tecnologica ha avuto nell'ascesa statunitense della seconda metà del '900, così come, *mutatis mutandis*, il grande contributo che la prima rivoluzione industriale ha offerto per la costruzione dell'impero britannico⁶⁰. Considerato dunque, che Washington è impero in declino⁶¹, Pechino⁶² intende cogliere l'opportunità di godere dei futuri benefici delle contem-

La biografia, UTET, Milano, 2018, prefazione.

⁵⁴ Mutuiamo la definizione di geopolitica proposta da M. Mussetti, *La rosa geopolitica. Economia, strategia e cultura nelle relazioni internazionali*, Paesi Edizioni, Roma, 2021, p. 17.

⁵⁵ Per uno sguardo d'insieme, D. Fabbri, *Atlante Storico. Dal Novecento ai giorni nostri*, Gribaudo, Milano, 2024

⁵⁶ Cfr. *Limes. L'intelligenza non è artificiale*, GEDI, Torino, 2022, in particolare gli articoli menzionati nelle prossime note.

⁵⁷ Cfr. H. Tian e Y. Ji, *La Cina sconfiggerà gli USA con l'intelligenza (artificiale)*, in *Limes. L'intelligenza non è artificiale*, p. 9 – 10.

⁵⁸ ID, *La Cina sconfiggerà gli USA con l'intelligenza (artificiale)*, cit., p.15, riportano che il 70% delle quote mondiali del mercato dei droni è detenuto da aziende cinesi afferenti al comparto dei sistemi di AI.

⁵⁹ Per una categorizzazione dei sistemi internazionali, v. M. Mussetti, *La rosa geopolitica. Economia, strategia e cultura nelle relazioni internazionali*, cit., p. 33 – 37.

⁶⁰ Vedasi J. L. Shapiro, *La vera posta in gioco dell'intelligenza artificiale*, in *Limes. L'intelligenza non è artificiale*, p. 45.

⁶¹ Cfr. L. Caracciolo, *L'impero, non il mondo*, in *Limes. Mal d'America*, GEDI, Torino, 2024.

⁶² Ma anche, nelle rispettive misure, Mosca e New Dehli, come sottolineano V. Kašin, *In Russia l'AI segna il passo*, in *Limes. L'intelligenza non è artificiale*, p.165 e L. Di Muro, *L'India sarà unita dall'alta tecnologia o resterà mosaico*, in *Limes. L'intelligenza non è artificiale*, p. 175.

poranee rivoluzioni tecnologiche anche in termini di posizione sul podio globale. Questo non vuol dire che l'America rinunci al suo primato sulla scena globale. Tutt'altro. Basti notare l'assenza di una legge federale sul trattamento dei dati personali e la linea politica che fin dal 1982 la *Federal Communications Commission* ha adottato: l'appalto della gestione della privacy alle aziende private⁶³. Questo aspetto deve essere letto in combinato con alcune iniziative statunitensi. La prima è stata proposta dall'ex presidente del *Defense Innovation Advisory Board*⁶⁴: creare un'agenzia sottoposta al dipartimento della difesa finalizzata alla collaborazione con le imprese per un'integrazione pubblico-privato in riferimento a know-how e dati per lo sviluppo di tecnologie di AI⁶⁵. Il secondo elemento da considerare è il *Committee on Foreign Investments in the US* (CFIUS). Nato negli anni '50, è l'organo protagonista negli anni '80 della difesa degli interessi a stelle e strisce dagli attacchi delle aspirazioni delle aziende nipponiche nell'ambito della *semiconductor race*. Oltre il caso specifico menzionato, tramite *executive order* presidenziale, fusioni o acquisizioni straniere che mettono a rischio la *national security* possono essere bloccate. È nell'ambito di questo meccanismo istituzionale che si è sviluppato lo scontro su TikTok, applicativo dell'azienda cinese ByteDance che nel 2017 ha acquisito Musical.ly azienda anch'essa cinese ma con sede in San Francisco. L'operazione di fusione preoccupava gli Stati Uniti in particolare per il tema sottostante la vicenda finanziaria: il trattamento di dati personali di cittadini americani da parte di una azienda cinese e la gestione del dato in Cina⁶⁶. L'America non guarda solo al *management*, ma si preoccupa della *sovereignty* del dato. Su questo fronte, anche la Cina non manca di dedicare il proprio impegno, a partire da quello legislativo. Il *fil rouge* che lega il complesso quadro normativo cinese in materia di sicurezza dei dati e dello spazio cibernetico è la limitazione o il divieto di trasferimento di dati oltre i confini cinesi a tutela della sicurezza nazionale⁶⁷. Questa *ratio* costituisce uno dei pilastri della

⁶³ G. De Ruvo, *Raccolta dati, intelligenza artificiale e sicurezza nazionale: l'uso geopolitico degli strumenti giuridici americani come freno alla data governance globale. Il caso TikTok come paradigma*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, Fascicolo 1, 2022, p. 116.

⁶⁴ Eric Emerson Schmidt, già amministratore delegato e presidente esecutivo di Google (Alphabet Inc.), ha ricoperto vari incarichi nel contesto delle amministrazioni americane, tra cui consulente per la tecnologia di Barack Obama e, nel 2018, presidente della *National Security Commission on Artificial Intelligence*. Cfr. la voce Eric Emerson Schmidt su [en.wikipedia.org.](https://en.wikipedia.org/), ultimo accesso: 15 febbraio 2025.

⁶⁵ G. De Ruvo, *Raccolta dati, intelligenza artificiale e sicurezza nazionale: l'uso geopolitico degli strumenti giuridici americani come freno alla data governance globale. Il caso TikTok come paradigma*, cit., p. 115.

⁶⁶ Per una dettagliata ricognizione del caso TikTok e del funzionamento del CFIUS, v. G. De Ruvo, *Raccolta dati, intelligenza artificiale e sicurezza nazionale*, cit.

⁶⁷ Cfr., tra gli altri, O. Borgogno e M. Savini Zangrandi, *Chinese data governance and trade policy: from cyber sovereignty to the quest for digital hegemony?*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Banca D'Italia, 2023, www.bancaditalia.it, ultimo accesso: 10 febbraio 2025. C. Zang, *China's privacy protection strategy and its geopolitical implications*, in *Asian Review of Political Economy*, Springer, <https://doi.org/10.1007/s44216-024-00028-2>; R. Wang, C. Zhang, Y. Lei, *Justifying a Privacy Guardian in Discourse and Behaviour: The People's Republic of China's Strategic Framing in Data Governance*, in *The International Spectator* 2024, Vol. 59, No. 2, 58–76 <https://doi.org/10.1080/03>

National Security Law del 2015 e della Cyber Security Law del 2016. Da sottolineare che il confinamento del dato non riguarda soltanto quello personale. L'art. 37 della Cyber Security Law impone agli operatori di Infrastrutture Informatiche Critiche di conservare entro i confini cinesi i dati personali, intesi quali informazioni riguardanti persone fisiche identificate o identificabili, e i «dati importanti» che, al netto dell'ambiguità della formula, comprendono tutte le informazioni ascrivibili all'ambito della sicurezza economico-finanziaria, all'ordine pubblico e alle questioni di sicurezza nazionale⁶⁸. Ancora, a conferma della centralità del principio della sovranità del dato nel panorama giuridico cinese, devono essere menzionate la Data Security Law e la Personal Information Protection Law (PIPL) entrate in vigore rispettivamente nel settembre e novembre 2021. Per quanto l'oggetto delle normative sia diverso, la prima dedicata ai *core national data* ossia dati relativi a sicurezza ed interessi socio-economici nazionali mentre la seconda ai dati personali, resta fermo per entrambi gli interventi legislativi l'obbligo di conservazione del dato all'interno del territorio nazionale. I provvedimenti menzionati istituiscono anche procedure per la richiesta di autorizzazione dei *cross-boarder data transfer* da sottoporre alla Cyberspace Administration of China ma, il punto che in questa sede si intende far emergere, è l'obiettivo geopolitico perseguito dal legislatore cinese, la *data governance* tramite localizzazione intra territoriale.

«*Everybody wants to rule the world*», ripeteva un fortunato brano⁶⁹ pubblicato durante gli ultimi anni della Guerra Fredda. Parafrasando, tutte le potenze intendono governare i flussi di dati tramite una strategia perimetrale. L'Unione Europea, con gli articoli 44 e 45 del Reg. (UE) 2016/679, offre un esempio lampante. E sono, forse, anche queste cortine digitali⁷⁰ l'ulteriore tendenza al rallentamento dell'ondata di globalizzazione del ventesimo secolo, ennesimo segnale di quella *Guerra Grande* che autorevoli studiosi non mancano acutamente di segnalare⁷¹. Questa consapevolezza permette di confermare quanto anticipato sopra: la *data governance*, così come il complessivo e articolato universo dei dati in cui è ricompresa, è solo un tassello del ben più grande puzzle della gestione dell'ordine internazionale e nazionale.

[932729.2024.2315064](https://doi.org/10.32091/RIID0028); Y. Li, *Cross-border Data Transfer Regulation in China*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, Fascicolo 1, 2021, DOI: 10.32091/RIID0028.

⁶⁸ O. Borgogno e M. Savini Zangrandi, *Chinese data governance and trade policy: from cyber sovereignty to the quest for digital hegemony?*, cit., p. 11.

⁶⁹ Dall'album *Songs from the Big Chair* del gruppo *synth-pop* Tears for Fears, tra marzo e giugno 1985, il singolo menzionato contendeva il primo e il secondo posto nelle *music charts* di Regno Unito, Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda. Per questi e altri paesi, vedasi le rispettive classifiche su www.wikipedia.it.

⁷⁰ Attualizzando la ben più famosa espressione "cortina di ferro" usata da Winston Churchill in un telegramma del 12 maggio 1945 indirizzato a Harry Truman e poi il 5 marzo 1946 nel discorso presso il Westminster College di Fulton, in Missouri. La metafora è stata utilizzata per la prima volta nel 1920 da Dame Ethel Snowden in una pubblicazione riguardante il bolscevismo. Cfr. Andrew Roberts, *Churchill. La biografia*, cit., p.1143.

⁷¹ Cfr. *Limes. La Guerra Grande*, GEDI, Torino, 2022.

Da questa prospettiva, si può scorgere uno dei rischi a cui sembra pericolosamente esposta l'Unione: anche se in virtù di nobili ideali, cadere in una trappola di legolatria⁷² burocratica che costruisce con le sue stesse mani. Si consentano due esempi provocatori. Il primo, uno sguardo "quantitativo" al Regolamento sull'intelligenza artificiale. Un testo di più 140 pagine, comprensivo di 180 considerando e 113 articoli. A questa rilevazione, vanno aggiunti i primi contributi interpretativi ufficiali, come le ulteriori 140 pagine di Linee Guida della Commissione Europea sulle pratiche vietate in materia di IA. Il secondo esempio, l'architettura della figura del DPO che presta il fianco ad attuazioni "sulla carta" da parte di pubbliche amministrazioni ed imprese a testimonianza di uno scollamento tra progettazione normativa e concreto mercato delle professioni *data oriented*⁷³.

In conclusione, merita di essere ricordato l'esperimento psicologico condotto dai dottori Simons e Chabris nel 1999. In virtù dei meccanismi percettivi della mente umana, lo studio riscontrava che gli osservatori, a cui era stato chiesto di guardare un video per contare i passaggi di palla tra i giocatori, non notavano la comparsa di un insolito gorilla nell'immagine. Il quesito scientifico che l'esperimento intendeva esplorare è, nel rapporto costi-benefici della focalizzazione dell'attenzione su una determinata questione, quanto riusciamo a distinguere cosa è sfondo e cosa è figura? Ossia, cosa riusciamo a ricomprendere nel quadro d'insieme e cosa consideriamo dettaglio da scartare?⁷⁴. Una lettura geopolitica del *corpus* giuridico europeo in materia tecnologica e in particolare di *data governance*⁷⁵ porta con sé quelle medesime domande, anche in modo urgente. Perché le minacce al sistema europeo non arrivano solo dall'esterno, ma anche dall'interno. Il vento dell'estremismo nazionalista, che non ha mai smesso di sussurrare all'orecchio della storia dell'Occidente⁷⁶, ha ripreso a soffiare anche sul Vecchio Continente per spingere la nave unionale verso l'indebolimento o affondarla⁷⁷. E il perseguimento di una efficace unità europea

⁷² Ci ispiriamo, con licenza di contestualizzazione, alla ben nota espressione coniata da un Maestro della storia del diritto medievale e moderno, Paolo Grossi. Tra i moltissimi contributi, cfr. *L'Europa del diritto*, Editori Laterza, Bari, 2007.

⁷³ Tra i casi più eclatanti, Federprivacy, *Data protection officer da 42 euro al mese tutto compreso*, 21 marzo 2023, www.federprivacy.org, ultimo accesso 15 febbraio 2025.

⁷⁴ Riproniamo la riflessione di P. Legrenzi e A. Jacomuzzi, *Fondamenti di psicologia generale*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 32 – 33.

⁷⁵ Che aprirebbe anche alla riflessione sulle risorse aerospaziali, in particolare la bassa atmosfera in cui sono orbitanti satelliti per scopi di comunicazione e transito di dati, di cui non possiamo trattare in questa sede.

⁷⁶ Per una genesi storica nel contesto internazionale, cfr. A. M. Banti, *L'Età contemporanea. Dalla Grande Guerra ad oggi*, Editori Laterza, IV Ed., Bari, 2011, p. 90 – 116, 167 – 198; G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia Contemporanea. Dalla Grande Guerra ad oggi*, Editori Laterza, VI ed., 2019, p. 66 – 87, 108 – 160; per un approfondimento in ottica italiana, S. Colarizzi, *Storia del Novecento italiano*, BUR Storia, IX ed., Milano, 2010, p. 52 – 245.

⁷⁷ Cfr., Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, *In Germania l'estrema destra continua a crescere*, 22 gennaio 2024, www.ispionline.it, ultimo accesso: 16 febbraio 2025; A. Iuliano, *Olaf Scholz denuncia il piano dell'ultra destra tedesca per deportare milioni di migranti*, RaiNews.it,

passa anche da un governo delle tecnologie e dei dati che non si fermi alla regolamentazione della *data sovereignty* e alla burocratizzazione dell'*information technology*, ma che guidi i Paesi membri verso lo sfruttamento di tutte le opportunità delle nuove rivoluzioni tecnologiche. «Sorga l'Europa!» esortava Winston Churchill⁷⁸, il 19 settembre 1946 nell'aula magna dell'Università di Zurigo.

www.rainews.it, ultimo accesso: 16 Febbraio 2025; AGI, *Uscita dalla Ue e dall'euro: è il programma elettorale dell'Afd*, 30 novembre 2024, www.agi.it, ultimo accesso: 16 febbraio 2025.

⁷⁸ A. Roberts, *Churchill. La biografia*, cit., p. 1169.

LE POLITICHE DI REGOLAZIONE

Paolo Pastore

Abstract: Nel corso degli anni si è assistito ad una crescita del numero delle leggi e dei regolamenti, dei carichi regolativi che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e ad una complessità degli adempimenti burocratici imposti per assicurare e verificare il rispetto di tali regolazioni. Tutto ciò ha comportato un forte impatto sulla crescita e sulla competitività del singolo paese. Le policies adottate da diversi paesi hanno tentato di dare una risposta alla domanda se una deregolamentazione sia da preferire a una corretta ed efficace politica di regolazione. La risposta ritenuta più valida è nella ricerca del giusto equilibrio tra regolazione e buona qualità della formazione. In questo modo è possibile dare la giusta risposta alle opposte spinte alla deregolazione, per favorire il progresso economico, e alla iper-regolamentazione, per disciplinare la concorrenza o per tutelare gli interessi deboli o costituzionalmente sensibili. Nel presente lavoro vengono focalizzati gli strumenti ed i principi condivisi in ambito comunitario ed internazionale per una corretta politica di regolazione. In particolare, viene posto l'accento sull'attuazione della Better Regulation, quale attuazione di un'efficace politica di regolazione per favorire la competitività ed il benessere economico e sociale.

Over the years there has been a growth in the number of laws and regulations, in the regulatory burdens that weigh on the activities of citizens, businesses and public administrations and in a complexity of the bureaucratic obligations imposed to ensure and verify compliance with these regulations. All this has had a strong impact on the growth and competitiveness of the individual country. The policies adopted by various countries have attempted to answer the question of whether deregulation is preferable to a correct and effective regulatory policy. The answer considered most valid is in finding the right balance between regulation and good quality of training. In this way it is possible to give the right response to the opposing pressures towards deregulation, to promote economic progress, and hyper-regulation, to regulate competition or to protect weak or constitutionally sensitive interests. This work focuses on the tools and principles shared within the EU and internationally for a correct regulatory policy. In particular, emphasis is placed on the implementation of Better Regulation, as the implementation of an effective regulatory policy to promote competitiveness and economic and social well-being.

Parole chiave: regolazione, competitività, oneri amministrativi, crescita, sviluppo, governance

Sommario: 1. Introduzione – 2. Costi regolativi e burocratici – 3. Il contributo dell'OCSE – 4. La regolazione

1. Introduzione

I temi della qualità della regolamentazione sono ormai stabilmente iscritti nell'agenda politica dell'Unione europea. Le istituzioni comunitarie prestano particolare attenzione ai temi della riduzione degli oneri amministrativi, della semplificazione normativa, dell'analisi di impatto della regolamentazione. La ricerca del giusto equilibrio tra regolazione e buona qualità della normazione costituisce la giusta risposta alle opposte spinte alla deregolazione, per favorire il progresso economico, e alla iper-regolamentazione, per disciplinare la concorrenza o per tutelare gli interessi deboli o costituzionalmente sensibili.

Per gli Stati membri, tali tematiche trovano motivo ulteriore di intervento in sede di recepimento della direttiva comunitaria sulla libera prestazione dei servizi nel mercato interno (direttiva 2006/123/CE). Con un approccio orizzontale relativo a tutti i servizi salvo quelli espressamente esclusi, la direttiva persegue l'obiettivo di sviluppare il mercato interno e presuppone una vasta opera di semplificazione dei requisiti e delle procedure previsti, nei singoli Paesi, per l'accesso alla prestazione dei servizi stessi.

2. Costi regolativi e burocratici

La crescita del numero delle leggi e dei regolamenti (*regulatory inflation*), dei carichi regolativi (*regulatory costs*) che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e la complessità degli adempimenti burocratici (*compliance costs*) imposti per assicurare e verificare il rispetto di tali regolazioni caratterizzano, sia pure in forme e misure diverse, interessano tutti i sistemi dei paesi maggiormente industrializzati, in particolare quelli europei¹. Come è noto, essi costituiscono uno dei fattori più rilevanti della crisi di competitività dei loro sistemi economici².

¹ G. Majone – A. La Spina, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000

² R.A. Posner, *The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States*, in *Fordham International Law Journal*, 2000.

I primi rapporti dell'Ocse sulla *Regulatory Reform* si sono occupati del tema dell'inflazione normativa. Quanto ai costi da regolazione, secondo il Rapporto Ocse sulla *Regulatory Reform*³, le regolazioni sociali e amministrative costavano alle imprese americane, a metà degli anni Novanta, circa 500 miliardi di dollari all'anno, mentre per le imprese europee si stimava che esse dovessero far fronte, per i soli costi amministrativi, a oneri per 540 miliardi di ECU.

Si tratta, dunque, di un fenomeno complesso, in parte correlato alla generale problematica della "crisi della legge" nelle democrazie contemporanee, e originato da molteplici cause: alcune tra esse appaiono di natura strutturale, sono dettate dalla stessa conformazione politico-sociale delle società, e non sembrano dunque del tutto rimuovibili; altre appaiono invece di natura patologica, e possono dunque essere rimosse, in tutto o in parte, mediante politiche adeguate. Sul primo versante, è appena il caso di notare che l'eccesso di regolazione trova la sua origine nella risposta alle domande sociali, costituite dall'incremento e dalla complessità di interessi pubblici che appaiono meritevoli di tutela (come, ad esempio, la qualità dell'ambiente e la salvaguardia del patrimonio naturale).

Alla crescita della complessità normativa contribuisce in modo determinante il policentrismo normativo derivante dalla internazionalizzazione della regolazione nel mercato globale, dall'articolazione dei diversi livelli di governance dotati di potere di regolazione (internazionale, europeo, nazionale, regionale, locale) e dal sempre più diffuso ricorso ad autorità di regolazione indipendenti. Se da una parte lo sviluppo del processo di integrazione europea comporta un incremento della normativa comunitaria e nazionale, avente come fine l'armonizzazione degli ordinamenti europei, dall'altra, la società richiede forme sempre più sofisticate di regolamentazione e normative tecniche, caratterizzate da un alto grado di specificità.

Alla crescita dei carichi regolativi e burocratici non concorrono infatti solo le cause fisiologiche appena ricordate. Vi concorrono altre cause, non facilmente identificabili come patologie del sistema: il diffondersi delle pratiche negoziali tra organi istituzionali e soggetti sociali, che, di conseguenza, incide sulla norma prodotta, l'esigenza di visibilità politica dei regolatori, la stratificazione delle norme prodotte a causa della mancanza di meccanismi automatici di revisione della normativa, l'assenza di una seria e valida analisi di valutazione ex ante sull'attuazione di una norma, in modo da calcolare preventivamente gli oneri amministrativi derivanti dalla norma stessa. In particolare, su quest'ultimo punto, si richiama il fatto che l'attuazione di una norma comporta varie tipologie di costi: costi di regolazione nei confronti delle imprese e dei cittadini che dovranno adeguarvisi, costi delle strutture amministrative chiamate ad applicare tale regolazione; costi burocratici

³ OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, p. 14

imposti ai cittadini e alle imprese per agevolare attività di controllo e monitoraggio; costi indiretti sull'economia causati dagli effetti negativi che l'introduzione di nuovi incombenti burocratici produce sulla concorrenza e sugli investimenti delle imprese.

3. Il contributo dell'OCSE

Le iniziative di molti Paesi si sono sempre più focalizzate sul concetto di qualità della regolazione, laddove per regolazione si intende l'insieme di tutte le regole che disciplinano un settore, indipendentemente dalla loro valenza giuridica. Si è cercato di applicare un concetto neutrale, che non interferisce sugli assetti costituzionali dei singoli Stati e che mira ad assicurare che la legislazione, e in generale la regolazione, sia utilizzata solo se è necessario per il perseguimento di finalità ritenute meritevoli di tutela dall'ordinamento, e solo se giustificata da una corretta analisi dei costi e dei benefici che l'introduzione della norma presumibilmente produrrà, e comunque nella maniera più chiara ed efficiente. Secondo questa affermazione, è possibile ritenere che una norma è di buona qualità quando ricorrono almeno quattro requisiti:

- a) significato chiaro e preciso;
- b) effetti corrispondenti ai risultati attesi;
- c) benefici maggiori dei costi;
- d) effetti indesiderati non significativi.

L'OCSE ha dedicato al tema una notevole attenzione, dovuta alla consapevolezza del forte impatto che la normazione ha sulla vita dei cittadini e sull'attività economica e della stretta interdipendenza tra semplificazione, miglioramento della qualità della regolazione, modernizzazione degli apparati pubblici, e competitività dei paesi e loro capacità di attrarre investimenti⁴.

L'elaborazione dell'OCSE ha portato ad un programma di *Country Reviews* sulla riforma del sistema di regolazione nei vari Paesi membri, avviato nel 1998, con l'obiettivo di costruire un'ampia e approfondita rassegna delle esperienze di riforma economica, di governo e amministrativa nei paesi membri, e di aiutare i governi a migliorare la *performance* dell'economia in termini di innovazione e crescita. Tale analisi ha portato alla presentazione di numerosi rapporti sullo stato della regolazione di vari Paesi (Stati Uniti, Giappone, Regno Unito, Spagna, Messico,

⁴ Progetto denominato *Regulatory Reform*, inaugurato dall'adozione di una "Raccomandazione sul miglioramento della qualità della normazione pubblica" del marzo 1995 che invitava i Paesi membri ad assumere efficaci misure per assicurare la qualità e la trasparenza della regolazione e predisporre una lista di criteri di riferimento, *checklist* da utilizzare nell'assunzione delle decisioni pubbliche, si da fornire agli Stati membri una serie di principi e strumenti procedurali comuni per migliorare la qualità e l'efficienza dell'attività normativa.

Danimarca, Francia, Germania, Corea, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Turchia), sottopostisi volontariamente all'esame dell'OCSE. Nel 2005 la *Review* è stata estesa anche a Paesi non appartenenti all'Ocse, come la Russia, e la Commissione Europea ha chiesto all'Ocse di effettuare una *peer Review* dei sette Paesi appena entrati nell'Unione che non sono anche membri Ocse (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Slovacchia, Slovenia). Tali iniziative hanno notevolmente contribuito alla diffusione della consapevolezza che la "qualità della regolazione" ha effetti positivi immediati per i cittadini e per le imprese in generale e per il mondo produttivo in particolare, comportando, ad esempio, concorrenza, occupazione, riduzione dei costi da regolazione.

La qualità della regolazione ha perciò assunto in molti Paesi la rilevanza di una politica generale di governo. Una caratteristica peculiare di tale politica è caratterizzata da una singolare convergenza di metodo e di obiettivi tra paesi di impostazione politica e di tradizione giuridica assai diversi tra loro. In sostanza, la ricerca del giusto equilibrio tra regolazione e buona qualità della normazione costituisce la giusta risposta alle opposte spinte alla deregolazione, per favorire il progresso economico, e alla iper-regolamentazione, per disciplinare la concorrenza o per tutelare gli interessi deboli o costituzionalmente sensibili.

4. La regolazione

Il potere pubblico viene chiamato a regolamentare i mercati con la produzione di regole specifiche con una disciplina pubblicistica che rimane quindi nella forma della regolazione. E' questa una modificazione profonda delle funzioni dello Stato che pone la necessità di creare delle "buone" regole idonee al funzionamento del mercato d'interesse pubblico⁵.

Gli effetti di un buon sistema di regolazione dei mercati sono infatti molto importanti poiché in primo luogo viene stimolata la nascita di mercati efficienti e concorrenziali anche a livello locale, in secondo luogo perché un effetto significativo è quello che consente al Paese di localizzare utilmente le imprese. Si sottolinea che, a seguito dell'impulso comunitario, è stato operato un vero e proprio passaggio tra uno Stato che erogava servizi pubblici ad uno Stato che opera una regolazione del mercato in cui esistono soggetti privati⁶. Per raggiungere gli obiettivi fissati dall'UE in campo economico, si è operato attraverso le liberalizzazioni e l'eliminazione delle forme di monopolio. Nell'ambito di tale tendenza, si è avuta una creazione dei

⁵ Cassese S., Tesauro G., D'Alberti M., *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2000

⁶ Torricelli S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2008

cosiddetti “servizi di interesse generale” (SIG)⁷.

Prendendo spunto da queste considerazioni si cominciano a delineare i concetti “*Regulatory Reform*”, “*Regulatory Policy*” e “*Better Regulation*”, la cui matrice comune, aldilà delle sottili distinzioni termologiche, è costituita dall’esigenza di assicurare un contesto normativo di “alta qualità”⁸. Le espressioni “*Regulatory Reform*” e “*Regulatory Policy*” sono utilizzate dall’OCSE. L’espressione “*Better Regulation*” viene invece usata dalla Commissione Europea e ad essa si affianca, sempre in ambito comunitario, l’espressione “*Better Law Making*”, che designa la strategia detta del “*legiferare meglio*”.

L’espressione *Regulatory Reform* appare per la prima volta nel 1997, con l’adozione da parte del Consiglio dell’OCSE di un “*Report to the Ministers on Regulatory Reform*”⁹, e relativi principi di “Riforma della regolazione”. Tale concetto comprende diverse componenti: la gestione delle politiche di regolazione, le politiche di concorrenza, l’apertura dei mercati e le politiche di settore. La sua finalità primaria è l’apertura dei mercati e la crescita economica. Negli ultimi anni, l’espressione “*Regulatory Policy*” ha gradualmente preso il posto della denominazione “*Regulatory Reform*”, per sottolineare la diversa prospettiva che è andata assumendo la “politica” di regolazione come processo continuo, una strategia unitaria piuttosto che una serie di “riforme” *ad hoc*. L’espressione “*Better Regulation*” nasce, invece, nel Regno Unito e sta ad indicare l’azione svolta dal *Cabinet Office* per promuovere il miglioramento della regolazione. L’impostazione seguita dall’OCSE si basa su un’accezione assai ampia di “*regulation*”, che finisce per ricomprendere tre ambiti, distinti in funzione degli obiettivi e degli interessi tutelati: a) “*regolazione economica*”, che interviene direttamente nelle decisioni di mercato, attraverso la regolazione dell’entrata e dell’uscita dei prezzi; b) “*regolazione sociale*”, che evoca gli interventi tesi alla cura di interessi pubblici prevalenti, come la salute e la sicurezza dei lavoratori, la protezione ambientale e la tutela dei consumatori; c) “*regolazione amministrativa*”, con la quale i pubblici poteri impongono una serie di adempimenti (il c.d. *red tape*¹⁰), attraverso i quali raccolgono informazioni ed intervengono nelle decisioni economiche degli operatori¹¹. In tale ampia nozione di regolazione si fa rientrare

⁷ COM.CE (2004) Commissione Europea, Comunicazione della Commissione, Libro Bianco sui servizi di interesse generale, 374 def.

⁸ Barazzoni F., L’iniziativa Europea in materia di analisi di impatto della regolazione, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d’azione nazionale*, a cura di F. BASILICA, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2006

⁹ OCSE (2004), Working Group on Privatization and Corporate Governance of State-Owned Assets, Paris, 12-15 October 2004.

¹⁰ OECD (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*, “Challenges for Developing Countries”, Paris

¹¹ Barazzoni F. e Coco G., Schede dell’Action Plan per la qualità della regolamentazione in ambito nazionale, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d’azione nazionale*, a cura di F.

anche la disciplina della concorrenza. Si tratta di un'ampia categoria definita dall'OCSE come *"the diverse set of instruments by which governments set requirements in enterprises and citizens"*¹², che include *"leggi, provvedimenti formali ed informali e norme delegate adottate a tutti i livelli governativi e da organismi non governativi o di autoregolazione ai quali l'ordinamento abbia delegato poteri di regolazione"*¹³.

Una definizione così ampia di regolazione, che comprende tutti gli interventi pubblici e coincide con tutto il diritto pubblico dell'economia, è apparsa a molti sostanzialmente inutilizzabile e si è perciò fatta strada una nozione più ristretta di regolazione che potremmo definire "amministrativa" e che si riferisce a ogni forma di esercizio di poteri autoritativi da parte di amministrazioni pubbliche.

Non è mancato però chi ha subito sottolineato che anche questa nozione, seppure circoscritta, porta ad includere nella definizione di regolazione anche il diritto penale e si rivela, dunque, particolarmente ampia¹⁴. Si è così affacciata la tesi di una autorevole dottrina¹⁵, che suggerisce di limitare ulteriormente l'accezione di regolazione ai soli interventi di amministrazioni indipendenti, cui sia stato affidato un unico compito istituzionale e che adottino regolazioni prevalentemente "condizionali", nel rispetto del principio del giusto procedimento, attraverso gli strumenti della partecipazione e della trasparenza (si parla di *"regolazione amministrativa a carattere economico"*). Sembra dunque imprescindibile un diverso approccio, meno teorico e più ancorato al diritto positivo, che delimita il concetto di regolazione a seconda dell'ampiezza dell'ambito operativo dello strumento di volta in volta utilizzato per pervenire ad una "buona" regola.

Le difficoltà di pervenire ad un concetto universalmente valido di regolazione si colgono, per esempio, quando si tenta di individuare il concetto di regolazione da sottoporre ad analisi di impatto. Basta infatti ricordare che mentre inizialmente il nostro legislatore aveva accolto una nozione ampia di regolazione che comprendeva, accanto alle "regolazioni normative" (schemi di atti normativi e progetti di legge), le "regolazioni amministrative" vincolanti (schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali ed interministeriali; atti amministrative generali delle autorità indipendenti di regolazione) e non vincolanti (circolari e regole tecniche

Basilica, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2006

¹² OCSE (2007), *Indicators of Regulatory Management Systems* – Working Paper 2007/4 (S. JACOBZONE, C. CHOI and C. MIGUET), Paris

¹³ OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris

¹⁴ N. Rangone, *Regolazione, regolamentazione, impatto e analisi*, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. Basilica, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2006, p. 920

¹⁵ Cassese S., *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza e regole*, n. 2/2002, 265 ss.. Ipotesi quella descritta che A. La Spina e G. Majone, *Lo Stato regolatore*, cit., 31, definiscono di *"regolazione tramite autorità di regolazione"*.

contenute in atti non normativi)¹⁶. In conclusione, la nozione di regolazione, non solo varia da ordinamento ad ordinamento, ma risulta positivamente condizionata dalle scelte operate dal legislatore nell'individuazione degli strumenti di *Better Regulation* e del loro ambito applicativo.

Bibliografia

a) Fonti dottrinarie

- D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2008
- BASILICA F., BARAZZONI F., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione* Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009
- BARAZZONI F. e COCO G., *Schede dell'Action Plan per la qualità della regolamentazione in ambito nazionale*, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. BASILICA, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2006
- BARAZZONI F., DE MAGISTRIS V. e LA SPINA A., *L'analisi di impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione Europea*, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. BASILICA, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2006
- CARDI E., *Mercati e Istituzioni in Italia – Diritto pubblico dell'economia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2007
- CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenza e regole*, n. 2/2002, 265 ss.. Ipotesi quella descritta che A. LA SPINA e G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, cit., 31, definiscono di “regolazione tramite autorità di regolazione”.
- CASSESE S., TESAURO G., D'ALBERTI M., *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2000
- MAJONE G – LA SPINA A, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000
- NORI G., *Rapporti de11e Regioni con l'Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. BASILICA, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2006
- PARASCANDOLO P. e SGARRA G., *Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione*, pubblicato in “Concorrenza bene pubblico”, Confindustria Centro studi - aprile 2006
- R.A. POSNER RA, *The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States*, in *Fordham International Law Journal*, 2000.

¹⁶ Parascandolo P. e Sgarra G., *Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione*, pubblicato in “Concorrenza bene pubblico”, Confindustria Centro studi - aprile 2006

-
- RANGONE N., *Regolazione, regolamentazione, impatto e analisi*, in *La qualità della regolazione. Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. BASILICA, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2006, p. 920
 - SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 72-73.
 - TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2008

b) *Fonti documentali*

- AGCM (2009), Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, Roma, 30 aprile 2009.
- COM.CE (2007) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione del 10.11.2007, Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo - Servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale.: il nuovo impegno europeo*, 720 def.
- COM.CE (2007) COMMISSIONE EUROPEA, *Better Regulation and enhanced impact assessment*, 926 def.
- COM.CE (2006) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 della Commissione Europea*, 314 def.
- COM.CE (2004) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e della concessioni*, 327 def.
- COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Strategia per il mercato interno*, 238 def.
- COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde sui servizi di interesse generale*, 270 def.
- COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa*, 567 def.
- COM.CE (2001) 681 COMMISSIONE EUROPEA, risoluzione C 168/2 (2002) del Consiglio.
- Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 aprile 2000
- marzo 2010
- Decisione 2008/1357/CE del 16 dicembre 2008
- OCSE (2004), *Working Group on Privatization and Corporate Governance of State-Owned Assets*, Paris, 12-15 October 2004.
- OCSE (2001), *La competitività in Italia*, Parigi, 2001.
- OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris
- OECD (1998), *Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels*, C(98)35/FINAL
- OECD (2001), *Review of Regulatory Reform in Italy*, Paris
- OECD (2002), *Peer review: a tool for co-operation and change. An Analysis on*

-
- OECD working method*, SG/LEG(2002)1
- OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris
 - OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris
 - OECD (2005), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Paris
 - OECD (2005), *E-government for Better Government*, Paris
 - OECD (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*, "Challenges for Developing Countries", Paris
 - PCM (2008), Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategie di Lisbona per la crescita e l'occupazione, Programma nazionale di riforma, 2008-2010*, Roma 6.11.2008.
 - QSN, approvato dalla Commissione Europea il 13 luglio 2007 con decisione n. C (2007) 3329
 - Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio
 - Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Consiglio
 - Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio
 - Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio
 - Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio

c) *sitografia*

- www.governo.it
- www.europarl.europa.eu
- *Interinstitutional Agreement on better law-making* del 16 dicembre 2003 (2003/C 321/01), in http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/2003_c_321_1_en.pdf.

BURNOUT E IA: SOLUZIONI INNOVATIVE PER IL SETTORE SANITARIO

Floriana Pollio - Ida Giannetti

Abstract: Lo studio indaga il grado di diffusione del burnout tra gli operatori sanitari, in particolare, tra *medici, psicologi e psicoterapeuti*, registrando livelli allarmanti. Sintomatici del fenomeno sono l'esaurimento emotivo, la depersonalizzazione e il senso ridotto di realizzazione professionale; il burnout rappresenta, purtroppo, una minaccia per il benessere individuale, ma mette anche a repentaglio i risultati dei pazienti e l'efficienza del sistema sanitario. Utilizzando un approccio qualitativo, con interviste che hanno visto coinvolti 20 professionisti sanitari, la ricerca si propone di capire *se e in che modo* l'intelligenza artificiale possa contribuire alla riduzione del rischio di burnout in campo medico attraverso una gestione innovativa, che include il monitoraggio dello stress in tempo reale, l'ottimizzazione del carico di lavoro e lo sviluppo di sistemi avanzati di supporto emotivo.

The study investigates the degree of spread of burnout among healthcare workers, in particular, among doctors, psychologists and psychotherapists, recording alarming levels. Symptomatic of the phenomenon are emotional exhaustion, depersonalization and a reduced sense of professional achievement; Burnout unfortunately represents a threat to individual well-being, but it also jeopardizes patient outcomes and the efficiency of the healthcare system. Using a qualitative approach, with interviews involving 20 healthcare professionals, the research aims to understand if and how artificial intelligence can contribute to reducing the risk of burnout in the medical field through innovative management, which includes real-time stress monitoring, workload optimization and the development of advanced emotional support systems.

Parole chiave: esaurimento, benessere, assistenza sanitaria

Keywords: burnout, well-being, healthcare

Sommario: 1. Introduzione. 2. Stress e burnout negli operatori sanitari. 3. Il burnout: sviluppo ed evoluzione. 4. Burnout tra i Medici: Cause Individuali e Sistemiche. 5. Tecnologia e IA: Soluzioni e Sfide nel Burnout dei Medici. 6. Metodologia della ricerca. 7. Raccolta dati: Interviste semi-strutturate. 8. Revisione sistematica. 8.1 Depersonalizzazione ed esaurimento emotivo. 8.2 Sistemi di supporto inadeguati. 8.3 Carico di lavoro e pressione emotiva. 8.4 Mancanza di riconoscimento e di valore. 8.5 Interruzione della comunicazione. 8.6 Supporto emotivo e stigma. 9. Intelligenza artificiale e burnout: una nuova sfida. 10. Intelligenza artificiale ed implicazioni etiche. 11. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il burnout¹ espressione coniata per la prima volta negli Stati Uniti negli anni '70, è entrata ormai da molti anni nel linguaggio comune, riconosciuta oggi dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come una "sindrome" che colpisce in modo particolare il personale sanitario ed in generale le cosiddette Helping Profession²; è generalmente imputabile allo stress cronico sul posto di lavoro che non è stato gestito con successo. Colpendo fino al 50% dei medici e un numero crescente di psicologi e psicoterapeuti (Shanafelt et al., 2018; Rothenberger, 2017), il burnout si manifesta con diversi sintomi: si va dal senso di esaurimento emotivo sino alla depersonalizzazione e una diminuzione di efficacia professionale. Chi è in burnout, avverte una stanchezza cronica che si riflette in uno stato di sofferenza psichico-fisica con riflessi negativi sul sistema immunitario, disturbi psichici come ansia e depressione, ma non sono rari anche disturbi del sonno, gastrointestinali e, insomma, un peggioramento della qualità della vita. Sebbene questi sintomi siano vissuti individualmente, le loro cause profonde spesso risiedono in fattori sistemici come flussi di lavoro inefficienti, scarsa comunicazione e supporto organizzativo insufficiente (Maslach & Leiter, 2016).

Gran parte della letteratura esistente si concentra sulle strategie individuali di coping piuttosto che sugli interventi organizzativi o tecnologici che potrebbero colpire le cause alla base del burnout. Inoltre, sebbene l'intelligenza artificiale (IA) sia stata ampiamente riconosciuta per il suo potenziale nel migliorare l'accuratezza

¹ L'espressione deriva dall'inglese "*to burn out*" che sta a significare bruciarsi, esaurirsi, surriscaldarsi.

² S'intende far riferimento a tutte le professioni che hanno l'obiettivo di soccorrere persone che vivono uno stato di disagio o malessere.

diagnostica e l'efficienza amministrativa, la sua capacità di affrontare il burnout attraverso interventi mirati rimane sotto esplorata. Queste lacune rappresentano l'urgente necessità di un approccio globale sia per comprendere le cause sistemiche del burnout sia per studiare soluzioni innovative.

Questo studio, attraverso una ricerca qualitativa basata su un congruo numero di interviste, cerca, per quanto possibile, di colmare o ridurre le lacune esistenti, analizzando i principali fattori di stress che contribuiscono al diffondersi del burnout tra gli operatori sanitari, in particolare medici, psicologi e psicoterapeuti.³

Partendo da queste intuizioni, la ricerca esplora come l'IA possa fornire soluzioni scalabili e guidate dai dati per ridurre gli effetti negativi del burnout. Applicazioni innovative come il monitoraggio dello stress in tempo reale, l'ottimizzazione del carico di lavoro e i sistemi di supporto emotivo potenziati dall'IA hanno il potenziale per trasformare il modo in cui le organizzazioni sanitarie affrontano le sfide sistemiche del burnout. Tuttavia, l'implementazione di queste tecnologie richiede una comprensione sfumata dei loro benefici e dei loro potenziali svantaggi. Se da un lato l'IA può offrire maggiore efficienza, precisione e scalabilità, dall'altro solleva preoccupazioni sulle implicazioni etiche e sul rischio di un eccessivo affidamento alla tecnologia.

Per affrontare questi problemi, lo studio valuta criticamente i rischi e i benefici dell'integrazione dell'IA negli ambienti sanitari.

Questo lavoro contribuisce al corpus di conoscenze esistenti offrendo un'analisi completa dei fattori sistemici che guidano il burnout e proponendo soluzioni innovative basate sull'integrazione dell'IA. Colmando il divario tra ricerca e pratica, lo studio cerca di informare la progettazione di interventi non solo tecnologicamente avanzati, ma anche eticamente validi e contestualmente rilevanti.

2. Stress e burnout negli operatori sanitari

Il burnout è stato introdotto in letteratura per la prima volta nel 1974 dallo psicologo americano Herbert Freudenberger⁴, che ha coniato il termine per descrivere le conseguenze di uno stress e di un'ansia gravi o prolungati sperimentati dagli individui che svolgono "professioni curative". Freudenberger osservò che gli "alti ideali" e la costante abnegazione richiesti per aiutare gli altri espongono questi

³ Anche se particolarmente diffuso nel settore sanitario, per il sovraccarico di lavoro, per le responsabilità immense che hanno, perché ad essi vengono affidate la vita delle persone, impossibilità di contare su servizio di sostegno psicologico, spesso si trovano a dare notizie emotivamente difficili.

⁴ Freudenberger HJ. burn-out del personale. J Social Issues. 1974;30:159-165.

professionisti a un rischio significativo di esaurimento emotivo e fisico indotto dal lavoro. Con il tempo, il termine burnout si è esteso al di là del settore sanitario ed è arrivato a descrivere gli effetti dello stress e dell'ansia in una serie di altre professioni, persino in ambito familiare.

Nel 1981, Maslach e Jackson hanno definito il burnout come “una sindrome di esaurimento emotivo e cinismo che si verifica frequentemente tra gli individui che svolgono un qualche tipo di ‘lavoro con le persone’” (Maslach & Jackson, 1981). Dall'analisi dei dati relativi a un'ampia gamma di servizi umani, sono state identificate tre sotto scale - *esaurimento emotivo, depersonalizzazione e senso di ridotta realizzazione personale* - esse costituiscono la base del Maslach Burnout Inventory, trattasi di un questionario convalidato di 22 item (Maslach Burnout Inventory Manual, 1981), ampiamente utilizzato. Un punteggio elevato in una qualsiasi delle tre sotto scale è considerato indicativo della sindrome del burnout.

3. Il burnout: sviluppo ed evoluzione

Il burnout si sviluppa gradualmente e può essere inteso come un processo piuttosto che come un singolo evento. Freudenberger (1974) ne ha delineato la progressione, che è stata successivamente sintetizzata da Kraft in 12 stadi: (1) la costrizione a mettersi alla prova, (2) l'aumento del carico di lavoro, (3) la trascuratezza dei bisogni personali, (4) lo spostamento del conflitto, (5) la revisione dei valori, (6) la negazione dei problemi emergenti, (7) il ritiro, (8) i cambiamenti comportamentali, (9) la depersonalizzazione, (10) il vuoto interiore, (11) la depressione e (12) la sindrome del burnout (Kraft & Freudenberger, 1980). Questi stadi non seguono necessariamente una sequenza lineare e la loro durata e manifestazione variano da un individuo all'altro. Questa variabilità complica l'identificazione precoce del burnout.

Il burnout è associato a numerosi comportamenti ed esiti negativi, tra cui l'abuso di sostanze, i conflitti interpersonali, la rottura delle relazioni e la riduzione della qualità della vita (cd. quality of life acronimo QoL⁵). Nei casi più gravi, il burnout può portare a depressione, ideazione suicida o suicidio (Shanafelt et al., 2009; Wallace et al., 2009). Non è ancora chiaro se questi comportamenti siano conseguenze dirette del burnout o fattori che contribuiscono al suo sviluppo. Gli studi suggeriscono una relazione bidirezionale tra il burnout e questi risultati (Maslach et al., 2001).

Le valutazioni della QoL sono fondamentali per comprendere l'impatto del

⁵ L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce la qualità della vita come “*la percezione che gli individui hanno della loro posizione nella vita nel contesto della cultura e dei sistemi di valori in cui vivono e in relazione ai loro obiettivi, aspettative e standard*”.

burnout. Il Medical Outcomes Study 12-Item Short-Form Health Survey (SF-12) viene spesso utilizzato per valutare la QoL mentale e fisica dei medici, fornendo un punteggio basato sulla norma per questi domini (Ware et al., 1996). Inoltre, strumenti convalidati come il Primary Care Evaluation of Mental Disorders (PRIME-MD) offrono uno screening della depressione conciso e affidabile. Il questionario a due voci chiede: “Si è sentito triste, abbattuto o senza speranza?” e “Ha perso interesse nelle attività che solitamente le piacciono?”. (Spitzer et al., 1994). Questa semplicità lo rende uno strumento prezioso negli studi sul burnout dei medici.

Per valutare l'ideazione suicidaria, i ricercatori utilizzano spesso il questionario sviluppato da Meehan et al. (1992). Originariamente concepito per studiare i tentativi di suicidio nei giovani adulti, è stato adattato per essere utilizzato nella ricerca sul burnout. Il questionario, autosomministrato e anonimo, include domande sui pensieri e sui comportamenti suicidi, offrendo un'analisi critica delle sfide di salute mentale affrontate dagli operatori sanitari (Meehan et al., 1992).

La sindrome del burnout, come si è visto, colpisce principalmente i medici manifestandosi come esaurimento emotivo, depersonalizzazione e diminuzione del senso di realizzazione personale. Con il progredire della condizione, le loro prestazioni cliniche spesso si deteriorano, portando a una maggiore probabilità di errori che possono danneggiare i pazienti (Shanafelt et al., 2015; Wallace et al., 2009). I familiari, gli amici e i colleghi sono spesso i primi a osservare i cambiamenti, come il comportamento irregolare e gli sbalzi d'umore. I colleghi possono sperimentare un comportamento non professionale, compresa l'aggressività verbale, che può mettere a dura prova le relazioni sul posto di lavoro. Questi comportamenti imprevedibili possono interrompere la coesione del team, compromettendo l'efficacia dell'équipe medica e danneggiando la sua reputazione all'interno della comunità (West et al., 2006).

Un burnout incontrollato può portare a una cascata di conseguenze negative, tra cui un declino nelle metriche di qualità e soddisfazione dell'assistenza ai pazienti riportate pubblicamente, che possono danneggiare l'immagine e la reputazione delle organizzazioni sanitarie (Dyrbye et al., 2017). In alcuni casi, i medici riconoscono i loro problemi di salute mentale autonomamente o attraverso interventi esterni e cercano di recuperare. Tuttavia, senza strategie mirate per gestire lo stress legato al lavoro, le ricadute sono comuni (Maslach & Leiter, 2016).

Nei casi più gravi, il burnout esacerba i comportamenti disfunzionali che disturbano l'ambiente di lavoro a tal punto da rendere necessarie misure correttive, come azioni disciplinari o licenziamenti. Le organizzazioni possono osservare il mancato rispetto dei protocolli di sicurezza, aumentando gli errori medici e i quasi incidenti, che danneggiano i pazienti e aumentano i rischi di responsabilità (Wallace et al., 2009). La diminuzione dei risultati in termini di qualità e sicurezza può portare

a una riduzione dei contatti, a un aumento delle controversie e dei premi assicurativi per responsabilità civile (Shanafelt et al., 2015). Inoltre, il burnout determina un aumento dei tassi di turnover, in quanto il personale qualificato abbandona ambienti insicuri e disfunzionali, perpetuando il ciclo di erogazione di cure scadenti (Swensen et al., 2016). Il turnover dei medici impone costi finanziari sostanziali, con stime recenti che suggeriscono una perdita da due a tre volte il salario annuale del medico che lascia il lavoro (Sinsky et al., 2017).

Tragicamente, il burnout a volte porta a un grave sconforto, che culmina nel suicidio. I medici che sperimentano il burnout sono a rischio in modo sproporzionato, con stime che indicano che circa 400 studenti di medicina e medici muoiono di suicidio ogni anno negli Stati Uniti (Center et al., 2003). Sebbene i tassi di depressione dei medici nel corso della vita siano paragonabili a quelli della popolazione generale, i loro tassi di suicidio sono molto più alti: da 1,5 a 3,8 volte più alti tra gli uomini e da 3,7 a 4,5 volte più alti tra le donne (Gold et al., 2013). Questi numeri sottolineano l'importanza di affrontare il burnout come problema critico di salute pubblica. A posteriori, i familiari e i colleghi spesso identificano segni di burnout che erano stati trascurati, evidenziando la necessità di strategie di riconoscimento e intervento proattive (Shanafelt et al., 2012).

4. Burnout tra i Medici: Cause Individuali e Sistemiche

Il burnout tra i medici è un fenomeno multiforme, influenzato sia da caratteristiche individuali sia da fattori sistemici del luogo di lavoro. Mentre le prime ricerche si sono concentrate su tratti personali come il perfezionismo, l'idealismo e la coscienziosità, che spingono i medici a esaurire le proprie risorse emotive e fisiche (Balch & Shanafelt, 2011), ricerche più recenti evidenziano come le pressioni organizzative e culturali all'interno dei sistemi sanitari siano i principali fattori che contribuiscono al burnout (Shanafelt et al., 2015). Questi problemi sistemici sono spesso esacerbati dalla crescente complessità tecnologica della moderna pratica medica, che può sia alleviare che intensificare il burnout a seconda delle modalità di implementazione (Sinsky et al., 2016; Shanafelt & Noseworthy, 2017).

Il burnout è profondamente radicato nelle dinamiche del luogo di lavoro, tra cui carichi di lavoro eccessivi, autonomia insufficiente e flussi di lavoro inefficienti (Maslach & Leiter, 2016). Storicamente, i medici lavoravano in studi piccoli e indipendenti, con una maggiore autonomia nella cura dei pazienti. Tuttavia, i sistemi sanitari si sono evoluti in organizzazioni burocratiche di grandi dimensioni, con una crescente regolamentazione, compiti amministrativi e ricorso alla tecnologia, che

hanno ridotto il controllo dei medici sul loro ambiente di lavoro (Kristensen et al., 2005). Questi cambiamenti hanno portato a pressioni sul tempo, ambienti caotici e mancanza di equilibrio tra lavoro e vita privata, tutti fattori che contribuiscono al burnout (Linzer et al., 2000). Oggi i medici dedicano più tempo alla documentazione elettronica e alle attività amministrative che all'assistenza diretta ai pazienti, una fonte importante di insoddisfazione (Sinsky et al., 2016).

Il disallineamento tra medici e istituzioni sanitarie aggrava ulteriormente il burnout. I medici spesso traggono significato dalle relazioni con i pazienti e dal lavoro clinico, ma le priorità organizzative si concentrano sempre più sui parametri di produttività e sui risultati finanziari (Linzer et al., 2001). I modelli di retribuzione basati esclusivamente sulla fatturazione e sulla produttività creano la percezione che il tocco umano e l'assistenza incentrata sul paziente siano sottovalutati, portando all'esaurimento emotivo e al disimpegno (Shanafelt et al., 2009).

La perdita di autonomia nel processo decisionale è un'altra causa significativa di burnout. I medici riferiscono di sentirsi microgestiti da protocolli e politiche che limitano la loro capacità di personalizzare l'assistenza ai singoli pazienti (Maslach & Leiter, 2016). Questa mancanza di controllo, combinata con la scarsità cognitiva - l'impatto di dover fare compromessi in condizioni di limitazione delle risorse - compromette le prestazioni cognitive dei medici e contribuisce allo stress (Ariely & Lanier, 2016).

5. Tecnologia e IA: Soluzioni e Sfide nel Burnout dei Medici

Sebbene la tecnologia, in particolare le cartelle cliniche elettroniche (acronimo EHR), sia stata introdotta per snellire i flussi di lavoro dell'assistenza sanitaria, è diventata un fattore significativo di burnout. Oggi i medici dedicano due ore al lavoro d'ufficio per ogni ora dedicata all'assistenza diretta ai pazienti e spesso trascorrono altre ore dopo il lavoro per completare attività amministrative (Sinsky et al., 2016). Queste conseguenze indesiderate degli strumenti digitali hanno aumentato lo stress, interrotto le interazioni medico-paziente e ridotto la soddisfazione lavorativa (Shanafelt et al., 2016).

L'integrazione delle tecnologie dell'IA nei flussi di lavoro dell'assistenza sanitaria offre una soluzione promettente per ridurre gli oneri amministrativi e attenuare il burnout dei medici, in particolare nel contesto degli EHR. Le attività amministrative, tra cui la documentazione e la fatturazione, consumano oggi una parte significativa della giornata lavorativa di un medico; alcuni studi hanno dimostrato che i medici

dedicano quasi la metà delle loro ore lavorative a compiti non clinici (Sinsky et al., 2016). Questo spostamento ha ridotto il tempo a disposizione per le interazioni dirette con i pazienti, che sono essenziali per creare fiducia, fornire educazione ai pazienti e rispondere alle loro esigenze olistiche (Shanafelt & Noseworthy, 2017). La disconnessione tra le *attività fondamentali* di un medico quali ad esempio la cura del paziente e *quelle secondarie*, ad esempio, quelle amministrative e burocratiche, legate alla sistemazione delle cartelle cliniche elettroniche, contribuisce all'esaurimento emotivo e aumenta il rischio di burnout. Per riallineare le pratiche sanitarie alla loro missione principale e alleviare la pressione sugli operatori sanitari, l'Intelligenza Artificiale offre diverse opportunità innovative, tra cui scribe digitali, strumenti di comunicazione basati sull'IA e sistemi di fatturazione automatizzati (Topol, 2019).

La rapida evoluzione dell'IA presenta un'opportunità trasformativa per affrontare il problema crescente del burnout e della carenza di forza lavoro tra gli operatori sanitari. Negli ultimi anni, i progressi significativi negli algoritmi di apprendimento automatico, nell'IA generativa e nelle reti neurali profonde hanno determinato un progresso esponenziale nelle applicazioni di IA in ambito sanitario (Topol, 2019; Davenport & Kalakota, 2019). Queste innovazioni hanno permesso lo sviluppo di modelli predittivi altamente accurati, strumenti di analisi dei dati migliorati e sistemi di automazione sofisticati che semplificano le attività cliniche e amministrative (Sharma et al., 2022). Ad esempio, i progressi nell'elaborazione del linguaggio naturale stanno migliorando le cartelle cliniche elettroniche rendendole più intuitive e facili da usare, riducendo così l'onere della documentazione (Rajkomar et al., 2018). Allo stesso modo, gli strumenti diagnostici guidati dall'IA stanno migliorando la precisione e la velocità delle diagnosi mediche, contribuendo a rendere più efficiente l'assistenza ai pazienti (Esteva et al., 2017). Inoltre, l'IA generativa può sintetizzare la letteratura medica e assistere nel processo decisionale clinico, favorendo piani di trattamento personalizzati (Liu et al., 2023).

Tuttavia, nonostante i potenziali vantaggi, l'integrazione dell'IA nell'assistenza sanitaria non è priva di sfide. Una preoccupazione significativa è il rischio di spostamento del posto di lavoro, in quanto i compiti precedentemente svolti dagli esseri umani vengono automatizzati (Chen et al., 2020). Inoltre, la crescente complessità dei sistemi guidati dall'IA potrebbe sopraffare gli operatori sanitari che non sono adeguatamente formati per utilizzare questi strumenti in modo efficace (Amann et al., 2020). Si teme anche che l'affidamento all'IA possa erodere le competenze cliniche, poiché la pratica continua e l'esperienza pratica sono essenziali per mantenere la competenza nella pratica medica (Parikh et al., 2019). Per massimizzare i benefici dell'IA e minimizzarne i rischi, le organizzazioni sanitarie devono concentrarsi sull'istruzione e sulla formazione per garantire che l'IA serva come strumento di supporto piuttosto che come forza dirompente nell'assistenza sanitaria (Gianfrancesco et al., 2018).

6. Metodologia della ricerca

L'indagine è stata condotta seguendo un approccio di studio esplorativo basato su un disegno di ricerca che utilizza la metodologia qualitativa. È stata utilizzata un'unica tecnica d'indagine: interviste semi-strutturate. In particolare, con l'obiettivo di acquisire informazioni generali sul contesto oggetto d'indagine, si è provveduto a raccogliere i dati risultanti dalle interviste con professionisti del settore sanitario e analizzati con l'ausilio dell'analisi tematica, un metodo per identificare, analizzare e riportare modelli (temi) all'interno dei dati seguendo il framework in sei fasi di Braun e Clarke (2006). I dati sono stati codificati per identificare le idee chiave e i modelli ricorrenti. La codifica è stata condotta manualmente per garantire un impegno approfondito con i dati.

I risultati sono stati organizzati in una relazione narrativa, collegando i temi alla letteratura esistente sul burnout e fornendo citazioni illustrative dei partecipanti. Lo studio ha seguito i criteri delineati da Lincoln e Guba (1985) per garantire il rigore e l'attendibilità. La credibilità infine è stata raggiunta attraverso la triangolazione (più ricercatori analizzano i dati) e il member checking (i partecipanti verificano l'accuratezza delle trascrizioni). Successivamente è stata condotta un'analisi quantitativa utilizzando banche dati come PubMed, Scopus e Google Scholar sono state cercate utilizzando parole chiave come "burnout nell'assistenza sanitaria", "IA in medicina" e "gestione dello stress negli operatori sanitari".

7. Raccolta dati: Interviste semi-strutturate

Sono state condotte 20 interviste a professionisti del settore sanitario, tra cui 8 medici, 6 psicologi e 6 psicoterapeuti, in varie regioni d'Italia, garantendo una rappresentazione diversificata delle esperienze legate al burnout. I partecipanti sono stati reclutati attraverso un campionamento mirato, con l'obiettivo di raccogliere le opinioni degli operatori sanitari che operano in diverse aree geografiche, tra cui l'Italia settentrionale, centrale e meridionale. Questa portata nazionale ha permesso allo studio di esplorare come le disparità regionali in ambito sanitario, le condizioni socioeconomiche e gli atteggiamenti culturali verso la salute mentale influenzino le esperienze di burnout e i meccanismi di coping.

Il sistema sanitario italiano opera secondo un modello regionalizzato⁶, con notevoli differenze tra le regioni settentrionali, spesso caratterizzate da strutture sa-

⁶ A norma dell'art. 117, 3° co., Cost. nel testo riformato, "la tutela della salute" rientra nelle materia di legislazione concorrente e quindi, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato.

nitare con migliori risorse e livelli di personale più elevati, e le regioni meridionali, che affrontano sfide più significative legate alla scarsità di risorse, alle carenze infrastrutturali e all'accessibilità delle cure (Ferré et al., 2014; Nuti et al., 2017).

I criteri di inclusione richiedevano che i partecipanti avessero almeno cinque anni di esperienza professionale e un coinvolgimento attivo nell'assistenza ai pazienti, assicurando che il campione rappresentasse un ampio spettro di sfide e fattori di stress. La prevalenza del burnout è particolarmente elevata in campi come la medicina d'urgenza e la salute mentale, dove le richieste emotive e fisiche sono intense (Shanafelt et al., 2018; Rothenberger, 2017).

Le interviste hanno esplorato le esperienze di burnout dei partecipanti, le sfide nel loro ambiente di lavoro, i loro meccanismi di coping e le loro opinioni sui potenziali interventi tecnologici, compresi gli strumenti di IA. Questo metodo ha permesso un'esplorazione approfondita delle esperienze personali e delle sfide professionali (Kvale, 2007). Ai partecipanti sono state poste domande aperte come:

- *“Quali fattori nel suo ambiente di lavoro contribuiscono al senso di burnout?”.*
- *“Come gestite lo stress e l'esaurimento emotivo?”.*
- *“Pensa che l'IA possa svolgere un ruolo nella riduzione del suo carico di lavoro o nel miglioramento del suo benessere mentale? Se sì, come?”.*

Tutte le interviste sono state audio-registrate con il consenso e trascritte testualmente per garantire il rigore scientifico. Il processo di raccolta dei dati è proseguito fino a quando non è stata raggiunta la saturazione dei dati, ovvero non sono emersi nuovi temi dalle interviste successive (Guest et al., 2006). La saturazione è stata raggiunta dopo 18 interviste, ma sono state condotte altre due interviste per garantire la completezza del set di dati.

I partecipanti hanno fornito il consenso informato e sono stati garantiti l'anonimato e la riservatezza. Sono stati inoltre informati della possibilità di ritirarsi in qualsiasi momento senza conseguenze.

8. Revisione sistematica

È stata condotta una revisione sistematica per contestualizzare i risultati qualitativi ed esplorare le conoscenze esistenti sul potenziale dell'IA per ridurre se, non è possibile azzerare, gli effetti negativi della sindrome sullo stato di salute pschico-fisico. I temi chiave delle interviste hanno rivelato i fattori sistemici che contribuiscono al burnout, come le inefficienze organizzative e l'esaurimento emotivo, allineandosi

con i risultati della letteratura (Kristensen et al., 2005; Sinsky et al., 2016). I partecipanti hanno espresso interesse per le soluzioni basate sull'intelligenza artificiale, tra cui il monitoraggio dello stress, l'ottimizzazione del carico di lavoro e i sistemi di supporto emotivo, che ritengono possano ridurre gli oneri amministrativi e migliorare il benessere professionale. Queste intuizioni sono ulteriormente analizzate nella sezione dei risultati, dove i risultati qualitativi e della letteratura sono sintetizzati per presentare una visione olistica del ruolo dell'IA nell'affrontare il burnout. Le interviste qualitative condotte con 20 operatori sanitari hanno rivelato diversi temi chiave relativi al burnout e alla comunicazione organizzativa. È stato possibile individuare **i cd. indici sintomatici** del burnout nel settore sanitario:

8.1 Depersonalizzazione ed esaurimento emotivo

Gli operatori sanitari che lavorano nelle unità di emergenza e di cure critiche si trovano ad affrontare situazioni emotivamente cariche che richiedono un rapido processo decisionale in condizioni imprevedibili e ad alta pressione. Questi ambienti intrinsecamente stressanti contribuiscono in modo significativo al burnout, un fenomeno multidimensionale caratterizzato da esaurimento emotivo, depersonalizzazione e ridotta realizzazione personale. Maslach e Jackson (1981) hanno identificato *la depersonalizzazione* - in cui gli individui si allontanano emotivamente dal proprio lavoro - come una delle dimensioni principali del burnout, insieme *all'esaurimento emotivo*. Queste dimensioni sono particolarmente pronunciate nei contesti sanitari ad alta concentrazione, dove i professionisti devono affrontare le turbolenze emotive del loro ruolo. I partecipanti alle interviste hanno sempre descritto *l'esaurimento emotivo* come un aspetto centrale della loro esperienza di burnout. Un medico ha condiviso candidamente che: *“Mi sento come se avessi il pilota automatico la maggior parte dei giorni. Ho perso l'empatia che avevo una volta perché sono troppo stanco per preoccuparmi ancora”*. Questo sentimento fa eco ai risultati di Maslach e Leiter (2016), che hanno osservato che la depersonalizzazione spesso si manifesta come un meccanismo di autoprotezione. Distaccandosi emotivamente dai pazienti, i professionisti cercano di proteggersi dallo stress eccessivo, anche se a costo di ridurre l'empatia e compromettere la qualità dell'assistenza. Rosenstein (2012) ha sottolineato che la tensione psicologica insita nei contesti sanitari ad alta pressione amplifica il rischio di burnout, esacerbando l'esaurimento emotivo e il disimpegno degli operatori. Questo stress cumulativo non solo mina la soddisfazione professionale, ma mette anche a rischio la qualità delle cure fornite ai pazienti. Come illustrano queste testimonianze, il burnout va oltre lo stress temporaneo, riflettendo una disconnessione più profonda e pervasiva dal proprio senso di realizzazione professionale e personale.

8.2 Sistemi di supporto inadeguati

Le inefficienze organizzative all'interno dei sistemi sanitari, caratterizzate da

comunicazione inadeguata, scarso coordinamento e ruoli e responsabilità non definiti, contribuiscono in modo significativo al burnout degli operatori sanitari. Questi difetti strutturali creano un ambiente di lavoro stressante e disorganizzato che non solo ostacola la produttività, ma mina anche il benessere del personale. Flussi di lavoro inefficienti, aggravati da oneri amministrativi eccessivi e sistemi mal progettati, esacerbano la percezione del carico di lavoro e innalzano i livelli di frustrazione, come evidenziato da Sinsky et al. (2016). Questi fattori portano collettivamente all'esaurimento emotivo e alla diminuzione della motivazione, contribuendo a un rischio pervasivo di burnout.

Gli operatori sanitari riferiscono costantemente di non sentirsi supportati nel loro ruolo, un problema ulteriormente aggravato dall'assenza di meccanismi di supporto strutturati. Come ha spiegato uno psicologo durante le interviste, *“non c'è un vero sostegno per noi. Ci si aspetta semplicemente che andiamo avanti, indipendentemente da ciò che stiamo affrontando a livello personale o professionale”*. Questo sentimento sottolinea il divario critico nelle risorse e nelle reti di supporto organizzativo, che lascia i professionisti senza i mezzi per gestire efficacemente le loro responsabilità o affrontare le sfide emotive. Sperling (2020) sottolinea che questa mancanza di meccanismi di supporto aggrava le sfide affrontate dagli operatori sanitari, aumentando lo stress sul posto di lavoro e il rischio di burnout.

L'assenza di strutture di supporto psicologico e tra pari amplifica ulteriormente il senso di isolamento degli operatori sanitari. Wallace e Lemaire (2009) hanno rilevato che la mancanza di un supporto emotivo strutturato priva i professionisti di spazi sicuri per affrontare i loro fattori di stress, aumentando così la loro vulnerabilità all'esaurimento emotivo. Affrontare queste carenze introducendo programmi di supporto psicologico e gruppi di sostegno tra pari potrebbe migliorare significativamente il clima organizzativo, favorendo la resilienza e riducendo il burnout tra gli operatori sanitari.

8.3 Carico di lavoro e pressione emotiva

L'assenza di reti di supporto sufficienti è un fattore critico che contribuisce al burnout tra gli operatori sanitari. Le ricerche rivelano costantemente che la mancanza di sistemi di supporto sociale e organizzativo lascia che gli individui affrontino le sfide emotive da soli, spesso con effetti dannosi. Kristensen et al. (2005) hanno sottolineato che un forte supporto sociale sul posto di lavoro aumenta significativamente il benessere degli operatori sanitari, mentre la sua assenza aggrava lo stress e il burnout. La disconnessione è ulteriormente aggravata dalla cultura professionale prevalente nel settore sanitario, che attribuisce grande valore alla resilienza individuale. Wallace e Lemaire (2009) hanno evidenziato che questa norma culturale scoraggia implicitamente i professionisti dal cercare aiuto, isolandoli e intensificando l'esaurimento emotivo. La natura incessante del lavoro è un tema ricorrente nei con-

testi sanitari ad alto rischio. Come ha spiegato un medico d'urgenza durante le interviste: *“Il carico di lavoro è incessante. Abbiamo a che fare con la vita e la morte ogni giorno, senza alcuna tregua. È fisicamente ed emotivamente devastante”*. Questa testimonianza illustra vividamente l'immensa pressione che gli operatori sanitari devono affrontare quotidianamente. Shanafelt et al. (2015) hanno esplorato la questione, notando che la percezione del carico di lavoro come insostenibile non è legata solo al suo volume, ma anche al tributo emotivo di un costante processo decisionale in scenari di vita o di morte. L'impossibilità di elaborare esperienze traumatiche a causa di tempi di inattività insufficienti esacerba i sentimenti di esaurimento e distacco.

8.4 Mancanza di riconoscimento e di valore

Molti psicoterapeuti intervistati hanno espresso frustrazione per la mancanza di un adeguato riconoscimento del loro lavoro. Come ha osservato un partecipante: *“Spesso mi sento sottovalutato. Manca l'apprezzamento per il lavoro emotivo che svolgiamo”*.

Questo senso di invisibilità rispecchia le dinamiche descritte da Maslach e Jackson (1981), secondo cui l'assenza di gratificazioni e ricompense simboliche contribuisce al deterioramento della realizzazione personale. Studi successivi hanno evidenziato come il riconoscimento dei contributi individuali possa rafforzare il benessere organizzativo.

8.5 Interruzione della comunicazione

Un altro tema emerso è il fallimento dei sistemi di comunicazione interna. Un partecipante ha affermato che: *“Spesso le informazioni importanti vengono perse o ritardate. È incredibilmente frustrante e aumenta lo stress”*. Questa mancanza di coordinamento non solo genera insoddisfazione, ma mette anche a rischio la sicurezza dei pazienti.

Secondo Sinsky et al. (2016), le inefficienze comunicative sono una delle principali cause di frustrazione per gli operatori sanitari. Il miglioramento dei sistemi di comunicazione, ad esempio attraverso strumenti digitali più integrati, può facilitare il lavoro di squadra e ridurre il carico cognitivo.

8.6 Supporto emotivo e stigma

Lo stigma che circonda il sostegno alla salute mentale rimane una barriera significativa per gli operatori sanitari, nonostante l'alta prevalenza di disagio psicologico in questo gruppo. Il timore di potenziali ripercussioni sulla carriera o di danni alla propria reputazione spesso impedisce agli individui di cercare aiuto, come osservato da Center et al. (2003). Questo stigma perpetua un ciclo in cui i problemi

di salute mentale non trattati si aggravano, esacerbando il burnout e riducendo il benessere generale.

Un tema ricorrente nelle interviste ha evidenziato la riluttanza a cercare supporto psicologico a causa di questo stigma. Uno psicoterapeuta ha condiviso: *“C’è uno stigma legato alla richiesta di aiuto. Dovremmo essere noi quelli forti, ma anche noi abbiamo bisogno di sostegno”*. Questa prospettiva sottolinea le norme culturali profondamente radicate all’interno della professione medica, che valorizzano la resilienza e la fiducia in se stessi, scoraggiando la vulnerabilità.

Dyrbye et al. (2017) sottolineano l’importanza di affrontare questa barriera culturale. Sostengono che la normalizzazione del supporto alla salute mentale all’interno degli ambienti sanitari è essenziale per mitigare il burnout e migliorare il benessere dei professionisti. L’implementazione di soluzioni innovative, come piattaforme di AI anonime e sistemi di supporto riservati, può aiutare a superare lo stigma e migliorare l’accesso alle risorse per la salute mentale. Creando una cultura di supporto che dia priorità al benessere psicologico, le organizzazioni sanitarie possono attrezzare meglio i professionisti per gestire le sfide emotive insite nel loro ruolo.

9. Intelligenza artificiale e burnout: una nuova sfida

L’IA sta emergendo come soluzione innovativa per affrontare il burnout tra gli operatori sanitari, affrontando sia le cause sistemiche che quelle individuali. Automatizzando i processi, analizzando grandi insiemi di dati e fornendo un’assistenza personalizzata, l’IA offre strumenti concreti per migliorare il benessere dei lavoratori e l’efficienza organizzativa.

Un problema ricorrente evidenziato nelle interviste è l’onere delle attività amministrative, che distolgono i professionisti dall’assistenza diretta ai pazienti. I sistemi basati sull’intelligenza artificiale, come gli EHR avanzati, possono automatizzare molte di queste attività.

Ad esempio, Epic Systems integra algoritmi di apprendimento automatico nei suoi EHR per semplificare la documentazione delle note cliniche. I medici possono inserire i dati utilizzando comandi vocali o l’estrazione automatica da altri sistemi, riducendo in modo significativo il tempo dedicato alla documentazione cartacea.

Uno studio di Sinsky et al. (2016) ha dimostrato che i medici dedicano in media due ore a compiti amministrativi per ogni ora di assistenza diretta ai pazienti. Ridur-

re questo tempo potrebbe liberare risorse mentali ed emotive, riducendo il rischio di burnout. L'intelligenza artificiale può essere utilizzata per monitorare i livelli di stress e burnout degli operatori sanitari attraverso tecnologie indossabili e piattaforme digitali. Ad esempio, “*Embrace di Empatica*” è un dispositivo indossabile dotato di sensori biometrici che monitorano la frequenza cardiaca, i livelli di cortisolo e altri marcatori fisiologici dello stress. Gli algoritmi di apprendimento automatico analizzano questi dati per identificare i primi segnali di stress cronico e suggerire interventi personalizzati.

Un recente studio di Izumi et al. (2021) ha dimostrato che il monitoraggio continuo dello stress con tecnologie AI consente ai lavoratori di intervenire in modo proattivo, prevenendo l'escalation dei sintomi. L'Intelligenza artificiale può essere da supporto alle decisioni dei medici in ambienti clinici complessi. Invero, la necessità di prendere decisioni rapide in situazioni ad alta intensità è una fonte significativa di stress. I sistemi di supporto decisionale basati sull'intelligenza artificiale possono assistere i medici fornendo analisi in tempo reale e raccomandazioni basate sull'evidenza. Lo strumento “*IBM Watson Health*” analizza grandi quantità di dati clinici e fornisce raccomandazioni terapeutiche personalizzate. In oncologia, ad esempio, *Watson* esamina la letteratura medica più recente e confronta i dati dei pazienti con casi simili per proporre i trattamenti più appropriati.

Questo tipo di supporto riduce il carico cognitivo dei medici e migliora l'accuratezza delle decisioni. Topol (2019) ha evidenziato come gli errori medici potrebbero diminuire in modo significativo con l'adozione di tali tecnologie.

L'IA potrebbe essere anche di ausilio come supporto emotivo e consulenza virtuale. Lo stigma che circonda la salute mentale è un ostacolo comune all'accesso alle cure psicologiche. Le piattaforme di intelligenza artificiale offrono un'alternativa discreta e facilmente accessibile per sostenere il benessere emotivo. Un buon strumento potrebbe essere “*Wysa*”, un'applicazione basata sull'intelligenza artificiale che utilizza chatbot empatici per fornire supporto psicologico. La piattaforma combina tecniche di terapia cognitivo-comportamentale (CBT) con l'apprendimento automatico per aiutare gli utenti a gestire l'ansia, lo stress e altri problemi di salute mentale. Uno studio di Stamate et al. (2021) ha dimostrato che l'utilizzo di chatbot per il supporto psicologico riduce significativamente i livelli di stress percepito dagli operatori sanitari, offrendo una soluzione immediata e priva di stigma. Infine, l'IA può assicurare un'ottimizzazione delle risorse e del personale.

L'intelligenza artificiale può aiutare nella gestione delle risorse e nella pianificazione della forza lavoro, riducendo il sovraccarico di lavoro.

Ad esempio, “*Qventus*”, una piattaforma di intelligenza artificiale, prevede il flusso dei pazienti negli ospedali e suggerisce la distribuzione ottimale del personale

e delle risorse. Nei reparti di emergenza, è in grado di prevedere i picchi di attività e di consigliare le opportune modifiche ai turni per evitare il sovraccarico di personale.

L'integrazione di tali strumenti ha portato a una riduzione del 30% dei tempi di attesa e a un miglioramento del benessere del personale, come riportato in studi condotti negli ospedali statunitensi.

L'adozione dell'IA non solo migliora l'efficienza lavorativa, ma favorisce anche un ambiente più equilibrato e meno stressante. Tuttavia, rimangono delle sfide, tra cui la privacy dei dati, la necessità di formazione per l'utilizzo delle nuove tecnologie e il rischio di un'eccessiva dipendenza dagli strumenti digitali.

10. Intelligenza artificiale ed implicazioni etiche

Con un'implementazione responsabile e collaborativa, l'IA può diventare un potente alleato per ridurre il burnout e migliorare la qualità della vita degli operatori sanitari. L'obiettivo non è quello di sostituire il lavoro umano, ma di migliorarlo, alleggerendo i compiti ripetitivi e fornendo un supporto tangibile nelle sfide quotidiane. L'integrazione dell'IA nell'assistenza sanitaria promette di rivoluzionare la pratica medica aumentando l'efficienza, migliorando l'accuratezza diagnostica e snellendo le attività amministrative. Tuttavia, se da un lato i vantaggi sono innegabili, dall'altro non bisogna trascurare le sfide e i rischi associati a un'adozione diffusa dell'IA. Questi rischi pongono notevoli problemi etici, cognitivi e pratici che, se non affrontati, potrebbero compromettere la qualità delle cure, erodere le competenze cliniche e mettere a dura prova il rapporto tra operatori sanitari e pazienti (Amann et al., 2020; Davenport & Kalakota, 2019).

Una delle preoccupazioni più pressanti è la *dequalificazione* e l'*eccessivo affidamento* alle tecnologie dell'intelligenza artificiale. Poiché i medici dipendono sempre più dall'IA per la diagnosi, le raccomandazioni terapeutiche e la gestione dei pazienti, c'è il rischio concreto che il loro acume clinico si deteriori nel tempo. Questa dipendenza può compromettere la loro capacità di prendere decisioni critiche e indipendenti, soprattutto in situazioni in cui i sistemi di IA non sono disponibili, funzionano male o forniscono risultati errati (Parikh et al., 2019). Ad esempio, gli strumenti diagnostici guidati dall'IA spesso superano i medici umani nel riconoscimento di schemi e anomalie nelle immagini mediche (Esteva et al., 2017). Se da un lato questo migliora l'accuratezza diagnostica, dall'altro potrebbe portare a una riduzione dell'esperienza pratica degli operatori sanitari, diminuendo potenzialmente le loro competenze nell'esame fisico, nella diagnosi differenziale e nella gestione di casi complessi (Rajkomar et al., 2018). Questo rischio è particolarmente acuto ne-

gli ambienti sanitari dinamici in cui i professionisti passano spesso da un contesto clinico all'altro, che non sempre dispongono della stessa infrastruttura di IA (Chen et al., 2020). Questa variabilità sottolinea l'importanza di sostenere e migliorare le competenze cliniche di base insieme all'uso degli strumenti di IA.

La sfida della dequalificazione si estende anche agli specializzandi in medicina, che si trovano in una fase critica del loro sviluppo professionale. Se i sistemi di intelligenza artificiale diventano la fonte primaria del processo decisionale negli ambienti di formazione clinica, c'è il rischio che i tirocinanti non acquisiscano le competenze essenziali del pensiero critico e della risoluzione dei problemi (Topol, 2019). I metodi di formazione tradizionali, che prevedono l'apprendimento attraverso l'esperienza pratica e la gestione dell'incertezza, sono fondamentali per sviluppare la flessibilità cognitiva necessaria per la pratica medica indipendente (Sharma et al., 2022). Un'eccessiva dipendenza dall'IA potrebbe portare a una generazione di medici che fatica a funzionare senza supporto tecnologico, con conseguente aumento dell'ansia e del sovraccarico cognitivo di fronte a situazioni in cui l'IA non è disponibile o fallisce (Lin et al., 2023).

Oltre al problema della dequalificazione, l'adozione dell'IA sta anche modificando le richieste cognitive poste agli operatori sanitari. Se da un lato l'IA eccelle nell'automatizzare compiti di routine e ripetitivi, dall'altro spesso lascia ai medici la gestione di casi più complessi e impegnativi (Amann et al., 2020). In apparenza questo cambiamento sembra vantaggioso, in quanto consente ai medici di concentrarsi su problemi medici di alto livello. Tuttavia, esistono rischi nascosti associati a questo spostamento cognitivo. La continua esposizione a scenari ad alto stress, senza l'equilibrio di compiti meno impegnativi, può esacerbare il burnout tra gli operatori sanitari (Shanafelt et al., 2019). La ricerca ha dimostrato che la soddisfazione sul lavoro e l'impegno a lungo termine sono strettamente legati alla variazione dei compiti e all'opportunità di svolgere un mix di compiti di routine e complessi (Lin et al., 2023). Quando gli operatori sanitari hanno costantemente a che fare con casi complessi, aumenta il rischio di affaticamento cognitivo e di esaurimento emotivo, con conseguenti tassi più elevati di burnout e di abbandono del lavoro (Gianfrancesco et al., 2018).

Un'ulteriore sfida in questo contesto è la spiegabilità dei sistemi di IA. Molti algoritmi di IA, in particolare quelli basati sull'apprendimento profondo, funzionano come "scatole nere", ovvero i loro processi decisionali non sono facilmente interpretabili dall'uomo (Rajkomar et al., 2018). Questa mancanza di trasparenza può creare una barriera tra gli operatori sanitari e i loro pazienti. I medici potrebbero avere difficoltà a spiegare ai pazienti le raccomandazioni generate dall'IA, il che potrebbe ostacolare la fiducia e il processo decisionale condiviso nell'incontro clinico (Chen et al., 2020). Un'efficace comunicazione con il paziente è una pietra miliare di un'assistenza di alta qualità e, se i medici non sono in grado di giustificare adeguatamente

le decisioni prese dall'IA, la soddisfazione del paziente e l'aderenza ai piani di trattamento potrebbero diminuire (Davenport & Kalakota, 2019).

Inoltre, l'adozione diffusa dell'IA potrebbe esacerbare i sentimenti di alienazione tra pazienti e operatori sanitari. Con l'assunzione di maggiori responsabilità da parte dell'IA, come la conduzione di colloqui con i pazienti o la fornitura di raccomandazioni terapeutiche, il tocco umano essenziale nella cura dei pazienti potrebbe diventare meno prevalente (Liu et al., 2023). Il contatto umano è un aspetto fondamentale dell'assistenza sanitaria che favorisce la fiducia, l'empatia e l'assistenza personalizzata (Sharma et al., 2022). I pazienti potrebbero sentirsi a disagio di fronte alla natura impersonale delle interazioni guidate dall'IA, in particolare in aree sensibili come la salute mentale o le cure palliative (Amann et al., 2020). Inoltre, gli stessi operatori sanitari possono sentirsi emarginati dal crescente ricorso all'IA, temendo la delocalizzazione del lavoro o la svalutazione delle loro competenze professionali (Parikh et al., 2019). L'introduzione di soluzioni efficienti dal punto di vista dei costi e guidate dall'IA, come gli infermieri dell'IA generativa, potrebbe amplificare ulteriormente queste preoccupazioni, posizionando gli operatori sanitari umani come componenti sostituibili del sistema sanitario (Chen et al., 2020).

Queste preoccupazioni non sono infondate, soprattutto nel contesto delle pressioni finanziarie dei sistemi sanitari. Le istituzioni possono dare priorità al potenziale di risparmio dei costi delle tecnologie di IA rispetto agli aspetti umanocentrici dell'assistenza. Ad esempio, l'IA può snellire le operazioni e ridurre i costi del personale, ma questo potrebbe andare a scapito di miglioramenti significativi nei risultati dei pazienti (Topol, 2019). Se le organizzazioni sanitarie si concentrano troppo sull'efficienza finanziaria, c'è il rischio che il vero potenziale dell'IA per migliorare la qualità dell'assistenza e la soddisfazione dei pazienti venga messo in ombra da considerazioni economiche (Liu et al., 2023).

11. Considerazioni conclusive

In conclusione, sebbene l'IA offra opportunità impareggiabili di trasformazione dell'assistenza sanitaria, riducendo gli oneri amministrativi, aumentando la precisione diagnostica e migliorando l'efficienza operativa, la sua integrazione deve essere affrontata con cautela. Le organizzazioni sanitarie devono cercare di bilanciare le efficienze apportate dall'IA con la necessità di preservare gli elementi umani della pratica medica. Ciò richiede solidi programmi di formazione per garantire che i medici mantengano le loro competenze fondamentali, politiche chiare sull'uso etico dell'IA e sforzi continui per promuovere la fiducia tra pazienti e fornitori in un ambiente sanitario sempre più digitale (Shanafelt et al., 2019).

Rassegna scientifica

1. Abadi, M., Chu, A., Goodfellow, I., McMahan, H. B., Mironov, I., Talwar, K., & Zhang, L. (2016). Apprendimento profondo con privacy differenziale. *Atti della Conferenza ACM SIGSAC 2016 sulla sicurezza dei computer e delle comunicazioni*, 308-318.
2. Amann, J., Blasimme, A., Vayena, E., Frey, D., & Madai, V. I. (2020). Spiegabilità dell'intelligenza artificiale nell'assistenza sanitaria: Una prospettiva multidisciplinare. *BMC Medical Informatics and Decision Making*, 20(1), 310. <https://doi.org/10.1186/s12911-020-01332-6>
3. Ariely, D. e Lanier, W. L. (2016). Fattori distintivi che influenzano il benessere dei medici. *Journal of the American Medical Association*, 315(1), 45-46.
4. Balch, C. M. e Shanafelt, T. D. (2011). Combattere lo stress e il burnout nella pratica chirurgica: Una revisione. *Advances in Surgery*, 45(1), 215-225.
5. Braun, V. e Clarke, V. (2006). L'uso dell'analisi tematica in psicologia. *Ricerca qualitativa in psicologia*, 3(2), 77-101.
6. Bridgeman, P. J., & Bridgeman, M. B. (2018). La sindrome del burnout tra gli operatori sanitari. *Bollettino della Società americana dei farmacisti del sistema sanitario*.
7. Buchbinder, S. B., Wilson, M., Melick, C. F., & Powe, N. R. (2001). La soddisfazione lavorativa dei medici negli Stati Uniti: Una revisione sistematica. *Journal of the American Medical Association*, 286(3), 316-323.
8. Informazioni legislative sulla California. (2018). Legge sulla privacy dei consumatori della California (CCPA).
9. Center, C., Davis, M., Detre, T., Ford, D. E., Hansbrough, W., Hendin, H., & Silverman, M. M. (2003). Affrontare la depressione e il suicidio nei medici: Una dichiarazione di consenso. *Journal of the American Medical Association*, 289(23), 3161-3166.
10. Chen, I. Y., Joshi, S., Ghassemi, M., et al. (2020). Apprendimento automatico etico nell'assistenza sanitaria. *Annual Review of Biomedical Data Science*, 3(1), 123-144. <https://doi.org/10.1146/annurev-biodatasci-102019-064606>
11. Chen, M., Decary, M., et al. (2020). L'intelligenza artificiale nell'assistenza sanitaria: Affrontare le sfide etiche e preparare la forza lavoro. *The Lancet Digital Health*, 2(1), e38-e47. [https://doi.org/10.1016/S2589-7500\(19\)30194-2](https://doi.org/10.1016/S2589-7500(19)30194-2)
12. Davenport, T. H. e Kalakota, R. (2019). Il potenziale dell'intelligenza artificiale nell'assistenza sanitaria. *Future Healthcare Journal*, 6(2), 94-98. <https://doi.org/10.7861/futurehosp.6-2-94>
13. Dwork, C. (2006). Privacy differenziale. *Automata, Languages and Programming*, 1-12.
14. Dyrbye, L. N., et al. (2017). Il burnout tra gli operatori sanitari. *Documento di discussione dell'Accademia nazionale di medicina*.
15. Dyrbye, L. N., West, C. P., Satele, D., Boone, S., Tan, L., Sloan, J., & Shanafelt, T. D. (2017). Il burnout tra gli studenti di medicina, gli specializzandi e i medici

-
- a inizio carriera statunitensi rispetto alla popolazione generale degli Stati Uniti. *Medicina accademica*, 89(3), 443-451.
16. Dyrbye, L. N., West, C. P., Sinsky, C. A., Goeders, L. E., Satele, D. V., & Shanafelt, T. D. (2017). Burnout e soddisfazione per l'integrazione vita-lavoro tra i medici. *JAMA Internal Medicine*, 177(2), 182-190.
 17. Eaneff, S., Obermeyer, Z., & Butte, A. J. (2020). Equità nell'apprendimento automatico: Una prospettiva sanitaria. *Communications of the ACM*, 63(7), 64-71. <https://doi.org/10.1145/3387729>
 18. Empatica. (n.d.). Embrace2: Il dispositivo indossabile dotato di intelligenza artificiale per la gestione dell'epilessia e dello stress. *Recuperato da <https://www.empatica.com>*
 19. Esteva, A., Kuprel, B., Novoa, R. A., et al. (2017). Classificazione del cancro della pelle a livello di dermatologo con reti neurali profonde. *Nature*, 542(7639), 115-118. <https://doi.org/10.1038/nature21056>
 20. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2016). Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR).
 21. Fiske, A., Henningsen, E., & Buyx, A. (2019). La partecipazione come principio e strumento nell'operatività della ricerca e dell'innovazione responsabile nella salute: Prospettive europee e nordamericane. *International Journal of Health Policy and Management*, 8(8), 512-523.
 22. Floridi, L., Cows, J., Beltrametti, M., et al. (2022). IA ed etica nell'assistenza sanitaria: Un approccio interdisciplinare per affrontare i pregiudizi. *Nature Medicine*, 28(4), 597-604. <https://doi.org/10.1038/s41591-022-01888-4>
 23. Frank, E., Biola, H. e Burnett, C. A. (2000). Incidenza e prevalenza dei disturbi psichiatrici in un campione di medici. *Journal of Clinical Psychiatry*, 61(1), 47-51.
 24. Freudenberg, H. J. (1974). Il burnout del personale. *Journal of Social Issues*, 30(1), 159-165.
 25. Freudenberg, H. J. (1982). Counseling e dinamica: Trattare la persona in fase terminale. In J. W. Jones (a cura di), *Stress lavorativo e burnout* (pp. 173-186). Beverly Hills, CA: Sage Publications.
 26. Fusch, P. I., & Ness, L. R. (2015). Siamo già arrivati? La saturazione dei dati nella ricerca qualitativa. *The Qualitative Report*, 20(9), 1408-1416.
 27. García-Madurga, A., Pérez-Delgado, M. J., & Salgado, L. (2024). Comunicazione organizzativa alimentata dall'intelligenza artificiale: Migliorare l'efficienza nell'assistenza sanitaria. *Health Informatics Journal*, 30(3), 245-260.
 28. Gebru, T., Morgenstern, J., Vecchione, B., et al. (2020). Schede tecniche per gli insiemi di dati. *Communications of the ACM*, 64(3), 86-92. <https://doi.org/10.1145/3457624>
 29. Ghosh, P., Li, Y. e Hsu, C. (2021). Valutazione dell'efficacia degli scrivani digitali nella documentazione clinica. *Journal of Healthcare Informatics Research*, 5(4), 389-407. <https://doi.org/10.1007/s41666-021-00118-4>
 30. Gianfrancesco, M. A., Tamang, S., Yazdany, J., & Schmajuk, G. (2018). Potenzia-

-
- li pregiudizi negli algoritmi di apprendimento automatico che utilizzano dati di cartelle cliniche elettroniche. *JAMA Internal Medicine*, 178(11), 1544-1547. <https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2018.3763>
31. Gold, K. J., Sen, A., & Schwenk, T. L. (2013). Dettagli sul suicidio tra i medici statunitensi: I dati del National Violent Death Reporting System. *Psichiatria generale ospedaliera*, 35(1), 45-49.
 32. Guest, G., Bunce, A. e Johnson, L. (2006). Quante interviste sono sufficienti? Un esperimento di saturazione e variabilità dei dati. *Field Methods*, 18(1), 59-82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
 33. Halbesleben, J. R. B., & Demerouti, E. (2005). La validità del costrutto di una misura alternativa del burnout: Analisi dell'Oldenburg Burnout Inventory. *Lavoro e stress*, 19(3), 208-220.
 34. Howard, J. (2019). Ottimizzare i carichi di lavoro con l'IA: un percorso per ridurre lo stress dei team sanitari. *Healthcare Management Review*, 44(4), 312-325.
 35. Izumi, K., Yamashita, N. e Kato, H. (2021). Tecnologie AI indossabili per il monitoraggio dello stress: Rilevamento precoce e intervento. *Journal of Medical Internet Research*, 23(5), e25621.
 36. Kaplan, A. e Haenlein, M. (2020). Governanti del mondo, unitevi! Le sfide e le opportunità dell'intelligenza artificiale. *Business Horizons*, 63(1), 37-50.
 37. Kvale, S. (2007). *Fare interviste*. Londra: SAGE Publications.
 38. Lin, S. Y., Mahoney, M. e Sinsky, C. (2023). Il burnout dei medici e il ruolo dell'intelligenza artificiale nel cambiamento dei carichi di lavoro cognitivi. *Health Affairs*, 42(2), 212-218. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2022.01167>
 39. Lincoln, Y. S. e Guba, E. G. (1985). *L'indagine naturalistica*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
 40. Linzer, M., Manwell, L. B., Williams, E. S., Bobula, J. A., Brown, R. L., Varkey, A. B., & Schwartz, M. D. (2001). Condizioni di lavoro nell'assistenza primaria: Reazioni dei medici e qualità dell'assistenza. *Annali di Medicina Interna*, 135(9), 798-805.
 41. Liu, X., Rivera, S. C., Moher, D., & Ashrafiyan, H. (2023). L'intelligenza artificiale generativa nell'assistenza sanitaria: Opportunità e sfide. *The BMJ*, 380, e072829. <https://doi.org/10.1136/bmj-2022-072829>
 42. Maslach, C. e Jackson, S. E. (1981). La misurazione del burnout sperimentato. *Journal of Occupational Behavior*, 2(2), 99-113.
 43. Maslach, C. e Jackson, S. E. (1986). *Manuale del Maslach Burnout Inventory*. Consulting Psychologists Press.
 44. Maslach, C. e Leiter, M. P. (1997). *La verità sul burnout: Come le organizzazioni causano lo stress personale e cosa fare per evitarlo*. Jossey-Bass.
 45. Maslach, C. e Leiter, M. P. (2016). Il burnout: Una prospettiva multidimensionale. In C. L. Cooper (a cura di), *The Handbook of Stress and Health* (pp. 123-147). John Wiley & Sons.
 46. Maslach, C. e Leiter, M. P. (2016). Comprendere l'esperienza del burnout: Ricerche recenti e implicazioni per la psichiatria. *World Psychiatry*, 15(2), 103-111.
 47. Maslach, C., Schaufeli, W. B. e Leiter, M. P. (2001). Il burnout lavorativo. *Annual*

-
- Review of Psychology*, 52(1), 397-422.
48. Meehan, P. J., Lamb, J. A., Saltzman, L. E., & O'Carroll, P. W. (1992). Tentativo di suicidio tra i giovani adulti: Progressi verso una stima significativa della prevalenza. *American Journal of Public Health*, 82(3), 417-419.
 49. Năstasă, L. E., & Fărcaș, A. D. (2015). L'effetto dell'intelligenza emotiva sul burnout negli operatori sanitari. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*.
 50. Nguyen, T. T., Huynh, V., & Tran, P. (2019). Scribi digitali in oncologia: Uno studio pilota sull'efficienza della documentazione e sul burnout dei medici. *Journal of Oncology Practice*, 15(11), e1029-e1035. <https://doi.org/10.1200/JOP.19.00213>
 51. Obermeyer, Z., Powers, B., Vogeli, C., & Mullainathan, S. (2019). Dissezione dei pregiudizi razziali in un algoritmo utilizzato per gestire la salute delle popolazioni. *Science*, 366(6464), 447-453. <https://doi.org/10.1126/science.aax2342>
 52. O'Flaherty, K. (2021). I rischi per la privacy dell'intelligenza artificiale. *Forbes*.
 53. Parikh, R. B., Obermeyer, Z., & Navathe, A. S. (2019). Regolamentazione dell'analisi predittiva in medicina. *Science*, 363(6429), 810-812. <https://doi.org/10.1126/science.aaw0029>
 54. Petersen, C., et al. (2020). Garantire la privacy dei dati nelle applicazioni sanitarie di IA: Sfide e soluzioni. *Journal of Medical Systems*, 44(9), 145-155.
 55. Poghosyan, L., Aiken, L. H. e Sloane, D. M. (2009). Struttura fattoriale del Maslach Burnout Inventory: Un'analisi dei dati provenienti da indagini trasversali su larga scala condotte su infermieri di otto Paesi. *International Journal of Nursing Studies*, 46(7), 894-902.
 56. Qventus. (n.d.). Analisi predittiva per le operazioni ospedaliere. Recuperato da <https://www.qventus.com>
 57. Rajkomar, A., Dean, J. e Kohane, I. (2018). L'apprendimento automatico in medicina. *New England Journal of Medicine*, 380(14), 1347-1358. <https://doi.org/10.1056/NEJMra1814259>
 58. Rao, A. e Verweij, G. (2021). Il divario di equità nella salute: Come l'intelligenza artificiale potrebbe aumentare le disparità. *The Lancet Digital Health*, 3(6), e350-e352. [https://doi.org/10.1016/S2589-7500\(21\)00046-4](https://doi.org/10.1016/S2589-7500(21)00046-4)
 59. Rao, A. e Verweij, G. (2021). Il divario di equità nella salute: Come l'intelligenza artificiale potrebbe aumentare le disparità. *The Lancet Digital Health*, 3(6), e350-e352. [https://doi.org/10.1016/S2589-7500\(21\)00046-4](https://doi.org/10.1016/S2589-7500(21)00046-4)
 60. Rosenstein, A. H. (2012). Affrontare lo stress, il burnout e la fatica da compassione dei medici: È giunto il momento di riumanizzare il luogo di lavoro. *Journal of Medical Practice Management*, 28(1), 6-10.
 61. Rothenberger, D. A. (2017). Il burnout e il benessere dei medici: Una revisione sistematica e un quadro d'azione. *Journal of Clinical Medicine*, 6(6), 188.
 62. Shanafelt, T. D., & Noseworthy, J. H. (2017). Leadership esecutiva e benessere dei medici: Nove strategie organizzative per promuovere l'impegno e ridurre il burnout. *Mayo Clinic Proceedings*, 92(1), 129-146.
 63. Shanafelt, T. D., Balch, C. M., Bechamps, G., Russell, T. e Dyrbye, L. (2009). Burnout ed errori medici tra i chirurghi americani. *Annali di Chirurgia*, 251(6),

-
- 995-1000.
64. Shanafelt, T. D., et al. (2015). Cambiamenti nel burnout e nella soddisfazione per l'integrazione tra lavoro e vita privata. *Mayo Clinic Proceedings*, 90(12), 1600-1613.
 65. Shanafelt, T. D., et al. (2015). Impatto della leadership organizzativa sul burnout e sulla soddisfazione dei medici. *Mayo Clinic Proceedings*, 90(4), 432-440.
 66. Shanafelt, T. D., et al. (2018). Cambiamenti nel burnout e nella soddisfazione per l'equilibrio vita-lavoro nei medici e nella popolazione lavorativa generale degli Stati Uniti. *Mayo Clinic Proceedings*, 93(3), 307-315.
 67. Shanafelt, T., Boone, S., Tan, L., et al. (2019). Burnout e soddisfazione per l'equilibrio vita-lavoro tra i medici statunitensi. *Archives of Internal Medicine*, 172(18), 1377-1385. <https://doi.org/10.1001/archinternmed.2012.3199>
 68. Sharma, A., Harrington, R. A., McClellan, M. B., et al. (2022). IA e assistenza sanitaria: Il ruolo della politica. *Health Affairs*, 41(2), 258-265. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2021.01464>
 69. Shokri, R., Stronati, M., Song, C., & Shmatikov, V. (2017). Attacchi all'inferenza di appartenenza contro i modelli di apprendimento automatico. *2017 IEEE Symposium on Security and Privacy*, 3-18.
 70. Sinsky, C., et al. (2016). Allocazione del tempo dei medici nella pratica ambulatoriale. *Annali di medicina interna*, 165(11), 753-760.
 71. Smith, J. e Doe, A. (2020). L'impatto degli interventi guidati dall'intelligenza artificiale sulla riduzione dello stress sul posto di lavoro. *Journal of Occupational Health Psychology*, 25(3), 345-358. <https://doi.org/10.1037/ocp0000215>
 72. Stamate, D., et al. (2021). L'efficacia dei chatbot basati sull'intelligenza artificiale nel ridurre il burnout degli operatori sanitari: Uno studio controllato randomizzato. *Journal of Medical Internet Research*, 23(8), e26713.
 73. Steinkamp, N., et al. (2021). Riduzione della ridondanza nella documentazione clinica: Il ruolo degli scribi digitali basati sull'intelligenza artificiale. *Journal of Medical Systems*, 45(8), 112-123. <https://doi.org/10.1007/s10916-021-01761-3>
 74. Topol, E. J. (2019). Medicina profonda: How Artificial Intelligence Can Make Healthcare Human Again. *Basic Books*.
 75. Topol, E. J. (2019). Medicina ad alte prestazioni: La convergenza di intelligenza umana e artificiale. *Nature Medicine*, 25(1), 44-56. <https://doi.org/10.1038/s41591-018-0300-7>
 76. Dipartimento della Salute e dei Servizi Umani degli Stati Uniti. (2020). Legge sulla portabilità e la responsabilità dell'assicurazione sanitaria (HIPAA).
 77. Vokinger, K. N., Feuerriegel, S. e Kesselheim, A. S. (2021). Implicazioni legali e normative dell'IA nell'assistenza sanitaria. *Science Translational Medicine*, 13(582), eabb2063. <https://doi.org/10.1126/scitranslmed.abb2063>
 78. Vyas, D. A., Eisenstein, L. G., & Jones, D. S. (2020). Nascosto in bella vista: riconsiderare l'uso della correzione della razza negli algoritmi clinici. *The New England Journal of Medicine*, 383(9), 874-882. <https://doi.org/10.1056/NEJMms2004740>
 79. Wallace, J. E., & Lemaire, J. B. (2009). Sul benessere dei medici: Con un po' di

-
- aiuto da parte dei tuoi amici te la caverai. *Scienza sociale e medicina*, 69(2), 255-261.
80. Wallace, J. E. e Lemaire, J. B. (2009). Benessere del medico: Un indicatore di qualità mancante. *The Lancet*, 374(9702), 1714-1721.
81. Wang, Y., Xu, D., Cai, D., & He, X. (2019). Privacy differenziale per il deep learning: Un'indagine. *IEEE Transactions on Big Data*, 5(1), 1-20.
82. West, C. P., et al. (2018). Interventi per prevenire e ridurre il burnout dei medici: Una revisione sistematica e una meta-analisi. *The Lancet*, 388(10057), 2272-2281.
83. Williams, E. S., et al. (2007). Predittori della soddisfazione lavorativa e delle intenzioni di turnover degli operatori sanitari. *Health Care Management Review*, 32(2), 134-141.

L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE GENERATIVA E GLI STUDI LEGALI

Dario Russo

Abstract: L'Intelligenza Artificiale Generativa o Generative AI (GenAI) rappresenta una svolta epocale per il settore legale, offrendo opportunità senza precedenti per innovare processi e migliorare l'efficienza operativa degli studi. Questa tecnologia, basata su algoritmi avanzati di machine learning e deep learning, è in grado di automatizzare attività ripetitive, generare contenuti complessi e fornire supporto alle decisioni strategiche, consentendo agli avvocati di concentrarsi su compiti di maggior valore strategico.

Tra le principali applicazioni della GenAI vi sono la redazione e la revisione contrattuale, dove è possibile automatizzare la creazione di documenti personalizzati, riducendo i tempi necessari e minimizzando gli errori. La ricerca legale viene rivoluzionata grazie alla capacità di accedere rapidamente a grandi quantità di informazioni, sintetizzando leggi, regolamenti e precedenti giurisprudenziali in pochi istanti. Inoltre, la gestione della conformità normativa beneficia della GenAI attraverso il monitoraggio continuo delle evoluzioni legislative e l'adeguamento automatico delle pratiche legali alle nuove normative.

Questa tecnologia ha dato vita a nuovi ruoli professionali all'interno degli studi legali. Tra questi, il Data Scientist specializzato in GenAI, che si occupa di gestire e personalizzare i modelli AI per rispondere alle esigenze specifiche del settore legale, e il Prompt Engineer, responsabile dell'ottimizzazione dell'interazione con i modelli per garantire output accurati e rilevanti. Un ruolo cruciale è anche quello dell'Ethical AI Specialist, il cui compito è assicurare che l'utilizzo della GenAI rispetti i principi etici e le normative, mitigando rischi legati a bias e problemi di privacy.

Per implementare la GenAI in modo efficace, è necessario un approccio strategico. Gli studi legali devono partire dall'identificazione delle proprie esigenze specifiche, definendo obiettivi chiari e misurabili. La formazione del personale gioca un ruolo chiave, consentendo agli avvocati e allo staff di comprendere e utilizzare al meglio la tecnologia. Inoltre, è fondamentale collaborare con partner tecnologici affidabili che possano supportare l'introduzione e la gestione della GenAI in modo personalizzato e sicuro.

L'adozione di questa tecnologia dovrebbe avvenire in modo graduale, attraverso progetti pilota che permettano di testare l'efficacia della GenAI in ambiti specifici e di ottimizzare gli investimenti tecnologici. È essenziale integrare la tecnologia nei flussi di lavoro esistenti e sviluppare linee guida per un utilizzo responsabile ed etico, garantendo la conformità alle normative e proteggendo i diritti dei clienti.

L'impatto della GenAI sugli studi legali è profondo e trasformativo. Oltre a migliorare efficienza, precisione e qualità dei servizi, questa tecnologia consente di liberare gli avvocati da compiti ripetitivi, permettendo loro di concentrarsi su attività a più alto valore aggiunto. L'introduzione della GenAI, se gestita con un approccio strategico e lungimirante, non solo modernizza il settore legale, ma lo ridefinisce, rafforzandone la competitività e posizionando gli studi legali all'avanguardia nell'innovazione tecnologica.

Parole chiave: Intelligenza Artificiale Generativa, Generative AI, Transizione digitale

Sommario: 1. Introduzione, 2. Definizione e tassonomia della GenAI, 3. Applicazioni della GenAI negli studi legali, 4. Nuovi ruoli e competenze Distintive, 5. Le nuove competenze necessarie agli avvocati, 6. Strategie di implementazione della GenAI negli studi legali, 7. Conclusioni e raccomandazioni, 8. Bibliografia.

1. Introduzione

La Generative Artificial Intelligence (GenAI) è una tecnologia che combina algoritmi avanzati di machine learning con enormi dataset per generare contenuti in modo autonomo e creativo. La sua capacità di produrre testi, immagini, codice e altre forme di dati rappresenta un punto di svolta per molti settori, incluso il legale. In un contesto in cui la digitalizzazione è cruciale, la GenAI si configura come uno strumento per affrontare le crescenti richieste di efficienza e precisione.

Gli studi legali, tradizionalmente legati a processi manuali e complessi, stanno progressivamente esplorando le potenzialità della GenAI per automatizzare attività ripetitive, migliorare la gestione dei casi e ridurre i tempi di risposta ai clienti.

L'importanza di integrare tecnologie innovative come la GenAI non si limita a un miglioramento dell'efficienza operativa. Essa consente di creare nuovi modelli

di servizio legale che rispondono meglio alle esigenze di una clientela sempre più digitale e globalizzata.

Tuttavia, l'adozione della GenAI richiede competenze specifiche, nuovi ruoli professionali e una comprensione profonda delle implicazioni etiche. Questo articolo esplora in modo dettagliato le applicazioni della GenAI negli studi legali, analizzandone i benefici, i limiti e le strategie necessarie per una implementazione efficace.

2. Definizione e tassonomia della GenAI

La Generative AI (GenAI) si distingue da altre forme di intelligenza artificiale per la sua capacità unica di creare nuovi dati a partire da quelli esistenti. Ciò avviene grazie a modelli avanzati, come GPT (Generative Pre-trained Transformer) e DALL-E, che utilizzano tecniche di deep learning per analizzare enormi quantità di dati, riconoscere schemi complessi e generare contenuti nuovi e originali. Questo approccio differisce radicalmente dalle AI tradizionali, progettate per eseguire compiti specifici in base a regole predefinite.

Nella tassonomia dell'AI sono presenti tre categorie principali:

1. AI Tradizionale: sistemi basati su regole statiche e algoritmi deterministici, limitati a compiti definiti.
2. AI Predittiva: focalizzata sull'analisi dei dati per individuare schemi e fare previsioni, come nel caso degli strumenti di analisi del rischio legale.
3. GenAI: forma avanzata di AI in grado di simulare la creatività umana, generando contenuti nuovi come documenti legali personalizzati o sintesi giuridiche.

Questa tassonomia aiuta a comprendere meglio il posizionamento della GenAI all'interno del panorama tecnologico. Nel settore legale, la GenAI non è solo un supporto per l'automazione, ma un mezzo per innovare i processi, consentendo agli avvocati di concentrarsi su attività di maggiore valore strategico.

3. Applicazioni della GenAI negli studi legali

L'introduzione della Generative AI (GenAI) negli studi legali ha il potenziale di trasformare profondamente le attività quotidiane e i processi. Di seguito sono illustrate le principali applicazioni della GenAI in ambiti chiave come la redazione e la revisione contrattuale, la ricerca legale e la gestione della conformità normativa.

a. Redazione e revisione di contratti

La redazione di contratti è una delle attività centrali, ma anche più onerose, degli studi legali. Questo processo implica una serie di passaggi, tra cui la creazione di una bozza iniziale, l'inserimento di clausole standard, la personalizzazione basata sulle esigenze specifiche del cliente e, infine, la revisione per garantire coerenza e precisione. Tradizionalmente, tutto ciò richiede un notevole impegno di tempo e risorse, esponendo gli studi a rischi di errori umani e ritardi operativi.

La GenAI può intervenire in modo significativo in questo processo, generando automaticamente bozze contrattuali che rispettano le normative vigenti e includono clausole adattate al contesto specifico del cliente.

Per esempio:

- **clausole standard:** la GenAI può creare sezioni comuni come termini di pagamento, risoluzione delle controversie e clausole di non concorrenza, utilizzando un linguaggio legale chiaro e preciso;
- **personalizzazioni specifiche:** basandosi sui dati forniti dal cliente, la GenAI può adattare clausole per riflettere particolari necessità contrattuali, come condizioni di esclusività o diritti di proprietà intellettuale.

Un altro aspetto fondamentale è la capacità della GenAI di analizzare contratti esistenti. Attraverso tecniche di elaborazione del linguaggio naturale (Natural Language Processing - NLP), la tecnologia può identificare incongruenze, errori o omissioni nelle clausole. Ad esempio, può evidenziare conflitti tra sezioni di un contratto, suggerendo correzioni o revisioni per garantire coerenza. Inoltre, la GenAI può supportare gli avvocati nel valutare i rischi legali, segnalando eventuali clausole che potrebbero essere contestate in tribunale.

L'adozione della GenAI in questo ambito offre numerosi vantaggi:

1. **efficienza:** riduzione significativa dei tempi di redazione e revisione;
2. **coerenza:** standardizzazione del linguaggio e delle clausole, riducendo il rischio di ambiguità;
3. **precisione:** diminuzione degli errori umani grazie al controllo automatizzato delle clausole e alla verifica incrociata dei dati.

b. Ricerca legale

La ricerca legale è un elemento imprescindibile per fornire consulenza accurata e rappresentare i clienti in modo efficace. Tuttavia, l'analisi di un vasto corpus di leggi, regolamenti, precedenti giurisprudenziali e dottrina può richiedere giorni, se non settimane, di lavoro intensivo.

La GenAI rivoluziona questo processo, consentendo agli avvocati di accedere rapidamente a informazioni pertinenti. Attraverso l'elaborazione di richieste (query) mirate, i modelli di GenAI possono analizzare enormi database legali, sintetizzando le informazioni rilevanti in pochi secondi.

Per esempio:

- precedenti giurisprudenziali: La GenAI può identificare sentenze rilevanti per un caso specifico, fornendo una sintesi delle decisioni chiave e dei loro impatti;
- analisi normativa: la tecnologia può estrarre e classificare disposizioni normative applicabili, suggerendo soluzioni basate su interpretazioni consolidate;
- sintesi dei dati: la GenAI può generare riepiloghi dettagliati ma concisi di testi complessi, come memorandum legali o commentari dottrinali.

Un caso pratico potrebbe riguardare un avvocato specializzato in diritto societario che utilizza la GenAI per trovare precedenti relativi a una fusione transnazionale. Il modello potrebbe non solo individuare le decisioni pertinenti, ma anche fornire un'analisi comparativa delle giurisdizioni coinvolte, accelerando il processo decisionale.

I vantaggi principali della ricerca legale assistita dalla GenAI includono:

1. risparmio di tempo: gli avvocati possono ottenere informazioni critiche in pochi minuti, anziché ore o giorni;
2. accuratezza: la capacità di analizzare grandi volumi di dati riduce il rischio di omissioni;
3. accessibilità: Anche avvocati meno esperti possono accedere facilmente a informazioni complesse, migliorando la qualità del servizio.

c. Gestione della conformità normativa

Le normative legali sono in continua evoluzione e mantenere la conformità rappresenta una sfida crescente per gli studi legali, soprattutto quelli che lavorano con clienti internazionali. La GenAI può svolgere un ruolo fondamentale nel monitoraggio e nella gestione della conformità normativa. Un aspetto chiave è la capacità della GenAI di analizzare i cambiamenti legislativi in tempo reale. Ad esempio, un modello addestrato su normative europee potrebbe segnalare l'introduzione di nuove leggi sulla protezione dei dati, identificando i settori di rischio per le aziende e suggerendo le azioni correttive necessarie. Inoltre, la GenAI può automatizzare il processo di audit normativo, analizzando i documenti aziendali e confrontandoli con le normative vigenti per individuare eventuali discrepanze.

Per gli studi legali che operano a livello internazionale, la capacità della GenAI

di gestire normative in più giurisdizioni è un valore aggiunto significativo. Ad esempio, potrebbe segnalare differenze tra le normative fiscali di due paesi, fornendo suggerimenti per garantire la conformità in entrambi i contesti.

I principali benefici della GenAI nella gestione della conformità normativa sono:

1. proattività: monitoraggio costante delle normative, evitando il rischio di non conformità;
2. efficienza: riduzione del tempo necessario per aggiornare le politiche interne in risposta a nuove leggi.
3. supporto alla consulenza internazionale: capacità di gestire normative complesse e multi-giurisdizionali, migliorando la qualità del servizio per clienti globali.

La combinazione di queste applicazioni rende la GenAI uno strumento indispensabile per gli studi legali, migliorando l'efficienza operativa, la precisione e la capacità di adattarsi a un panorama normativo in continua evoluzione.

4. Nuovi ruoli e competenze distintive

L'introduzione della GenAI negli studi legali ha dato origine a una serie di nuovi ruoli professionali che combinano competenze tecniche, legali ed etiche. Queste figure sono essenziali per sfruttare al meglio le potenzialità della GenAI, garantendo al contempo un utilizzo responsabile e conforme alle normative. Di seguito, una descrizione dettagliata dei principali ruoli emergenti e delle competenze distintive richieste.

a. Data Scientist specializzato in GenAI

Il Data Scientist specializzato in GenAI è una figura chiave per l'implementazione e la gestione dei modelli di intelligenza artificiale negli studi legali. Questo professionista possiede una conoscenza avanzata di machine learning e deep learning, con un focus particolare su tecniche generative.

Responsabilità principali:

1. gestione dei dati: il Data Scientist deve saper lavorare con dataset di grandi dimensioni, assicurandosi che i dati siano puliti, accurati e rappresentativi. La qualità dei dati è fondamentale per garantire prestazioni ottimali dei modelli;
2. addestramento dei modelli: una delle responsabilità centrali è addestrare i modelli di GenAI utilizzando dati legali specifici. Questo include la scelta di algoritmi appropriati e la configurazione dei parametri per migliorare la precisione e la rilevanza dei risultati;

-
3. personalizzazione: il Data Scientist personalizza i modelli di GenAI per adattarli alle esigenze uniche dello studio legale, come la generazione di contratti specifici o l'analisi di normative complesse.

Competenze richieste:

- conoscenza tecnica: competenze approfondite in linguaggi di programmazione come Python, librerie di machine learning (TensorFlow, PyTorch) e piattaforme di cloud computing;
- comprensione del dominio legale: capacità di comprendere i principi di base del diritto e i processi legali per garantire che i modelli siano allineati alle esigenze dello studio;
- problem-solving: capacità di diagnosticare problemi nei modelli e implementarli in modo efficace.

Il Data Scientist non è solo un tecnico, ma un facilitatore del cambiamento digitale negli studi legali, promuovendone l'innovazione e l'ottimizzazione dei processi.

b. Prompt Engineer

Il Prompt Engineer è un ruolo emergente nel panorama dell'intelligenza artificiale, con un'importanza crescente nella gestione e ottimizzazione dei modelli di GenAI. Questa figura è responsabile della formulazione e della raffinazione dei comandi (prompt) utilizzati per interagire con i modelli, garantendo che gli output siano pertinenti, accurati e utili.

Ruolo e responsabilità:

1. ottimizzazione dei prompt: Il Prompt Engineer analizza come i modelli rispondono ai comandi e apporta modifiche per migliorare la qualità degli output. Ad esempio, nella redazione di contratti, potrebbe creare prompt che includano dettagli specifici come la giurisdizione applicabile e le clausole obbligatorie;
2. sperimentazione: esegue i test sulle varie formulazioni di prompt per determinare quali portano ai risultati migliori; questo processo richiede una combinazione di creatività e analisi tecnica;
3. supporto al team legale: collabora con avvocati e Data Scientist per tradurre le esigenze legali in comandi che il modello può comprendere.

Competenze richieste:

- comprensione dei modelli linguistici: conoscenza del funzionamento interno dei modelli di GenAI, inclusi i limiti e i potenziali bias;
- comunicazione: abilità nel tradurre esigenze complesse in comandi semplici

-
- e chiari;
- **debugging:** capacità di identificare e correggere errori nei prompt o nelle risposte generate.

Il Prompt Engineer è essenziale per massimizzare il valore della GenAI, riducendo il tempo necessario per ottenere risultati e aumentando la precisione delle risposte.

c. Ethical AI Specialist

Con l'aumento delle preoccupazioni etiche sull'uso dell'intelligenza artificiale, l'Ethical AI Specialist svolge un ruolo fondamentale nel garantire che l'adozione della GenAI negli studi legali sia conforme alle normative e ai principi etici. Questa figura non solo affronta questioni legali e regolamentari, ma sviluppa anche strategie per mitigare i rischi associati all'uso dell'IA.

Ruolo e responsabilità:

1. **mitigazione dei bias:** l'Ethical AI Specialist lavora per identificare e ridurre bias¹ nei modelli di GenAI, garantendo che gli output siano equi e imparziali; ad esempio, potrebbe analizzare come il modello tratta clausole contrattuali in diversi contesti culturali e giuridici;
2. **conformità normativa:** assicura che l'uso della GenAI rispetti normative come il GDPR per la protezione dei dati personali e le leggi locali sulla privacy;
3. **sviluppo di linee guida:** elabora politiche e best practice per l'uso responsabile della GenAI, educando il team legale su come evitare potenziali rischi etici.

Competenze richieste:

- **conoscenza legale:** familiarità con le normative relative all'IA e alla protezione dei dati;
- **analisi critica:** capacità di identificare problemi etici nei processi tecnologici;
- **comunicazione:** abilità di sensibilizzare il team legale e i clienti sull'importanza dell'etica nell'uso dell'IA.

L'Ethical AI Specialist rappresenta un elemento fondamentale per l'implementazione sostenibile della GenAI, garantendo che questa tecnologia sia utilizzata in modo etico e responsabile, proteggendo sia lo studio legale che i suoi clienti.

¹ Il termine **bias** si riferisce a distorsioni o pregiudizi nei modelli di intelligenza artificiale, derivanti da dati di addestramento non equilibrati o da errori nel design degli algoritmi. Questi bias possono influire negativamente sulla neutralità e sull'accuratezza degli output generati, ad esempio producendo risultati che discriminano categorie specifiche o introducono interpretazioni non coerenti con i principi legali ed etici.

* * *

Questi nuovi ruoli, dal Data Scientist specializzato in GenAI al Prompt Engineer e all’Ethical AI Specialist, rappresentano il nucleo delle competenze necessarie per l’adozione efficace della GenAI negli studi legali. Essi consentono di integrare la tecnologia non solo come strumento operativo, ma come un elemento strategico che trasforma il modo in cui i servizi legali vengono offerti e gestiti. La formazione e il reclutamento di professionisti qualificati in questi ruoli saranno essenziali per garantire il successo a lungo termine della trasformazione digitale nel settore legale.

5. Le nuove competenze necessarie agli avvocati

Con l’introduzione di figure specializzate come il Data Scientist specializzato in GenAI, il Prompt Engineer e l’Ethical AI Specialist, anche gli avvocati devono acquisire nuove competenze per interagire efficacemente con questi professionisti e trarre il massimo beneficio dalla tecnologia.

Di seguito sono analizzate le competenze che un avvocato deve sviluppare per sfruttare al meglio ciascuno dei ruoli.

a. Data Scientist specializzato in GenAI

Ruolo e interazione:

Il Data Scientist è responsabile dell’addestramento e della personalizzazione dei modelli di GenAI, ma il suo lavoro dipende dalla collaborazione con avvocati che conoscono le esigenze legali specifiche. Gli avvocati devono essere in grado di comunicare chiaramente i requisiti giuridici e di comprendere come la tecnologia può essere utilizzata per soddisfare tali requisiti.

Competenze richieste per gli avvocati:

1. alfabetizzazione tecnologica:
 - comprensione dei concetti base di machine learning e deep learning, come l’addestramento di modelli e l’importanza dei dataset di qualità;
 - familiarità con termini come “overfitting,” “bias nei dati” e “accuratezza del modello”;
2. traduzione dei requisiti legali in termini tecnici:
 - capacità di descrivere in modo preciso le clausole legali e i criteri che il modello deve incorporare;
 - comunicazione chiara con il Data Scientist per personalizzare i modelli in base alle specificità del diritto contrattuale, societario o penale;
3. valutazione critica:
 - capacità di analizzare e validare gli output del modello, identificando even-

tuali incongruenze rispetto al contesto legale.

Un avvocato che acquisisce queste competenze diventa un ponte tra il dominio legale e quello tecnico, garantendo che i modelli di GenAI siano efficaci e conformi alle aspettative.

b. Prompt Engineer

Ruolo e interazione:

Il Prompt Engineer ottimizza i comandi utilizzati per interagire con i modelli di GenAI, ma la definizione dei prompt spesso richiede una comprensione dettagliata del contesto legale. Gli avvocati devono saper formulare richieste specifiche e fornire feedback mirati sui risultati generati.

Competenze richieste per gli avvocati:

1. scrittura efficace dei prompt:
 - capacità di formulare richieste chiare e dettagliate per il modello. Ad esempio, un avvocato dovrebbe sapere come chiedere al modello di redigere una clausola contrattuale considerando una giurisdizione specifica;
 - utilizzo di linguaggio preciso per minimizzare interpretazioni errate da parte della GenAI;
2. valutazione degli output:
 - abilità di verificare la pertinenza, la correttezza e la completezza delle risposte generate;
 - capacità di identificare aree di miglioramento per il Prompt Engineer, suggerendo modifiche al comando;
3. creatività e sperimentazione:
 - apertura a sperimentare diverse formulazioni di prompt per ottenere risultati migliori;
 - familiarità con i limiti dei modelli linguistici per evitare di fare richieste non realistiche o ambigue.

Con queste competenze, l'avvocato diventa un collaboratore attivo del Prompt Engineer, garantendo che il modello fornisca risposte pertinenti e utili.

c. Ethical AI Specialist

Ruolo e interazione:

L'Ethical AI Specialist garantisce che l'uso della GenAI sia conforme alle normative e ai principi etici. Gli avvocati, come utenti principali della tecnologia, devono comprendere i rischi etici e legali associati e sapere come mitigarli.

Competenze richieste per gli avvocati:

1. conoscenza delle normative sulla protezione dei dati:
 - familiarità con regolamenti come il GDPR per comprendere come i dati personali possono essere utilizzati nei modelli di GenAI;
 - capacità di valutare se l'uso della GenAI rispetta la privacy e i diritti dei clienti;
2. consapevolezza dei bias nei modelli:
 - comprensione del concetto di bias nei modelli di IA e capacità di rilevare potenziali pregiudizi negli output;
 - collaborazione con l'Ethical AI Specialist per sviluppare strategie che riducano i bias;
3. sviluppo di linee guida interne:
 - partecipazione alla stesura di policy aziendali sull'uso della GenAI, garantendo che siano etiche e conformi alle leggi;
 - educazione dei colleghi sull'importanza dell'etica nell'utilizzo della tecnologia.

Queste competenze permettono agli avvocati di adottare la GenAI in modo responsabile, tutelando la reputazione dello studio legale e i diritti dei clienti.

* * *

Gli avvocati che desiderano sfruttare appieno le potenzialità della GenAI devono sviluppare competenze che vadano oltre il tradizionale dominio legale. Alfabetizzazione tecnologica, capacità di comunicazione interdisciplinare e consapevolezza etica sono i pilastri di una collaborazione efficace con i nuovi ruoli professionali legati alla GenAI.

Investire in queste competenze non solo migliora l'efficienza operativa, ma garantisce anche una gestione sostenibile e responsabile dell'innovazione tecnologica negli studi legali.

6. Strategie di implementazione della GenAI negli studi legali

L'implementazione della Generative AI (GenAI) in un contesto professionale, come quello degli studi legali, richiede un approccio strategico e ben pianificato. Per sfruttare al meglio il potenziale della GenAI, è fondamentale seguire un processo strutturato che includa l'analisi delle esigenze, la definizione degli obiettivi, la for-

mazione del personale e la scelta di partner tecnologici affidabili. Di seguito, ogni punto viene approfondito per evidenziarne la complessità e le implicazioni pratiche.

a. Identificazione delle esigenze

La prima fase per implementare la GenAI consiste nell'identificazione delle esigenze specifiche dello studio legale. Questo processo richiede l'analisi dei flussi di lavoro esistenti per individuare le aree che possono beneficiare maggiormente dell'automazione o del supporto della GenAI. Le attività ripetitive, come la revisione contrattuale, la gestione documentale e la ricerca giuridica, sono tipicamente i punti di partenza.

Ad esempio, un'analisi potrebbe rivelare che il 30% del tempo dei legali è dedicato alla ricerca di precedenti giurisprudenziali, un'attività che potrebbe essere accelerata significativamente attraverso strumenti di GenAI. L'identificazione delle esigenze deve coinvolgere non solo il management, ma anche i team operativi, per garantire che tutte le sfide e le opportunità siano mappate con precisione.

Un altro aspetto cruciale in questa fase è la comprensione delle esigenze dei clienti. Gli studi legali che utilizzano la GenAI per migliorare la velocità e l'accuratezza delle consulenze legali possono posizionarsi meglio sul mercato, aumentando la soddisfazione e la fidelizzazione dei clienti.

b. Definizione degli obiettivi

Dopo aver individuato le esigenze, il passo successivo è definire obiettivi chiari e misurabili per l'implementazione della GenAI. Gli obiettivi possono variare a seconda delle priorità dello studio legale, ma alcuni esempi comuni includono:

- riduzione dei tempi di elaborazione: per esempio, ridurre il tempo medio necessario per completare una revisione contrattuale da 10 ore a 3 ore;
- aumento dell'efficienza operativa: automatizzare fino al 50% delle attività amministrative per consentire agli avvocati di concentrarsi su compiti strategici;
- miglioramento della qualità del servizio: utilizzare la GenAI per creare documenti legali con maggiore coerenza e ridurre il rischio di errori.

È essenziale che questi obiettivi siano definiti utilizzando metriche di prestazione (Key Performance Indicator - KPI). Ad esempio, uno studio legale potrebbe stabilire come KPI la velocità di risposta alle richieste dei clienti, la riduzione dei costi operativi e l'aumento della precisione nella documentazione legale. Obiettivi ben definiti forniscono una roadmap chiara per l'implementazione e consentono di monitorare i progressi nel tempo.

c. Formazione del personale

La formazione del personale è una componente cruciale per il successo dell'implementazione della GenAI. Sebbene i modelli di intelligenza artificiale possano automatizzare molte attività, il loro utilizzo ottimale dipende dalla capacità del personale di comprenderne il funzionamento e di interagirvi in modo efficace.

Piani di formazione

Introduzione ai concetti di base della GenAI: tutti i dipendenti, dagli avvocati ai responsabili amministrativi, devono comprendere cosa sia la GenAI, come funziona e quali benefici può apportare.

Addestramento pratico: il personale deve essere formato su come utilizzare strumenti specifici di GenAI, come quelli per la revisione contrattuale automatizzata o la ricerca giuridica assistita.

Ruoli specializzati: alcuni membri dello staff, come i Prompt Engineer, richiederanno una formazione più avanzata per ottimizzare i prompt e personalizzare i modelli.

Benefici della formazione

Un personale ben formato non solo sfrutta al massimo le capacità della GenAI, ma è anche in grado di identificare nuove applicazioni e opportunità per migliorare ulteriormente i processi. Inoltre, la formazione aiuta a mitigare le resistenze interne al cambiamento, promuovendo una cultura dell'innovazione.

d. Scelta del Partner Tecnologico

La selezione di un partner tecnologico affidabile è un aspetto critico per garantire una transizione fluida verso l'uso della GenAI.

Un partner tecnologico competente non solo fornisce gli strumenti necessari, ma offre anche supporto nella personalizzazione, implementazione e manutenzione evolutiva del sistema.

Criteri di scelta

Esperienza nel settore legale: il partner dovrebbe avere una comprovata esperienza nell'implementazione di soluzioni tecnologiche per gli studi legali, comprendendo le specificità del settore.

Flessibilità e personalizzazione: è essenziale che il partner offra soluzioni personalizzabili per soddisfare le esigenze uniche dello studio legale.

Supporto continuo: il partner deve fornire supporto tecnico e aggiornamenti regolari per garantire che i modelli di GenAI rimangano aggiornati e funzionali.

Collaborazione a lungo termine

La scelta del partner deve essere vista come una partnership a lungo termine. La tecnologia evolve rapidamente, e avere un partner affidabile consente allo studio

legale di rimanere al passo con i cambiamenti, beneficiando di nuove funzionalità e innovazioni.

* * *

Le strategie di implementazione della GenAI negli studi legali devono essere affrontate con un approccio strutturato e lungimirante. Identificare le esigenze, definire obiettivi chiari, formare il personale e collaborare con partner tecnologici esperti sono i pilastri fondamentali per una transizione di successo.

Seguendo queste linee guida, gli studi legali possono non solo migliorare la loro efficienza operativa, ma anche posizionarsi come leader nell'innovazione tecnologica del settore.

7. Conclusioni e raccomandazioni

a. Conclusioni

L'integrazione della Generative AI (GenAI) negli studi legali rappresenta un cambiamento epocale che può ridefinire il modo in cui i servizi legali vengono erogati. La capacità della GenAI di generare contenuti complessi, analizzare enormi volumi di dati e supportare decisioni strategiche consente agli studi legali di migliorare la propria efficienza, ridurre i costi e aumentare la qualità dei servizi offerti. Tuttavia, questa trasformazione tecnologica non è priva di sfide, che includono l'acquisizione di nuove competenze, la gestione delle implicazioni etiche e la necessità di adattare i processi organizzativi.

L'introduzione della GenAI non deve essere vista solo come un'opportunità per automatizzare compiti ripetitivi, ma come uno strumento strategico per affrontare le crescenti complessità del panorama legale globale. Ad esempio, la sua capacità di personalizzare contratti, fornire risposte rapide e accurate e monitorare normative in tempo reale offre vantaggi significativi in un settore dove il tempo e la precisione sono risorse preziose. Inoltre, la GenAI non sostituisce il ruolo dell'avvocato, ma lo amplifica. Gli avvocati possono concentrarsi su attività ad alto valore aggiunto, come la consulenza strategica e la gestione delle relazioni con i clienti, delegando alla GenAI compiti tecnici e analitici.

b. Raccomandazioni

Per garantire una transizione efficace e sostenibile verso l'adozione della Ge-

nAI, è necessario seguire alcune raccomandazioni chiave.

1. Adottare un approccio graduale:
 - gli studi legali dovrebbero iniziare con progetti pilota in aree specifiche, come la redazione contrattuale o la ricerca legale, per testare l'efficacia della GenAI e identificare eventuali ostacoli;
 - l'approccio graduale consente di minimizzare i rischi e ottimizzare l'investimento tecnologico.
2. Investire nella formazione:
 - il successo dell'implementazione della GenAI dipende dalla preparazione del personale. Gli avvocati e lo staff devono essere formati per comprendere i principi base della tecnologia e per utilizzarla in modo efficace;
 - la formazione dovrebbe includere sessioni pratiche sull'uso di strumenti di GenAI, nonché workshop per sensibilizzare il personale sulle implicazioni etiche e legali.
3. Collaborare con esperti:
 - è fondamentale coinvolgere esperti tecnici, come Data Scientist e Prompt Engineer, per garantire che i modelli di GenAI siano addestrati e personalizzati in modo appropriato;
 - inoltre, la collaborazione con Ethical AI Specialist aiuta a mitigare i rischi associati a bias nei modelli o all'uso improprio dei dati.
4. Definire obiettivi chiari e misurabili:
 - gli studi legali devono stabilire obiettivi specifici per l'implementazione della GenAI, come la riduzione dei tempi di elaborazione dei contratti o l'aumento della precisione nella ricerca legale;
 - gli obiettivi dovrebbero essere accompagnati da metriche chiave di performance (KPI) per monitorare i progressi e valutare l'impatto della tecnologia.
5. Integrare la GenAI nei processi aziendali:
 - la GenAI non dovrebbe essere vista come una soluzione isolata, ma come parte integrante dei processi organizzativi. È necessario adattare i flussi di lavoro per incorporare la tecnologia in modo fluido;
 - ad esempio, strumenti di GenAI per la gestione documentale possono essere integrati nei sistemi di gestione dei clienti (CRM) per migliorare l'efficienza complessiva.
6. Garantire un uso etico e responsabile:
 - l'adozione della GenAI deve essere accompagnata da un impegno verso l'etica e la trasparenza. Gli studi legali devono sviluppare linee guida per l'uso della tecnologia, garantendo la conformità alle normative sulla protezione dei dati e la mitigazione dei bias;
 - sensibilizzare il personale sull'importanza di un utilizzo responsabile aiuta a proteggere la reputazione dello studio e i diritti dei clienti.
7. Prepararsi per un'adozione a lungo termine:
 - l'implementazione della GenAI non è un progetto una tantum, ma un impe-

gno continuo. Gli studi legali devono pianificare aggiornamenti regolari dei modelli, monitorare i cambiamenti tecnologici e adattarsi alle nuove esigenze del mercato;

- questo richiede un investimento costante in risorse, competenze e infrastrutture tecnologiche.
- 8. Promuovere l'innovazione e la collaborazione:
 - gli studi legali dovrebbero promuovere una cultura dell'innovazione, incoraggiando il personale a esplorare nuove applicazioni della GenAI;
 - collaborare con altri studi, università e aziende tecnologiche può aiutare a condividere conoscenze e sviluppare soluzioni innovative.

c. Prospettive future

L'adozione della GenAI offre agli studi legali l'opportunità di posizionarsi come leader nell'innovazione tecnologica. Tuttavia, il successo dipende dalla capacità di bilanciare i vantaggi della tecnologia con le sfide organizzative ed etiche. Un approccio strategico e lungimirante non solo migliora l'efficienza operativa, ma rafforza anche la capacità dello studio di affrontare le complessità legali del futuro.

Seguendo queste raccomandazioni, gli studi legali possono non solo migliorare la propria competitività, ma anche ridefinire il modo in cui il diritto viene praticato e percepito nell'era digitale. La GenAI non è solo uno strumento, ma un catalizzatore per un cambiamento significativo nel settore legale.

8. Bibliografia

a. Generative AI e Intelligenza Artificiale

- **Goodfellow, I., Bengio, Y., & Courville, A. Deep Learning. MIT Press, 2016.**
- Un testo fondamentale per comprendere le basi del deep learning, alla base della GenAI.
- **Brown, T., et al. Language Models are Few-Shot Learners. OpenAI, 2020.**
- Articolo che introduce GPT-3, uno dei modelli linguistici più avanzati alla base della GenAI.
- **Marcus, G., & Davis, E. Rebooting AI: Building Artificial Intelligence We Can Trust. Pantheon Books, 2019.**
- Un'analisi critica sui limiti dell'IA e sulle necessità di un approccio etico.
- **Floridi, L. The Ethics of Artificial Intelligence. Oxford University Press, 2022.**
- Approfondimento sull'etica nell'uso dell'IA, con implicazioni legali e sociali.

b. Applicazioni della GenAI negli studi legali

- **Russo, D. L'innovazione Digitale nei Servizi Legali. Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management, Numero 2 – 2024.**
- Analisi dettagliata sull'impatto della digitalizzazione nel settore legale.
- **Surden, H. Artificial Intelligence and Law: An Overview. Annual Review of Law and Social Science, 2019.**
- Introduzione generale alle applicazioni dell'IA nel diritto.
- **Katz, D. M., Bommarito, M. J., & Blackman, J. A General Approach for Predicting the Behavior of the Supreme Court of the United States. PLOS One, 2017.**
- Studio sull'uso dell'IA per prevedere decisioni legali, applicabile alla ricerca giurisprudenziale.
- **Susskind, R. Online Courts and the Future of Justice. Oxford University Press, 2020.**
- Una visione su come le tecnologie, inclusa l'IA, stanno trasformando il sistema giudiziario.

c. Ruoli e competenze nell'AI

- **Holford, W., & Mewton, J. The Role of Data Scientists in AI Implementation. IEEE Transactions on Engineering Management, 2021.**
- Approfondimento sul ruolo dei Data Scientist nell'implementazione di sistemi di GenAI.
- **Dafoe, A. AI Governance: A Research Agenda. Centre for the Governance of AI, 2018.**
- Esplorazione delle competenze necessarie per gestire e regolare l'uso dell'IA.
- **Mittelstadt, B. Ethics of the Health-Related Uses of AI. Nature Medicine, 2019.**
- Analisi che evidenzia l'importanza di specialisti etici, applicabile al settore legale.

d. Strategie di implementazione della GenAI

- **Jordan, M. I., & Mitchell, T. M. Machine Learning: Trends, Perspectives, and Prospects. Science, 2015.**
- Panoramica sulle tendenze nel machine learning e il loro impatto nei settori professionali.
- **Davenport, T. H., & Kirby, J. Human + Machine: Reimagining Work in the Age of AI. Harvard Business Review Press, 2018.**
- Discussione sull'integrazione dell'IA nei processi lavorativi, con implicazioni pratiche.
- **Brynjolfsson, E., & McAfee, A. The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies. W.W. Norton & Company,**

2014.

- Analisi sull'impatto della tecnologia, inclusa l'IA, sull'organizzazione del lavoro.

e. Etica e regolamentazione dell'IA

- **Winfield, A. F. T., & Jirotko, M. Ethical Governance of Artificial Intelligence. Science Robotics, 2018.**
- Approfondimento sull'etica e la governance nell'uso dell'IA.
- **Binns, R. Fairness in Machine Learning: Lessons from Political Philosophy. Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency, 2020.**
- Analisi dei bias nell'IA e strategie per mitigarli.
- **European Commission. Ethics Guidelines for Trustworthy AI. European Union, 2019.**
- Linee guida europee per garantire un'IA affidabile ed etica.

f. Strumenti e risorse tecnologiche

- **Chollet, F. Deep Learning with Python. Manning Publications, 2018.**
- Guida pratica allo sviluppo di modelli di deep learning, utile per Data Scientist.
- **OpenAI. GPT-4 Technical Report. OpenAI, 2023.**
- Descrizione tecnica e funzionalità del modello GPT-4.
- **Raji, I. D., & Buolamwini, J. Actionable Auditing: Investigating the Impact of Publicly Naming Biased Performance Results of Commercial AI Products. Proceedings of the AAAI/ACM Conference on AI Ethics and Society, 2019.**
- Studio sugli strumenti di auditing per identificare bias nei modelli di IA.

CONSERVAZIONE DIGITALE ED eIDAS/2: VERSO UN FUTURO SICURO E INTEROPERABILE

Patrizia Gentili

Abstract: La trasformazione digitale sta rivoluzionando il modo in cui le informazioni vengono archiviate, condivise e utilizzate. Due tematiche fondamentali in questo contesto sono la conservazione digitale e il regolamento eIDAS 2. Questo articolo esplorerà il loro impatto, i vantaggi e le sfide, nonché il ruolo cruciale che svolgono nel garantire un futuro digitale sicuro e interoperabile.

Digital transformation is revolutionizing the way information is stored, shared, and utilized. Two key topics in this context are digital preservation and the eIDAS 2 regulation. This article will explore their impact, benefits, and challenges, as well as the crucial role they play in ensuring a secure and interoperable digital future.

Parole chiave: interoperabilità, fiducia, UE, integrazione, sicurezza, inclusione digitale, efficienza, innovazione.

Sommario: 1. Conservazione Digitale: Proteggere il Patrimonio Informativo, 1.1 Principi Fondamentali, 1.2 Metodologie e Tecnologie, 2. eIDAS 2: Una Base Normativa per l'Identità Digitale, 2.1 Innovazioni Introdotte da eIDAS 2., 2.2 Dettagli su e-Archiving, 3. Impatti e Opportunità, 4. Sinergie tra Conservazione Digitale ed eIDAS 2, 5. Sfide e Prospettive Future, 5.1 Sfide, 6. Conclusioni, 7. Bibliografia, 8. Normativa.

1. Conservazione Digitale: Proteggere il Patrimonio Informativo

La conservazione digitale si riferisce al processo di mantenimento dell'accessibilità e dell'integrità dei documenti e dei dati elettronici nel tempo. Questo è cruciale per preservare informazioni di valore storico, legale, amministrativo o culturale.

1.1 Principi Fondamentali

Per garantire una conservazione digitale efficace e conforme, è necessario rispettare alcuni principi chiave che assicurano la validità e l'affidabilità dei dati nel

tempo. Questi principi stabiliscono le basi per un sistema di archiviazione sicuro, accessibile e sostenibile, capace di adattarsi alle mutevoli esigenze tecnologiche e normative.

Integrità: I documenti devono rimanere inalterati rispetto alla loro versione originale. Questo significa che qualsiasi modifica non autorizzata o accidentale deve essere immediatamente rilevabile. L'uso di tecnologie come *checksum*, *hash* crittografici e sistemi di *audit log* consente di monitorare costantemente lo stato dei file archiviati, garantendo la loro conformità alle versioni originali.

Autenticità: Deve essere garantita la tracciabilità dell'origine dei documenti e la loro paternità. Ciò richiede l'impiego di firme digitali avanzate e certificati elettronici che assicurano non solo l'identità del creatore, ma anche la validità temporale dei documenti, attraverso sistemi di marcatura temporale.

Accessibilità: Gli utenti autorizzati devono poter accedere alle informazioni conservate in modo rapido ed efficiente. Per questo, è essenziale adottare soluzioni scalabili che utilizzino motori di ricerca avanzati, indicizzazione automatica e interfacce utente intuitive. Inoltre, l'accessibilità si estende alla compatibilità con dispositivi e piattaforme diverse, garantendo che le informazioni siano disponibili in qualsiasi momento e luogo.

Sostenibilità: Le tecnologie utilizzate devono essere scalabili e compatibili con gli standard futuri. Questo implica l'adozione di formati di archiviazione aperti e documentazione tecnica adeguata ad assicurare la migrazione dei dati senza perdita di informazioni. La sostenibilità include anche considerazioni economiche e ambientali, promuovendo l'uso di soluzioni cloud e infrastrutture a basso impatto energetico per ridurre i costi e le emissioni associate alla conservazione digitale.

1.2 Metodologie e Tecnologie

La conservazione digitale richiede una combinazione di tecnologie avanzate e buone pratiche, tra cui:

Sistemi di gestione documentale (DMS): Questi sistemi rappresentano il cuore della gestione digitale dei documenti, permettendo non solo di archiviare e catalogare i dati, ma anche di configurarli in strutture facilmente accessibili. Le piattaforme moderne includono funzionalità di ricerca avanzata, workflow personalizzabili e integrazione con altre applicazioni aziendali, garantendo efficienza e flessibilità nell'operatività quotidiana.

Metadati: I metadati giocano un ruolo cruciale nel fornire contesto e facilitare il recupero dei documenti. Oltre a descrivere il contenuto, includono informazioni

tecniche (come il formato e la dimensione del file), amministrative (come le politiche di accesso) e strutturali (relazioni tra documenti). L'uso appropriato dei metadati consente una maggiore interoperabilità e la possibilità di migrare i dati tra diversi sistemi senza perdita di informazioni.

Firma digitale: Più di un semplice strumento di autenticazione, la firma digitale garantisce che il documento non sia stato alterato dopo la sottoscrizione. Le soluzioni moderne offrono integrazione con piattaforme di conservazione e gestione documentale, consentendo processi automatizzati e conformi alle normative. L'uso di certificati qualificati e la marcatura temporale estendono la validità legale e rafforzano la fiducia nel sistema.

In aggiunta, si utilizzano **tecnologie complementari** come:

Blockchain: Per garantire l'immutabilità e la trasparenza nella gestione dei dati, la blockchain può essere implementata come un registro distribuito che traccia ogni modifica e accesso.

Cloud Storage: Soluzioni scalabili che permettono l'accesso remoto sicuro e la riduzione dei costi di manutenzione delle infrastrutture fisiche.

Crittografia Avanzata: Per proteggere i dati sensibili, assicurando che solo gli utenti autorizzati possano accedere alle informazioni archiviate.

L'adozione di queste metodologie e tecnologie non solo garantisce la conformità alle normative, ma anche una maggiore efficienza operativa e una riduzione dei costi complessivi.

2. eIDAS 2: Una Base Normativa per l'Identità Digitale

Il regolamento eIDAS (Electronic Identification, Authentication and Trust Services, regolamento UE n. 910/2014) è stato introdotto dall'Unione Europea per creare un quadro normativo uniforme per l'identità digitale e i servizi fiduciari. La seconda versione, nota come eIDAS 2, rappresenta un aggiornamento significativo volto a promuovere una maggiore interoperabilità e adozione.

2.1 Innovazioni Introdotte da eIDAS 2

Il regolamento eIDAS 2 costituisce un passo fondamentale verso la realizzazio-

ne di un ecosistema digitale europeo più sicuro, interoperabile e accessibile. Questo aggiornamento normativo introduce una serie di innovazioni progettate per migliorare la gestione delle identità digitali e la protezione dei dati, fornendo strumenti avanzati per cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche. Di seguito, vengono approfondite alcune delle principali novità introdotte, evidenziando come queste soluzioni possano trasformare l'accesso ai servizi digitali e garantire una maggiore sicurezza e affidabilità nel tempo.

- **European Digital Identity Wallet (EDIW):** Una soluzione che consente ai cittadini di accedere a una vasta gamma di servizi pubblici e privati utilizzando un'unica identità digitale verificata.
- **Interoperabilità Rafforzata:** Standard comuni per facilitare il riconoscimento reciproco delle identità digitali tra i paesi membri.
- **Sicurezza Avanzata:** Miglioramenti nella protezione contro frodi e abusi, tramite crittografia e protocolli di verifica avanzati.
- **e-Archiving:** Un nuovo servizio previsto da eIDAS 2, progettato per fornire un sistema standardizzato e sicuro per l'archiviazione a lungo termine di documenti digitali. Questo servizio assicura che i documenti archiviati rimangano accessibili, integri e legalmente validi nel tempo, utilizzando tecnologie avanzate di crittografia e meccanismi di verifica continua.

2.2 Dettagli su e-Archiving

Il servizio di e-Archiving introdotto da eIDAS 2 rappresenta una pietra miliare per la gestione dei documenti digitali nell'Unione Europea. Tra le sue principali caratteristiche:

- **Standardizzazione:** Fornisce un quadro comune per l'archiviazione digitale che può essere adottato in tutti gli Stati membri, garantendo l'interoperabilità.
- **Conformità Legale:** Ogni documento archiviato tramite e-Archiving sarà conforme alle normative europee in materia di protezione dei dati e validità giuridica.
- **Accessibilità a Lungo Termine:** Utilizza formati aperti e strategie di migrazione dei dati per assicurare che i documenti siano leggibili anche con l'evoluzione delle tecnologie.
- **Sicurezza e Integrità:** Implementa algoritmi di crittografia avanzati e tecnologie blockchain per proteggere i dati da accessi non autorizzati e garantirne l'immutabilità.

L'adozione di e-Archiving consentirà alle organizzazioni di ridurre significativamente i costi associati alla gestione fisica dei documenti e di ottimizzare i processi aziendali legati all'archiviazione.

3. Impatti e Opportunità

Con eIDAS 2, l'Unione Europea mira a:

- **Rafforzare la fiducia nei servizi digitali:** L'introduzione di standard elevati per la sicurezza e l'interoperabilità rafforza la fiducia degli utenti nei servizi elettronici. Certificazioni e protocolli rigorosi garantiscono che i dati e le transazioni siano protetti da minacce e manipolazioni.
- **Ridurre la burocrazia per cittadini e imprese:** eIDAS 2 semplifica l'accesso ai servizi pubblici e privati attraverso l'identità digitale unica. Questo significa che cittadini e aziende possono gestire le proprie pratiche amministrative in modo rapido e senza bisogno di iter complessi, risparmiando tempo e risorse.
- **Facilitare il commercio transfrontaliero:** Grazie alla semplificazione delle procedure amministrative e alla standardizzazione dei sistemi, le aziende possono operare oltre i confini nazionali con maggiore facilità. Documenti, contratti e transazioni digitali sono riconosciuti reciprocamente tra gli Stati membri, eliminando barriere legali e tecniche.
- **Promuovere l'inclusione digitale:** eIDAS 2 punta a rendere l'accesso ai servizi digitali più equo e universale. Fornendo strumenti semplici e sicuri per l'identificazione elettronica, si agevola l'inclusione di fasce di popolazione che potrebbero altrimenti rimanere escluse dal mondo digitale.
- **Stimolare l'innovazione:** La creazione di un ecosistema digitale sicuro e interoperabile apre la strada a nuove opportunità per sviluppatori, fornitori di servizi e startup. Soluzioni innovative possono prosperare in un contesto normativo chiaro e supportato da infrastrutture tecnologiche avanzate.

4. Sinergie tra Conservazione Digitale ed eIDAS 2

La sinergia tra la conservazione digitale e le disposizioni del regolamento eIDAS 2 rappresenta un passaggio fondamentale verso la costruzione di un ecosistema digitale integrato e sicuro. Questa convergenza offre benefici significativi sia in termini di conformità legale che di efficienza operativa.

Un aspetto centrale è la garanzia della conformità. Grazie all'impiego di identità digitali certificate e firme elettroniche avanzate, previste da eIDAS 2, i documenti conservati possono rispettare i più alti standard legali e normativi. Questo non solo riduce i rischi di frodi o di contestazioni legali, ma offre anche maggiore trasparenza e tracciabilità nel trattamento delle informazioni.

Inoltre, eIDAS 2 contribuisce a potenziare la trasformazione digitale attraverso

la standardizzazione e l'interoperabilità. L'adozione di sistemi di conservazione digitale risulta più agevole grazie alle linee guida chiare e ai requisiti tecnici uniformi stabiliti dal regolamento. Una componente innovativa è rappresentata dall'European Digital Identity Wallet, che consente una gestione più semplice ed efficace dei documenti digitali personali e professionali, facilitando l'interazione con enti pubblici e privati. Questo strumento promette di rivoluzionare il modo in cui gli utenti gestiscono le proprie informazioni, riducendo i tempi e semplificando i processi.

L'integrazione tra conservazione digitale ed eIDAS 2 non è solo una questione tecnica, ma anche strategica. Si tratta di una visione a lungo termine che mira a creare un ambiente digitale sicuro, accessibile e sostenibile, dove cittadini, aziende e istituzioni possano operare in modo armonioso e con fiducia.

5. Sfide e Prospettive Future

5.1 Sfide

La transizione verso un ecosistema digitale basato su conservazione digitale ed eIDAS 2 presenta delle sfide significative, che richiedono approcci strategici per essere superate:

- **Interoperabilità Tecnologica:** Una delle maggiori difficoltà riguarda l'integrazione tra sistemi eterogenei di diversi paesi e organizzazioni. La mancanza di standard tecnici comuni può generare inefficienze e ostacoli operativi. È fondamentale investire in protocolli e interfacce standardizzate per facilitare la comunicazione tra piattaforme diverse.
- **Cybersecurity:** Con l'aumento degli attacchi informatici, proteggere i dati archiviati da minacce sempre più sofisticate è una priorità. Questo richiede l'adozione di soluzioni avanzate di sicurezza, come crittografia end-to-end, monitoraggio continuo delle reti e aggiornamenti regolari dei sistemi.
- **Adozione da Parte delle PMI:** Le piccole e medie imprese spesso affrontano difficoltà nel soddisfare i requisiti tecnici e normativi imposti dal nuovo regolamento. È essenziale sviluppare strumenti e programmi di supporto dedicati che possano semplificare l'implementazione di soluzioni digitali, riducendo i costi e le complessità operative.

5.2 Prospettive

L'evoluzione di eIDAS 2 e la crescente consapevolezza sull'importanza della conservazione digitale aprono nuove possibilità. Tra queste:

-
- **L'implementazione di intelligenza artificiale per migliorare l'indicizzazione e il recupero dei documenti.** Grazie a tecnologie avanzate come il machine learning, è possibile analizzare grandi volumi di dati per creare modelli di indicizzazione più accurati e dinamici. Ad esempio, l'IA può riconoscere automaticamente il contenuto dei documenti attraverso tecniche di analisi semantica e categorizzarli in base al contesto. Questo non solo accelera i tempi di ricerca, ma riduce anche il margine di errore umano. Inoltre, algoritmi predittivi possono essere utilizzati per suggerire documenti correlati o anticipare necessità di accesso future, migliorando l'efficienza complessiva dei processi documentali.
 - **Lo sviluppo di soluzioni cloud** sicure e conformi per la conservazione dei dati rappresenta una delle priorità principali nell'era digitale. Queste soluzioni non solo garantiscono l'archiviazione e la protezione dei dati in ambienti digitali, ma offrono anche un'infrastruttura scalabile e accessibile per soddisfare le esigenze di utenti privati, aziende e amministrazioni pubbliche. La sicurezza è garantita attraverso l'implementazione di tecnologie avanzate, come la crittografia end-to-end, il controllo degli accessi basato su ruoli (RBAC) e sistemi di autenticazione multifattoriale.

La conformità normativa è un aspetto altrettanto cruciale: le soluzioni cloud devono rispettare le leggi e i regolamenti locali e internazionali, come il GDPR in Europa, per assicurare che i dati personali e sensibili siano gestiti in modo trasparente e sicuro. Inoltre, queste piattaforme devono essere progettate per supportare funzionalità di audit e tracciabilità, consentendo di monitorare le attività e garantire la responsabilità degli utenti.

Oltre alla sicurezza e alla conformità, lo sviluppo di soluzioni cloud per la conservazione dei dati tiene conto anche della sostenibilità a lungo termine, con tecnologie che favoriscono la ridondanza, il backup automatico e la protezione contro la perdita di dati. Infine, l'integrazione di standard internazionali e funzionalità di interoperabilità rende possibile la condivisione e il riconoscimento sicuro dei dati tra diversi sistemi e organizzazioni, creando un ambiente digitale più coeso e affidabile.

6. Conclusioni

La conservazione digitale e il regolamento eIDAS 2 rappresentano pilastri fondamentali per il futuro digitale dell'Europa. La loro combinazione non solo garantisce la sicurezza e l'autenticità delle informazioni, ma promuove anche la fiducia nei servizi digitali. Con un approccio strategico e innovativo, è possibile superare le sfide attuali e costruire un ecosistema digitale inclusivo, sostenibile e interoperabile per tutti.

7. Bibliografia

- “*Libro bianco di eArchiving su eIDAS2*”, 28/05/2024 in Libro bianco di eArchiving su eIDAS2 | Plasmare il futuro digitale dell’Europa.
- Caccia A., Cafiero F., Crepaldi A., Foglia L., Lisi A., Marini S., Perrone F., Ungaro S., “*eIDAS 2 e NIS 2: e-archiving e security a confronto*”, 1/08/2024 in Digeat Rivista.
- Pomarico R., “*E-archiving, ecco come funziona il servizio eIDAS 2*”, 26/03/2024, in <https://www.agendadigitale.eu/documenti/e-archiving-ecco-come-funziona-il-servizio-eidas-2/>.
- Cattaneo D., “*eArchiving: l’Eidas 2 di cui nessuno parla*”, 8/06/2023, in <https://www.agendadigitale.eu/documenti/e-archiving-leidas-2-di-cui-nessuno-parla/>.
- Cavalera M.A., “*eArchiving in eIDAS2: percorso, impatti e prossimi passi*”, 11/06/2024, in https://blog.osservatori.net/it_it/e-archiving-eidas2-percorso-impatti-prossimi-passi.
- Manca G., “*Il regolamento eIDAS n. 2024/1183*”, n.4/2024 Numero speciale di Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management.

8. Normativa

- Testo ufficiale del regolamento UE 910/2014 in [Regolamento - 910/2014 - EN - e-IDAS - EUR-Lex](#).
- Proposta di regolamento eIDAS2 (2021) in [EUR-Lex - 52021PC0281 - EN - EUR-Lex](#).
- Testo ufficiale del regolamento UE 1183/2024 in [Regulation - EU - 2024/1183 - EN - EUR-Lex](#).
- Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD), Decreto Legislativo n. 82/2005 s.m.i..
- Linee Guida AgID (2021), Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.
- Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei documenti informatici, dicembre 2021.

GLI ARCHIVI TRA BENI CULTURALI E CULTURA

Vincenzo Franco

Abstract: Gli Archivi di Stato sono istituti presenti in ogni provincia che, fin dall'Unità, hanno il compito di conservare la produzione documentaria prodotta dagli uffici dell'amministrazione statale quando non è più utile per la conduzione degli affari correnti. Ad essi è affidata anche la sorveglianza sulla buona gestione dell'archivio degli stessi uffici nelle fasi in cui i documenti sono necessari per l'attuazione dei compiti istituzionali. In entrambe i casi, i documenti e il complesso dei documenti costituenti l'archivio sono considerati beni culturali: cioè «testimonianza materiale avente valore di civiltà». Per tale motivo, fin dalla sua istituzione, nel 1975, gli Archivi di Stato fanno parte del Ministero per i beni culturali. Da qualche anno la loro rilevanza in quel dicastero è diminuita fino a perdere la propria autonomia e diventare dipendenti da organi con tutt'altra funzione.

The State Archives are institutes present in every province which, since the Unification of Italy, have the task of conserving the documentary production generated by the State administration offices when it is no longer useful for carrying out current affairs. They are also entrusted with the task of supervising the proper management of the archives of the same offices in the phases in which the documents are necessary for the fulfillment of the institutional tasks. In both cases, the documents and all the constituent documents of the archives are considered cultural assets: that is, "material testimony with civilizational value". For this reason, since its inception in 1975. The State Archives has been part of the Ministry of Cultural Assets. For some years their relevance in that dicastery has decreased to the point of losing their autonomy and becoming dependent on bodies with a completely different function.

Parole chiave: Ministero per i beni culturali, Archivi di Stato, Soprintendenze Archivistiche, Biblioteche Statali, Musei, Regolamento di organizzazione, Illegittimità dell'azione amministrativa, Decreto interministeriale 10 giugno 2006 - ruolo dei dirigenti del ministero, Dirigenti tecnici, Individuazione degli uffici dirigenziali

Sommario: 1. Introduzione: “una politica senza cultura e senza memoria” 2. Il Regolamento di Organizzazione del Ministero del 2014 3. I dubbi sulla legittimità del Regolamento 4. La decisione di abolire la qualifica dirigenziale ad Archivi e Biblioteche 5. I motivi “ufficiali” della decisione: intervenire su alcune storture realizzatesi in 40 anni di Ministero 6. L’atteggiamento ministeriale da allora in poi 7. L’errata valutazione della funzione delle Soprintendenze Archivistiche 8. Il diverso atteggiamento del Governo 9. I motivi dell’atteggiamento ministeriale 10. Una questione non ritenuta importante: a quali istituti attribuire qualifica dirigenziale 11. Un Ministero burocratizzato 12. Il cambio di nome del Ministero 13. Conclusioni

1. Introduzione: “una politica senza cultura e senza memoria”

Poco prima di lasciare il suo incarico, il Ministro per la cultura ha dichiarato¹: “Mi sono battuto molto in questi anni anche in Consiglio dei Ministri per spiegare che gli Archivi non sono un settore come gli altri, sono un settore che merita investimenti – molto più di quanto abbiamo fatto – sugli immobili e sul personale, perché sono il luogo di conservazione della memoria del Paese. Continuerò a impegnarmi per spiegare l’importanza degli investimenti negli Archivi di Stato al di là del ruolo che avrò nella prossima legislatura”.

È strano sentire tali asserzioni, trattandosi dello stesso Ministro² che ha operato, fin dal suo primo mandato, proseguendo la pluriennale azione ministeriale di deprezzamento del mondo degli archivi.

Tanto da far autorevolmente³ affermare, senza alcun diretto interesse, in un ambito molto qualificato dello stesso Ministero, qual è il Consiglio Superiore per i Beni Culturali, che “è in corso un’attività ministeriale volta all’estinzione dolosa degli archivisti e che da anni i ranghi degli archivisti di Stato vengono massacrati dal letale definanziamento imposto da una politica senza cultura e senza memoria⁴”.

¹ Dario Franceschini, all’Archivio di Stato di Roma il 27 luglio 2022, in occasione della presentazione del volume “Scritti di storia - Le sedi monumentali degli Archivi di Stato”

² Dario Franceschini, dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022 ministro della cultura nel governo Draghi e come Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo dal 22 febbraio 2014 al 1° giugno 2018, nei governi Renzi e Gentiloni, e dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021, nel governo Conte II

³ Dal prof. Tomaso Montanari, Presidente del Comitato tecnico scientifico per le Belle Arti

⁴ Dalla lettera inviata il 23 agosto 2021 dal prof. Tomaso Montanari ai colleghi componenti del Consiglio superiore per i beni culturali per motivare le proprie dimissioni dalla Presidenza del Comitato tecnico scientifico per le belle arti, uscendo dunque dal Consiglio Superiore

La dichiarazione del Ministro contraddice, infatti, la sua consapevole opera di svalutazione e messa in liquidazione di quella che, prima della nascita del Ministero per i Beni Culturali si chiamava Amministrazione degli Archivi di Stato.

Comportamento effetto, forse, della poca conoscenza di cosa siano i documenti che si conservano negli archivi e degli Archivi di Stato come istituzione⁵, oltre che degli archivi quali beni culturali⁶. O forse a causa della sua preferenza per altre tipologie di beni culturali.

Predilezione, quella, che l'ha portato, per esempio, ad inserire nei Musei, tra le possibili varietà di beni culturali conservati, anche Archivi e Biblioteche di Stato: come ha stabilito, a dicembre nel 2014, all'art. 20 di un proprio decreto ministeriale⁷: "Gli archivi o le biblioteche non aventi qualifica di ufficio di livello dirigenziale (sono) assegnati, ai sensi del presente o di successivo decreto, a un museo dotato di autonomia speciale o a un Polo museale". Poi, con grande generosità, concedendo di mantenere "la propria autonomia tecnico scientifica". Fino a un certo punto, però, perché, si specifica che, ad esempio, "L'incarico di direttore di archivi o biblioteche" è disposta "su proposta del direttore del museo".

2. Il Regolamento di Organizzazione del Ministero del 2014

Un comportamento, quello dell'on.le Franceschini, in linea con quello degli altri Ministri dei beni culturali (dal 2021 della Cultura⁸) che ha portato all'emanazione, nel 2014, del Regolamento di organizzazione del Ministero⁹, in applicazione dal

⁵ Sulle conseguenze della scarsa conoscenza della differenza tra Archivi di Stato e Soprintendenze Archivistiche e, più in generale, tra archivi e biblioteche, cfr., ad es. l'art. 36 co.1 Dpcm n. 76 del 2019 "Le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche ..., assicurano altresì il coordinamento delle attività svolte dagli Archivi di Stato anche ai fini della pubblica fruizione dei beni archivistici in loro consegna; ...art. 37 co 3. "Gli Archivi di Stato che non hanno natura di ufficio Dirigenziale sono articolazioni delle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche"

⁶ Per la teoria generale dei beni culturali, cfr. Massimo Severo GIANNINI, *I beni culturali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1976, 5 ss.

⁷ Decreto 23 dicembre 2014, Organizzazione e funzionamento dei musei statali, art. 20 "Istituti della cultura assegnati a musei e poli museali"

⁸ Decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22

⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171, Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (GU n. 274 del 25-11-2014), https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1396609678545_DPCM_28.2.2014.pdf

Decreto Legge 66/2014¹⁰: decreto legge che prevedeva che “fino al 15 ottobre 2014, i Regolamenti di organizzazione potessero essere adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente”.

Regolamento nella cui “Relazione illustrativa”¹¹ erano confermati i motivi che avevano indotto all’emanazione di quel decreto, cioè il contenimento delle spese¹², tramite riduzione dei posti dirigenziali: diminuzione che, appunto, il Governo, in un precedente provvedimento¹³ aveva rideterminato, per il Ministero nel numero massimo di 23 per i dirigenti di prima fascia e 162 per quelli di 2° fascia¹⁴. Riduzione degli organici del personale dirigenziale individuata dalla tabella 8 allegata al DPCM del 22 gennaio 2013.

La stessa normativa regolamentare¹⁵, circa l’individuazione degli uffici dirigenziali di 2° fascia, all’art. 11, aveva rinviato, ad un successivo Regolamento ministeriale¹⁶, che, infatti, sarà emanato con dm. 27 novembre 2014¹⁷, decreto ministeriale che all’art. 4 stabiliva che “1. Le risorse dirigenziali di livello non generale individuate dal presente decreto in numero di 167 unità sono ricomprese nella dotazione organica¹⁸ dei dirigenti di seconda fascia di cui alla tabella A del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171”. E, in più, facendo riferimento all’art. 30, comma 3, lettera b) dello stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

¹⁰ Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, art. 16, 4. Al solo fine di realizzare interventi di riordino diretti ad assicurare ulteriori riduzioni della spesa, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 15 luglio 2014, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, possono essere adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente ...

¹¹ “Relazione illustrativa allo Schema di DPCM Riorganizzazione del MiBACT ai sensi del comma 10-ter dell’art.2 del Dl 95/2012”, in [relazione illustrativa DPCM MiBACT \(unsabeniculturali.it\)](http://relazione.illustrativa.DPCM.MiBACT(unsabeniculturali.it))

¹² “La riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, che prende forma nello schema di DPCM illustrato nella presente Relazione, trova il suo fondamento nell’esigenza di attuare le misure di revisione della spesa (c.d. *spending review*), con particolare riferimento alla riduzione delle posizioni dirigenziali e delle strutture centrali e periferiche previste dal d.l. n. 95 del 2012 ...

¹³ Dpcm 23 gennaio 2013

¹⁴ Comprensivi di quelli per il turismo

¹⁵ DPCM 28 febbraio 2014, Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri 29 Agosto 2014, N. 171 , Regolamento Di Organizzazione Del Ministero Dei Beni E Delle Attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell’Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell’articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1396609678545_DPCM_28.2.2014.pdf

¹⁶ Ai sensi dell’art. 17 co. 4 bis lettera e) della legge 23 agosto 1988 n.400 e dell’art. 4 comma 4 del decreto legislativo 30 luglio 199, n.300

¹⁷ DM 27/11/2014 «Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del MiBACT

¹⁸ Dirigenti di seconda fascia 167

29 agosto 2014, n. 171, creava nuovi uffici dirigenziali (dotati anche di autonomia speciale), in particolare 13 musei e gallerie¹⁹.

3. I dubbi sulla legittimità del Regolamento

Il decreto ministeriale in questione, però, pone qualche dubbio circa la sua legittimità alla luce della teoria sulle fonti del diritto: infatti esso non può essere considerato un valido regolamento governativo, un provvedimento, cioè, che nella scala gerarchica si colloca appena al di sotto delle fonti primarie, cioè delle leggi ordinarie statali, degli atti aventi forza di legge e delle leggi delle Regioni e delle Province autonome. Infatti, sono regolamenti governativi solo quelli per i quali l'art. 17 della Legge 400 del 1988 indica tipologie, finalità e modalità di adozione, prescrivendo, altresì, che siano deliberati dal Consiglio dei Ministri e che assumano la veste formale di decreti del Presidente della Repubblica. In tal senso, il dm. 27 novembre 2014, deve essere considerato un decreto di natura non regolamentare, cioè di quelli che sono adottati per regolare le modalità di esecuzione di una legge, senza poter introdurre novità giuridiche sostanziali, come modifiche a leggi in vigore. Al contrario, con quel Regolamento ministeriale²⁰ (dm. 27 novembre 2014²¹) sarà ridotto notevolmente il numero degli istituti di livello dirigenziale per Archivi e Biblioteche, a vantaggio dei Musei.

Nel nostro caso, in particolare, il dm. 27 novembre 2014 ha abrogato specifiche norme di legge con il sancire, ad esempio, una diminuzione di posizioni dirigenziali sia per gli Archivi di Stato che per le Biblioteche Statali che erano state stabilite proprio con disposizioni legislative. Nell'allegato n. 2, infatti, oltre a decretare un minor numero di Biblioteche di qualifica dirigenziale, quel Decreto Ministeriale ha individuato in soli 23 gli "Uffici dirigenziali di livello non generale" dell'Amministrazione degli Archivi di Stato, in particolare 14 Soprintendenze archivistiche e bibliografiche e 6 Archivi di Stato. Soprintendenze, in particolare, di cui alcune con competenze per più Regioni e altre con competenza mista Soprintendenza-Archivio di Stato.

¹⁹ 1. la Galleria dell'Accademia di Firenze, 2. la Galleria Estense di Modena, 3. la Galleria Nazionale d'arte antica di Roma, 4. la Galleria Nazionale delle Marche, 5. la Galleria Nazionale dell'Umbria, 6. il Museo Nazionale del Bargello, 7. il Museo Archeologico Nazionale di Napoli, 8. il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria, 9. il Museo Archeologico Nazionale di Taranto, 10. Paestum, 11. il Palazzo Ducale di Mantova, 12. il Palazzo Reale di Genova, 13. il Polo Reale di Torino

²⁰ Ai sensi dell'art. 17 co. 4 bis lettera e) della legge 23 agosto 1988 n.400 e dell'art. 4 comma 4 del decreto legislativo 30 luglio 199, n.300

²¹ DM 27/11/2014 «Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del MiBACT

4. La decisione di abolire la qualifica dirigenziale ad Archivi e Biblioteche

A quanti gli chiedevano, con interrogazioni parlamentari²², il motivo della decisione di tagliare la qualifica dirigenziale per Archivi e Biblioteche, il Ministro ha sempre risposto che quella riduzione era “necessaria al fine di riequilibrare il numero di dirigenti previsti per gli istituti della cultura, posto che ai musei sino al DPCM n. 171 del 2014 sostanzialmente mai era stata riconosciuta la qualifica di ufficio dirigenziale”²³.

A questo punto, cioè con la risposta del Ministro, appaiono evidenti le irregolarità di quel decreto, che non aveva la legittima possibilità di creare, cioè di istituire, nuovi ruoli dirigenziali. Come, invece, ha fatto con i Musei, a nulla valendo che, come ha motivato il Ministro, “ai musei sino al DPCM n. 171 del 2014 sostanzialmente mai era stata riconosciuta la qualifica di ufficio dirigenziale”.

Nessuno ha mai fatto osservare, infatti, al Ministro che l’attribuzione del numero di qualifiche dirigenziali per i ruoli degli Archivistici e dei Bibliotecari era stata sancita e confermata da due provvedimenti legislativi²⁴ e che, come detto, un decreto ministeriale non ha il potere abrogativo di norme di legge.

Nessuno gli ha mai fatto considerare, inoltre, che il potere di creare una nuova carriera dirigenziale, nel caso in questione quella dei dirigenti dei Musei²⁵, non rientra tra le competenze di un Ministro. Oltretutto riflettendo sul fatto che dal Ministero per i beni e le attività culturali (di concerto con la Presidenza del Consiglio

²² Cfr. ad es. <https://www.beniculturali.it/comunicato/risposta-scritta-all-interrogazione-n-4-06215-dell-on-giuseppe-romanini>: “La riduzione del numero di sedi dirigenziali per biblioteche – e anche archivi – è stata d’altra parte necessaria al fine di riequilibrare il numero di dirigenti previsti per gli istituti della cultura, posto che ai musei sino al DPCM n. 171 del 2014 sostanzialmente mai era stata riconosciuta la qualifica di ufficio dirigenziale. L’amministrazione delle biblioteche è stata razionalizzata mantenendo la fondamentale autonomia scientifica delle stesse, indipendentemente dal fatto se ad esse sia preposto o meno un dirigente” -

²³ A partire da quella data vengono istituiti i primi 20 istituti dotati di autonomia speciale. A questi, se ne aggiungeranno ulteriori 10 con il Decreto ministeriale 23 gennaio 2016, n. 43. Seguiranno quindi altri accorpamenti e modifiche determinati dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 giugno 2019, n. 76, in vigore dal 22 agosto 2019. Nell’articolo 33 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 dicembre 2019, n. 169, gli istituti museali dotati di autonomia speciale sono 40, fra “musei, parchi archeologici e altri luoghi della cultura di rilevante interesse nazionale”. Con il Decreto ministeriale 23 novembre 2021, n. 471 sono divenuti 44. Di questi, 11 sono uffici di livello dirigenziale generale e 33 sono uffici di livello dirigenziale non generale, https://it.wikipedia.org/wiki/Musei_nazionali_italiani#:~:text=I%20musei%20con%20autonomia%20speciale,Collegio%20dei%20revisori%20dei%20conti.

²⁴ D.P.R. 748 del 1972 e D.P.R. 805 del 3 dicembre 1975

²⁵ Decreto 23 dicembre 2014, Organizzazione e funzionamento dei musei statali

dei ministri), era stato, da poco, emanato un Decreto interministeriale²⁶, con il quale era stato istituito il ruolo dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali. Decreto il cui art. 2²⁷ aveva ricordato quanto già in vigore, e cioè che in quel ruolo erano istituite varie sezioni²⁸, ma non quella dei dirigenti dei Musei.

Nessuno gli ha fatto osservare, infine, che decidere, come già detto addirittura con un semplice atto amministrativo, la sottomissione ai Musei di quegli stessi Archivi di Stato e di Biblioteche Statali privati di qualifica dirigenziale²⁹, come prevedere “l'accorpamento di istituti e luoghi della cultura, quali musei, archivi e biblioteche”³⁰ (naturalmente in ordine alfabetico) dimostra una scarsa conoscenza delle peculiarità dei beni culturali tutelati dal ministero. Oltretutto motivando la decisione per “migliorare la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale e in coerenza con ragioni di carattere storico, artistico, architettonico o culturale”.

Sul punto delle tabelle relative alle varie sezioni di dirigenti del Ministero, non è inopportuno, ancora, ricordare che la norma in questione³¹ non ha creato quei ruoli: ha solo preso atto che, negli anni precedenti, con vari provvedimenti normativi erano stati istituiti i diversi ruoli dei dirigenti tecnici e quello dei dirigenti amministrativi in ottemperanza alla legge sulla dirigenza; ruoli poi confluiti singolarmente nel Ministero per i Beni Culturali al momento della sua istituzione³².

Nel caso concreto, se pure fosse stato augurabile e apprezzabile il riconoscimento della qualifica dirigenziale per gli istituti di cultura, al Ministro non è sembrato, oltre che illegittimo, spregiativo nei confronti di bibliotecari e archivisti ridurre, solo per loro, la qualifica dirigenziale degli Istituti dove quei suoi funzionari operano, e questo al solo fine di passare alla storia come innovatore per “riequilibrare il numero di dirigenti previsti per gli istituti della cultura, posto che ai musei sino al DPCM n. 171 del 2014 sostanzialmente mai era stata riconosciuta la qualifica di ufficio dirigenziale”? E perché non prelevare posti dirigenziali a quelle Soprintendenze alle Arti di cui proprio i Musei erano parte?

²⁶ d. Interm. 10 giugno 2006

²⁷ Nel ruolo dei dirigenti del Ministero sono istituite le seguenti sezioni: a) dirigenti amministrativi (all.3a), dirigenti archivisti di Stato (all.3b), dirigenti bibliotecari (all.3c), dirigenti architetti (all. 3 d), dirigenti archeologi (all. 3e), dirigenti storici dell'arte (all. 3f)

²⁸ “Per le finalità e con le modalità previste dall'art 1 comma 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108”

²⁹ “Gli archivi o le biblioteche non aventi qualifica di ufficio di livello dirigenziale (sono) assegnati, ai sensi del presente o di successivo decreto, a un museo dotato di autonomia speciale o a un Polo museale”

³⁰ DM 27 novembre 2014, DM 28 gennaio 2020, Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, art. 3

³¹ Il D.M. 27.11.2014

³² D.L. 657/1974

5. I motivi “ufficiali” della decisione: intervenire su alcune storture realizzatesi in 40 anni di Ministero

A proposito della decisione di sottrarre ad Archivi e Biblioteche decine di posizioni dirigenziali, non sembra inutile ricordare quanto ha scritto, a conforto del proprio Ministro, il suo Capo di Gabinetto³³: “La riforma del 2014, sebbene nata da esigenze di contenimento della spesa, è stata l’occasione per intervenire su alcune “storture” realizzatesi in 40 anni di Ministero...; è stato contestato il forte taglio di posizioni dirigenziali nelle strutture archivistiche periferiche, da 35 a 20. È vero. Ma il taglio era necessario proprio per assicurare un riequilibrio con tutti gli istituti, ossia anche i musei che, fino al 2014, mai avevano potuto contare su dirigenti a fronte di oltre 200 strutture”.

Innanzitutto parlare di “forte taglio nelle strutture archivistiche periferiche” è una consapevole ambiguità per mascherare il reale “forte taglio negli Archivi di Stato”: considerato che gli altri istituti periferici (le Soprintendenze Archivistiche) non sono state toccate dal decreto ministeriale.

Inoltre, visto che nessuna legge dall’Unità fino al 2014, in sintonia con la dottrina prevalente, aveva stabilito di considerare di valore dirigenziale i musei, il Ministro per i Beni Culturali non ha deciso di proporre al Parlamento una motivata variazione della secolare normativa, ma di ergersi lui stesso a legislatore per rimediare a quelle “storture”: a spese di Archivi e Biblioteche di Stato.

A chi faceva osservare che un Ministro non ha poteri abrogativi di disposizioni di legge, il suo Capo di Gabinetto rispondeva che, l’on.le Franceschini aveva capacità profetiche in quanto aveva “anticipato uno dei criteri di delega della legge n. 124 del 2015, ossia quello di introdurre un tipo di fonte più flessibile per l’organizzazione dei ministeri: non un d.p.r. o un d.p.c.m., bensì un semplice decreto ministeriale³⁴”: con ciò riconoscendo implicitamente l’illegittimità del decreto.

E, quindi, per quanto attiene all’evidente illegittimità dell’agire del suo Ministro (cioè alla questione della compatibilità del nuovo assetto con gli articoli 95³⁵ e

³³ Lorenzo CASINI, *La riforma organizzativa del Mibact. Gli archivi nella riforma dei beni culturali*, Aedon, 1/2015, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/1/casini.htm>

³⁴ [Lorenzo CASINI, Learning by experience ? Aedon 3/2017, \(mulino.it\)](#)

³⁵ Art. 95: il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l’unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l’attività dei ministri

97³⁶ della Costituzione), riconoscendola e nello stesso tempo giustificandola con il rinvio a sentenze del Consiglio di Stato con le quali il giudice amministrativo avrebbe, indirettamente, qualche anno più tardi, risolto il caso in conformità³⁷.

In merito alla “riorganizzazione del Ministero”, causa, anche, del declassamento degli Archivi di Stato e delle Biblioteche Statali, è interessante leggere le motivazioni dell’azione intrapresa. Scrive, in tal senso, l’ispiratore della manovra: “La riforma ha agito non secondo una illogica e irrealizzabile scissione tra tutela e valorizzazione, impossibile in natura, ma ... è stato semplicemente riconosciuto che tutelare il territorio e i beni di proprietà privata, con i relativi poteri autorizzatori, è funzione diversa rispetto a quella di gestire un museo, specialmente per quel che oggi un museo è diventato, come luogo di ricerca, di educazione e di diletto. La riorganizzazione del ministero, conseguentemente, ha previsto uffici diversi per svolgere queste attività. In estrema sintesi, ha lasciato alle soprintendenze il compito di prendersi cura del patrimonio culturale diffuso del Paese e ha creato, come uffici anche dirigenziali del ministero, i musei. Secondo uno schema noto peraltro da tempo in altri ambiti, come gli archivi, con archivi di stato e soprintendenze archivistiche”³⁸. Dove, evidentemente, la funzione degli Archivi di Stato sarebbe simile a quella dei Musei: “luogo di ricerca, educazione e diletto”. Non, come finora ritenuto, innanzitutto, deposito degli strumenti per la certezza del diritto: basti pensare che in quegli Istituti sono conservati e vengono quotidianamente consultati per motivi amministrativi, gli antichi catasti, gli atti notarili e le sentenze di tutte le magistrature. Tanto che la normativa vigente prevede uno specifico articolo di legge per le “Ricerche per ragioni non di studio”³⁹.

Concretamente, quelle che appaiono certe sono le conseguenze imprevedibili ed infauste per gli Archivi di Stato, innanzitutto declassati, per la maggior parte, dalla loro qualifica dirigenziale⁴⁰: e, poi, sottoposti, senza un ragionevole motivo di competenze, alle Soprintendenze, o come ci si esprime in gergo burocratico “in tutte le altre ipotesi gli Archivi di Stato afferiscono alle soprintendenze archivistiche”. Ed ecco l’imprevedibile novità: “il compito di prendersi cura del patrimonio culturale (archivistico, nel caso in questione) del Paese”, affidato, d’ora in poi, alle Soprintendenze Archivistiche. Proprio “secondo uno schema noto peraltro da tempo in altri ambiti”: i musei, autonomi dalle Soprintendenze, gli Archivi di Stato, pertinenze delle Soprintendenze!

³⁶ Art. 97: i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari

³⁷ Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 24 luglio 2017, n. 3665

³⁸ [Lorenzo CASINI, Learning by experience ? Aedon 3/2017, \(mulino.it\)](#)

³⁹ Artt. 29 del D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409

⁴⁰ “gli Archivi di stato sono in pochi casi uffici dirigenziali di livello non generale...”

6. L'atteggiamento ministeriale da allora in poi

In ogni caso, indipendentemente dalla legittimità dell'azione del Ministro e delle motivazioni alla sua base, è stato subito facile prevedere quale sarebbe stato, da quel momento in poi, il suo atteggiamento nei confronti degli Archivi di Stato.

Per verificarlo e cercare di comprendere le ragioni della decisione, è sufficiente leggere ad esempio, le considerazioni su quella che viene chiamata "Riorganizzazione dell'Amministrazione periferica" (vale a dire degli Istituti che tutelano e conservano i beni culturali, non gli uffici burocratici ministeriali) nella "Relazione illustrativa" allo "Schema di DPCM ai sensi del comma 10-ter dell'art.2 del DI 95/2012"⁴¹.

Quale sia stata la valutazione nei confronti degli Archivi di Stato e il loro nuovo ruolo nel Ministero è ben precisato nel paragrafo 2.3, in cui si tratta, appunto, della "Riorganizzazione dell'Amministrazione periferica": il paragrafo, infatti, inizia con una panoramica sugli Istituti preposti alla tutela dei beni culturali, affermando, senza tema di sbagliare, con pieno convincimento: "Altra innovazione rilevante attiene alle strutture periferiche del MIBACT, ossia le Direzioni regionali, da un lato, e le Soprintendenze, i musei, le soprintendenze archivistiche, le biblioteche, dall'altro"⁴².

Dunque, fin dall'inizio, ci si dimentica, addirittura, dell'esistenza degli Archivi di Stato: pur essendo quegli Istituti presenti in ogni Provincia, ed oggetto, ininterrottamente, di una normativa specifica fin dall'Unità⁴³. Normativa volta alla conservazione dei documenti: cioè, innanzitutto, della base insostituibile della certezza del diritto per i cittadini. Documenti, comunque, da sempre conservati come fonte primaria per la storia. E, ora, riconosciuti come beni culturali.

E, culmine della paradossale situazione, ci si ricorda dell'esistenza degli Archivi di Stato solo per la presenza delle Soprintendenze archivistiche, organi creati nel 1939⁴⁴ con l'importante, non coincidente e più limitata funzione di vigilare sugli archivi pubblici non statali e su quelli privati di notevole interesse storico. Soprintendenze archivistiche, tra l'altro, mai citate nella normativa con la quale era stato istituito il Ministero⁴⁵, che aveva parlato sempre di "normativa sugli Archivi di Stato".

Del "luogo di conservazione della memoria del Paese", cioè degli Archivi di

⁴¹ relazione illustrativa DPCM MiBACT (unsabeniculturali.it)

⁴² <https://www.fpcgil.it/linkres.php?obj=/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252Fc%252Fe%252FD.4ee3b9f236aec021d372/P/BLOB%3AID%3D27670/E/pdf>

⁴³ Cfr. R.D. 27 maggio 1875, n. 2552, Regole per l'ordinamento generale degli Archivi di Stato

⁴⁴ Legge 22 dicembre 1939, 2006

⁴⁵ Legge 29 gennaio 1975, n. 5 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali

Stato, nel paragrafo si parla solo a proposito di “due importanti scelte che hanno indubbiamente ridotto il peso delle attività tecnico-scientifiche delle Direzioni regionali: il trasferimento dei poteri di vincolo alle soprintendenze; la costituzione di una autonoma rete periferica per gli archivi”.

Del significato ambiguo dell’asserzione “autonoma rete periferica per gli archivi” ci si accorgerà subito allorché il Ministro enuncerà, sinteticamente ma chiaramente, le sue novità: 1) “gli Archivi di stato sono in pochi casi (circa dieci⁴⁶ da individuare comunque con dm) uffici dirigenziali di livello non generale...2) “in tutte le altre ipotesi gli Archivi di Stato afferiscono alle soprintendenze archivistiche”... 3) “tale razionalizzazione si è resa necessaria per formalizzare una situazione già in atto e soprattutto per realizzare un modello organizzativo a rete che costituisce indubbiamente la situazione ottimale per una più efficiente ed efficace gestione degli archivi”⁴⁷.

Ecco la novità, l’importante decisione, “Il modello organizzativo a rete”: la quasi totalità degli Archivi di Stato - istituti di conservazione e valorizzazione degli archivi degli uffici dello Stato italiano e degli Stati preunitari – “afferirà” alle Soprintendenze Archivistiche, organi di vigilanza sugli archivi non statali. Cioè, sarà una loro pertinenza. Vale a dire, dipenderà da organi con tutt’altra funzione: organi, oltretutto, non in grado, purtroppo, da sempre e volutamente (cioè non per loro colpa) di svolgere nemmeno il compito affidato loro dalla legge, così da essere stati consapevolmente dotati da sempre di scarso personale. E utilizzare, di norma, proprio il personale tecnico degli Archivi per svolgere, anche senza concreti risultati, la propria missione istituzionale.

A tale proposito, sembra inverosimile che il Ministro e il suo influente consulente giuridico non sapessero che le rilevanti funzioni di vigilanza sugli archivi degli enti pubblici svolte dalle Soprintendenze sono state da sempre minate e rese innocue dalla carenza del principale mezzo di persuasione in possesso di un’Amministrazione dello Stato con funzioni ispettive: la minaccia di una possibile sanzione. Sintomatico ed esemplare, sul punto, è il caso delle incredibili inadempienze, o meglio violazioni di legge, da parte dell’INPS, per infrazione delle norme di tutela dei beni culturali, per le quali a nulla era valsa l’azione della Soprintendenza Archivistica per il Lazio, se non fosse intervenuta l’Autorità contro la corruzione⁴⁸.

⁴⁶ Nella realtà ridotti a 6

⁴⁷ Relazione illustrativa DPCM MiBACT (unsabeniculturali.it)

⁴⁸ Sull’importante funzione svolta dalle Soprintendenze, sull’inefficacia delle armi a difesa dei documenti degli enti pubblici e sulla determinante azione dell’Autorità, ved. il caso dell’archivio dell’INPS in <https://www.clioedu.it/marketplace/elenco-completo/item/rivista-elettronica-di-diritto-economia-management-n-1-2021>, pag. 166 ss.

In ogni caso, ecco la nuova situazione: gli Archivi di Stato non solo privi, per la maggior parte di loro, della qualifica dirigenziale, ma, per di più, considerati articolazioni, cioè dipendenze, delle Soprintendenze Archivistiche.

7. L'errata valutazione della funzione delle Soprintendenze Archivistiche

Quale sia stata la valutazione, da parte del Ministro e del suo *staff*, della funzione attribuita dalla normativa alle Soprintendenze Archivistiche (e di conseguenza della loro rilevanza rispetto agli Archivi di Stato), è chiaramente enunciata nell'art. 36 del Regolamento del 2019 dove quegli Istituti sono qualificati esplicitamente tutti di livello dirigenziale⁴⁹: “1. Le Soprintendenze archivistiche, uffici di livello dirigenziale non generale, provvedono alla tutela e alla valorizzazione dei beni archivistici nel territorio di competenza”. Alla tutela di tutti i beni archivistici nel territorio di competenza, evidentemente, stando alla lettera della disposizione, non alla sola vigilanza su quelli appartenenti agli enti pubblici e ai privati, come da costante, chiara e più limitante normativa.

La disposizione è, infatti, palesemente in difformità non solo dalla specifica legge vigente (art. 4 D.P.R. 1409/1963) ma anche da quella originaria istitutiva della Soprintendenze Archivistiche (legge 22 dicembre 1939, n. 2006⁵⁰). Nella Relazione a quel “Disegno di legge”, non a caso, alle Soprintendenze di nuova istituzione erano state dedicate solo poche parole: “Il provvedimento...prevede, altresì: d) la costituzione formale delle Soprintendenze archivistiche, alle quali vengono conferite precise attribuzioni”. Precise attribuzioni, cioè: la vigilanza sugli archivi degli enti pubblici non statali e la vigilanza sugli archivi privati. Non si parla di tutela, a differenza della coeva Legge 1 giugno 1939, N.1089 sulla “Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico”, dalla quale sembra che il Ministro sia stato influenzato.

Infatti, nel Regolamento, l'espressione utilizzata (“tutela”) ha un significato nuovo rispetto a quello specifico di vigilanza sugli archivi privati e pubblici non statali che la legge ha, da sempre, assegnato alle Soprintendenze Archivistiche⁵¹. Signi-

⁴⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 giugno 2019, n. 76, Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali. Il successivo art. 37 concede generosamente, nell'ultimo comma che “Con decreto ministeriale possono essere individuati gli Archivi di Stato aventi natura di uffici dirigenziali di livello non generale”: pochi, però, come precisato, “non più di dieci”: numero, in concreto mai raggiunto

⁵⁰ Cfr. Senato del Regno, Disegni e di legge e relazioni, XXX legislatura, Disegno di legge n. 441, comunicato alla Presidenza il 3 novembre 1939, Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno

⁵¹ Fin dalla loro istituzione: cfr. art. 3 legge 22 dicembre 1939, n. 2006, “Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno”: *Per il servizio di vigilanza di cui alla lettera b) dell'art. 1 sono istituite le*

ficato nuovo che vuole essere, invece, in sintonia con quello attribuito, da sempre, alle omonime Archeologia e Belle arti e Paesaggio, per le quali l'art. 33 ha, infatti, ugualmente stabilito che "assicurano sul territorio la tutela del patrimonio culturale".

Probabilmente, la decisione è nata per una superficiale lettura della legge sugli Archivi del 1963 che, effettivamente, a proposito di due competenze complementari delle Soprintendenze archivistiche, usa l'espressione tutela: con tutt'altro significato, però, di quello attribuito a quelle delle "Arti": si tratta dell'art. 19 (Tutela dei documenti dello Stato)⁵² e dell'art. 20 (Tutela dei documenti degli enti pubblici)⁵³.

A proposito della decisione di sottoporre gli Archivi di Stato alle Soprintendenze, non è inutile ricordare che il legislatore, sia nella legge del 1939 che nella successiva del 1963, aveva ben specificato le differenti funzioni svolte dalle due tipologie di istituti: compito delle prime, aveva scritto, è "conservare: 1) gli archivi degli Stati preunitari; i documenti degli organi giudiziari ed amministrativi dello Stato; tutti gli altri archivi e documenti che lo stato abbia in proprietà o in deposito per disposizione di legge o per altro titolo"; mentre compito delle Soprintendenze è quello di "esercitare la vigilanza: sugli archivi degli enti pubblici e sugli altri archivi di notevole interesse storico di cui siano proprietari, possessori detentori, a qualsiasi titolo, privati".

Nessun rapporto di subordinazione ma assoluta diversità di funzioni: conservazione del patrimonio documentario della Nazione, gli Archivi di Stato; vigilanza, cioè controllo della conformità alla legge dell'attività degli enti pubblici e dei privati nella gestione del proprio archivio: le Soprintendenze. Con un unico comune presupposto: la conoscenza della materia, l'archivistica, delle discipline ausiliarie e della storia del diritto italiano.

Rapporto tra i due tipi di istituti (Archivi di Stato e Soprintendenze) che è ben evidenziato non solo nella ricordata legge del 1963, ma è ugualmente chiaro anche nella formulazione della legge del 1939 che ha istituito le Soprintendenze Archivistiche. Legge che, sia nell'intestazione ("Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno") che nella Relazione introduttiva ("Il provvedimento prevede, innanzitutto, l'istituzione dell'archivio statale - Archivio di Stato o Sezione di Archivio di Stato - in ogni provincia"), chiarisce la primaria finalità del provvedimento legislativo. Trattando,

Soprintendenze Archivistiche

⁵² "Spetta ai sovrintendenti archivistici la tutela dei documenti appartenenti allo Stato che si trovino fuori degli archivi dello Stato. La tutela è esercitata nei modi previsti dal secondo comma dell'art. 823 del Codice civile"

⁵³ "I sovrintendenti archivistici, qualora accertino che documenti di proprietà degli enti pubblici si trovino in possesso altrui, ne informano immediatamente l'ente proprietario perché provveda alla tutela dei suoi diritti, notificando in pari tempo al detentore l'obbligo di restituire i documenti all'ente"

poi, della “costituzione formale delle Soprintendenze archivistiche” solo nel punto d) del successivo paragrafo, assegnando loro due ben circoscritte finalità: “Vigilanza sugli archivi degli enti pubblici non statali” (titolo VI) e “Vigilanza sugli archivi privati” (titolo VII)⁵⁴: non la “tutela e la valorizzazione dei beni archivistici nel territorio di competenza”.

Dunque, degli Archivi di Stato, il Ministro si ricorda solo quando stabilisce di sopprimere con un atto amministrativo la qualifica dirigenziale per la maggior parte di essi e decide di considerarli articolazioni, cioè dipendenze, delle Soprintendenze Archivistiche. Riguardo alle motivazioni che hanno portato a una tale decisione, nella Relazione che avrebbe dovuto darne conto, non c'è traccia. Come se fosse nel solco di una costante tradizione legislativa.

Due, pertanto, le novità del Regolamento ministeriale per “il mondo degli archivi”: 1° abolizione della qualifica dirigenziale di quasi tutti gli Archivi di Stato, 2° subordinazione della maggior parte di essi alle Soprintendenze Archivistiche.

Con una grande concessione e una precisazione: “Ferma restando l'autonomia tecnico-scientifica e contabile di tutte queste strutture”, e specificando che “tale razionalizzazione si è resa necessaria per formalizzare una situazione già in atto e, soprattutto, per realizzare un modello organizzativo a “rete” che costituisce indubbiamente la soluzione ottimale per una più efficiente ed efficace gestione degli archivi”.

A chi pensava, in quel momento, che, a partire dall'Unità, il punto più basso nella mente del legislatore, per Archivi e Biblioteche, fosse stato raggiunto con quel Regolamento⁵⁵, il Ministro della Cultura riservava altre sorprese. A distanza di nemmeno quattro mesi, ecco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Decreto Ministeriale con oggetto: “Organizzazione e funzionamento dei Musei Statali⁵⁶” che, come detto, all'art. 20 (Istituti della cultura assegnati a musei e poli museali), sancisce: “1. Gli archivi o le biblioteche non aventi qualifica di ufficio di livello dirigenziale assegnati, ai sensi del presente o di successivo decreto, a un museo dotato di autonomia speciale o a un Polo museale regionale, mantengono la propria autonomia tecnico-scientifica...”. Dunque, di male in peggio: gli Archivi di Stato, da uffici dirigenziali a pertinenza delle Soprintendenze Archivistiche e, poi, “assegnati ai Musei dotati di autonomia speciale”.

⁵⁴ Cfr. Camera dei Deputati, Archivio Storico, Disegni di legge e relazioni, XXX^a Legislatura, n. 455: Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno

⁵⁵ DPCM n. 171 del 29 agosto 2014

⁵⁶ DM 23 dicembre 2014, <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2018/04/Decreto-Ministeriale-23-12-2014-agg.-02-2018-ECA.pdf>

8. Il diverso atteggiamento del Governo

A proposito della richiamata razionalizzazione e della nuova politica ministeriale, c'è da fare, però, una puntualizzazione: l'accanimento nei confronti del mondo degli Archivi e delle Biblioteche è solo del Ministro e della sua squadra. Esso è, con molta probabilità, da ricollegare alla politica ministeriale dopo i tempi "eroici" di Spadolini. Politica che si può così sintetizzare: è inutile tenere in vita e valorizzare un patrimonio che, da sempre, per legge, è gratis. Per tutti, cittadini e stranieri. Deve valere anche qui il principio cardine della nuova politica in materia di beni culturali: "quel che non rende può tranquillamente morire⁵⁷".

Tale atteggiamento ministeriale è diverso, infatti, da quello del Governo: almeno sul punto della valutazione dell'importanza degli Archivi e delle Biblioteche.

Anzi, opposto.

Tanto da determinare, poco tempo dopo, addirittura un aumento del numero delle qualifiche dirigenziali di quegli Istituti. Come si può leggere nel decreto legge 21 settembre 2019, n. 104 che sancisce "Presso il Ministero per i beni e le attività culturali sono altresì istituiti ... ulteriori venticinque posti funzione di dirigenti di livello non generale per soprintendenze, biblioteche e archivi⁵⁸". Dove, chiaramente, il legislatore non sembra essere in sintonia con il Ministro della Cultura, e per "soprintendenze" intende riferirsi a tutte meno a quelle archivistiche, d'altronde già tutte dirigenziali.

Ma, come c'era da aspettarsi, viste le premesse, la legge non è stata applicata nel senso richiesto.

Anzi è stata coscientemente violata: degli ulteriori venticinque posti di funzione dirigenziale, gli Archivi non ne hanno beneficiato. In linea con quanto, indirettamente e consapevolmente, dichiarerà il capo di gabinetto del Ministro: "L'aumento di posizioni dirigenziali sul territorio, oltre a consentire un recupero della dimensione regionale per segretariati, poli museali (rinominati "Direzioni regionali Musei") e soprintendenze archivistiche e bibliografiche, porterà a un incremento delle soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio e delle biblioteche⁵⁹": dichiarazione, tra

⁵⁷ Tomaso MONTANARI, *Chiese chiuse*, Giulio Einaudi editore, 2021, p.12

⁵⁸ Decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104 recante: «Disposizioni urgenti per il trasferimento di funzioni e per la riorganizzazione dei Ministeri per i beni e le attività culturali, convertito con la legge 18 novembre 2019, n. 132

⁵⁹ Nella Relazione al nuovo regolamento di organizzazione del Mibact. emanato in attuazione del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 18 novembre 2019, n. 132, cfr. file:///C:/Users/Admin/Desktop/nuovo%20articolo%20contra/relazionepcm2019.

l'altro, non corrispondente a verità, considerato che le Soprintendenze erano tutte già dirigenziali.

Nell'applicazione del decreto legge è *evidente*, dunque, l'esclusione degli Archivi di Stato e delle Biblioteche Statali, mentre, all'opposto, non si può non notare che i primi assegnatari del beneficio sono stati i dirigenti amministrativi⁶⁰, non contemplati, non a caso, nel decreto legge 21 settembre 2019, n. 104.

Come si spiega tanta ostilità nei confronti degli Archivi di Stato?

In realtà più che di ostilità si tratta di disistima.

9. I motivi dell'atteggiamento ministeriale

Basta leggere quanto scrive l'ispiratore della manovra⁶¹, quando sottolinea di approvare il giudizio negativo sul modo di lavorare degli archivisti espresso nel 1870 dalla "Commissione sul riordinamento degli Archivi di Stato". Giudizio secondo cui l'archivista "non sceglie, non illustra, non confronta. Inventaria tutto, i diplomi e le bolle come le più umili carte; transunta dal primo all'ultimo documento di una serie né pensa se uno val più dell'altro, se un nazionale o uno straniero se ne gioverà. Serve alla storia, non si appassiona per nulla; e finito un registro ne prende un altro"⁶²: giudizio condiviso, partendo dal quale egli trae la sconsolata conseguenza che per un cambiamento di mentalità "la strada, però, è ancora lunga". Deduzione: se gli archivisti sono dei lavoratori inadeguati e il loro metodo di lavoro è di scarsa qualità, allora è da ridimensionare anche l'importanza degli Istituti in cui operano, cioè gli Archivi di Stato. Quindi priviamo questi ultimi della qualifica dirigenziale.

Ma, forse, le cose non stanno in tal modo.

Probabilmente c'è solo non condivisione sulle conseguenze della valutazione degli archivi come beni culturali. Ha scritto, sull'argomento, Filippo Valenti⁶³: "Vi-vace...è naturale che sia stata .. la polemica riferentesi...al dilemma se riconoscere agli Archivi di stato, e quindi all'Amministrazione archivistica nel suo complesso, un

pdf

⁶⁰ I dirigenti dei segretariati sono definiti dallo stesso ministero: "Titolari di incarichi amministrativi di vertice, cfr. https://trasparenza.cultura.gov.it/pagina748_titolari-di-incarichi-dirigenziali-amministrativi-di-vertice.html

⁶¹ Lorenzo CASINI, *La riforma organizzativa del MIBACT. Gli archivi nella riforma dei beni culturali*, Aedon, 1, 2015

⁶² ricordato in uno scritto di un grande archivista del passato: Leopoldo CASSESE, *Gli Archivi e la storia dell'economia degli Stati Italiani prima dell'Unità*, in [RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO. ANNO XVIII, n. 2, 1958 \(cultura.gov.it\)](#)

⁶³ In "Rassegna degli Archivi Stato", XLI (1981), pp. 9-37. Filippo Valenti è stato direttore di un importante Archivio di Stato, ora declassato: l'Archivio di Stato di Modena

carattere e un'incidenza prevalentemente amministrativo-politici o prevalentemente storico-culturali, soprattutto in ordine al problema del ministero a cui avrebbero dovuto far capo. Tale polemica ebbe due momenti di rigoglio: il decennio 1860-70, al termine del quale la tesi amministrativa politica ebbe la meglio di stretta misura, determinando l'attribuzione degli Archivi al ministero dell'Interno contro la concorrente candidatura del ministero della Pubblica Istruzione; e il decennio 1960-70, al termine del quale la tesi opposta, da sempre preminente nella coscienza professionale degli operatori archivistici e nella convinzione degli uomini di cultura, ebbe la sua rivincita, ponendo le premesse per il trasferimento degli Archivi al nuovo ministero per i Beni culturali e ambientali”.

In ogni caso, il Ministro, influenzato o meno dai propri consiglieri, è riuscito, in una volta sola, a conseguire due risultati politicamente a sé utili. Il primo, l'eliminazione della qualifica dirigenziale della maggior parte degli Archivi di Stato e delle Biblioteche Statali è stata la soluzione più semplice da offrire al Governo che aveva chiesto di risparmiare sulla spesa pubblica⁶⁴. Il secondo, svalutare quegli Istituti che sono dispensatori di beni culturali gratis, ha significato trovare due vittime da sacrificare alla nuova visione della funzione svolta dai beni culturali: fare cassa. Con un ulteriore successo: passare alla storia come chi ha valorizzato i musei italiani.

Ha annotato, sull'argomento, il suo Capo di gabinetto: la “riforma (regolamento di organizzazione) nasce da una congiuntura, ossia le misure di revisione e di contenimento della spesa imposte nel 2012 dal c.d. decreto legge sulla *spending review* (d.l. n. 95 del 2012). In una situazione critica per la finanza pubblica, Governo e Parlamento imposero a tutti i ministeri un taglio del 20 per cento delle rispettive dotazioni organiche, dirigenziali⁶⁵ e non. Era quindi necessario riscrivere in tempi rapidi i regolamenti di organizzazione, introducendo misure di risparmio (come, ad esempio, la riduzione o l'eliminazione dei c.d. incarichi dirigenziali di studio). Per agevolare il riordino, fu ideata anche una fonte “speciale”⁶⁶, con un iter più snello

⁶⁴ Con un taglio del 20 per cento di tutte le dotazioni organiche dirigenziali, riesaminando le priorità di ciascun Ministero

⁶⁵ Cfr. Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, art. 2, Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni: 1. Gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, nonché degli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni sono ridotti, con le modalità previste dal comma 5, nella seguente misura: a) gli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche, in misura non inferiore, per entrambe le tipologie di uffici e per ciascuna dotazione, al 20 per cento di quelli esistenti

⁶⁶ Cfr. *idem* art. 2, 10-ter. “Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10 e dall'articolo 23-quinquies, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti previsti dal presente comma sono soggetti al controllo

di quello richiesto per il tradizionale regolamento emanato con d.p.r.: la riorganizzazione dei ministeri fu demandata ad appositi dpcm, da adottare in Consiglio dei ministri, con parere del Consiglio di Stato facoltativo⁶⁷.

Dunque, con una fonte “speciale”, un dpcm, vale a dire con un atto amministrativo⁶⁸, e comoda (ad esempio perché non approvata con decreto del Presidente della Repubblica e priva anche del parere del Consiglio di Stato⁶⁹), si è provveduto a soddisfare le esigenze di risparmio imposte dal Governo alla pubblica amministrazione. A scapito, però, di Archivi e Biblioteche, e utilizzando, non a caso, per la prima e ultima volta, lo strumento del dpcm per emanare il Regolamento di organizzazione del Ministero: cioè una fonte normativa secondaria in forma di atto amministrativo.

Ha commentato, ancora, lo stretto collaboratore del Ministro che quello predisposto “era, in realtà e soprattutto, un Regolamento nuovo per un’importante riforma nel campo dei beni artistici che ci si accingeva ad adottare, l’autonomia dei musei: uno dei principali problemi su cui per molto tempo, anche prima degli anni Settanta del XX secolo, si è dibattuto, con analisi, studi, commissioni, proposte di legge, ossia il problema di come superare la cronica debolezza delle istituzioni museali all’interno della macchina dello Stato italiano: quale forma giuridica riconoscere ai musei? Quale organizzazione? Quale autonomia?”⁷⁰.

E, soprattutto - non lo si dice, ma si deve aggiungere - con quali mezzi finanziari pervenire al risultato di riconoscere autonomia e qualificazione dirigenziale ai Musei statali, considerato che il Governo aveva specificatamente richiesto “un taglio del 20 per cento delle rispettive dotazioni organiche dirigenziali”, proprio con lo stesso decreto legge sulla *spending review* (d.l. n. 95 del 2012)?

preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell’articolo 3, commi da 1 a 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei Ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato. A decorrere dalla data di efficacia di ciascuno dei predetti decreti cessa di avere vigore, per il Ministero interessato, il regolamento di organizzazione vigente”

⁶⁷ Lorenzo CASINI, *L’ordinamento dei beni culturali: le origini, le riforme, le sfide “Learning by experience”? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2017/3/>

⁶⁸ I Decreti del Presidente del consiglio, al pari dei decreti ministeriali, sono atti amministrativi, e, in quanto tali, possono derivare da norme di legge, ma non possono autonomamente promuoverle. Il DPCM è un atto che non viene sottoposto ad alcun intervento di verifica, come invece previsto dal principio dell’equilibrio dei poteri, come ad esempio avviene per il decreto legge che, necessitando della firma del Capo dello Stato, avrebbe almeno un minimo controllo preventivo e, soprattutto, entro 60 giorni, dovendo essere convertito dalle Camere, pena la sua inefficacia, verrebbe sottoposto al giudizio dell’organo legislativo.

⁶⁹ “sulla regolarità, la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi dei singoli ministeri”

⁷⁰ Lorenzo CASINI, *L’ordinamento dei beni culturali: le origini, le riforme, le sfide “Learning by experience”? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo*, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2017/3/>

L'ideatore dell'impossibile soluzione non ebbe esitazioni: era sufficiente eliminare le qualifiche dirigenziali di altrettanti istituti archivistici e bibliotecari quanti ne servivano. E destinarle alle sedi museali a cui si voleva attribuirle. Soppressione, con compiaciuto sarcasmo, chiamata "rammendo realizzato in materia di archivi e soprintendenze archivistiche"⁷¹: espressione con la quale si è voluto mettere in risalto la saggia azione di riparazione di una supposta e non indicata situazione illegale esistente negli Archivi di Stato, lo strappo istituzionale.

L'espedito per conferire autonomia e qualifica dirigenziale ai Musei era trovato: bastava sopprimere la maggior parte delle qualifiche dirigenziali attribuite agli istituti archivistici dalle due leggi citate, il D.P.R. 748 del 1972 e il D.P.R. 805 del 3 dicembre 1975, e destinarle alle sedi museali a cui si voleva attribuirle. Senza dirlo esplicitamente nel testo del provvedimento.

Oltretutto, lo stratagemma utilizzato era senza controinteressati, in quanto preparato da tempo non indicandolo, per molti anni, nuovi concorsi né per archivisti di Stato né per dirigenti archivisti. Aspettando che questi ultimi andassero in pensione e non esistessero serie legittime aspettative.

Il modo di intervenire fu, dunque, escogitato ed attuato con il regolamento del 2014 (Dpcm 28 febbraio 2014⁷²), stabilendo, all'art. 11, co. 2 che "con successivo decreto ministeriale di natura non regolamentare si provvede ... all'individuazione degli uffici dirigenziali non generali del Ministero nonché alla definizione dei relativi compiti".

10. Una questione non ritenuta importante: a quali istituti attribuire qualifica dirigenziale

La soluzione al problema di dare autonomia e qualificazione dirigenziale ai Musei statali era stata semplice, dunque, e, soprattutto senza oppositori, avendo accortamente evitato di sentire il parere del Comitato tecnico-scientifico per gli archivi, sulla soppressione della qualifica dirigenziale di molti Archivi di Stato. E con la competente Direzione Generale (non a caso conferita non a un tecnico ma ad un funzionario amministrativo), del tutto prona al volere politico da fare più tardi affermazioni del genere: "Il settore degli archivi da Cenerentola è diventato un settore di punta dell'amministrazione pubblica. Questo anche perché abbiamo avuto un

⁷¹ <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2019/3/casini.htm>

⁷² www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2014/11/25/274/sg/pdf

Ministro sempre vicino e sempre presente⁷³.

Circa la scelta di quali Istituti archivistici eliminare la qualifica dirigenziale, quel problema non fu ritenuto di difficile soluzione!

Anzi non lo si ritenne affatto un problema: non si perse tempo ad esaminare, ad esempio, tipologia, qualità e quantità di documentazione degli Stati preunitari esistenti in ciascun Archivio di Stato⁷⁴. Si utilizzò, invece, l'unico criterio che nemmeno uno studente di storia del diritto sceglierebbe, quello della rilevanza della città nell'attuale sistema territoriale italiano: capoluoghi di provincia o capoluoghi di regione.

Non ci si attardò, perciò, ad esaminare la funzione attribuita agli Archivi di Stato, che per legge hanno sì una circoscrizione provinciale, ma che possono conservare, come capitali, anche gli archivi centrali degli Stati preunitari⁷⁵. E si decise che gli Istituti archivistici degli attuali capoluoghi di regione dovevano essere certamente più importanti, avendo una competenza amministrativa più estesa: attribuendo, pertanto, innanzitutto le posizioni dirigenziali alle Soprintendenze Archivistiche (che hanno competenza regionale), quindi solo ad alcuni Archivi di Stato (che hanno competenza provinciale), ma solo a quelli in capoluoghi di regione valutati degni: ritenendo che il legislatore, nel passato, aveva, di certo, errato nel valutare di eccezionale importanza il patrimonio documentario conservato in Istituti di città, a suo tempo, capitali di Stati preunitari come Modena, Mantova, Perugia, Lucca, Siena, etc.: ora "solo" capoluoghi di provincia.

In ogni modo non era il caso di pensarci tanto.

Quindi si tirò diritto per il risultato voluto: si voleva cambiare il tradizionale sistema in vigore per gli Archivi dall'Unità, pur di attribuire autonomia e qualifica dirigenziale agli istituti museali⁷⁶, anche se a scapito di altri istituti. Il risultato perseguito in materia di Musei era raggiunto: "La riforma ha quindi agito in tre modi. In primo luogo, ha creato una direzione generale Musei al centro, ispirandosi al modello francese. In secondo luogo, ha previsto, quali articolazioni periferiche della direzione generale, 17 poli museali regionali, cui affidare i compiti in materia di mu-

⁷³ Elogi, non a caso, ricambiati dallo stesso Ministro: "In questi anni da Ministro devo dire che il Direttore Generale Archivi è uno dei migliori dirigenti del Ministero, dovremo trovare il modo io e i miei successori di non disperdere questa straordinaria professionalità, cfr. https://archivi.cultura.gov.it/archivio-notizie/notizia?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=227&cHash=0583a6df560e723716bedb665ae0d9d2

⁷⁴ La tipologia delle magistrature postunitarie è di norma uguale

⁷⁵ D.P.R. 1409/1963, art. 1

⁷⁶ Cfr. Lorenzo CASINI, *L'ordinamento dei beni culturali: le origini, le riforme, le sfide ...* cit.

sei. In terzo luogo, ha individuato - in più passaggi, tra la fine del 2014 e l'inizio del 2017 - 32 musei e parchi archeologici cui attribuire autonomia speciale⁷⁷.

L'innovazione era avvenuta senza spese aggiuntive, come prescritto dal Governo, grazie al "rammendo" dello scippo istituzionale fino ad allora perpetrato dagli Archivi, nientemeno che con la complicità di Giovanni Spadolini⁷⁸ e la copertura teorica di Massimo Severo Giannini⁷⁹.

Con l'occasione si pensò bene, sempre con dpcm, di modificare anche quello che legislazione e dottrina avevano costantemente puntualizzato: archivi e biblioteche non hanno nulla in comune, se non essere beni culturali e, di norma, il supporto scrittorio. Di conseguenza si decise di unire i due settori: sopprimendo le Soprintendenze Archivistiche e creando, al loro posto, le Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche. Unire uffici con competenze diverse e metodologia di lavoro opposte è sembrato un colpo di genio, disattendendo proprio quei principi informativi della riforma che il suo autore ha voluto evidenziare⁸⁰: pur di risparmiare a vantaggio dei musei⁸¹.

Con un'altra successiva geniale impensabile trovata: si decise che la maggior parte degli Archivi di Stato fossero inquadrati come articolazioni delle nuove Soprintendenze: art 36 dpcm n. 76 del 2019⁸²: co.1 "Le Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche...assicurano altresì il coordinamento delle attività svolte dagli Archivi

⁷⁷ *Idem*, p. 4

⁷⁸ Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali istituito da Giovanni Spadolini, (con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657) non comprendeva inizialmente gli Archivi di Stato, che vi entrarono a far parte solo grazie alla determinazione del Ministro nella legge di conversione 29 gennaio 1975, n. 5

⁷⁹ L'eminente giurista, per far comprendere la differenza tra uffici burocratici e uffici tecnici, aveva indicato proprio gli Archivi di Stato come esempi di uffici tecnici, cfr. Massimo Severo GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo, Dispense anno accademico 1964-65*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 239

⁸⁰ "Il primo obiettivo è stato quello di seguire uno dei più celebri insegnamenti di Massimo Severo Giannini, ossia "in principio, sono le funzioni". Si è voluto così applicare "una delle regole fondamentali di scienza dell'amministrazione", vale a dire che "i singoli centri organizzativi di cui si compone un apparato abbiano ciascuno una funzione propria, ossia, dal punto delle funzioni, che queste siano assegnate secondo unità di materia ciascuna ad un suo centro di imputazione", cfr. Lorenzo CASINI, *L'ordinamento dei beni culturali: le origini, le riforme, le sfide* "Learning by experience"? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, in *Aedon* 3/2017

⁸¹ E su questo punto c'è anche chi è d'accordo, cfr. "Il principio introdotto dalla recente riforma di esercitare la tutela in modo unitario, nel rispetto delle diversità, su archivi e biblioteche non statali non contrasta con realtà conservative diffuse. Rispetto a questo la riforma può rappresentare un'opportunità, per una visione d'insieme e non settoriale dei beni. Mappe, fotografie, disegni, miniature, a seconda del contesto conservativo sono stati considerati di volta in volta come appartenenti ad ambiti distinti: beni librari, archivistici, artistici. Una visione unitaria della tutela può aiutare a superare i dubbi di competenze e di trattamento" cfr. Maria PALMA, *Il ruolo degli archivisti nelle nuove Soprintendenze archivistiche e bibliografiche*, in https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-216-1/978-88-6969-216-1-ch-06_VW4cD50.pdf

⁸² Poi abrogato dall'art. 39 del Dpcm 2 dicembre 2019, n. 169

di Stato anche ai fini della pubblica fruizione dei beni archivistici in loro consegna; ...art. 37 co 3. “Gli Archivi di Stato che non hanno natura di ufficio Dirigenziale sono articolazioni delle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche”.

Consapevole del danno inflitto all’Amministrazione archivistica, l’ispiratore della manovra ha voluto trovare una consolazione osservando che le decisioni prese erano state “compensate dalla maggiore autonomia del settore”: affermazione non corrispondente alla nuova regolamentazione. Per giudicare la “maggiore autonomia del settore”, cioè degli Istituti, d’altronde, è sufficiente esaminare le reali attribuzioni conferite alla Direzione Generale Archivi⁸³ rispetto agli Istituti. E, ciò, insieme alla riduzione da 4 a 1 dei dirigenti archivisti titolari delle divisioni ministeriali e alla “normalità” della prassi di un direttore generale amministrativo.

Alla fine, erano stati raggiunti contemporaneamente tre risultati negativi: 1° eliminare l’autonomia degli Archivi di Stato, 2° cancellare la qualifica dirigenziale a gran parte di essi e attribuirla ad altre funzioni ministeriali (anche di nomina politica, come i dirigenti generali, passati da 4, con la nascita del Ministero di Spadolini, a 28), 3° conferire la nomina a direttore *ad interim* dei pochi istituti archivistici di livello dirigenziale rimasti, senza concorso, a persone che, se pur competenti nel loro diverso campo di lavoro, sono prive di specifica professionalità ed esperienza, probabilmente nemmeno consapevoli delle funzioni che avrebbero svolto⁸⁴: e ciò, affermando di voler applicare l’art. 61 del CCNL⁸⁵, citato nei decreti di preposizione alla direzione. Dimenticando, tra l’altro, ad esempio, che la norma citata consente di affidare la reggenza “ad un altro dirigente” e, soprattutto “del medesimo livello dirigenziale”, non ricordando che quello degli archivisti di Stato è un ruolo dirigenziale tecnico, scordando, cioè, l’esistenza del Decreto Interministeriale 10 giugno 2006, con il quale è stato istituito il ruolo dei dirigenti tecnici del Ministero⁸⁶: creato, come prevede la legge, perché si era ritenuto “necessario garantire le specificità dei dirigenti in relazione alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione”.

⁸³ Cfr. art. 19 Direzione generale Archivi

⁸⁴ come a funzionari amministrativi dello stesso ministero, a funzionari con altra qualificazione tecnica, come architetti, a funzionari di ASL e, addirittura, a dirigenti di un ente pubblico come l’Inps condannato per l’illegittimo modo di conservare l’archivio: e proprio in violazione della normativa in tema di tutela dei beni culturali. Su quest’ultimo aspetto, cfr. www.anticorruzione.it, Autorità Nazionale Anticorruzione, fascicolo n.1177/2014 recante la seguente intestazione: Servizio di adeguamento alla normativa in tema di beni culturali di cui al d.lgs. n. 42/2004”. Della questione si è parlato anche in questa Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management, n. 1/2021, pag. 166 seg.

⁸⁵ che prevede che “in ipotesi di vacanza in organico ovvero in sostituzione del dirigente titolare dell’incarico assente con diritto di conservazione del posto, la reggenza può essere affidata ad un altro dirigente del medesimo livello dirigenziale”

⁸⁶ ai sensi dell’art. 23 co. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e ai sensi dell’art. 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108

D'altronde non si poteva sperare migliore sorte da un Ministro il cui consigliere giuridico si è auspicato che, dopo le riforme ministeriali, compito degli archivisti "per il futuro, sia anche essere archivisti deliranti, capaci di creare storie incredibili e meravigliose attingendo all'archivio della cultura universale". Proprio così: archivio della cultura universale. Consigliere giuridico che nei suoi numerosi saggi in materia di archivi ha pensato che fosse il momento di stravolgere la plurisecolare dottrina asserendo l'esistenza di "dualismi ben noti alla scienza archivistica, come quello tra archivio corrente e archivio storico". Dualismo, in realtà, esistente nella sola mente dell'autore, o, forse, di pochi altri, visto che la tesi opposta è "da sempre preminente nella coscienza professionale degli operatori archivistici⁸⁷ e nella convinzione degli uomini di cultura", ed è stata "la premessa per il trasferimento degli Archivi al nuovo Ministero per i Beni Culturali e Ambientali"⁸⁸.

Si tratta delle stesse persone sotto la cui gestione si è avuta, anche, la cessazione della Rassegna degli Archivi di Stato, per ottant'anni⁸⁹ spazio di discussione in materia di dottrina e normativa sugli archivi.

11. Un Ministero burocratizzato

Del resto, tutta la storia del Ministero fa pensare che quel dicastero abbia tradito le aspettative di coloro che, al momento della sua istituzione sperarono in un organismo non amministrativo, cioè non burocratico. In esso si assiste, infatti, da tempo, alla sua trasformazione in un'istituzione centralizzata e burocratizzata: in ogni caso in un organismo diverso da quello che Giovanni Spadolini volle con ostinata fermezza.

In merito, è stato scritto: "Molti fatti sono accaduti dal 1975 a oggi, che hanno modificato il volto del Ministero così come si configurava all'inizio, rendendolo ciò che di più lontano può esistere dai concetti di agilità e atipicità che tante volte sono comparsi nella nostra trattazione. Il rischio del «Ministero mammut», che Spadolini aveva cercato in ogni modo di scongiurare, si è lentamente concretizzato, e così anche il dicastero dei Beni culturali è divenuto, nel tempo, un apparato burocratizzato

⁸⁷ Giorgio CENCETTI, *Il fondamento teorico della dottrina archivistica*, in Archivi, VI, 1939, ha affermato che costituisce uno dei cardini della dottrina archivistica l'impossibilità di differenziare teoricamente l'ufficio di protocollo dall'archivio, l'archivio corrente da quello di deposito, in quanto "tutto è semplicemente archivio"

⁸⁸ Filippo VALENTI, *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in Rassegna degli Archivi di Stato, XLI (1981), pp. 9-37

⁸⁹ La rivista era pubblicata dal 1955 in prosecuzione delle «Notizie degli Archivi di Stato», avviata nel 1941

al pari degli altri”⁹⁰.

La burocrazia ministeriale ha quasi subito preso il sopravvento⁹¹.

Era da prevedere, considerato che l’evento è stato coscientemente attuato, *contra legem*, sin dall’origine, cioè sin dalla fase attuativa della legge delega con cui il Parlamento aveva affidato al Governo il compito di articolare la nuova compagine ministeriale.

Un significativo esempio di prevaricazione della burocrazia amministrativa sulla stessa volontà del legislatore, si ebbe, infatti, già con la Legge 29 gennaio 1975, n. 5, istitutiva del Ministero⁹² che contemplava che “Le Direzioni generali delle antichità e belle arti e delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura, ... nonché gli archivi di Stato di cui alla lettera c) del precedente art. 2, che vengono organizzati in Direzione generale sostitutiva dell’attuale Direzione generale, sono trasferiti alle dipendenze del Ministero”. Il successivo art. 2 delegava “Il Governo della Repubblica ad emanare norme aventi valore di legge ordinaria ... per la costituzione di un ufficio centrale per la gestione degli affari generali e del personale”.

La volontà del Parlamento era chiara: si prescriveva l’istituzione di tre Direzioni Generale tecniche (antichità e belle arti, accademie e biblioteche, archivi di stato) e un ufficio centrale di carattere amministrativo per la gestione degli affari amministrativi.

Il conseguente decreto delegato⁹³ ribaltò del tutto l’evidente volontà del Parlamento: al posto delle tre Direzioni Generali tecniche furono istituiti tre Uffici Centrali 1) L’ Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici; 2) l’Ufficio centrale per i beni archivistici; 3) l’Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali.

⁹⁰ Ilaria BRUNO, *La nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali. Il dibattito sulla tutela*, Collana: «Il Filarete. Pubblicazioni della facoltà di Lettere e Filosofia dell’Università degli studi di Milano», pag. 120

⁹¹ Tra gli esempi: Decreto-Legge 12 luglio 2018, n. 86: “Al fine di mantenere inalterato il numero massimo di venticinque uffici dirigenziali di livello generale del Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, la dotazione organica del Ministero per i beni e le attività culturali, ridotta per effetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, è incrementata di un posto di funzione dirigenziale di livello generale, i cui maggiori oneri, al fine di assicurare l’invarianza finanziaria, sono compensati dalla soppressione di un numero di posti di funzione dirigenziale di livello non generale equivalente sul piano finanziario”: naturalmente soppressione nel ruolo degli Archivi

⁹² Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali

⁹³ Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali

In luogo del previsto Ufficio centrale per la gestione degli affari generali e del personale fu istituita la Direzione generale per gli affari generali amministrativi e del personale: dove, fu subito ben precisato, per far dimenticare la diversa prescrizione del citato art. 2 della legge 5/1975, “è preposto un dirigente generale”.

Nella tabella allegata fu anche precisato che tra i ruoli della carriera direttiva del ministero per i beni culturali erano previsti 54 dirigenti del ruolo amministrativo, di cui 4 dirigenti generali con funzioni di direttore generale.

Nessun dirigente generale nei ruoli dei 104 dirigenti archeologi, storici dell'arte e architetti, nessun dirigente generale nei ruoli dei 37 dirigenti delle biblioteche, 1 dirigente generale (il Soprintendente all'Archivio Centrale dello Stato) nel ruolo dei 78 dirigenti degli Archivi di Stato.

L'eccezione di un dirigente generale tecnico non era il riconoscimento della funzione svolta, ma l'eredità della precedente normativa, che, sul momento, non si ebbe il coraggio di eliminare, aggiungendo, però, un'altra unità ai dirigenti generali amministrativi.

Ma durò poco. Era, infatti, uno schiaffo alla volontà di burocratizzare il nuovo Ministero: era uno strappo alla nuova regola che a dirigere rami tecnici della Pubblica Amministrazione non servono tecnici ma burocrati di nomina politica con qualsiasi preparazione purché non specifica del settore a cui sono preposti.

Dopo qualche anno si ricucì un simile strappo al “sano” tessuto amministrativo ministeriale: ciò avvenne con un provvedimento con il quale da una parte si incamerò nel ruolo dei dirigenti amministrativi anche quell'unico dirigente generale tecnico, e dall'altra si provvide, come visto, a ridurre drasticamente gli Istituti archivistici di livello dirigenziale: decisione che l'ispiratore della manovra ha giustificato parlando, come già accennato, di “rammendo realizzato in materia di archivi e soprintendenze archivistiche⁹⁴”.

12. Il cambio di nome del Ministero

Quanto detto è necessario per comprendere non solo l'ulteriore sviluppo dell'“apparato burocratizzato”, ma anche perché permette di analizzare e capire le motivazioni che hanno, più tardi, portato a cambiare il nome del dicastero in Ministero

⁹⁴ Aedon 3/2019, Casini, La riorganizzazione del Mibact numero 3, 2019, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2019/3/casini.htm>

della cultura: tutelare i beni culturali è sembrato ancora troppo specifico e non idoneo, perciò ad espandere il potere della burocrazia. E, infatti, nel frattempo, i dirigenti generali, rigorosamente amministrativi⁹⁵, erano saliti dai 4 originali a 31⁹⁶.

Sul punto del cambio del nome si può osservare che l'evento che ha portato alla formazione del Ministero della Cultura⁹⁷, è caratterizzato dal non essere stato preceduto né da dibattito, né da esigenze intervenute e manifestate. E, soprattutto, non motivate ed evidenziate. Come se l'espressione cultura fosse un sinonimo di beni culturali.

Considerato che la struttura ministeriale e l'oggetto della sua attività non sono stati di molto modificati, non è chiaro quale sia o dovrebbe essere il suo nuovo contenuto. Constatato anche che la cultura non può essere considerata attribuzione di un solo ministero: essendo sufficiente, come minimo, pensare alle competenze in materia di istruzione.

Per conoscere cosa abbia portato il Consiglio dei ministri a deliberare il mutamento del nome e il Presidente della Repubblica ad emanare il relativo decreto legge, sarebbe utile consultare il verbale del Consiglio dei Ministri di quella riunione. Ma quel verbale è inconsultabile "ai sensi dell'art. 13 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 1993, recante Regolamento interno del Consiglio dei Ministri"⁹⁸: è, cioè, coperto da segreto di Stato⁹⁹, al pari dell'invio delle

⁹⁵ Che si tratti di dirigenti generali amministrativi lo specifica, a scanso di equivoci, lo stesso Ministero cfr: https://trasparenza.cultura.gov.it/pagina748_titolari-di-incarichi-dirigenziali-amministrativi-divertice.html

⁹⁶ «Art. 54 (Ordinamento). - 1. Il Ministero si articola in non più' di dieci uffici dirigenziali generali centrali e in diciassette uffici dirigenziali generali periferici, coordinati da un Segretario generale, nonché in due uffici dirigenziali generali presso il Gabinetto del Ministro. Sono inoltre conferiti, ai sensi dell'art. 19, comma 10, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, due incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale presso il collegio di direzione del Servizio di controllo interno del Ministero

⁹⁷ Il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2021, n. 55 - ha denominato il ministero per i Beni e le Attività culturali come ministero della Cultura

⁹⁸ Tale è la risposta (Prot. N.USCM/147/U/2022) alla richiesta di consultazione non dell'intero verbale di quella riunione del Consiglio dei Ministri, ma della sola relazione presentata (si spera) dal Ministro per i beni Culturali di motivazione del cambiamento del nome del Ministero

⁹⁹ Dunque per la Presidenza del consiglio dei Ministri non vale la legge n. 15 del 2005 con la quale, all'art. 4, co.6, è stato deciso che "La trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione". E nemmeno quanto stabilito al successivo comma 7: " Ai fini del comma 6 la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti *internet* delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. E nemmeno quanto stabilito al comma 8 ("Le amministrazioni pubbliche adottano ogni iniziativa utile

armi all'Ucraina.

La sua concreta attuazione, non preceduta da alcun dibattito, è ancor più ingiustificata considerato che è avvenuta con un decreto legge¹⁰⁰: cioè con un atto costituzionalmente, nel caso concreto, molto discutibile. Il decreto legge, infatti, è un atto normativo che, secondo la nostra Carta, il Governo può adottare senza l'approvazione dei rappresentanti del popolo¹⁰¹ solo in casi straordinari di necessità e urgenza: inesistenti, con palese evidenza, nel caso concreto. Salvo prova contraria, da evidenziare nel testo del decreto stesso e/o nel verbale della riunione del Consiglio dei Ministri. Ma, come visto, al momento coperto da segreto, *contra legem*.

Il merito della decisione vuole rimarcare, evidentemente, la differenza con il più "limitato" mondo dei beni culturali, identificati dalla Commissione Franceschini¹⁰² in "ogni bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà"; beni tra le cui immancabili caratteristiche dovrebbe esserci, appunto, secondo l'insegnamento di Massimo Severo Giannini, la materialità. Ma, sul punto, il grande giurista sbagliava, o, meglio, per non essere troppo irriverenti, è ora superato: come dimostrato dal Ministro Franceschini e dal suo capo di gabinetto che hanno cambiato il nome del Ministero troppo legato all'elemento, "ormai sorpassato", della materialità¹⁰³.

13. Conclusioni

Il secondo evento che caratterizza, da alcuni anni e in modo crescente, l'azione

a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività"). Alla Presidenza del consiglio non si applica neppure il d.lgs. n. 150 del 2009, e il d.lgs. n. 33/2013 con il quale ultimo si stabilisce che la trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni e, a differenza del diritto di accesso, non è qualificata dalla titolarità di un interesse personale, concreto ed attuale, né presuppone requisiti particolari, bensì implica la possibilità per la collettività di accedere alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme esterne e diffuse di controllo dell'azione amministrativa, che invece l'art 24, comma 3, della L. 241/90 vieta in materia di accesso. Senza dimenticare che la legge 4 marzo 2009, n. 15 ("Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni...") con l'art. 4 del comma 6 stabilisce che "La trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione"

¹⁰⁰ Decreto-Legge 12 luglio 2018, n. 86

¹⁰¹ Costituzione art. 1: La sovranità appartiene al popolo

¹⁰² La Commissione Franceschini prende il nome dal suo presidente ed è stata istituita dal Parlamento Italiano con legge 26 aprile 1964 n.310, su proposta del Ministero della pubblica istruzione

¹⁰³ Lorenzo CASINI «*TODO ES PEREGRINO Y RARO*»: MASSIMO SEVERO GIANNINI E I BENI CULTURALI, in Rivista trimestrale di diritto pubblico anno lxxv fasc. 3 - 2015

del Ministero è, come abbiamo visto, quello riguardante l'espulsione degli archivi o, come minimo, del loro ridimensionamento nell'ambito ministeriale.

Esso è stato attuato con due strumenti: innanzitutto con la diminuzione d'importanza dei più importanti istituti di conservazione del patrimonio documentario statale, privandoli della qualifica dirigenziale da sempre loro attribuita dalla legge; poi, per meglio evidenziare la scarsa importanza attribuita al patrimonio archivistico statale italiano, attribuendo maggiore importanza agli Istituti di vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e su quelli privati. Il proposito è stato attuato lentamente ma pervicacemente, con modi e mezzi diversi, ed è connesso alla differente importanza attribuita alle diverse specie di beni culturali che da tempo i titolari del Ministero hanno maturato¹⁰⁴.

Opinione ministeriale che conduce ad “una scala di valori, totalmente ribaltata che mette al primo posto i Grandi Musei schiavi dell'incasso, le mostre, gli eventi e sembrano condannare a morte tutto ciò che non rende”¹⁰⁵, come le biblioteche e gli archivi. Istituti a cui, ancora, tutti possono accedere senza pagare.

Con in più un'aggravante per gli archivi: quello della normalità della loro origine, vale a dire senza estro creativo del loro formarsi, da sempre ben evidenziata sia in dottrina che in sede legislativa. In dottrina, nell'abbondante specifica letteratura per la quale è sufficiente qui richiamare quanto ha scritto Filippo Valenti, partendo dal giornaliero lavoro nel mondo dei documenti: “La prima e più importante peculiarità del fenomeno archivistico è che un archivio non è mai una semplice somma, raccolta e collezione di documenti d'archivio, ma costituisce bensì, nel suo complesso, il residuo di un'attività di gestione di qualcosa, nella misura e nello stato di conservazione e di ordinamento in cui tale residuo ci sia stato tramandato da chi, o cosa, quell'attività era tenuto o aveva interesse a svolgere, e/o da chi o cosa, quell'attività era tenuto o aveva interesse a svolgere, e/o da chi o cosa, in seguito, abbia potuto o ritenuto utile conservarlo. Ove per attività di gestione è da intendersi un insieme di atti (termine non a caso di larghissimo uso nel linguaggio sia burocratico che archivistico) politicamente, giuridicamente, economicamente o comunque amministrativamente rilevanti, l'originaria e intrinseca correlazione coi quali - siasi essa concretata in un rapporto di diretta strumentalità o di strumentale memorizzazione - qualifica appunto come tali i singoli documenti d'archivio. Ne deriva che il tutto viene qui a tutti gli effetti prima delle parti, e non viceversa, come suole accadere nel caso delle biblioteche o dei musei; cosa che la dottrina ha inteso sottolineare sia col presentare l'archivio come organismo, sia col parlare del vincolo o nesso archi-

¹⁰⁴ Convinzione ben elaborata, in particolare, dal titolare della proposta del citato decreto legge, ma opinione che rientra nella tradizione dei Ministri, fra i quali c'è stato chi s'inventò la distinzione dei beni culturali in grandi e piccoli: laddove, chiaramente, gli archivi rientravano tra i secondi

¹⁰⁵ Tomaso MONTANARI, *Chiese chiuse*, Giulio Einaudi Editore, 2021, p. XI

vistico che collegherebbe uno all'altro gli elementi costitutivi, rimanendo operante quali che siano gli smembramenti e rimaneggiamenti che il complesso abbia poi eventualmente avuto a subire per estrinseche vicende”¹⁰⁶.

Per concludere: il Ministro ha ottenuto lo scopo di innalzare i Musei a livello dirigenziale, a scapito degli Archivi di Stato e delle Biblioteche Statali. Non è un danno irreparabile. Il corso di studi e la preparazione professionale acquisita “sul campo” da archivisti di Stato e bibliotecari consente di essere, comunque, fiduciosi sulla buona gestione di tutti gli Istituti.

Si è visto che lo stesso Ministro, ai limiti temporali della sua lunga attività di governo, ha affermato: “...gli Archivi non sono un settore come gli altri, sono un settore che merita investimenti – molto più di quanto abbiamo fatto – sugli immobili e sul personale, perché sono il luogo di conservazione della memoria del Paese. Continuerò a impegnarmi per spiegare l'importanza degli investimenti negli Archivi di Stato al di là del ruolo che avrò nella prossima legislatura”. Troppo tardi. Chissà se il nuovo Ministro si accorgerà degli Archivi di Stato, prima della fine del proprio mandato.

In ogni caso, è ancora valida l'osservazione di un grande archivista da poco scomparso che: “per gli archivi e i documenti conservati negli Archivi di Stato sembra debba ritenersi soddisfatta almeno la condizione del *primum vivere*”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Filippo VALENTI, *Riflessioni sulla natura e struttura degli archivi*, in <Rassegna degli Archivi di Stato>, XLI (1981), pp. 9-37

¹⁰⁷ Claudio PAVONE, *Gli Archivi di Stato*, in <Quaderni di Italia nostra>, 1973, 10, pp. 14-28, e nella raccolta di suoi scritti, *Intorno agli archivi e alle istituzioni*, in <Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 84, 2004>

IL TARLO NEL MINISTERO DELLA CULTURA: LA BUROCRAZIA

Anne Marie Fanelli - Vincenzo Franco

Abstract: Nel *Ministero della cultura* (un tempo *per i beni culturali e ambientali*) l'organizzazione burocratica ha spesso avuto un peso prevalente rispetto agli interessi tutelati. La situazione si è aggravata allorché all'apice del dicastero è prevalsa l'opinione che non tutte le cose fino allora direttamente tutelate avessero la dignità di essere considerate beni culturali. In particolare, secondo un autorevole parere, l'inclusione di archivi e biblioteche nella struttura del Ministero aveva portato a uno "scolorimento" degli Istituti. Con la conseguente opinione che, quali beni culturali affini di seconda categoria, archivi e biblioteche dovevano essere gestiti in modo omogeneo: in contrasto con la costante normativa e l'intera dottrina

In the Ministry of Culture (formerly Ministry for Cultural Heritage and Environments) bureaucratic organization has often had a prevailing weight with respect to the protected interests. The situation worsened when at the top of the department, the opinion prevailed that not all things until then directly protected, had the dignity of being considered cultural heritage. In particular, according to an authoritative opinion, the including archives and libraries in the Ministry structure had led to discoloration the Institutes. With the consequent opinion that, as related cultural assets of second category, Archives and Libraries had to be managed in a homogeneous way: in contrast with the constant legislation and the entire doctrine

Parole chiave: burocrazia ministeriale, archivi e biblioteche come beni culturali affini di secondo livello, concorso per dirigente dell'area archivi e biblioteche

SOMMARIO: 1. Premessa: la burocrazia nell'amministrazione pubblica - 2. La figura del dirigente ministeriale - 3. L'attività amministrativa - 4. La novità del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: il dirigente tecnico - 5. Il "Ruolo dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali" - 6. Uno strano decreto interministeriale - 7. Un Ministero in mano ad una burocrazia che aveva iniziato ad operare con uno scippo al legislatore - 8. La connivenza della classe politica - 9. "Ricondurre nei beni culturali anche i beni archivistici e i beni librari ha portato a uno scolorimento degli Istituti" non è solo un'opinione autorevole, è un programma da attuare: il caso del concorso per dirigenti di Archivi e Biblioteche - 10. Una possibile, ma improbabile, causa di confusione nel considerare affini le due discipline: l'uso della locuzione "documento" quale oggetto di entrambe - 11. Ultima annotazione: una decisione quanto meno singolare in un concorso per dirigenti dello Stato

1. Premessa: la burocrazia nell'amministrazione pubblica

Per "burocrazia" s'intende l'insieme di uffici e persone preposte allo svolgimento di funzioni di interesse collettivo. Nel comune modo di pensare, l'apparato burocratico, però, spesso impedirebbe il corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica. È in questo senso che qui si osserva il funzionamento della burocrazia nel Ministero della Cultura, *ab origine*.

2. La figura del dirigente ministeriale

Nelle amministrazioni statali, la figura del dirigente è stata introdotta con il D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 che, all'art. 1, prevedeva che "nell'ambito delle carriere direttive delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le qualifiche dei dirigenti sono articolate come segue: dirigente generale, dirigente superiore, primo dirigente".

Quel decreto creò, dunque, la nuova carriera, scindendola da quella direttiva che era stata regolata dal D.P.R. 10 gennaio 1957¹ che prescriveva all'art. 1: "Le carriere degli impiegati civili dello Stato, amministrativi e tecnici, sono distinte come segue: carriere direttive, carriere di concetto, carriere esecutive; carriere del personale ausiliario".

¹ Cfr. Gazzetta Ufficiale n. 320 del 11/12/1972

3. L'attività amministrativa

Nella visione del legislatore, compito dei dirigenti è la gestione in via esclusiva dell'attività amministrativa, vale a dire di “quell'attività mediante la quale gli organi statali all'uopo preposti provvedono alla cura degli interessi pubblici ad essi affidati”².

In particolare, gli atti che impegnano l'Amministrazione sono caratterizzati, da una speciale dote: la discrezionalità amministrativa. Quest'ultima è concepita come “il potere della pubblica amministrazione di adottare una decisione effettuando, in base alla legge, una scelta fondata sulla ponderazione di un interesse pubblico primario con interessi secondari, pubblici, privati, o collettivi”³.

La discrezionalità amministrativa può essere definita, perciò, come la facoltà di scelta tra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico fissato dalla legge. In altre parole, quando la legge non determina in modo puntuale il *modus agendi* dell'autorità pubblica sorgono i presupposti per l'esercizio dell'attività discrezionale dell'autorità amministrativa. Questo potere consente all'amministrazione di individuare, sulla base di una valutazione di opportunità, il modo migliore per perseguire la finalità istituzionale.

La decisione adottata dal dirigente della Pubblica amministrazione è, in ogni caso, però, soggetta al controllo del giudice amministrativo che verifica se il potere discrezionale sia stato esercitato correttamente. Tale accertamento si concretizza nel giudizio sull'eccesso di potere: il giudice verifica, fra l'altro, se l'amministrazione abbia esattamente rappresentato i fatti posti a base della decisione, se abbia rispettato i canoni della logicità e della non contraddizione, o le regole di parità di trattamento, se abbia condotto un'istruttoria completa, tenendo in adeguata considerazione tutti gli interessi in gioco. Quella descritta⁴ è l'attività svolta dal dirigente pubblico.

² L'attività amministrativa, in riferimento agli atti della pubblica amministrazione | Il portale giuridico *online* per i professionisti - Diritto.it

³ Cfr. Discrezionalità amministrativa nell'Enciclopedia Treccani

⁴ Insieme ad altre attribuite da particolari disposizioni di legge, cfr., ad es. l'art. 3 del Decreto Legislativo 13 dicembre 2023, n. 222, “Piano integrato di attività e organizzazione”: ...Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, nell'ambito del personale in servizio, individuano un dirigente amministrativo

4. La novità del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: il dirigente tecnico

La normativa iniziale sulla dirigenza ha subito nel tempo modifiche e integrazioni. Tra le altre, quella dell'art. 23 co.1 del Testo unico sul pubblico impiego (Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165⁵) ha precisato⁶ che *“In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire l'eventuale specificità tecnica”*.

L'articolo in questione specifica, dunque, che dalla discrezionalità amministrativa si distingue la specificità tecnica: nella prima, il dirigente ha la possibilità di scelta tra più comportamenti ugualmente leciti, relativi ad un determinato contesto, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico. In ogni caso, la legge specifica che “nell'ambito della distinzione tra prima e seconda fascia” sono poi definite apposite sezioni in modo da garantire l'eventuale specificità tecnica⁷.

Nella discrezionalità tecnica la possibilità di scelta tra più comportamenti ugualmente leciti è basata, invece, sulla verifica della sussistenza di determinati requisiti di natura tecnica richiesti dalla legge. Nella discrezionalità tecnica il dirigente adotta una decisione applicando principi scientifici o conoscenze specialistiche, come quelle della medicina, dell'economia o della storia dell'arte. Quando, ad esempio, decide che un immobile è di interesse artistico o un complesso documentario privato ha un notevole interesse storico: nei casi in questione la scelta dell'amministrazione non è basata su una ponderazione fra più interessi: c'è, piuttosto, l'applicazione di una regola tecnica al caso di specie.

In ogni caso, la norma, con la specificazione che debbono essere *“definite apposite sezioni”*, richiede un formale riconoscimento dei settori tecnici dirigenziali.

5. Il “Ruolo dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali”

Il Ministero per i beni e le attività culturali (di seguito rinominato, senza offrir-

⁵ Aggiornato con il D.lgs. 13 dicembre 2023, n. 222

⁶ In relazione a quanto già previsto dal D.P.R. 10 gennaio 1957 che, all'art. 1, aveva contemplato l'esistenza di impiegati civili dello Stato, amministrativi e tecnici

⁷ Cfr. anche Il dirigente pubblico: incarichi, responsabilità e prospettive di riforma

ne motivazione⁸, Ministero della Cultura), con Decreto interministeriale 10 giugno 2006⁹ ha istituito il “Ruolo dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali”.

Il decreto in questione dichiara di essere stato emanato ai sensi dell’art. 23 comma 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165¹⁰ e dell’art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108¹¹.

Il primo (l’art. 23 comma 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), come abbiamo visto, sancisce che “In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, *nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire l’eventuale specificità tecnica*”.

⁸ Le due nozioni di cultura e beni culturali non coincidono e la deliberazione del Consiglio dei Ministri nella quale è stata modificata la denominazione del Ministero per i beni Culturali e Ambientali non è consultabile

⁹ Adottato di concerto con la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica e il Ministero dell’Economia e delle Finanze

¹⁰ L’art. 23 co.1 del Testo unico sul pubblico impiego (Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) ha stabilito che “In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, *nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire l’eventuale specificità tecnica*”

¹¹ Regolamento recante disciplina per l’istituzione, l’organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo: Art. 1 - Ruolo dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato

1. Alla data di entrata in vigore del presente regolamento in ciascuna delle amministrazioni dello Stato elencate nella allegata tabella A, di seguito denominata: «amministrazione», è istituito ai sensi dell’articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il ruolo dei dirigenti; alla medesima data è soppresso il ruolo unico dei dirigenti dello Stato, ferme restando le disposizioni particolari riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri previste dal decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343. 2. Il ruolo dei dirigenti si articola nella prima e nella seconda fascia dirigenziale, nel limite della dotazione organica di personale dirigenziale individuato negli atti di organizzazione dell’amministrazione. 3. Nell’ambito di ciascun ruolo dei dirigenti, ove sia necessario garantire le specificità dei dirigenti in relazione alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione, possono essere definite apposite sezioni. Alla istituzione, modifica e soppressione delle sezioni le amministrazioni provvedono di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica. 4. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, il Dipartimento della funzione pubblica comunica alle amministrazioni il contingente di personale dirigenziale iscritto, sulla base delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni e salve eventuali verifiche congiunte, nel soppresso ruolo unico, con l’indicazione degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. 4. Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai dirigenti di seconda fascia. 5. Le amministrazioni provvedono all’inquadramento dei dirigenti, secondo le modalità di cui all’articolo 4, entro trenta giorni dalla comunicazione. 6. Il ruolo dei dirigenti è adottato con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica ed il Ministro dell’economia e delle finanze. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e per le amministrazioni di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il medesimo provvedimento è adottato dall’organo di vertice nel rispetto della specificità dei rispettivi ordinamenti. 7. Il ruolo è pubblicato sul sito Internet dell’amministrazione e di tale pubblicazione è dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana

Il secondo (l'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108), nel confermare l'istituzione del ruolo dei dirigenti in ogni amministrazione dello Stato, al punto 3., dispone anch'esso che *Nell'ambito di ciascun ruolo dei dirigenti, ove sia necessario garantire le specificità dei dirigenti in relazione alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione, possono essere definite apposite sezioni. Alla istituzione, modifica e soppressione delle sezioni le amministrazioni provvedono di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica.*

L'unica novità dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108, è **formale**: si debbono istituire apposite sezioni di dirigenti tecnici (ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165). In particolare, nell'ambito del ruolo dei dirigenti "in ciascuna delle amministrazioni dello Stato", per l'istituzione di ruoli di dirigenti tecnici c'è bisogno di un ulteriore decreto.

Decreto che il Ministero per i beni e le attività culturali ha emanato nel 2006.

6. Uno strano decreto interministeriale

Dunque, con il Decreto interministeriale 10 giugno 2006¹² è **stato** istituito il "Ruolo dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali". Quel decreto doveva semplicemente dichiarare quanto già stabilito per legge e cioè che "È istituito il *Ruolo dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali ai sensi...*" (con il sottinteso che, come da normativa vigente, tale ruolo è costituito dai dirigenti amministrativi). Doveva, poi, puntualizzare *Nell'ambito del Ruolo dei dirigenti, per garantire le specificità dei dirigenti in relazione alle competenze istituzionali dell'Amministrazione, sono definite le seguenti sezioni*¹³: a) *Dirigenti archeologi*; b) *Dirigenti architetti*; c) *Dirigenti archivisti di Stato*; d) *Dirigenti bibliotecari*; f) *Dirigenti storici dell'arte*".

Al contrario, quel decreto interministeriale, mentre all'art. 1 stabilisce correttamente, "È istituito il *Ruolo dei dirigenti del Ministero per i beni e le attività culturali ai sensi...*", all'art. 2 recita: "Nel ruolo di cui all'art. 1, con riferimento ai dirigenti di seconda fascia, sono istituite le seguenti sezioni per le finalità e con le modalità previste dall'art.1, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108: a) *Dirigenti amministrativi*; b) *Dirigenti archivisti di Stato*; c) *Dirigenti bibliotecari*, d) *Dirigenti architetti*; e) *Dirigenti archeologi*; f) *Dirigenti storici dell'arte*".

¹² adottato di concerto con la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica e il Ministero dell'Economia e delle Finanze

¹³ NB: in ordine alfabetico

Per il Ministero in questione il riferimento al comma 3 di quel provvedimento legislativo (che, come detto, recita: *Nell'ambito di ciascun ruolo dei dirigenti, ove sia necessario garantire le specificità dei dirigenti in relazione alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione, possono essere definite apposite sezioni. Alla istituzione, modifica e soppressione delle sezioni le amministrazioni provvedono di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica*) significa che i dirigenti amministrativi sono una delle sei sezioni tecniche del ruolo dei dirigenti.

La scrittura del decreto non può dare adito a dubbi, nemmeno alla possibilità di una lettura compiacente: nel senso che potrebbe essere stato scritto con l'intenzione di enumerare in ordine alfabetico tutte le varie tipologie di dirigenti, amministrativi e tecnici. Visto che tale non è. I dirigenti amministrativi non solo non dovrebbero apparire nell'elenco tra i dirigenti tecnici, ma ne sono stati posti, addirittura, al primo posto. E non secondo un ipotetico ordine alfabetico.

A proposito dei dirigenti tecnici del Ministero della Cultura, a conferma delle precisazioni sopra esposte c'è poi un'altra normativa specifica: è l'**articolo 9-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio**¹⁴, che, pur non trattando di dirigenti, indica i **professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali**¹⁵, mai citando il personale amministrativo ministeriale¹⁶.

7. Un Ministero in mano ad una burocrazia che aveva iniziato ad operare con uno scippo al legislatore

In tal modo, la burocrazia amministrativa ha voluto evidenziare quella supremazia *contra legem* che, con vari sotterfugi aveva conquistato fin dall'istituzione del

¹⁴ coordinato ed aggiornato, da ultimo, con le modifiche introdotte dal D.L. 22 giugno 2023, n. 75, convertito, con modificazioni, dalla L. 10 agosto 2023, n. 112 e dal D.L. 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136

¹⁵ Articolo inserito dall'art. 1, comma 1, L. 22 luglio 2014, n. 110

¹⁶ Art. 9-bis. - (Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali). - 1. In conformità a quanto disposto dagli articoli 4 e 7 e fatte salve le competenze degli operatori delle professioni già regolamentate, gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi, di cui ai titoli I e II della parte seconda del presente codice, sono affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demotnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale.

Ministero.

Valga, sul punto, come esempio particolarmente significativo, lo *scippo* attuato alla stessa volontà del legislatore già nel momento istitutivo del Ministero con la Legge 29 gennaio 1975, n. 5¹⁷.

Si trattava del provvedimento di conversione in legge del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali. Il decreto-legge contemplava, all'art. 1, che "Le Direzioni generali delle antichità e belle arti e delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura, ...nonché gli Archivi di Stato di cui alla lettera c) del precedente art. 2, che vengono organizzati in Direzione generale sostitutiva dell'attuale Direzione generale, sono trasferiti alle dipendenze del Ministero".

Il successivo art. 2 delegava "Il Governo della Repubblica ad emanare norme aventi valore di legge ordinaria ... per la costituzione di un ufficio centrale per la gestione degli affari generali e del personale".

La volontà del Governo era chiara: si prescriveva l'istituzione di tre Direzioni Generale tecniche (antichità e belle arti, accademie e biblioteche, archivi di stato) e un ufficio centrale per la gestione degli affari amministrativi. Dove appariva evidente, dalle stesse denominazioni, l'importanza che tradizionalmente si dà, nel gergo burocratico, alle due strutture burocratiche delle amministrazioni pubbliche: direzioni generali e uffici centrali¹⁸.

Il conseguente decreto delegato¹⁹ ribaltò²⁰ del tutto l'evidente volontà del Governo convalidata dal Parlamento: al posto delle tre Direzioni Generali tecniche furono istituiti tre Uffici Centrali 1) L' Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici; 2) l'Ufficio centrale per i beni archivistici; 3) l'Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali. In luogo del previsto Ufficio centrale per la gestione degli affari generali e del personale fu istituita la Direzione

¹⁷ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali

¹⁸ Si confronti ad esempio la struttura organizzativa del Ministero della Giustizia, <https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/ministero>

¹⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali

²⁰ La modifica avvenne al Senato. Cfr. Trasmissione dal Senato di un disegno di legge e sua assegnazione a Commissione in sede referente. PRESIDENTE. Il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente progetto di legge, approvato da quel consesso: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali» (3390). A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento, è deferito alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente, con il parere della V e della VIII Commissione.

generale per gli affari generali amministrativi e del personale: dove, fu subito ben precisato, per far dimenticare la diversa prescrizione del citato art. 2 della legge 5/1975, “è preposto un dirigente generale”²¹.

Nella tabella allegata fu anche precisato che tra i ruoli della carriera direttiva del ministero per i beni culturali erano previsti 54 dirigenti del ruolo amministrativo, di cui 4 dirigenti generali con funzioni di direttore generale.

Nessun dirigente con funzioni di direttore generale nei ruoli dei 104 dirigenti archeologi, storici dell'arte e architetti, nessuno nei ruoli dei 37 dirigenti delle biblioteche, 1 dirigente generale (con funzione di Soprintendente all'Archivio Centrale dello Stato) nel ruolo dei 78 dirigenti degli Archivi di Stato.

L'eccezione di un dirigente generale tecnico non era il riconoscimento della funzione svolta, ma l'eredità della precedente normativa, che, sul momento, non si ebbe il coraggio di eliminare. Avendo cura, però, di aggiungere un'altra unità ai dirigenti generali: tutti dichiarati del ruolo amministrativo.

Ma durò poco. Era, infatti, uno schiaffo alla volontà di burocratizzare il nuovo Ministero: era uno strappo alla nuova regola che a dirigere rami tecnici della Pubblica Amministrazione non servono tecnici ma burocrati a cui non veniva richiesta nessuna conoscenza della materia tecnica: quindi, di norma con qualsiasi preparazione purché non specifica del settore a cui erano destinati.

Dopo qualche anno si ricucì un simile strappo al “sano” tessuto amministrativo

²¹ Ma, torniamo, per un momento, indietro, al momento dell'emanazione delle norme istitutive del Ministero: con decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657 fu istituito il Ministero per i beni culturali e ambientali. Quel decreto-legge fu convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, concernente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali). L'art. 1 di quella legge prevedeva che “Le Direzioni generali delle antichità e belle arti e delle accademie e biblioteche e per la diffusione della cultura, gli organi periferici del Ministero della pubblica istruzione operanti nelle materie indicate nell'articolo 2, i servizi relativi alla discoteca di Stato e alla divisione 1^a dei servizi informazioni e proprietà letteraria, artistica e scientifica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché gli archivi di Stato di cui alla lettera c) del precedente articolo 2, che vengono organizzati in Direzione generale sostitutiva dell'attuale Direzione generale, sono trasferiti alle dipendenze del Ministero”. L'art. 2 di quella Legge 29 gennaio 1975, n. 5, prescriveva, che *sulle norme delegate* desse il suo parere una *Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate per l'istituzione dei ruoli del ministero dei beni culturali e ambientali*: sarebbe utile sapere se quell'importante consesso abbia approvato lo stravolgimento dell'impostazione governativa sulla rilevanza delle strutture ministeriali di coordinamento delle attività degli Istituti che gestiscono in Italia i beni culturali. Quella Commissione fu, infatti, effettivamente istituita nel corso della VI Legislatura. Composta da 11 senatori e 11 deputati, essa fu nominata il 12 marzo 1975 e si costituì il 3 ottobre dello stesso anno con l'elezione del suo presidente, il sen. Giovanni Pieraccini. I lavori si sono svolti dal 3 ottobre 1975 al 19 giugno 1976. Per conoscere come mai e con quale motivazione è stato stravolto il dettato del decreto legge sarebbe utile conoscere i verbali di quella Commissione. Purtroppo, però, stranamente, non si conservano resoconti dei lavori di quella Commissione

ministeriale: ciò avvenne con un provvedimento con il quale da una parte si incaricò nel ruolo dei dirigenti amministrativi anche quell'unico dirigente generale tecnico, e dall'altra si provvide, come visto, a ridurre drasticamente gli Istituti archivistici di livello dirigenziale: decisione che l'ispiratore della manovra ha furbescamente chiamato "rammendo realizzato in materia di archivi e soprintendenze archivistiche"²². Da notare che, da allora, all'apice dell'Archivio Centrale dello Stato non sarà più, di norma, un archivista di Stato.

8. La connivenza della classe politica

Tutto ciò con il tacito consenso dei Ministri per i Beni Culturali, ora della Cultura.

Ministri, della cui statura politica e culturale è stato recentemente scritto: "... Chi vada a leggersi i nomi dei ministri che si sono succeduti al Collegio Romano dal 1974 ad oggi scoprirà anche che l'hanno occupato dei quasi perfetti sconosciuti e talvolta delle personalità, per dirla educatamente, non di grandissimo spessore, che dietro di sé hanno infatti lasciato zero tracce e nessuna memoria²³". E, non solo: anche dei loro primari collaboratori giuridici, i quali, sia al momento dell'istituzione del dicastero che in quello della sua maggiore trasformazione²⁴ hanno contribuito a dare a quel Ministero un carattere inequivocabilmente burocratico".

Il Ministro che più si è speso a dare al dicastero quel carattere è stato quello che lo ha diretto per più tempo²⁵. Ministro che ha scelto come principale collaboratore - nell'organizzazione e il funzionamento degli uffici - un autorevole docente di diritto amministrativo che, in contrasto con la dottrina prevalente - quella, cioè, che

²² Aedon 3/2019, Casini, La riorganizzazione del Mibact numero 3, 2019, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2019/3/casini.htm>

²³ Sul quotidiano "Il Messaggero" del 28 ottobre 2024 da Alessandro CAMPI (docente di "Storia delle dottrine politiche" nell'Università di Perugia, politologo, saggista ed opinionista)

²⁴ Tra gli esempi si può ricordare il Decreto-Legge 12 luglio 2018, n. 86: "Al fine di mantenere inalterato il numero massimo di venticinque uffici dirigenziali di livello generale del Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, la dotazione organica del Ministero per i beni e le attività culturali, ridotta per effetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, è incrementata di un posto di funzione dirigenziale di livello generale, i cui maggiori oneri, al fine di assicurare l'invarianza finanziaria, sono compensati dalla soppressione di un numero di posti di funzione dirigenziale di livello non generale equivalente sul piano finanziario": naturalmente, mediante soppressione di posti nel ruolo degli Archivi di Stato e delle Biblioteche statali

²⁵ Dario Franceschini, nato il 19 ottobre 1958, membro del Partito Democratico, è stato Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, carica che ha ricoperto dal febbraio 2014 al giugno 2018 e di nuovo dal settembre 2019 all'ottobre 2022

si richiama ai risultati della Commissione Franceschini²⁶ e all'insegnamento di Massimo Severo Giannini²⁷ - giudica inadeguata la nozione di bene culturale da quelli elaborata: ritenendo necessario, di conseguenza, "proporre interventi di riforma in grado di superare i tre miti giuridici considerati: ...un'unica definizione omnicomprensiva di bene culturale".

Affermando, di conseguenza, che gli archivi non hanno la dignità di essere considerati beni culturali e scorgendo in chi pensa in modo contrario una vera e propria "ossessione di includere tutte le possibili cose meritevoli di tutela nella nuova categoria (di bene culturale), assunta al ruolo di vaso di Pandora in cui collocare ogni bene²⁸": con ciò dimenticando il pensiero espresso, nelle sue lezioni, da Massimo Severo Giannini proprio sugli Archivi di Stato, portati come esempio di ufficio tecnico dello Stato²⁹.

E, per timore di non essere ben compreso, asserendo, con certezza accademica³⁰, che " ... il caso degli archivi è particolarmente indicativo: la necessità di ricondurre nei beni culturali anche i beni archivistici, e la successiva inclusione degli archivi nella struttura del ministero per i Beni culturali, hanno portato a uno "scolorimento" degli Istituti, innanzitutto sul piano della visibilità normativa, e, di conseguenza, l'attenzione della scienza giuridica per questa materia è progressivamente diminuita"³¹.

²⁶ La Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, presieduta dall'onorevole Francesco Franceschini, fu istituita a seguito della legge n. 310 del 26 aprile 1964, su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione. Operò fino al 1967. La Commissione ha definito e diffuso la nozione di "bene culturale", proponendo la creazione di un'Amministrazione autonoma dei beni culturali

²⁷ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *I beni culturali*, lo scritto fu pubblicato nel 1976, nel primo fascicolo della Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico: ancora fondamentale è la sua costruzione di una teoria dei beni culturali

²⁸ LORENZO CASINI, *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, in Aedon 1-2/2012

²⁹ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO – DISPENSE ANNO ACCADEMICO 1964-65*, PAR. 60, p. 239: CLASSIFICAZIONE DEGLI UFFICI: *La pratica chiama uffici amministrativi quelli che svolgono attività burocratiche, uffici tecnici gli altri...La distinzione non sempre agevole: per es. ... gli uffici archivio sono uffici amministrativi ma gli Archivi di Stato sono uffici tecnici*

³⁰ Anche con riferimento alle Biblioteche

³¹ LORENZO CASINI, *idem* "Senza soffermarsi qui sulla evoluzione della nozione di bene culturale, in questa sede è necessario porre in risalto una conseguenza determinata dalla nascita della locuzione bene culturale, ossia di un concetto, un denominatore comune, tale da mettere insieme le più diverse ed eterogenee categorie di cose. La conseguenza è che l'attenzione è stata spostata sull'oggetto, sulle cose, a discapito di altri elementi, come ad esempio gli istituti. Sotto questo profilo, il caso degli archivi e delle biblioteche è particolarmente indicativo: la necessità di ricondurre nei beni culturali anche i beni archivistici e i beni librari, e la successiva inclusione degli archivi e delle biblioteche nella struttura del ministero per i Beni culturali, hanno portato a uno "scolorimento" degli Istituti, innanzitutto sul piano della visibilità normativa, e, di conseguenza, l'attenzione della scienza giuridica per questa materia è progressivamente diminuita".

Quindi, per passare dalla teoria accademica alla pratica amministrativa, nel 2014, ha fatto approvare una riforma ministeriale che, a suo parere, era necessario adottare per “intervenire su alcune storture realizzatesi in 40 anni di Ministero”: riorganizzazione che ha previsto, tra l’altro, su suo suggerimento “un forte taglio di posizioni dirigenziali nelle strutture archivistiche periferiche”. Riforma dalla palese (e riconosciuta dallo stesso ispiratore³²) illegittimità. E riforma basata, almeno per quel che riguarda l’Amministrazione degli Archivi di Stato³³ sul convincimento che tra Sovrintendenze Archivistiche e Archivi Stato vi sia lo stesso rapporto che c’è tra Soprintendenze ai Beni Artistici e Storici e musei: *“La riforma ha quindi agito non secondo una illogica e irrealizzabile scissione tra tutela e valorizzazione ... È stato semplicemente riconosciuto che tutelare il territorio e i beni di proprietà privata, con i relativi poteri autorizzatori, è funzione diversa rispetto a quella di gestire un museo, specialmente per quel che oggi un museo è diventato, come luogo di ricerca, di educazione e di diletto. La riorganizzazione del ministero, conseguentemente, ha previsto uffici diversi per svolgere queste attività. In estrema sintesi, ha lasciato alle soprintendenze il compito di prendersi cura del patrimonio culturale “diffuso” del Paese e ha creato, come uffici anche dirigenziali del ministero, i musei. Secondo uno schema noto peraltro da tempo sia in altri ambiti, come gli archivi, con archivi di stato e soprintendenze archivistiche...”*³⁴

Con la nomina a Capo di Gabinetto di un simile ammiratore del mondo degli Archivi di Stato si è arrivati ad un punto di non ritorno del loro declassamento (per fortuna solo burocratico), passato attraverso varie fasi abilmente gestite con atti amministrativi dichiarati illegittimi dallo stesso autore³⁵. Tra i quali primeggiano per astuzia e perfidia burocratica (unite ad un generale silenzio degli organi di controllo): l’abolizione di decine di posizioni dirigenziali di Archivi di Stato di città anche capitali di stati preunitari e, addirittura, per la prima volta dall’Unità, dell’annullamento della stessa autonomia degli Istituti (“Gli Archivi non aventi qualifica dirigenziale sono assegnati, ai sensi del presente e di successivo (*sic*) decreto, a un museo dotato di autonomia speciale o a un Polo museale”, e “La nomina di direttore di archivi è disposta su proposta del direttore del museo”³⁶).

Posizioni dirigenziali (soppresse per attribuirle a Istituti museali) a suo tempo decretate con provvedimento legislativo e cancellate, *contra legem*, con un atto am-

³² LORENZO CASINI, *idem*, affermando che quella riforma “aveva anticipato uno dei criteri di delega della legge 124 del 2015, ossia di introdurre un tipo di fonte più flessibile per l’organizzazione: non un d.p.r. o un d.p.c.m, bensì un semplice decreto ministeriale”.

³³ “Amministrazione degli Archivi di Stato” è definizione dello stesso legislatore, cfr. D.P.R. 30 settembre 1963, n.1409, art. 1

³⁴ LORENZO CASINI, *“Learning by experience? La riforma del ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo”*, in Aedon 3/2017

³⁵ illegittimità, infatti, ammessa e giustificata, cfr. LORENZO CASINI, *idem*

³⁶ Cfr. unsabenculturali.it, relazione illustrativa DPCM MiBACT

ministrativo: motivando l'evidente illegittimità del decreto ministeriale con l'opportunità di utilizzare per l'organizzazione ministeriale un tipo di fonte normativa più flessibile del dovuto D.P.R. ("l'assetto delle fonti organizzative comunque richiede, inevitabilmente, una interpretazione evolutiva e al passo con le tempistiche oggi imposte anche dai progressi tecnologici"³⁷).

Dunque, lo stravolgimento organizzativo dell'amministrazione archivistica (prevista dalla legge e da quella motivata³⁸) è stato il frutto di un' *interpretazione evolutiva e al passo con le tempistiche oggi imposte anche dai progressi tecnologici*. E, ciò, nonostante la precisa indicazione del dispositivo dell'art. 12 delle Preleggi³⁹ che dispone che "nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore".

Si è in presenza, in realtà, di una politica che ha fatto dichiarare a chi occupava importanti funzioni nell'ambito del Consiglio Superiore per i beni Culturali che "è in corso un'attività ministeriale volta all'estinzione dolosa degli archivisti e che da anni i ranghi degli archivisti di Stato vengono massacrati dal letale definanziamento imposto da una politica senza cultura e senza memoria"⁴⁰, di una pratica amministrativa continuata anche dopo l'uscita di scena del propugnatore di quella visione del mondo dei beni culturali⁴¹. Con ulteriori esempi di svalutazione degli Istituti archivistici: come, ad esempio, con la preposizione, senza concorso, a dirigenti dei pochi Archivi di Stato ancora di quel livello, di persone con tutt'altra qualifica, come

³⁷ LORENZO CASINI, *idem*

³⁸ Cfr. Relazione al progetto di Decreto del Presidente della Repubblica "Norme relative all'ordinamento ed al personale degli Archivi di Stato", in Ministero dell'Interno-Direzione Generale degli Archivi di Stato, LA LEGGE SUGLI ARCHIVI, Roma 1963, p. 63 ss

³⁹ Le disposizioni sulla legge in generale, dette anche preleggi, disposizioni preliminari al codice civile o disciplina preliminare al codice civile, sono un insieme di articoli previsti dal Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262, con il quale fu approvato anche il codice civile italiano.

⁴⁰ TOMASO MONTANARI, dalla lettera, inviata il 23 agosto 2021 ai componenti del *Consiglio superiore per i beni culturali*, per motivare le proprie dimissioni dalla Presidenza del *Comitato tecnico scientifico per le belle arti*, in https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bff70aa174035096/PDF/ConsiglioSuperiore/prof.%20Montanari_23%20agosto%202021.pdf

⁴¹ In merito alla politica dei successori del Ministro Franceschini non sembra inutile evidenziare smemoratezza o accanimento compiaciuto in chi, dopo aver affermato che "ricostituire nei beni culturali anche i beni archivistici ha portato a uno "scolorimento" degli Istituti", poi, di fronte all'ennesima conseguente decisione svalutativa dell'Amministrazione degli Archivi di Stato, compiuto da chi gli è subentrato nelle funzioni, è colto da meraviglia, scrivendo: "non si comprende perché gli archivi sono inquadrati nella tutela, ma non nella valorizzazione, mentre le biblioteche trovano una ulteriore diversa collocazione nel Dipartimento per le attività culturali. In altri termini, il quadro generale delle funzioni identificate con i dipartimenti evidenzia una particolare attenzione, quasi eccessiva, verso i musei, ma un indebolimento del ruolo degli istituti, come archivi e biblioteche", LORENZO CASINI, *Le metamorfosi del ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in Aedon, 2/24. Funzione, quella di provvedere "all'indebolimento del ruolo degli archivi", probabilmente ritenuta monopolio esclusivo

impiegati della carriera di concetto, della carriera direttiva amministrativa, di architetti, storici dell'arte: tutti, fuorché archivisti: e, a mo' di oltraggio, con il conferimento della direzione delle Scuole di Archivistica, Paleografia e Diplomatica⁴² a persone prive dello stesso diploma da quelle rilasciato o, almeno, titolo equivalente⁴³.

Si è trattato, in ogni caso, di una costante politica ministeriale non bendisposta - se non ostile - a quella che la legge ha chiamato Amministrazione degli Archivi di Stato: frutto di poco interesse a conoscere quella realtà sia da parte del mondo politico che di quello accademico. Valga, come esempio significativo, l'errata convinzione che le Sovrintendenze Archivistiche siano una tipologia di istituto analogo alle Soprintendenze ai beni artistici e storici⁴⁴. A tale proposito, non sembra inutile ricordare che il pericolo di una possibile lettura superficiale della "Legge sugli Archivi" aveva indotto il legislatore sia a denominare gli istituti adibiti alla vigilanza archivistica: Sovrintendenze e non Soprintendenze⁴⁵ (al pari di quelle allora dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione), sia a spiegare meglio, - a favore dei non esperti - la differenza della "competenza delle direzioni d'archivio da quella delle sovrintendenze: alle prime si sono riservati la funzione della conservazione e i rapporti con gli archivi degli uffici e delle magistrature statali destinati a confluire negli archivi di Stato. Nelle seconde, concepite come organi specifici della vigilanza, si sono invece concentrati tutti i rapporti esterni con gli archivi degli enti pubblici diversi dallo Stato e con gli archivi privati"⁴⁶.

⁴² Le Scuole di archivistica, paleografia e diplomatica, di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, di seguito denominate Scuole, provvedono alla formazione dei funzionari archivisti di Stato e degli operatori degli archivi storici e correnti, sia pubblici sia privati, sviluppando competenze e conoscenze tecnico-scientifiche di livello avanzato.

⁴³ Cfr. DECRETO 1 ottobre 2021, n. 241, Regolamento concernente le funzioni, l'organizzazione e il funzionamento delle Scuole di archivistica, paleografia e diplomatica degli Archivi di Stato, in attuazione dell'articolo 9, commi 3 e 4, del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368

⁴⁴ Si veda, a proposito del decreto del Presidente del consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171 (organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance), ad esempio, l'affermazione: "Il complesso decreto in commento sembra perseguire significative innovazioni organizzative del Mibact, che si prova a riassumere per tenerle in quadro: ...d) viene completamente ripensata la presenza del ministero sul territorio. Le direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici sono eliminate e sorgono i segretariati regionali dei beni e delle attività culturali e del turismo, uffici di livello dirigenziale non generale come le soprintendenze, che si riducono a tre tipi (Archeologia, Belle arti e paesaggio, archivistiche), e non si occuperanno più dei musei statali", Cfr. Pierpaolo Forte, *La riforma organizzativa del Mibact*, in [Aedon 1/2015](#), Forte, [I nuovi musei statali](#)

⁴⁵ ancora negli anni '90 del secolo scorso quegli Istituti erano chiamati ancora come prescriveva la legge sugli archivi del 1963: cfr. LEGGE 5 febbraio 1992, n. 92, Istituzione delle **sovrintendenze archivistiche per il Molise e per la Valle d'Aosta**

⁴⁶ Ministero dell'Interno-Direzione Generale degli Archivi- LA LEGGE SUGLI ARCHIVI, Roma, 1963, p. 69

9. “Ricondurre nei beni culturali anche i beni archivistici e i beni librari ha portato a uno scolorimento degli Istituti” non è solo un’opinione autorevole⁴⁷, è un programma da attuare: il caso del concorso per dirigenti di Archivi e Biblioteche

Nel concorso a dirigente nei ruoli tecnici del Ministero della Cultura⁴⁸, invece di indicare in ordine alfabetico (o in qualsiasi altro modo coerente con la funzione che sarà attribuita) le tipologie di dirigente tecnico messe a concorso, il bando parla di: “Concorso pubblico, per esami, per l’ammissione di settantacinque allievi al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale per il reclutamento di cinquanta dirigenti di seconda fascia, da inserire nel ruolo della dirigenza tecnica del Ministero della cultura, nelle seguenti aree: *archivi e biblioteche, soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, musei*”. Dove, nell’elencazione delle tipologie di istituti di conservazione e tutela dei vari beni culturali per i quali si concorre, appare la strana endiadi “archivi e biblioteche” come se la combinazione in coppia di quelle due parole esprimesse un concetto unitario e non due delle varie categorie di beni culturali tutelati: beni che non hanno nulla in comune se non, di norma, il supporto del bene tutelato.

Il dubbio, se non la certezza, che la partecipazione e la possibile vincita del concorso sia indifferentemente per un Archivio di Stato o una Biblioteca statale è legittimato anche dalle affermazioni presenti nel sito istituzionale dove si chiarisce che *in particolare, per l’area archivi e biblioteche verranno ammessi 24 allievi tra i quali saranno reclutati 16 dirigenti di seconda fascia*⁴⁹: e, in effetti, dalla lettura del bando si comprende che, nella mente del burocrate ministeriale estensore, sarebbe

⁴⁷ Cfr. note 29, 30, 31: *l’inclusione degli archivi nella struttura del Ministero per i Beni culturali, ha portato a uno “scolorimento” degli Istituti, innanzitutto sul piano della visibilità normativa, e, di conseguenza, l’attenzione della scienza giuridica per questa materia è progressivamente diminuita*

⁴⁸ Bandito a dicembre 2021, il “Concorso pubblico, per esami, per l’ammissione di settantacinque allievi al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale per il reclutamento di cinquanta dirigenti di seconda fascia, da inserire nel ruolo della dirigenza tecnica del Ministero della Cultura, nelle seguenti aree: *archivi e biblioteche, soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, musei*.” ha raccolto 3.791 candidature di aspiranti dirigenti destinati a tre diverse aree d’intervento: *Archivi e biblioteche* (639 domande), *Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio* (2.210 domande), *Musei* (942 domande)

⁴⁹ Precisando ancora che per l’area soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio verranno ammessi 36 allievi tra i quali saranno reclutati 24 dirigenti di seconda fascia; per l’area musei verranno reclutati 15 allievi tra i quali saranno reclutati 10 dirigenti di seconda fascia. Concorsi, MiC-SNA: al via il corso-concorso per i nuovi dirigenti tecnici - Ministero della cultura

equivalente dirigere un Archivio di Stato o una Biblioteca statale⁵⁰. Da notare che chi alla Presidenza del Consiglio ha predisposto il bando di concorso ha voluto precisare che eseguiva una direttiva del Ministero della Cultura.

E, in effetti, in esso è previsto che: *2. La seconda prova scritta è volta a verificare le conoscenze e le competenze dei candidati negli ambiti che caratterizzano ciascuna delle tre aree e la loro capacità di formulare valutazioni e proposte argomentate, in un'ottica di raggiungimento dei risultati complessivi, in relazione a problemi e processi attinenti alle attività proprie di ciascuna delle tre aree, come di seguito specificato: Area A - Archivi e biblioteche: tutela, conservazione e valorizzazione, anche al fine della pubblica fruizione, del patrimonio bibliografico, dei beni librari e dei beni archivistici, nonché degli archivi, correnti e di deposito, dello Stato...*

Dunque quella degli archivi e delle biblioteche sarebbe un'area omogenea.

Interessante novità istituzionale e dottrinale: a meno che quel modo di descrivere la tipologia dei beni culturali tutelati non sia connesso al modo di pensare del Ministro dell'epoca⁵¹ e al suo capo di gabinetto che, come visto, ritenevano non appropriata nel Ministero proprio la presenza di quelle due categorie⁵², il cui coinvolgimento nel decreto ministeriale riguarderebbe, quindi, beni "purtroppo" ancora tutelati dal Ministero. Si conosce, infatti, il loro convincimento: *la necessità di ricondurre nei beni culturali anche i beni archivistici e i beni librari, e la successiva inclusione degli archivi e delle biblioteche nella struttura del ministero per i Beni culturali, hanno portato a uno "scolorimento" degli Istituti, innanzitutto sul piano della visibilità normativa, e, di conseguenza, l'attenzione della scienza giuridica per questa materia è progressivamente diminuita.*

Scolorimento degli Istituti da evitare, appena possibile: ad esempio in occasione del primo concorso a dirigente, accorpendo le due categorie spurie di beni culturali. Evidentemente ritenendole affini, se non addirittura omogenee. Dimenticando o, meglio, certamente non conoscendo, ciò che la dottrina archivistica e lo stesso legislatore hanno sempre affermato: partendo dall'identità stessa dell'archivistica⁵³.

⁵⁰ Nel bando è scritto: Vista la nota del Segretariato generale MiBACT del 26 gennaio 2021, con la quale sono stati individuati la tipologia e il numero delle posizioni da bandire

⁵¹ DARIO FRANCESCHINI è stato Ministro per i beni e le attività culturali per un periodo totale di più di sette anni, divenendo così il ministro che più a lungo ha guidato il dicastero

⁵² LORENZO CASINI, *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, Aedon, nn.1-2 2012

⁵³ Circa l'identità dell'archivistica, molto è stato scritto: se ne può avere una magistrale sintesi negli scritti di FILIPPO VALENTI (*Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale*, a cura di DANIELA GRANA, in Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 57) per esempio nel saggio *Parliamo ancora di archivistica*, nella cui parte finale l'autore espone anche il pensiero di ADOLF BRENNKE (*Archivistica: contributo alla teoria e alla storia archivistica europea*, Milano, 1968, traduzione a

Per la dottrina, si ricorda sul punto, qui, innanzitutto, il pensiero di Francesco Bonaini⁵⁴ che, ancor prima dell'Unità ebbe modo di chiarire la differenza tra Archivi e Biblioteche, compiacendosi, tra l'altro, che il Governo Toscano avesse preceduto quello francese nel comprendere l'importanza di ricondurre i documenti agli archivi e i manoscritti alle Biblioteche.

Più recentemente, proprio sull'identità del fenomeno "archivio", si ricordano le parole di Elio Lodolini:

"L'archivio nasce spontaneamente quale sedimentazione documentaria di un'attività pratica, amministrativa, giuridica. Esso è costituito perciò da un complesso di documenti, legati fra loro reciprocamente da un vincolo originario, necessario e determinato, per cui ciascun documento condiziona gli altri ed è dagli altri condizionato. ... Assolutamente diversa dall'archivio – anzi, antitetica rispetto ad esso – è la "la raccolta", la "collezione", formata per volontà del raccogliitore o del collezionista. Nulla in comune può esistere fra l'archivio e la raccolta o collezione, sia essa di libri (biblioteca), di quadri (pinacoteca) od anche di singoli documenti ... Non è possibile, quindi, costituire artificialmente un archivio"⁵⁵.

Ed ancora, sempre sulla questione della differenza tra archivi e biblioteche, non si può non citare, per la chiarezza dell'esposizione, ciò che ha scritto, sull'argomento, Filippo Valenti⁵⁶: "La prima e più importante peculiarità del fenomeno archivistico è che un archivio non è mai una semplice somma, raccolta o collezione di documenti, ma costituisce bensì, nel suo complesso, il residuo di un'attività di gestione di qualcosa, nella misura e nello stato di conservazione e di ordinamento in cui tale residuo ci sia stato tramandato da chi, o cosa, quell'attività era tenuto o aveva interesse a svolgere e/o da chi o cosa, in seguito, abbia poi dovuto o ritenuto utile conservarlo. Ove, per attività di gestione è da intendersi un insieme di atti (termine non a caso di larghissimo uso nel linguaggio sia burocratico che archivistico)

cura di Renato Perrella), e quello che chiama "il nocciolo stesso della sua concezione": *a differenza della diplomatica dei documenti, questa disciplina (l'archivistica in senso stretto) non si occupa dei singoli documenti in sé considerati: essa si occupa piuttosto di indagare in quale modo questi documenti siano stati, col decorso del tempo, incorporati in un tutto organico, cioè in un archivio...*

⁵⁴ FRANCESCO BONAINI (Livorno, 20 luglio 1806 – Collegigliato, 28 agosto 1874) è stato un filologo, paleografo e archivista italiano, fondatore del metodo storico nel riordino degli archivi, tuttora principio cardine della scienza archivistica, in Francesco Bonaini - Wikipedia

⁵⁵ ELIO LODOLINI, *ARCHIVISTICA -Principi e problemi- Franco Angeli*, 1985, p.14

⁵⁶ Nato a Modena, a partire dal secondo dopoguerra collaborò con GIORGIO CENCETTI all'Università di Bologna, diventando poi nel 1960 direttore dell'Archivio di Stato di Modena dove, oltre a risistemare e inventariare l'Archivio Segreto Estense, insegnò diplomatica. Attivo anche presso le omonime scuole presso gli Archivi di Parma e di Mantova, Valenti si distinse nel campo dell'archivistica e della paleografia, contribuendo al dibattito e alla ricerca in seno a queste due discipline in special modo a partire dagli anni '70, https://it.wikipedia.org/wiki/Filippo_Valenti

politicamente, giuridicamente, economicamente o comunque amministrativamente rilevanti, l'originaria e intrinseca correlazione coi quali – siasi essa concretata in un rapporto di diretta strumentalità o di strumentale memorizzazione – qualifica appunto come tali i documenti d'archivio. Ne deriva che il tutto viene qui a tutti gli effetti prima delle parti, e non viceversa, come suole accadere nel caso delle biblioteche o dei musei; cosa che la dottrina ha inteso sottolineare sia col presentare l'archivio come organismo, sia col parlare del vincolo o nesso archivistico che ne collegerebbe uno all'altro gli elementi costitutivi, rimanendo operante quali che siano gli smembramenti e rimaneggiamenti che il complesso abbia poi eventualmente avuto a subire per estrinseche vicende. In altre parole, se per quanto riguarda la tipologia esteriore del materiale conservato, gli archivi si affiancano piuttosto alle biblioteche, ..., se per quanto riguarda al contrario l'originaria destinazione del medesimo – destinazione pratica, cioè, e non deliberatamente culturale – essi si ricollegano piuttosto a certi musei, riservati alla conservazione di umili oggetti della vita quotidiana resi significativi dalla loro venustà; guardando invece all'assetto in cui questo materiale il più delle volte si presenta, e ai conseguenti accorgimenti necessari per indurlo a rivelarsi, siamo tentati di contrapporre gli archivi a tutto ciò che può chiamarsi "museo" in quel senso amplissimo del termine che incluse, in certe epoche, anche le biblioteche, e a riaccostarli piuttosto al terreno di scavi, ove appunto i reperti affiorano così come la vita li ha lasciati e il tempo li ha stratificati: raggruppati, cioè, secondo rapporti organici e non secondo schemi estrinsecamente classificatori, come accade, per contro, nel museo".

Per quanto riguarda la dottrina, si è visto, dunque, che è sempre stata chiara la consapevolezza della differenza tra i due tipi di beni culturali e il conseguente diverso, anzi opposto modo di operare negli istituti che li conservano.

Coerentemente, allo stesso modo, ha ragionato il legislatore. Sul punto è sufficiente qui riportarne il pensiero quale risulta nella stessa impostazione della vigente "Legge sugli Archivi", quella del 1963. La "Relazione al progetto di Decreto del Presidente della Repubblica" così esprime, infatti, la propria riflessione sull'argomento, partendo da una critica all'enunciazione di alcuni concetti presenti nel vigente Codice Civile (riferendosi, in particolare, alla formulazione dell'art. 822 del Codice Civile): *"Infelice è il Codice quando assimila le "raccolte degli archivi" a quelle delle pinacoteche, dei musei, delle biblioteche. Innanzi tutto in questi ultimi tre casi la raccolta sembra davvero non potersi intendere in altro modo se non come sinonimo di pinacoteca, museo o biblioteca, termini tutti che non hanno la duplicità di significato che ha invece "archivio". Ma c'è di più: gli archivi e i documenti stanno con l'ente o persona che li produce in un rapporto intrinsecamente diverso da quello dei quadri, delle statue e dei libri. Non deve mai infatti dimenticarsi la finalità pratica che porta alla nascita degli archivi; finalità che, quando si tratta di pubbliche amministrazioni, crea un rapporto diretto, funzionale tra amministrazione e i singoli suoi documenti, e non soltanto con "la raccolta degli archivi" o con gli archivi con-*

siderati nel loro complesso unitario. Non è soltanto il fine culturale, assunto dallo Stato fra quelli di interesse pubblico, che spinge dunque a dichiarare demaniali gli archivi, ma il modo stesso con cui nascono i documenti dello Stato, quali mezzi ineliminabili per lo svolgimento dell'azione dello Stato stesso”⁵⁷.

10. Una possibile, ma improbabile, causa di confusione nel considerare affini le due discipline: l'uso della locuzione “documento” quale oggetto di entrambe

Si potrebbe pensare che i burocrati dell'ufficio legislativo del Ministero non siano al corrente del diverso significato attribuito all'espressione *documento* oggetto della tutela delle due discipline: l'archivistica e la biblioteconomia. Ma, se ciò può essere comprensibile per chi non è obbligatoriamente esperto nella materia dei beni culturali⁵⁸, lo stesso giudizio non appare giustificato, al contrario, per chi ha nella teoria dei beni culturali, il presupposto della propria principale attività professionale: e dovrebbe trarne le logiche conseguenze.

C'è da pensare, infatti, che ritenere analoghe le due discipline dipenda dalla circostanza che entrambe dichiarano che il loro oggetto siano i documenti⁵⁹.

A questo punto, perciò, appare utile ricordare che la locuzione “documento” ha, nella lingua italiana, una pluralità di significati, diversi a seconda della disciplina di cui è oggetto. L'utilizzazione del termine spazia, infatti, in una serie di significati con ampiezza degradante a partire da quello attribuitogli da Benedetto Croce secondo il quale per “documenti sono da intendere tutte le opere del passato ancora rievocabili nei segni delle scritture, nelle notazioni musicali, nelle pitture, sculture e architetture, nei ritrovati tecnici, nelle trasformazioni fatte nella superficie terrestre, in quelle fatte nella profondità degli animi, ossia negli istituti politici, morali, religiosi, nelle virtù e nei sentimenti via via formati lungo i secoli e ancora vivi e operosi

⁵⁷ In “MINISTERO DELL'INTERNO-DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO”, *La legge sugli archivi*, Roma 1963, p. 94

⁵⁸ come nel caso dell'enciclopedia *online Wikipedia* che in tal modo, infatti, si esprime sull'argomento: “uno dei compiti fondamentali del bibliotecario consiste nell'individuare e applicare determinate politiche alla gestione dei documenti”)

⁵⁹ Anche nei corsi di laurea universitari è normale considerare “il documento” come l'oggetto di studio nelle materie bibliografiche: cfr. Biblioteconomia - Corso di Laurea magistrale in Scienze del libro, del documento, del patrimonio culturale - Università degli Studi di Torino Dipartimento di Studi Storici Corso di Laurea magistrale in Scienze del libro, del documento, del patrimonio culturale

in noi”⁶⁰.

Quella indeterminata⁶¹ nozione di documento è, però, tra le meno idonee a rappresentarne l'appropriato significato nel caso di cui ci si sta occupando. Anche se sappiamo che, in un senso molto ampio, la stessa locuzione è usata anche in sedi tecniche: anzi talvolta proprio in materia di beni culturali. Così, ad esempio, nel capitolo dedicato all'*Organizzazione scientifica per la tutela dei beni culturali* la Commissione Franceschini⁶² ha affermato di aver condotto l'indagine tenendo ben distinte due categorie di beni: 1) *i documenti utili per la storia dell'umanità, costituiti da opere ed oggetti d'interesse propriamente storico, archeologico e artistico;* 2) *i documenti utili per la storia della terra, riguardanti le piante, gli animali ed i fossili.*

Per un appropriato significato di quel termine utilizzato da diverse discipline, è però opportuno fare riferimento a quanto precisato da Francesco Carnelutti quando ha individuato gli elementi idonei a determinare il concetto di documento in sé, privo cioè di quegli elementi non suoi in modo esclusivo: rispetto alla tradizionale dottrina che attribuiva la qualifica di documento solo alle cose che offrono la rappresentazione di un fatto giuridicamente rilevante, Carnelutti ha sostenuto che essenziale al concetto di documento è soltanto la capacità della cosa a rappresentare un fatto che è fuori di esso⁶³. Ed è in questo senso che l'utilizzo del termine documento deve essere inteso quando è riferito ad un qualsiasi bene culturale.

Ad essere ottimisti, il sottinteso riferimento generico al termine documento potrebbe spiegare il mistero intorno al perché gli “esperti” ministeriali abbiano deciso che i futuri dirigenti debbano dimostrare *conoscenza e competenza* in quella che viene considerata un'area omogenea: *Area A - Archivi e biblioteche*, cioè l'area dei *documenti* conservati negli Archivi di Stato e nelle Biblioteche Statali. E ciò nonostante la chiara citata indicazione del legislatore del 1963: *“Infelice è il Codice quando assimila le “raccolte degli archivi” a quelle delle pinacoteche, dei musei, delle biblioteche...⁶⁴”*.

11. Ultima annotazione: una decisione quanto meno

⁶⁰ BENEDETTO CROCE, *Storia come pensiero e come azione*, Bari, 1943, p. 109

⁶¹ “piuttosto confusa” la definisce Emilio BETTI, in *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, p. 57

⁶² “Commissione d'inchiesta per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio”, *Per la salvezza dei beni culturali*, I, Roma, 1967, 675 ss. Cfr. anche nota 27

⁶³ FRANCESCO CARNELUTTI, Documento (teoria moderna), in *Nss. D.I.*, VI, Torino, 1968, 85

⁶⁴ Cfr. nota 58

singolare in un concorso per dirigenti dello Stato

Nell'ultimo concorso a dirigente nei ruoli tecnici nel Ministero della Cultura⁶⁵, erano previsti severi requisiti di ammissione per le cosiddette tre aree. Con una singolare innovativa decisione: che la loro verifica era "effettuata dalla *Fondazione scuola dei beni e delle attività culturali* che, per difetto dei requisiti, può disporre in qualsiasi momento l'esclusione del candidato dal concorso con provvedimento motivato"⁶⁶: fondazione che è un'istituzione di diritto privato, oltretutto all'epoca priva di personale qualificato per tale mansione.

Nel 2020, infatti, con un decreto-legge⁶⁷(cioè con un atto del Governo avente forza di legge adottato in casi straordinari di necessità e urgenza ai sensi dell'art. 77 della Costituzione), la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva preso importanti, indilazionabili decisioni di carattere socio economico riguardanti lavoratori di aree di crisi industriale complessa⁶⁸: e ciò coerentemente con l'uso dello strumento normativo utilizzato che, per precisa disposizione di legge,⁶⁹ deve contenere *misure d'immediata applicazione* ma anche *di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*. Nel caso in questione, appunto, "*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*".

All'interno di quel decreto legge appare, però, uno strano articolo 24 il cui titolo vorrebbe essere coerente con la finalità del *sostegno e del rilancio dell'economia*. Così, infatti, intitolato: *Misure urgenti per la tutela del patrimonio culturale e per lo spettacolo* che al comma 5⁷⁰ prevede che "l'accesso alla qualifica dirigenziale tecnica,

⁶⁵ "Concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di settantacinque allievi al corso concorso selettivo di formazione dirigenziale per il reclutamento di cinquanta dirigenti di seconda fascia, da inserire nel ruolo della dirigenza tecnica del Ministero della cultura, nelle seguenti aree: archivi e biblioteche, soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio, musei" (rif. Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 4^a Serie speciale - Concorsi ed esami, n. 97 del 7 dicembre 2021)

⁶⁶ Cfr. art. 3 co.5. *La verifica in ordine a quanto previsto dai commi precedenti è effettuata dalla Fondazione scuola dei beni e delle attività culturali che, per difetto dei requisiti, può disporre in qualsiasi momento l'esclusione del candidato dal concorso con provvedimento motivato.*

⁶⁷ Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), decreto pubblicato nella GU n.97 del 07-12-2021

⁶⁸ Attinenti, ad esempio, come nel caso in esame, alla cassa integrazione ordinaria, all'indennità per i lavoratori di aree di crisi industriale complessa, all'indennità per i lavoratori della regione Campania, all'accesso alla cassa integrazione dei lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti, all'esonero dal versamento dei contributi previdenziali per aziende che non richiedono trattamenti di cassa integrazione

⁶⁹ legge 400/1988

⁷⁰ Art. 24 co. 5. Al fine di reclutare personale dotato di specifiche professionalità tecniche nei settori della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, l'accesso alla qualifica dirigenziale tecnica, nel Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo avviene anche per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che si avvale, mediante apposita convenzione, della Scuola dei beni e delle attività culturali, per gli aspetti relativi alle materie specialistiche, nonché per i profili organizzativi e logistici del concorso e del

nel Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo avviene anche per corso-concorso attuato dalla Scuola dei beni e delle attività culturali⁷¹.

Dunque, con un provvedimento legislativo che la Costituzione consente di adottare *in casi straordinari di necessità e urgenza*, è stato deciso che la dirigenza tecnica del Ministero (archeologi, architetti, archivisti, bibliotecari, storici dell'arte) non sarà più selezionata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, istituzione pubblica regolamentata con decreto del Presidente della Repubblica⁷² presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e deputata, dal 1957, a selezionare, reclutare e formare i funzionari e i dirigenti della Pubblica Amministrazione italiana⁷³.

In conclusione, è stato stabilito che dal 2020 la dirigenza tecnica del Ministero sarà selezionata da una istituzione di diritto privato⁷⁴.

Quale segno di certezza del diritto (agli occhi degli stessi candidati), quale urgenza ci fosse in tale decisione e quale connessione con il dichiarato *sostegno e il rilancio dell'economia*, è una questione che doveva apparire evidente nel momento dell'emanazione del decreto legge, almeno al Ministro della Cultura. In ogni caso, nella visione ministeriale "l'intero processo vede coinvolti, in una virtuosa collaborazione, il Ministero della cultura, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e la Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali che, oltre a occuparsi degli aspetti logistici e organizzativi, cura le attività formative per gli aspetti relativi alle discipline specialistiche⁷⁵". Fondazione che, all'epoca della decisione, aveva sette dipendenti, nessuno con un diploma di laurea, neppure in discipline non attinenti ai beni culturali.

corso-concorso.

⁷¹ L'articolo contiene un comma, che, evidentemente a scopo precauzionale, prescrive che "Il bando può prevedere una terza prova scritta *obbligatoria*, volta alla verifica dell'attitudine all'esercizio degli specifici compiti connessi al posto da ricoprire. Tale prova consiste nella soluzione di questioni o problemi di natura tecnica inerenti all'esercizio dei compiti cui il dirigente deve essere preposto".

⁷² Decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1962, n. 576, Approvazione del regolamento concernente l'ordinamento ed il funzionamento della Scuola superiore della pubblica Amministrazione

⁷³ La Scuola Nazionale dell'Amministrazione è stata istituita con una norma del *Testo Unico degli impiegati civili dello Stato* nel 1957 (D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), come parte integrante della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'effettiva istituzione avvenne nel 1962, con Decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1962 n.576, a norma dell'art. 87 della Costituzione.

⁷⁴ Sotto il profilo giuridico la Fondazione è iscritta al Registro delle persone giuridiche della Prefettura di Roma: nasce dalla trasformazione della Fondazione di studi universitari e di perfezionamento sul turismo, disposta dall'articolo 5 comma 1bis e 1ter del Decreto Legge 31 dicembre 2014 n. 192, convertito in legge 22 febbraio 2015 n.11. È dotata di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, gestionale, patrimoniale, finanziaria, amministrativa e contabile.

⁷⁵ Cfr. [Corso-concorso dirigenti tecnici Ministero della cultura](#)

LA FISCALITÀ DELLE DIMORE STORICHE PRIVATE¹

Fabio Saponaro

Abstract: Il sistema fiscale italiano riserva un trattamento particolare ai beni culturali di proprietà privata, in particolare alle dimore storiche, le quali, pur rappresentando una risorsa di grande valore per l'intera collettività, sono soggette a vincoli stringenti sul piano della conservazione, dell'uso e della circolazione. A fronte di tali obblighi, il legislatore ha storicamente previsto forme di agevolazione tributaria. Tuttavia, negli ultimi anni si osserva una progressiva erosione dei benefici fiscali destinati ai soggetti privati, a vantaggio di misure incentivanti rivolte prevalentemente al patrimonio in mano pubblica o a enti del terzo settore. Questo spostamento normativo, ben esemplificato dallo strumento dell'*Art Bonus*, sembra riflettere una crescente sfiducia istituzionale verso la gestione privata dei beni culturali, considerata talvolta poco meritevole di sostegno pubblico.

Il presente contributo analizza in prospettiva critica l'evoluzione del regime fiscale applicabile alle residenze storiche private, evidenziando la necessità di una revisione normativa capace di valorizzare anche il ruolo del privato nella tutela del patrimonio culturale. Alla luce del fatto che l'Italia detiene una quota relevantissima del patrimonio artistico mondiale, appare quanto mai urgente ripensare l'equilibrio tra vincoli imposti e incentivi riconosciuti, al fine di promuovere una gestione sostenibile ed efficace di tali beni nel quadro dell'interesse pubblico.

The Italian tax system provides specific provisions for privately owned cultural assets, particularly historic residences, which, while constituting a valuable resource for the wider community, are subject to strict obligations regarding their preservation, use, and transfer. In return for these constraints, tax legislation has traditionally offered various forms of relief. In recent years, however, there has been a gradual reduction in tax benefits granted to private owners, accompanied by an expansion

¹ Il presente contributo ripropone, con gli opportuni adattamenti, la relazione tenuta al 1° ciclo di convegni nazionali "Sostenibilità economica, accesso ai finanziamenti e fiscalità nelle dimore storiche italiane", organizzato dall'Associazione Dimore Storiche Italiane (ADSI), con il patrocinio del Ministero della Cultura, presso l'Università del Salento, il 28 giugno 2024.

of incentives favoring publicly owned assets or those held by non-profit entities. This normative shift - exemplified by the *Art Bonus* - appears to reflect an increasing institutional distrust toward private ownership of cultural assets, often perceived as insufficiently deserving of public support.

This paper critically examines the evolution of the fiscal regime applicable to private historic residences in Italy, highlighting the need for a legislative reform aimed at enhancing the role of private actors in the protection of cultural heritage. Considering that Italy holds a significant share of the world's artistic heritage, a reconsideration of the balance between imposed obligations and granted incentives is urgently needed, in order to promote a sustainable and effective management of cultural assets in the public interest.

Parole chiave: dimore storiche private, fiscalità beni di interesse artistico.

Sommario: 1. Premessa – 2. L'immobile di interesse artistico: qualificazione giuridica – 3. Dimore storiche private: imposizione diretta – 4. L'imposizione indiretta: le misure agevolative ai fini IMU. – 5. La disciplina fiscale in materia trasferimenti e donazioni – 6. I limiti dell'attuale disciplina fiscale: criticità e prospettive future - 7. Conclusioni.

1. Premessa

Per affrontare in modo appropriato i profili fiscali connessi alle dimore storiche di proprietà privata, è essenziale muovere da una considerazione preliminare: la titolarità di beni di rilevanza storico-artistica non si traduce unicamente in benefici o gratificazioni personali. Al contrario, il possesso di tali immobili comporta una serie di obblighi puntuali, tra cui si annoverano la conservazione e la manutenzione del bene, il divieto di demolizione, il rispetto del diritto di prelazione da parte dello Stato in caso di alienazione, nonché l'obbligo di consentire l'accesso al pubblico.

A fronte di questi vincoli giuridici e degli oneri economici che ne derivano, il legislatore tributario ha introdotto specifiche misure agevolative, applicabili tanto alle imposte dirette quanto a quelle indirette, con particolare riferimento ai tributi locali, e in primo luogo all'IMU. In questa prospettiva, il principio del *favor fisci* assume una funzione compensativa, volta a riequilibrare l'impatto delle limitazioni giuridiche e dei costi gestionali sostenuti dai proprietari.

Il rilievo di tali agevolazioni fiscali risulta ancor più evidente se si considera che la gestione di immobili vincolati impone obblighi rilevanti, che si affiancano al valore simbolico o personale del bene. La Corte Costituzionale, in riferimento all'art. 53 della Costituzione, ha riconosciuto la presenza di una "capacità contributiva di-

mediata” in relazione a questa particolare categoria di beni, sottolineando così la necessità di un trattamento fiscale differenziato.

Il *favor fiscali* si collega anche alla finalità, di rango costituzionale, di promuovere la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, come sancito dall’art. 9 della Costituzione e dagli artt. 3 e 6 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito a una progressiva contrazione delle agevolazioni riservate ai proprietari privati di dimore storiche, parallelamente all’ampliamento degli incentivi a beneficio dei beni appartenenti a enti pubblici o istituzioni senza fini di lucro. In tal senso, l’*Art Bonus* costituisce un caso emblematico: esso incoraggia l’intervento dei soggetti privati nella conservazione e nel restauro del patrimonio culturale pubblico.

Questa evoluzione normativa sembra rivelare un atteggiamento di crescente diffidenza nei confronti della proprietà privata di beni culturali, percepita talvolta come una forma di ricchezza non meritevole di riconoscimento fiscale.

Tale impostazione appare particolarmente significativa in un contesto nazionale come quello italiano, che conserva una porzione considerevole del patrimonio artistico mondiale.

2. L’immobile di interesse artistico: qualificazione giuridica

Premesso quanto sopra, è opportuno procedere a un’analisi più approfondita del regime fiscale attualmente applicabile, che, sebbene complessivamente delineato con chiarezza, presenta alcune criticità interpretative. Un aspetto preliminare riguarda i criteri di individuazione degli immobili sottoposti a vincolo storico-artistico. Tradizionalmente, tali beni vengono inseriti nella categoria catastale A/9 del catasto fabbricati; tuttavia, tale classificazione non costituisce un elemento vincolante ai fini del riconoscimento dell’interesse storico-culturale, come chiarito nella Circolare 5/T del 2012. Infatti, la qualificazione fiscale di un immobile storico dipende in via primaria dalla presenza del vincolo iscritto nei registri immobiliari, che rappresenta il parametro decisivo per l’applicazione del relativo trattamento tributario.

Il vincolo può essere di natura diretta o indiretta. Il vincolo diretto, disciplinato dall’articolo 10 del Decreto Legislativo n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), concerne immobili di particolare rilievo culturale e attribuisce al proprietario il diritto a specifiche agevolazioni fiscali. Al contrario, il vincolo indiretto,

previsto dagli articoli 45 e seguenti del medesimo decreto, non implica un riconoscimento diretto del valore culturale del bene immobiliare, ma impone limitazioni al comportamento del proprietario finalizzate a prevenire danni a beni di interesse storico posti nelle vicinanze. In tale ultima ipotesi, tuttavia, l'immobile non può beneficiare delle agevolazioni fiscali dedicate ai beni direttamente vincolati.

3. Dimore storiche private: imposizione diretta

Per quanto concerne l'imposizione diretta, la disciplina fiscale relativa agli immobili di interesse storico-artistico ha subito modifiche rilevanti a partire dal 2012. In precedenza, il reddito derivante da tali immobili veniva determinato mediante il meccanismo della "rendita figurativa", calcolata applicando la minore delle tariffe d'estimo previste per immobili situati nella stessa zona censuaria. Tale sistema aveva la finalità di incentivare la locazione di immobili storici, al fine di generare risorse economiche destinate alla loro conservazione.

Con la revisione della disciplina dell'*expenditure tax* intervenuta nel 2012, il regime di tassazione ha subito una trasformazione significativa. Nello specifico, il nuovo assetto prevede due distinte modalità di determinazione del reddito:

1. per gli immobili non locati, l'imposizione è ora disciplinata dall'IMU, che dal 2012 ha assorbito l'IRPEF e le relative addizionali. Tuttavia, per i soggetti IRES e gli enti non commerciali, il reddito imponibile si calcola sulla base della rendita catastale rivalutata del 5%, ulteriormente ridotta del 50%, pur rimanendo dovuta l'IMU;
2. per gli immobili locati, il reddito imponibile è determinato come il maggiore tra il canone di locazione al netto di una deduzione forfettaria del 35% e la rendita catastale rivalutata del 5%, ridotta del 50%. Con questa disposizione è stato superato il precedente regime agevolativo, nel quale l'imposta si basava esclusivamente sulla rendita catastale, escludendo il canone effettivamente percepito.

In entrambi i casi, qualora ne ricorrano i presupposti, è possibile optare per il regime della cedolare secca, applicando un'imposta sostitutiva pari al 21% (che sale al 26% a partire dal secondo immobile locato). L'adesione a questo regime deve essere comunicata in fase di stipula o rinnovo del contratto di locazione, oppure entro il termine previsto per il versamento dell'imposta di registro per le annualità successive alla prima.

È importante sottolineare che l'aliquota ridotta del 21% prevista dalla cedolare secca non garantisce automaticamente un risparmio fiscale rispetto al regime

ordinario, dato che la deduzione forfettaria del 35% potrebbe render quest'ultimo più conveniente in alcuni casi. Tuttavia, al crescere del canone di locazione, il regime della cedolare secca tende a risultare maggiormente vantaggioso, grazie anche all'esonero dal pagamento dell'imposta di registro e dalla rivalutazione del canone secondo l'indice ISTAT.

4. L'imposizione indiretta: le misure agevolative ai fini IMU

Per quanto concerne l'imposizione indiretta, la normativa vigente prevede specifiche agevolazioni a favore dei proprietari di immobili sottoposti a vincolo. In particolare, il valore della rendita catastale viene ridotto del 50% ai fini della determinazione della base imponibile IMU, a condizione che l'immobile sia vincolato direttamente. È opportuno evidenziare che l'apposizione del vincolo non comporta la modifica della categoria catastale dell'immobile, né richiede una nuova procedura di accatastamento al momento dell'imposizione del vincolo stesso.

Va altresì sottolineato che il riconoscimento delle agevolazioni fiscali per i fabbricati storici non dipende dalla presenza dell'annotazione del vincolo negli atti catastali, risultando pertanto efficace anche in assenza di tale indicazione nella visura catastale. Per l'anno 2024, inoltre, l'IMU è integralmente deducibile (al 100%) per cassa qualora l'immobile sia strumentale, ovvero utilizzato direttamente dall'impresa nell'esercizio della propria attività, indipendentemente dalla sua classificazione catastale.

Non si applica, invece, l'esenzione IMU prevista per la prima casa, poiché molte dimore storiche rientrano nelle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (ville) e A/9 (castelli e palazzi di pregio storico-artistico), categorie normalmente riservate a immobili vincolati di particolare valore.

Tale esclusione solleva dubbi di legittimità costituzionale, specialmente considerando che il sistema catastale, noto per la sua natura "a macchie irregolari", non offre una rappresentazione precisa e omogenea degli immobili censiti.

Infine, in materia di IMU, è utile ricordare la pronuncia della Corte di Cassazione (Ordinanza n. 6266 del 2 marzo 2023), la quale ha affermato la possibilità di cumulare la riduzione dell'IMU per immobili vincolati con quella prevista per lo stato di inagibilità, consentendo così una doppia riduzione del 50%, in quanto riferite a esigenze distinte e pertanto compatibili tra loro.

5. La disciplina fiscale in materia trasferimenti e donazioni

Nel caso di trasferimento di immobili sottoposti a vincolo, non sono previste agevolazioni specifiche rispetto ad altre tipologie immobiliari. Gli immobili storici sono soggetti all'imposta di registro nella misura ordinaria del 9%, con un minimo di 1.000 euro, nonché alle imposte ipotecarie e catastali, entrambe fisse e pari a 50 euro.

A partire dal 2014, sono stati soppressi i benefici fiscali precedentemente riconosciuti ai trasferimenti a titolo oneroso di immobili storici, quali l'aliquota agevolata del 3% per gli immobili abitativi e del 4% per quelli strumentali. Anzi, il carico fiscale risulta oggi maggiormente gravoso nel caso di trasferimenti onerosi di immobili non abitativi o ceduti ad acquirenti che agiscono nell'esercizio di attività d'impresa o professionale, poiché in tali circostanze non si applica il più favorevole meccanismo del "prezzo-valore" per la determinazione della base imponibile. Si precisa che l'eventuale plusvalenza generata dall'alienazione non è soggetta a tassazione durante il periodo di esercizio del diritto di prelazione spettante allo Stato.

Per quanto concerne i trasferimenti a titolo gratuito, sia *mortis causa* sia *inter vivos*, sono invece previsti specifici benefici fiscali. Quando l'immobile risulta vincolato al momento del trasferimento, l'imposta di successione è esclusa dalla base imponibile. Qualora, invece, il bene non sia ancora sottoposto a vincolo ma possieda i requisiti di immobile storico-artistico, l'imposta dovuta da eredi o legatari è ridotta del 50%. È previsto, tuttavia, un regime di decadenza dal beneficio qualora l'erede o legatario venda l'immobile entro cinque anni dalla successione o ne modifichi la destinazione senza autorizzazione.

Nel caso di donazione, se l'immobile è vincolato al momento del trasferimento, l'imposta di registro è applicata in misura fissa pari a 200 euro. Per gli immobili non vincolati ma che soddisfano i requisiti per la qualifica di bene storico-artistico, l'imposta di registro è ridotta del 50%.

6. I limiti dell'attuale disciplina fiscale: criticità e prospettive future

Le agevolazioni fiscali attualmente previste per i trasferimenti a titolo gratuito dovrebbero essere estese anche ai trasferimenti onerosi. Sarebbe opportuno che il legislatore valutasse l'introduzione di misure agevolative anche in questa fattispecie,

al fine di garantire una maggiore coerenza interna al sistema impositivo e incentivare i trasferimenti che si inseriscono nell'ambito di progetti imprenditoriali. Tale intervento potrebbe prevedere un meccanismo di decadenza dalle agevolazioni basato sul comportamento dell'acquirente nel periodo successivo al trasferimento, ad esempio entro un quinquennio, in relazione al rispetto degli obblighi di conservazione e valorizzazione dell'immobile imposti dalla normativa vigente. Ciò rappresenterebbe, inoltre, uno stimolo alla circolazione dei beni storici nel rispetto delle condizioni e dei vincoli settoriali.

Attualmente, l'unico incentivo rilevante in senso opposto è costituito dalla possibilità di cedere tali beni allo Stato per estinguere debiti fiscali.

Parimenti, sarebbe auspicabile una revisione dei bonus fiscali destinati al restauro e alla manutenzione delle dimore storiche, con l'obiettivo di favorire la conservazione e la fruizione pubblica di questi beni. A tal proposito, potrebbe essere prevista la cumulabilità dell'ecobonus con le agevolazioni per la tutela delle dimore storiche, come già avvenuto per il superbonus.

Il sistema fiscale vigente presenta evidenti limiti che rendono il possesso di dimore storiche meno attrattivo dal punto di vista fiscale, in particolare per coloro che intendono utilizzarle con finalità economiche.

In confronto ai bonus per la riqualificazione energetica e l'adeguamento sismico, le detrazioni fiscali del 19% previste per le erogazioni liberali a favore delle attività culturali e artistiche (art. 15, lett. h TUIR) e per le spese relative alla conservazione e al restauro delle dimore storiche (art. 15, lett. g TUIR) risultano insufficienti. Fino al 2019, tali benefici erano privi di limiti reddituali; tuttavia, con l'introduzione del comma 3-bis dell'art. 15, la detrazione è concessa integralmente solo ai contribuenti con reddito complessivo inferiore a 120.000 euro, riducendosi proporzionalmente al crescere del reddito. Questi limiti andrebbero eliminati, poiché detrazioni di elevata entità sono giustificate in presenza di redditi elevati, e non viceversa.

Una possibile soluzione consisterebbe nell'estendere l'accesso ai benefici dell'*Art Bonus* anche alle dimore storiche private. Inoltre, si potrebbe prevedere la cumulabilità dell'ecobonus con la detrazione per le dimore vincolate, in analogia a quanto avvenuto con il Superbonus introdotto dal Decreto Rilancio nel 2020, il quale ha esteso i benefici anche agli immobili classificati nella categoria catastale A/9, purché accessibili al pubblico.

Le spese straordinarie sostenute per il restauro delle dimore storiche potrebbero essere riconosciute fiscalmente mediante una riduzione della base imponibile IMU, qualora inserite in piani di ammortamento dilazionati nel tempo. Sarebbero inoltre necessarie disposizioni specifiche per la gestione dell'imposizione sullo

smaltimento dei rifiuti, considerando che gli immobili storici spesso comprendono ambienti di grandi dimensioni, con un impatto significativo sulla base imponibile del tributo.

Infine, l'adozione di tali misure dovrebbe essere accompagnata da una sostanziale semplificazione degli oneri burocratici attualmente richiesti ai proprietari delle dimore storiche vincolate per accedere ai benefici fiscali. Ad esempio, per usufruire della detrazione delle spese di restauro, è necessaria una verifica della necessità e congruità della spesa, mentre per beneficiare dell'esclusione dall'attivo ereditario dei beni culturali è richiesto un certificato rilasciato dalla Sovrintendenza che attesti l'adempimento degli obblighi di tutela e conservazione previsti dal Codice dei beni culturali.

7. Conclusioni

L'attuale sistema fiscale applicato alle dimore storiche private manifesta la necessità di una revisione che sappia bilanciare in modo più equo gli interessi pubblici e privati. La normativa tributaria dovrebbe favorire sia la valorizzazione economica di tali beni sia il rispetto degli obblighi di tutela e conservazione del patrimonio culturale. È imprescindibile che le politiche fiscali riconoscano l'impegno e le responsabilità assunte dai proprietari, offrendo adeguati strumenti di supporto per la salvaguardia del patrimonio culturale nazionale.

Il possesso di una dimora storica non deve essere interpretato come una forma di ricchezza immeritata, bensì come un lascito familiare che comporta oneri e responsabilità significative.

I proprietari, mossi da motivazioni morali e affettive, si assumono tali impegni in un'ottica di interesse collettivo, e pertanto le dimore storiche dovrebbero ricevere una valorizzazione tributaria più adeguata. In assenza di un equo sostegno fiscale, infatti, si rischierebbe l'abbandono di questi immobili, con conseguente perdita di un patrimonio culturale di rilevante importanza per l'intera comunità.

Il livello delle agevolazioni fiscali dovrebbe essere modulato in funzione del grado di fruizione pubblica dell'immobile, riconoscendo incentivi più significativi alle dimore aperte al pubblico, anche senza finalità di lucro economico. A tal fine, sarebbe preferibile valutare la destinazione effettiva dell'immobile piuttosto che la natura giuridica del proprietario, garantendo pari trattamento fiscale a enti pubblici, organizzazioni private senza scopo di lucro e privati cittadini.

L'obiettivo auspicabile è quello di giungere a un sistema fiscale capace di pro-

muovere l'uso pubblico delle dimore storiche e, allo stesso tempo, di riconoscere il possesso di tali beni come un impegno culturale, sociale ed economico significativo per i proprietari.

IL COSTO DELL'ASSICURAZIONE RC AUTO IN ITALIA: ANDAMENTO, CONFRONTO EUROPEO E FATTORI DI CRESCITA

Giovanni Di Trapani

Abstract: L'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile autoveicoli (RC Auto) costituisce un presidio essenziale di tutela per i terzi danneggiati nei sinistri stradali. In Italia, essa rappresenta anche una componente rilevante del costo di esercizio dei veicoli privati. Questo studio si propone di analizzare l'evoluzione recente dei premi medi RC Auto nel nostro Paese, con un focus aggiornato al 2024, ponendo in evidenza le dinamiche storiche, le tendenze di crescita degli ultimi anni, il confronto con gli altri principali mercati assicurativi europei e i fattori strutturali che incidono sul livello dei premi. L'analisi si fonda su dati ufficiali provenienti da IVASS, ANIA, Commissione Europea ed enti di settore, integrati da una prospettiva comparativa internazionale e supportati da alcune rappresentazioni grafiche.

The mandatory motor third-party liability insurance (RC Auto) constitutes a fundamental safeguard for third parties injured in road traffic accidents. In Italy, it also represents a significant component of the operating costs associated with private vehicle ownership. This study aims to analyze the recent evolution of average RC Auto premiums in Italy, with an updated focus through 2024. It highlights historical dynamics, recent growth trends, comparisons with other major European insurance markets, and the structural factors influencing premium levels. The analysis is based on official data from IVASS, ANIA, the European Commission, and other sector-specific bodies, and is further enriched by an international comparative perspective and supported by graphical representations.

Parole Chiave: RC Auto, premi assicurativi; confronto europeo; inflazione; frodi; composizione del premio; IVASS; ANIA; regolazione assicurativa

Sommario: Introduzione; Andamento del premio medio RC Auto in Italia (trend recente e storico); Confronto con i costi RC Auto in Europa; Fattori che influenzano l'aumento dei premi RC Auto; Composizione dei costi dell'assicurazione RC Auto; Impatto per i cittadini e possibili implicazioni politiche; Bibliografia

Introduzione

L'assicurazione di responsabilità civile auto (RC Auto) è un onere obbligatorio per tutti i proprietari di veicoli in Italia. Negli ultimi anni il costo medio di questa polizza ha mostrato oscillazioni significative: dopo un lungo periodo di diminuzione, i premi hanno ripreso a salire a partire dal 2022, in un contesto di inflazione generale e aumento dei costi di sinistri. Questo articolo analizza il **premio medio annuo RC Auto in Italia**, le sue variazioni recenti (con dati aggiornati almeno fino al 2024) e lo **confronta con i costi medi** di analoghe coperture negli altri principali Paesi europei (Francia, Regno Unito, Germania, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, Svezia, Polonia, ecc.). Vengono esaminati i **principali fattori** che influenzano l'aumento dei premi – come inflazione, costo dei sinistri, evoluzione tecnologica dei veicoli e frodi assicurative – e presentata un'**analisi storica** (con riferimento a dicembre 2012) per evidenziare la dinamica di lungo periodo. In conclusione, si valutano l'**impatto sui cittadini** e le possibili **implicazioni politiche o regolatorie**. Le fonti citate includono dati ufficiali di IVASS, ANIA, Commissione Europea ed enti di settore, con grafici e tabelle esplicative.

Il mercato dell'assicurazione RC Auto in Italia si è storicamente distinto per l'elevato livello medio dei premi rispetto alla media europea, fenomeno alimentato da una combinazione di alta sinistrosità, presenza diffusa di frodi assicurative e costi di risarcimento superiori alla media. A partire dalla seconda metà degli anni 2000, una serie di interventi normativi, tra cui il Decreto Bersani (2007) e successive riforme antifrode, insieme alla crescente penetrazione della telematica assicurativa, hanno favorito una progressiva contrazione dei premi. Questo periodo di riduzione, che si è esteso indicativamente dal 2012 al 2021, è stato caratterizzato da un calo continuo del premio medio annuo, che ha visto una diminuzione di oltre il 30%, passando da oltre 500 euro a circa 360 euro.

Tuttavia, a partire dal 2022, si registra un'inversione di tendenza dovuta a molteplici fattori concomitanti: l'aumento dell'inflazione generale, l'incremento dei costi dei pezzi di ricambio e della manodopera, la rivalutazione degli indennizzi per danni alla persona e la complessità crescente delle riparazioni dei veicoli dotati di nuove tecnologie. Tale fase di incremento, pur non riportando i livelli ai picchi del passato, sta progressivamente erodendo i benefici della fase deflattiva precedente. Alla luce di questa dinamica, appare cruciale analizzare l'entità delle variazioni in corso, comprenderne le ragioni strutturali e valutare il posizionamento dell'Italia rispetto ai principali mercati europei.

Andamento del premio medio RC Auto in Italia (trend recente e storico)

Il costo medio annuale della polizza RC Auto in Italia ha subito notevoli variazioni nell'ultimo decennio. Nel 2012 i premi medi erano a livelli molto elevati, **superando i 500 € annui per polizza** in media. Negli anni successivi, si è registrato un calo costante: secondo i dati ANIA, da **settembre 2012 a settembre 2022 il premio medio (ante imposte) è sceso da 448 € a 311 € (-31%)**, risultato di una progressiva diminuzione dovuta a varie riforme e a una riduzione della sinistrosità. Il punto di minimo è stato toccato attorno al 2020-2021, quando – complice anche la riduzione del traffico durante la pandemia – il premio medio annuo pagato dai consumatori in Italia si aggirava sui **360 €** (valore medio 2021).

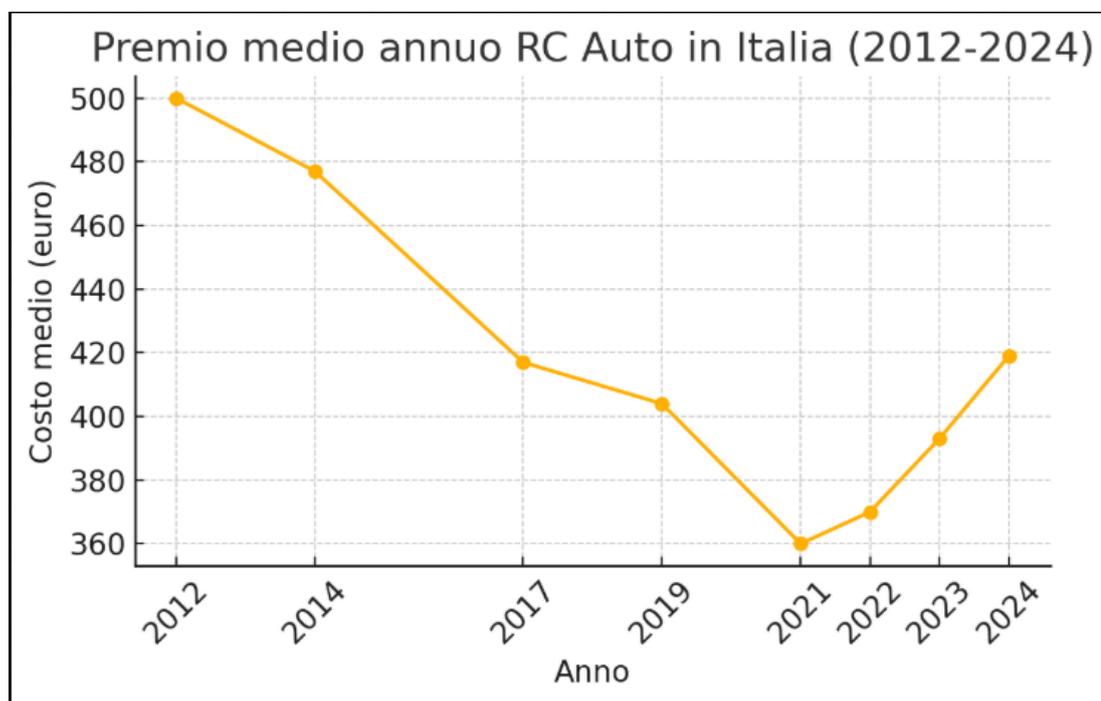


Figura 1: Andamento storico del premio medio RC Auto in Italia (costo medio annuo pagato, in euro). Dal 2012 (oltre 500 €) vi è stata una marcata diminuzione fino al 2020-2021 (~360 €), seguita da un nuovo aumento fino a oltre 400 € nel 2024

A partire dal 2022 si rileva un'inversione di tendenza: i **premi medi hanno ripreso a salire**. Secondo l'ANIA, il premio medio RC Auto (ante imposte) è passato da **311 € a fine 2022 a 344 € a fine 2024 (+11%)**. Considerando il prezzo pagato dagli assicurati comprensivo di tasse, si è passati da circa **404 € nel 2019 (pre-pandemia) a 419 € a fine 2024**. In particolare, **nell'anno 2024 il premio medio è aumentato del +5,9%** rispetto al 2023, attestandosi a circa **374 € annui per polizza** (dato medio, +18 € sul 2023). Nonostante questi rincari recenti, **il premio medio odierno resta inferiore di circa 120 € (-25%) rispetto a quello di fine 2012**. La

Figura 1 illustra l'evoluzione storica: dopo il picco di oltre 500 € del 2012, il costo medio calò fino a ~360 € nel 2021, per poi risalire sopra 400 € nel 2024. IVASS conferma che a **dicembre 2024 il prezzo medio (419 €) ha superato i livelli pre-pandemia, pur rimanendo del 12% inferiore ai valori del 2014**. Il lungo periodo 2012-2024 evidenzia dunque una **dinamica a "U"**: prima un forte ribasso (effetto di misure antifrode, maggior concorrenza e calo dei sinistri), poi un nuovo aumento legato al rialzo dei costi.

Confronto con i costi RC Auto in Europa

Storicamente, l'Italia è stata **tra i Paesi con i premi RC Auto più elevati in Europa**, se confrontata con le principali economie UE. Tuttavia, il divario si è ridotto sensibilmente nell'ultimo decennio. In media, **nel periodo 2008-2012 assicurare un'auto in Italia costava circa 213 € in più rispetto a Germania, Francia, Spagna e Regno Unito**; tale differenza è scesa a **138 € nel 2015** e ulteriormente a **40 € a fine 2022**. Nello specifico, *nel 2022* in Italia si registrava un premio medio netto di 286 € contro una media di 226 € negli altri principali Paesi, con un differenziale di 60 € (un terzo del gap di 195 € rilevato dieci anni prima). Solo il Regno Unito presentava allora un costo medio superiore a quello italiano

Nel *biennio 2022-2023* questa tendenza è proseguita: i premi sono aumentati un po' ovunque in Europa, ma in misura diversa da Paese a Paese. **Il Regno Unito e la Francia risultano oggi tra i mercati più costosi**, complice un forte rincaro recente nel caso britannico. Nel 2023, infatti, i premi medi UK sono schizzati a circa **634-640 € annui** (aumento annuo di oltre il +30%), avvicinando il costo medio britannico a **~£995 (circa 1.100 €)** per polizza secondo l'ultima rilevazione WTW. Anche in **Francia** i costi medi stimati si aggirano sui **630 € annui**, considerando che molti automobilisti francesi optano per coperture più estese (polizze "tous risques") oltre alla sola responsabilità civile.

In **Italia** il premio medio pagato nel 2023-2024 (**~390-400 €**) si colloca su livelli **intermedi**: più alto che in Germania e Spagna, ma inferiore a Francia, UK e simile alla Svezia. In **Germania** il costo medio annuo è stimato attorno ai **300 €**, mentre in **Spagna** intorno ai **370 €**. **Svezia e Italia** sono quasi allineate (circa **390-400 €**). Nei **Paesi Bassi** e in **Belgio** i premi medi si attestano anch'essi su valori medio-alti: il mercato **olandese** ha conosciuto forti rincari (+15% dal 2016 al 2022), avvicinandosi ai livelli dei Paesi dell'Europa occidentale più costosi, mentre in **Belgio** i prezzi sono rimasti più stabili (-2,9% dal 2016 al 2022), collocandosi su un livello intermedio (all'incirca paragonabile al caso tedesco). **Francia e Regno Unito** risultano quindi oggi i paesi con i premi medi più elevati, mentre **Germania e Spagna** godono di costi più contenuti. **Polonia, Ungheria e Grecia**, infine, rappresenta-

no i casi di **RC Auto meno costosa in Europa**: in questi Paesi dell'Est e Sud Europa il costo medio annuo della polizza base è spesso inferiore a **150 €** (circa **120 € in Polonia, 134 € in Ungheria, 145 € in Grecia** secondo l'indagine Federcarrozziere), grazie a una sinistrosità più bassa, minori costi di riparazione e coperture in genere limitate al minimo obbligatorio¹.

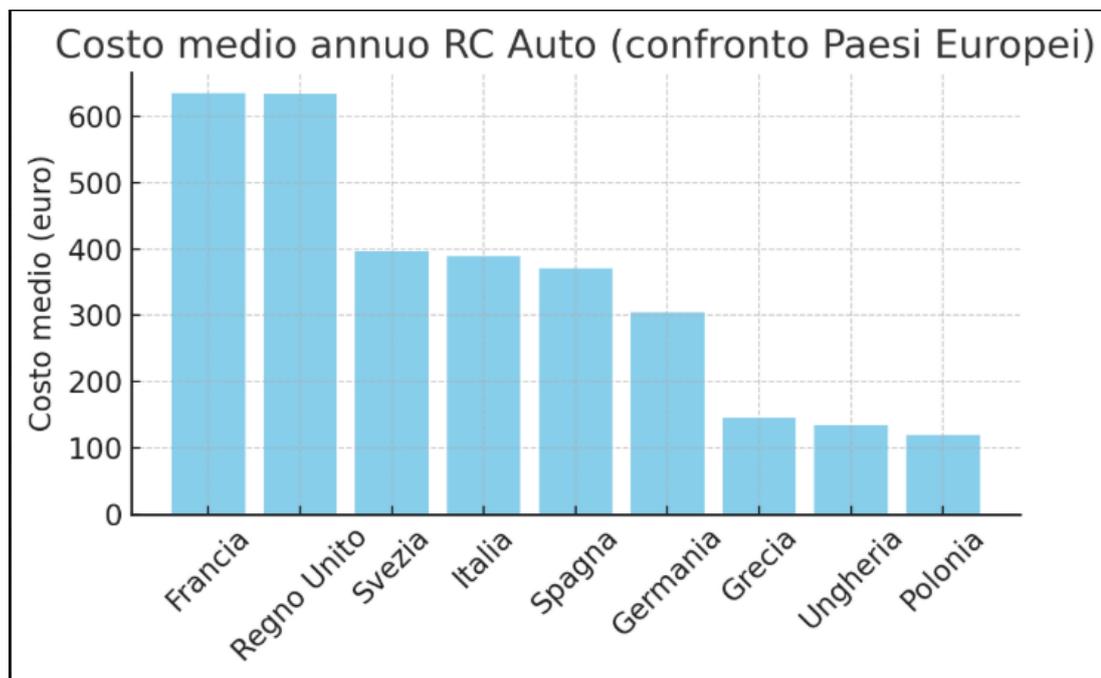


Figura 2: Confronto indicativo del costo medio annuo della polizza RC Auto obbligatoria in vari Paesi europei (in euro, dati 2023). Italia (~390 €) si colloca su un livello intermedio: più caro di Germania e Spagna, ma più economico rispetto a Francia e Regno Unito. I Paesi dell'Est Europa mostrano premi molto più bassi (Polonia, Ungheria ~120-150 €). N.B.: differenze dovute anche a diverse tipologie di copertura prevalenti nei vari Paesi.

Fattori che influenzano l'aumento dei premi RC Auto

Diversi fattori concorrono a determinare l'andamento dei premi RC Auto in Italia e altrove. Negli ultimi tempi, il **ritorno dell'inflazione** e l'aumento generalizzato dei costi hanno inciso in modo sostanziale. Di seguito i principali elementi che spingono al rialzo i premi assicurativi:

¹ Va evidenziato che il confronto internazionale dei premi RC Auto deve tenere conto di differenze nei sistemi assicurativi. I costi medi citati per ciascun Paese sono al **netto degli oneri fiscali** e riferiti alla copertura obbligatoria di responsabilità civile. In alcuni mercati (come Regno Unito, Francia, Svezia) è frequente la sottoscrizione di polizze più estese (es. *comprehensive* o *kasko*) e ciò innalza il premio medio pagato dagli assicurati. Al netto di queste differenze, i dati confermano che l'Italia – pur restando tra i Paesi più costosi – **ha chiuso gran parte dello storico divario** rispetto agli altri grandi Paesi UE.

-
- **Inflazione e costo dei risarcimenti:** Dall'inizio del 2022 si è registrato un forte incremento del costo della vita e, di conseguenza, del costo dei sinistri. In Italia, tra il 2022 e il 2024 l'inflazione ha fatto salire il costo dei beni del **+15,4%**, con rincari specifici del **+14,2% per i pezzi di ricambio** e oltre **+16% per i risarcimenti per danni fisici** (lesioni). Questo significa che riparare un'auto dopo un incidente o compensare un danno a persone è diventato significativamente più caro per le compagnie. Di riflesso, a parità di condizioni, il **“fabbisogno tariffario”** è aumentato. Tuttavia, va notato che finora le imprese assicurative hanno trasferito solo in parte tali aumenti sui clienti: ad esempio, a fronte di quei rincari dei costi >15%, **il premio medio RC Auto in Italia è cresciuto “solo” dell'+11,4%** nello stesso periodo. ANIA sottolinea che le tariffe hanno un ritardo di adeguamento e **non hanno ancora incluso per intero l'aumento del costo dei sinistri**, in parte perché le compagnie hanno assorbito temporaneamente i rincari e in parte per la necessità di basare le tariffe su dati storici. Questo scenario lascia prevedere ulteriori pressioni al rialzo sui prezzi, qualora l'inflazione permanga elevata.
 - **Frequenza degli incidenti stradali:** Dopo il calo anomalo del 2020 (lockdown) e 2021, la **frequenza dei sinistri** è tornata ai livelli pre-pandemia. Più incidenti significano più risarcimenti da pagare e dunque premi tendenzialmente più alti. Nel 2022-2023, con la ripresa della mobilità, si è osservato un incremento della sinistrosità, come evidenza ad esempio Federcarrozzi. Interessante, alcuni dati recenti indicano anche un miglioramento della sicurezza (riduzione di vittime e feriti rispetto al pre-pandemia), ma ciò non è bastato a compensare gli altri fattori di aumento dei costi.
 - **Evoluzione tecnologica dei veicoli e costo delle riparazioni:** Le automobili moderne sono dotate di componenti sempre più sofisticati (sensori, elettronica avanzata, sistemi ADAS). Se da un lato queste tecnologie possono contribuire a ridurre il numero di incidenti nel lungo periodo, dall'altro **rendono le riparazioni molto più costose** quando un sinistro si verifica. Ad esempio, la rottura di un paraurti con sensori di parcheggio o radar comporta costi ben superiori rispetto a un paraurti tradizionale. Inoltre, la recente **carezza di microchip e ritardi nelle forniture** hanno allungato i tempi di riparazione, aumentando i costi di fermo tecnico e veicolo sostitutivo per le compagnie. Nel Regno Unito, l'associazione degli assicuratori (ABI) ha segnalato nel 2023 aumenti record del **+31% nei costi di riparazione veicoli** e del **+35% nei costi di auto sostitutiva**. Tali dinamiche si riflettono sui premi in tutta Europa. In sintesi, **auto più sicure ma più complesse** implicano sinistri meno frequenti ma mediamente **più onerosi**, spingendo verso l'alto il prezzo dell'RC Auto.
 - **Frodi assicurative e comportamenti fraudolenti:** Un fattore cruciale, in particolare per il caso italiano, è l'incidenza delle **frodi RC Auto**. L'Italia ha storicamente registrato tassi elevati di sinistri falsi o gonfiati (es. falsi colpi di frusta, incidenti simulati, richieste di risarcimento artificiose), concentrati

in alcune aree del Paese. Queste pratiche hanno contribuito in passato a far lievitare i premi, soprattutto in regioni come Campania e Puglia. A partire dal 2012 sono state introdotte norme e controlli più stringenti (ad esempio, l'obbligo di riscontri medici oggettivi per lesioni lievi introdotto dal D.L. 1/2012 convertito in L.27/2012), che hanno contribuito a ridurre le frodi e la cosiddetta “**sinistrosità pretestuosa**”. Anche la diffusione delle **scatole nere (black box) telematiche**, molto incentivata in Italia, ha fornito uno strumento anti-frode e di monitoraggio che ha aiutato ad abbassare i premi nelle aree a rischio. Nonostante i progressi, il fenomeno delle frodi non è scomparso e continua a influire sui costi: le compagnie incorporano nei premi una “componente rischio” più alta nelle zone dove la probabilità di frode è maggiore. Ciò spiega in parte perché a Napoli o Caserta si paghi ancora molto di più che ad Aosta o Trento (divario di prezzo che comunque si è ridotto di oltre il -40% rispetto al 2014).

In aggiunta a quanto sopra, vi sono altri elementi come la **tassazione** e il quadro regolamentare che incidono sui prezzi (aspetti discussi nelle sezioni seguenti). Va anche ricordato che l'andamento dei premi risente di **dinamiche concorrenziali** del mercato: ad esempio, negli anni 2013-2019 la forte competizione tra compagnie e l'ingresso di nuovi operatori diretti ha contribuito a una discesa delle tariffe. Viceversa, in fasi di forte aumento dei costi tecnici (come l'attuale), si osserva un rialzo generalizzato delle tariffe in tutto il settore (tutti i principali assicuratori hanno ritoccolato i prezzi al rialzo nel 2023-2024). Un dato europeo: **nel 2023 i premi RC Auto sono aumentati in quasi tutti i Paesi UE, spesso a due cifre** su base annua (in Norvegia, UK e Finlandia anche +25/30%), a fronte di margini tecnici che nel 2022 sono risultati negativi in molti mercati.

Composizione dei costi dell'assicurazione RC Auto

Per comprendere l'origine del costo della polizza RC Auto, è utile esaminare come è composto il premio medio pagato dal consumatore. In generale, il premio versato **si suddivide in tre macro-voci**: i risarcimenti dei sinistri, le spese di gestione dell'assicuratore e le imposte. L'eventuale utile dell'impresa (o perdita) è dato da ciò che rimane dopo aver pagato sinistri, spese e tasse. Nel caso italiano, storicamente **la quota maggiore del premio è assorbita dai risarcimenti**: ad esempio, per i contratti auto del 2017, **circa il 65% del premio medio era destinato a coprire i sinistri** (il cosiddetto *premio puro*, pari a ~271 € su 417 €). Un'ulteriore fetta rilevante va alle **spese di gestione e acquisizione** (costi amministrativi, provvigioni agli intermediari, etc.), che rappresentavano circa il 17% del premio (72 € su 417 €). Infine, **una componente significativa è costituita dalle imposte e oneri parafiscali**, che in Italia sono particolarmente gravosi: sul ramo RC Auto si applica un'**aliquota**

fiscale complessiva attorno al 25% (imposta sulle assicurazioni e contributo al SSN) – una delle più alte d'Europa. Ciò significa che circa **1/4 del premio pagato va allo Stato** sotto forma di tasse. Nel 2012 il carico fiscale sull'RC Auto italiana era pari al 25,5%, a fronte di aliquote molto più basse in paesi come Regno Unito (6%), Spagna (6-8%) o Francia (9%).

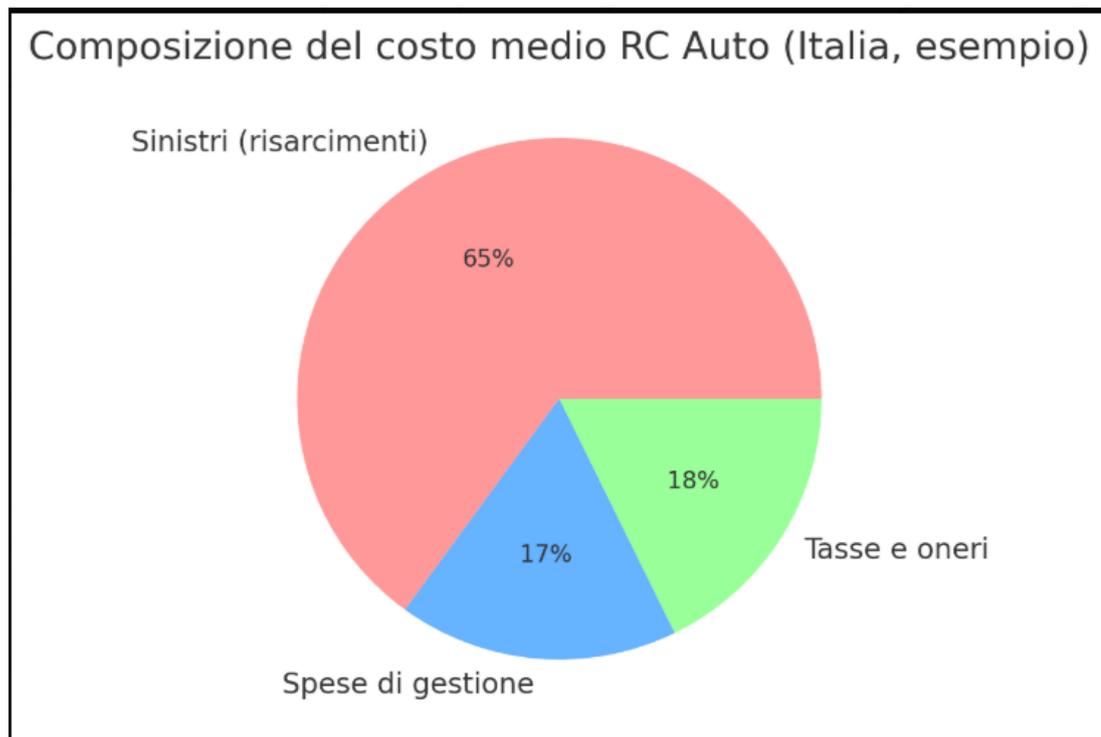


Figura 3: Esempio di composizione percentuale del premio medio RC Auto in Italia. Gran parte del premio pagato viene utilizzato per i risarcimenti dei sinistri (circa 65%), una quota consistente copre spese e costi di gestione delle compagnie (~15-20%) e il restante va in tasse e oneri fiscali (~15-20%). Il margine di profitto tecnico per le imprese risulta spesso esiguo o nullo (nel 2022 il margine medio per polizza è stato addirittura negativo, -22,8 €).

In anni recenti i **margini tecnici** delle compagnie nel ramo RC Auto si sono molto ridotti. Nel 2022, ad esempio, **tutti i principali mercati assicurativi europei hanno registrato margini per polizza negativi**. In Italia, il **margine tecnico medio nel 2022 è stato di -22,8 € per polizza**, il che indica che i premi raccolti (al netto di tasse) non coprivano integralmente la somma dei risarcimenti e delle spese. Solo il Regno Unito ha mostrato un risultato peggiore, a causa dell'impennata dei sinistri in quell'anno. Questa situazione, non sostenibile a lungo, spiega perché nel 2023-2024 le compagnie abbiano aumentato le tariffe: per riportare il conto tecnico in pareggio.

Da evidenziare infine l'impatto delle **differenze fiscali regionali**: in Italia l'imposta RC Auto è composta da una quota base nazionale (12,5% del premio netto) e da un'addizionale provinciale modulabile fino a +4%. Molte province applicano l'aliquota massima (16%), portando l'imposizione totale (incluso il 10,5% al SSN) a

oltre il 26% sul premio puro. Ciò significa che, a parità di condizioni, un assicurato in una provincia “cara” paga decine di euro in più solo di tasse rispetto a un assicurato di una provincia con aliquota inferiore. Questo aspetto contribuisce alla disparità territoriale dei premi in Italia.

Impatto per i cittadini e possibili implicazioni politiche

Il costo dell'assicurazione RC Auto incide significativamente sul budget delle famiglie italiane, essendo una spesa obbligatoria per poter circolare con un veicolo. Secondo un recente rapporto, a **novembre 2024 il premio medio ha raggiunto 416 €**, in aumento rispetto ai 364 € del 2021. Ciò rappresenta un aggravio di oltre 50 € in due anni per ogni automobilista. Per molti cittadini, specialmente nelle regioni con tariffe elevate, il premio assicurativo costituisce una “**tassa**” sulla mobilità privata non trascurabile. In province come Napoli, il premio medio supera attualmente i **550-560 € annui**, e può avvicinarsi o superare i 1.000 € per profili di rischio più elevato (es. neopatentati). Queste cifre rappresentano un onere rilevante, che in alcuni casi può portare gli utenti a scelte rischiose come **circolare senza assicurazione** – fenomeno purtroppo presente, con stime di oltre 2-3 milioni di veicoli non assicurati in Italia negli scorsi anni.

Dal punto di vista politico e regolatorio, il tema dell'RC Auto è da tempo oggetto di attenzione. **Ridurre il costo delle polizze** è stato spesso un argomento di dibattito, soprattutto in relazione al divario Nord-Sud. Negli scorsi anni si è discusso di misure come la **tariffa unica nazionale** o sconti obbligatori per gli assicurati virtuosi delle aree ad alto rischio, al fine di attenuare le differenze territoriali. Ad oggi non esiste una tariffa unificata per legge – i premi restano determinati dal mercato in base al rischio – ma l'IVASS e il legislatore sono intervenuti con altre leve: ad esempio, promuovendo l'utilizzo di **dispositivi telematici (scatola nera)** con sconti dedicati (obbligatori per le compagnie che li adottano, ai sensi del D.L. 32/2018), e introducendo normative antifrode più stringenti. Tali azioni hanno contribuito a ridurre il gap dei prezzi tra Napoli e Aosta del -41,5% dal 2014, pur senza annullarlo.

Le associazioni dei consumatori invocano ulteriori interventi. **Assoutenti**, ad esempio, ha criticato i rincari recenti definendoli “*immotivati e scollegati dall'andamento dei costi effettivi*”, e ha chiesto una **riforma strutturale** del settore RC Auto. L'IVASS, dal canto suo, monitora l'andamento dei prezzi tramite l'indagine trimestrale IPER e può formulare segnalazioni al Governo se riscontra disfunzioni del mercato. Finora il regolatore ha evidenziato come gli aumenti siano giustificati dai maggiori costi, ma anche come sia fondamentale mantenere alta la **concorrenza**

tra compagnie per offrire tariffe eque. Una delle implicazioni politiche possibili è il **rafforzamento delle misure antifrode** a livello nazionale: ulteriori investimenti in banche dati sinistri, incrocio di informazioni (come l'archivio integrato ANIA-IVASS) e cooperazione con le forze dell'ordine per smantellare le organizzazioni responsabili di truffe assicurative.

Un altro ambito di possibile intervento riguarda la **trasparenza tariffaria e la facilità di cambio compagnia**. L'abolizione del tacito rinnovo nel 2013 ha favorito la mobilità degli assicurati; proposte per comparatori pubblici o obblighi informativi aggiuntivi potrebbero incrementare ulteriormente la concorrenza. Inoltre, c'è attesa per gli effetti delle **direttive europee** (come la recente revisione della Direttiva Auto Insurance – MID) che mirano ad armonizzare alcuni aspetti, ad esempio stabilendo massimali minimi più elevati e scambi informativi tra stati membri, ma che potrebbero anche incidere sui costi a lungo termine.

Il costo dell'assicurazione RC Auto in Italia, concludendo, resta un tema delicato in cui si intrecciano **esigenze di tutela dei consumatori** e **sostenibilità tecnica per le imprese**. Dopo anni di ribassi, i rincari attuali preoccupano gli automobilisti e hanno effetti sul costo di utilizzo dei veicoli. Il monitoraggio costante da parte delle autorità (IVASS, Antitrust) e **politiche mirate di contenimento dei costi** (lotta alle frodi, incentivi alla sicurezza stradale per ridurre i sinistri, riduzione del carico fiscale assicurativo) saranno cruciali per evitare che i premi diventino eccessivamente onerosi per i cittadini. Allo stesso tempo, il raffronto europeo mostra come i progressi fatti abbiano portato l'Italia in linea con gli standard comunitari, pur evidenziando margini di miglioramento – specialmente sul versante dell'**efficienza del sistema risarcitorio** e del **contenimento delle spese improprie**. Le prossime mosse, sia dal fronte delle compagnie sia da quello del legislatore, determineranno se il “caro assicurazione” resterà sotto controllo o tornerà ad essere uno dei primati negativi italiani in Europa.

Bibliografia

1. **ANIA – Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici.** (2023). *Trends RCA – Andamento del premio medio per la responsabilità civile auto in Italia*. Roma: ANIA. Recuperato da <https://www.ania.it>
2. **ANIA – Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici.** (2024). *Assemblea Annuale 2024 – Relazione del Presidente*. Roma: ANIA. Recuperato da <https://www.ania.it>
3. **Autorità di Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS).** (2023). *Bollettino Statistico – L'indagine IPER sui prezzi effettivi per la garanzia RC Auto – Anno 2023*. Roma: IVASS. Recuperato da <https://www.ivass.it>
4. **Autorità di Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS).** (2022). *Relazione sull'attività svolta nell'anno 2022*. Roma: IVASS. Recuperato da <https://www.>

ivass.it

5. **Baker, T., & Swedloff, R. (2010).** Regulation by Liability Insurance: From Auto to Lawyers' Professional Liability. *UCLA Law Review*, 60(6), 1412–1450.
6. **Coviello, D., & Persico, N. (2010).** Information Provision and Consumer Behavior: Evidence from a Natural Experiment in the Italian Car Insurance Market. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 1–27. <https://doi.org/10.1257/app.2.1.1>
7. **European Commission – Directorate General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union (DG FISMA).** (2022). *Motor Insurance Market in the EU: Trends and Developments*. Brussels: European Commission. Recuperato da <https://finance.ec.europa.eu>
8. **Federcarrozzi.** (2024). *Osservatorio Nazionale sui Costi dell'RC Auto – Edizione 2024*. Roma: Federcarrozzi. Recuperato da <https://www.federcarrozzi.it>
9. **International Association for Insurance Supervisors (IAIS).** (2021). *Global Insurance Market Report (GIMAR) – Special Edition on the Impact of Covid-19*. Basilea: IAIS. Recuperato da <https://www.iaisweb.org>
10. **Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** (2022). *Insurance Market Trends 2022*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ins_glance-2022-en
11. **Padula, M., & Rossi, M. (2011).** Insurance and Wealth Accumulation. *Journal of Risk and Insurance*, 78(2), 295–318. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6975.2010.01379.x>
12. **Pinna, A. M., & Resti, A. (2017).** Market competition and insurance prices: Evidence from the Italian motor liability insurance market. *European Journal of Finance*, 23(4), 355–376. <https://doi.org/10.1080/1351847X.2015.1074646>
13. **Saita, F., & Linciano, N. (2015).** Concorrenza e trasparenza nel mercato assicurativo RC Auto. In *Quaderni di Finanza CONSOB*, n. 80. Roma: CONSOB. Recuperato da <https://www.consob.it>
14. **Swiss Re Institute.** (2023). *World Insurance Sigma Report 2023: Inflation and Risk Pricing*. Zurich: Swiss Re. Recuperato da <https://www.swissre.com/institute>

VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE E VALORE PUBBLICO. UNA SPERIMENTAZIONE APPLICATA A REPARTI OSPEDALIERI

Adelaide Ippolito - Margherita Smarra - Marco Sorrentino

Abstract: Questo lavoro esplora il concetto di valore pubblico nel contesto della pubblica amministrazione italiana, con particolare riferimento alle recenti normative che ne rafforzano il ruolo. Viene evidenziata la complessità nella definizione e misurazione del valore pubblico, data la sua natura multidimensionale e il coinvolgimento di diverse aspettative degli attori. Il lavoro si propone di presentare uno strumento, il Nomogramma di Barber, utilizzato dall'ASL di Caserta per misurare il valore creato nei reparti di degenza. Dopo un'analisi teorica del concetto, il lavoro illustra i risultati della sperimentazione del Nomogramma in quattro reparti di Chirurgia Generale dell'ASL di Caserta, fornendo conclusioni e indicazioni per future ricerche, evidenziando l'importanza di sistemi di misurazione delle performance efficaci nelle organizzazioni sanitarie pubbliche, nonostante le sfide legate alla complessità ambientale e al ruolo delle risorse umane, in particolare del middle management.

This paper explores the concept of public value within the context of Italian public administration, with particular reference to recent regulations that strengthen its role, such as Legislative Decree 80/2021 linked to the PNRR. The complexity in defining and measuring public value is highlighted, given its multidimensional nature and the involvement of various stakeholders' expectations. The work aims to present a tool, the Barber Nomogram, used by the Caserta Local Health Authority (ASL) to measure the value created in inpatient departments. After a theoretical analysis of the concept, the paper illustrates the results of the Nomogram's experimentation in four General Surgery departments of the Caserta ASL, providing conclusions and indications for future research. The importance of effective performance measurement systems in public healthcare organizations is emphasized, despite the challenges related to environmental complexity and the role of human resources, particularly middle management.

Parole chiave: Performance, Creazione Valore, Nomogramma.

Keywords: Performance, Value Creation, Nomogram.

Sommario: 1. Introduzione 2. Il concetto di valore pubblico e le sue connessioni con le *performance*: un'analisi della principale bibliografia 3. La misurazione e valutazione del valore pubblico nelle organizzazioni sanitarie pubbliche 4. La metodologia adottata 5. I risultati della sperimentazione 6. Discussione sulla sperimentazione realizzata 7. Conclusioni

1. Introduzione

Il cambiamento avviato già da molti anni nella pubblica amministrazione italiana ha recentemente condotto ad un riconoscimento del ruolo importante del valore pubblico prodotto nei diversi contesti in cui operano le diverse organizzazioni pubbliche; in particolare, si fa riferimento al testo del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 136 del 9 giugno 2021), coordinato con la legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113, recante: Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia. Tale normativa prevede che le amministrazioni pubbliche definiscano in un'apposita sezione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione la programmazione del valore pubblico delle *performance* e dell'anticorruzione; nello specifico, le amministrazioni pubbliche devono descrivere, in coerenza con i documenti di programmazione economica e finanziaria, le strategie per la creazione di valore pubblico ed i relativi indicatori di impatto (Morigi 2022).

L'esigenza di conferire a tali disposizioni normative un connotato di concretezza, in modo da rendere effettivo il processo di cambiamento, evitando che la previsione del valore pubblico potesse sostanzarsi in un ulteriore adempimento burocratico tipico della pubblica amministrazione italiana, ha condotto il legislatore a sottolineare che l'implementazione della norma non si deve sostanziare con pure indicazioni di carattere astratto. Nel concreto le amministrazioni pubbliche devono specificare la tipologia di valore pubblico che vogliono realizzare, individuare la strategia in grado di favorire tale creazione di valore, i soggetti a cui è rivolta la creazione di valore pubblico, i tempi di raggiungimento della strategia finalizzata alla creazione di valore e le modalità di misurazione del valore pubblico.

Risulta, quindi, chiara la volontà del legislatore di promuovere concretamente il processo di aziendalizzazione del settore pubblico italiano, continuando sulla strada della semplificazione amministrativa e del miglioramento dei servizi avviata

da anni. Occorre, tuttavia, precisare che la definizione di valore pubblico è di per sé complessa, anche perché coinvolge le aspettative di diversi attori ⁽¹⁾, per cui risulta difficile misurare e comunicare all'esterno la creazione di valore pubblico realizzato in un dato periodo di tempo, anche per la sua natura di interesse diffuso che impatta su tutta la collettività e non su un gruppo specifico di individui.

Sulla base di tali premesse, il paper si pone l'obiettivo di presentare uno strumento utilizzato dall'Azienda Sanitaria Locale (ASL) di Caserta, finalizzato a evidenziare e misurare gli aspetti collegati alla creazione di valore dei reparti di degenza considerati significativi dalla Direzione Strategica dell'ASL. Lo strumento, in particolare, è il Nomogramma di Barber che consente un'analisi congiunta di quattro indicatori critici delle UU.OO. di degenza. Per cui, dopo un'analisi teorica del concetto di valore pubblico, il lavoro è stato sviluppato presentando il risultato della sperimentazione condotta in quattro reparti di Chirurgia Generale dell'ASL di Caserta dell'applicazione del Nomogramma di Barber. Infine, il paper presenta delle conclusioni ed indicazioni per future ricerche.

2. Il concetto di valore pubblico e le sue connessioni con le performance: un'analisi della principale bibliografia

A differenza del profitto, quale indicatore segnaletico del valore creato nel settore privato, la definizione di valore pubblico è molto più complessa e coinvolge, inoltre, le aspettative di diversi attori. Moore (2014) ha affermato come nel settore pubblico il concetto di valore dovrebbe dare luogo a valutazioni da parte dei cittadini non solo ancorate ad analisi utilitaristiche sul benessere individuale o collettivo, ma anche deontologiche. Al riguardo, Marcon (2014) definisce l'ambito di interesse del *value management* con il termine di *citizen-centric*, sottolineando come l'approccio proprio del *Public Value Management* sia non semplicemente finalizzato alla misurazione delle *performance*, ma <<a broader way of conceiving performance>> (p. 333). Il valore pubblico è, quindi, per sua natura multidimensionale ed il suo concetto cambia in relazione al contesto a cui viene applicato, ma è anche dinamico, mutando e progredendo con l'evoluzione delle aspettative nel tempo (Speckbacher 2006; Bracci et al. 2014). Inoltre, la complessità e poliedricità del valore pubblico non viene meno se il servizio pubblico è erogato da un soggetto privato, come nel caso delle *partnership* tra soggetti pubblici e privati, oppure, come

¹ «Public value is more than a summation of the individual preferences of the users or producers of public services. The judgment of what is public value is collectively built through deliberation involving elected and appointed government officials and key stakeholders.» (Stoker 2006: 42).

nel caso delle concessioni, poiché non è strettamente legato alla natura pubblica dell'organizzazione che eroga il servizio, ma bensì al fatto che il bene e/o servizio è consumato in maniera collettiva (Alford e Hughes 2008).

Il concetto di valore pubblico è, quindi, di per sé difficile da definire, a tale riguardo, occorre considerare i concetti di valore pubblico proposto e quello di valore pubblico riconosciuto analizzati da Catturi (2003) e Monfardini et al. (2012). In particolare, il valore pubblico proposto trova la sua evidenza nella contabilità dell'organizzazione pubblica, in relazione ai costi dei processi di produzione del servizio considerato. Nello specifico, il valore pubblico proposto «è **definibile come la combinazione delle utilità incorporate nei beni e nei servizi realizzati in un dato periodo ed è quindi sintesi della quantità e della qualità degli output prodotti per essere ceduti**» (Monfardini et al. 2012: 7). La sua misura dipende, quindi, dall'efficienza con cui si realizzano i processi (Ippolito 2005) di produzione e dall'esistenza di un sistema di contabilità economica analitica, in grado di misurare correttamente l'assorbimento di risorse collegato ai processi di produzione del servizio considerato. Il ruolo importante della contabilità nella misurazione del valore pubblico creato chiama in causa, a sua volta, quello degli studiosi di contabilità nella definizione del concetto stesso di valore pubblico, oltre che nell'analisi delle modalità della sua creazione e misurazione (Bracci et al. 2019; Steccolini 2019).

Come evidenziato da Monfardini et al. (2012), in condizioni ottimali di efficienza delle combinazioni produttive, la misura del valore proposto dovrebbe tendere a ridursi a parità di *output* realizzati e proposti. Il concetto di valore pubblico riconosciuto, invece, è strettamente collegato alla soddisfazione dei bisogni dei soggetti che utilizzano il servizio e, quindi, all'efficacia delle combinazioni produttive adottate, <<un bene o un servizio vale non solo poiché incorpora delle utilità, ma perché qualcuno lo richiede e utilizzandolo soddisfa, con diverso grado d'intensità, un proprio bisogno>> (Monfardini et al. 2012: 7). Così come enunciato, il concetto di valore pubblico riconosciuto è di facile applicazione nelle condizioni di libero mercato e concorrenza, per cui l'utilizzatore è libero di operare la sua scelta e di definire un valore che è disponibile a pagare per le utilità ricevute. Tale ragionamento, invece, presenta delle evidenti difficoltà nel settore pubblico, anche in ragione del fatto che nei contesti pubblici alcuni servizi/utilità sono erogati indipendentemente dalla richiesta di un soggetto e della sua partecipazione al costo attraverso i prelievi fiscali (Nicoliello e Tracchia 2014), come nel caso dei beni pubblici essenziali, ad esempio, la sanità e la giustizia. Di conseguenza, il concetto di valore riconosciuto è di difficile definizione, poiché coinvolge *performance* non semplici da misurare, come l'utilità collettiva, le esternalità, etc., che spesso hanno impatti che caratterizzano orizzonti temporali molto lunghi.

Il valore pubblico costituisce, quindi, un'entità difficile da misurare, ma l'esigenza della sua misurazione permane, anche perché altrimenti non avrebbe senso

sviluppare strategie finalizzate al suo miglioramento od a garantire l'*accountability* (Ippolito, 2022). Si pone, quindi, l'esigenza di realizzare uno sforzo per definire delle misure concrete ⁽²⁾ del valore pubblico, anche se di natura *proxy*, ⁽³⁾ ugualmente per evidenziare situazioni e cause in cui, invece, si verifica una distruzione del valore (Esposito e Ricci 2015). Moore (2007) è stato uno dei primi autori che ha analizzato i sistemi di misurazione del valore pubblico, al riguardo, tale autore propone due differenti approcci per misurare il valore pubblico, la prospettiva della valutazione del programma/costo-beneficio e la prospettiva economico-aziendale. Mentre il primo approccio è tipico delle analisi sviluppate per i programmi pubblici le cui *performance* sono difficili da valutare nell'aspetto monetario, come accade nel caso delle esternalità positive e negative ⁽⁴⁾ generate dai programmi pubblici o delle analisi focalizzate sulla disponibilità a pagare degli individui per determinate utilità derivanti da un servizio pubblico, il secondo approccio adotta i tradizionali sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*, così come sviluppati nelle aziende private. Risulta ovvio che l'approccio economico-aziendale nella misurazione del valore pubblico è quello preferibile rispetto a quello della valutazione del programma/costo-beneficio e, forse, anche più attendibile, tuttavia, esso pone l'accento sul livello di maturità degli strumenti di contabilità dell'organizzazione pubblica (Spano 2014), ossia sulla capacità di tali strumenti di fornire una misura attendibile del valore creato.

L'analisi del concetto di valore pubblico chiama in causa quello correlato alle *performance*, poiché, se è pur vero che il concetto di valore rientra nell'ambito delle *performance* intese in senso ampio, per molto tempo le *performance* sono state considerate solo in senso ristretto, in termini economico-finanziari, motivo per cui i sistemi di monitoraggio delle *performance* sono ambiti di ricerca che per molto tempo non hanno ricevuto un'adeguata considerazione, sia a livello accademico che pratico (Ippolito 2022). In particolare, per molto tempo la visione delle *performance* si è focalizzata principalmente sulla capacità di un'organizzazione di sfruttare efficacemente le risorse disponibili per conseguire beni e servizi coerenti con gli obiettivi prefissati dal management, nonché con le esigenze ed aspettative dei clienti, ponendo l'enfasi sulle caratteristiche di produttività e flessibilità dell'organizzazione stessa (Georgopoulos e Tannenbaum 1957), che davano luogo a sistemi di misurazione efficienti delle *performance* (Cuccurullo et al. 2016).

² «The use of performance measures forces us to be much more concrete and explicit about the nature of the public value we are trying to create on behalf of our authorisers. If we cannot make it concrete, we cannot measure it.» (Moore 2007: 98).

³ Il concetto di *proxy* fa riferimento a misure di indicatori utilizzate in sostituzione di indicatori che non possono essere misurati.

⁴ Si fa riferimento con le esternalità positive e negative agli effetti indiretti generati da un investimento sul benessere di soggetti differenti da quelli oggetto dell'investimento, tali effetti sono spesso di difficile monetizzazione.

La misurazione e valutazione delle *performance* al giorno d'oggi assume sempre più una connotazione multidimensionale, in grado di cogliere anche gli impatti sociali delle organizzazioni economiche, ma soprattutto, come evidenziato da Davenport et al. (2010), assume finalità in grado di superare il ruolo di mero controllo, per divenire strumento di apprendimento organizzativo a livello diffuso, in modo da guidare i comportamenti di tutti coloro che operano nell'azienda, diventando un essenziale strumento per i processi decisionali. Tuttavia, la gestione delle *performance*, nella sua accezione ristretta focalizzata sugli aspetti economico-finanziario, realizza con il valore un processo di coevoluzione, in cui la misurazione e valutazione delle *performance* costituiscono uno strumento efficace, in grado di legare tra loro le scelte decisionali finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di valore pubblico. Infatti, le migliori condizioni di *performance* economico-finanziarie favoriscono l'erogazione di valore da parte di un'organizzazione pubblica, anche perché senza adeguate condizioni di efficienza ed efficacia nella gestione dei processi aziendali è molto difficile promuovere ed erogare valore pubblico e non, invece, distruggerlo.

3. La misurazione e valutazione del valore pubblico nelle organizzazioni sanitarie pubbliche

Il complesso delle pressioni interne ed esterne a cui sono sottoposte le organizzazioni sanitarie, soprattutto quelle pubbliche, crea una notevole complessità ambientale che richiede l'adozione di vari strumenti, tra cui efficaci sistemi di misurazione delle prestazioni per la gestione e il controllo (Purbey et al. 2007; Elg et al. 2013). Le organizzazioni sanitarie italiane presentano livelli di complessità ambientale decisamente elevati, dovuti alla costante tensione tra il quadro normativo e gli obiettivi nazionali e regionali che sono chiamate a raggiungere, ciò anche con l'avvio del processo di devoluzione che ha portato alla riforma del Titolo V della Costituzione italiana, per cui il numero delle funzioni precedentemente svolte dal governo centrale è stato ridotto e trasferito ai governi regionali. Secondo l'attuale configurazione strategica del Servizio Sanitario Pubblico in Italia, il governo regionale sviluppa una serie di interazioni insieme alle organizzazioni sanitarie pubbliche e queste, in misura maggiore o minore, influenzano i processi implementati dalle organizzazioni sanitarie nel territorio. Va sottolineato, inoltre, come ulteriore fonte di complessità, che in Italia il servizio sanitario nazionale è fortemente decentrato, è strutturato su base regionale e garantisce la copertura di servizi a tutti i cittadini e agli stranieri regolarmente soggiornanti. Le autorità centrali trasferiscono parte del gettito fiscale complessivo al servizio sanitario a finanziamento pubblico e definiscono il pacchetto sanitario (Livelli Essenziali Sanitari – qui richiamati con l'acronimo LEA), mantenendo un ruolo in termini di governo generale. Ciascuna Regione è responsabile dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi sanitari attraverso le

Aziende Sanitarie Locali, gli ospedali pubblici e privati accreditati.

La complessa situazione che caratterizza le organizzazioni sanitarie pubbliche evidenzia il ruolo chiave dei sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni, in generale, ed, in particolare, della misurazione e valutazione del valore pubblico creato. È pertanto auspicabile che le organizzazioni sanitarie pubbliche implementino un efficiente sistema di misurazione delle *performance*, in grado di fornire un monitoraggio in tempo reale del livello di raggiungimento degli obiettivi stabiliti, ma anche del valore pubblico creato (Simons 2005). Quanto affermato, tuttavia, pone l'esigenza di considerare come l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* sia molto difficile da garantire nelle organizzazioni complesse come quelle sanitarie, a causa del ruolo critico svolto dalle risorse umane. In particolare, il ruolo cruciale svolto dalle risorse umane coinvolte direttamente ed indirettamente dall'adozione di un sistema innovativo di *performance management* in un'organizzazione sanitaria richiede un'analisi molto attenta, poiché spesso è il livello di accettazione di tali sistemi da parte delle persone che lavorano nell'organizzazione a limitarne la piena attuazione; si fa, in particolare, riferimento al *middle management* delle organizzazioni sanitarie (Handayani et al. 2017). In particolare, il *middle management* nelle organizzazioni sanitarie ricomprende tutte le diverse figure professionali che lavorano generalmente come capi dipartimento, quindi, nel proprio ambito organizzativo necessitano di informazioni accurate per prendere decisioni. La resistenza dei quadri intermedi sanitari alle innovazioni tecnologiche risiede spesso nel loro interesse prevalente per le informazioni di carattere sanitario, inoltre, nella generalità dei casi gestiscono i propri dipartimenti senza una visione complessiva dell'organizzazione sanitaria nella sua interezza (Ippolito et al. 2023); a ciò si aggiunge il fatto che la loro esperienza spesso non include le competenze necessarie per utilizzare i sistemi informativi adottati nell'organizzazione in modo efficace. Alohal et al. (2020) hanno studiato le minacce percepite e la resistenza alle tecnologie dell'informazione sanitaria da parte di medici e infermieri; questi autori hanno individuato una serie di fattori che danno luogo ad una resistenza all'uso dei sistemi informativi da parte degli operatori sanitari, che per i medici include la percezione che tali sistemi informativi rappresentino un ostacolo alla propria autonomia nelle scelte. Potrebbe, quindi, risultare opportuno adottare iniziative per analizzare e risolvere le problematiche che impediscono la piena implementazione dei sistemi di *performance management* nel settore sanitario, affinché tali sistemi possano funzionare al massimo delle loro capacità, supportando il processo decisionale in tutte le organizzazioni sanitarie (Kao et al. 2016), garantendone allo stesso tempo la redditività in termini di investimento effettuato (Muriana et al. 2017; Wang et al. 2018).

Per superare la resistenza nei confronti dei sistemi informativi da parte dei livelli intermedi di management nel settore sanitario, soprattutto in riferimento a quelli che appartengono alle professioni sanitarie, è possibile utilizzare dashboard

dinamici in grado di rappresentare visivamente le *performance* raggiunte (Krause 2015), fornendo così le informazioni necessarie per prendere decisioni in modo rapido e intuitivo. I sistemi di comunicazione visiva, come i grafici radar o altri tipologie di strumenti, sono utili poiché consentono di comunicare visivamente i dati sulle *performance* e, allo stesso tempo, di simulare risultati diversi in termini di andamento delle prestazioni in base a potenziali decisioni alternative che possono essere assunte (Ippolito et al. 2023).

4. La metodologia adottata

L'obiettivo della ricerca è stato quello di presentare una sperimentazione, avviata a fine 2023 dall'Azienda Sanitaria Locale (ASL) di Caserta, finalizzata all'implementazione di un sistema di valutazione delle *performance* dei reparti ospedalieri. Il gruppo di ricerca universitario, in particolare, non si è semplicemente limitato a raccogliere i dati ed informazioni derivanti dalla sperimentazione realizzata, ma ha supportato il gruppo di lavoro dell'ASL di Caserta, nella scelta dello strumento metodologico da adottare e nell'implementazione dello stesso.

La Direzione Strategica dell'ASL aveva l'esigenza di implementare una modalità di lettura incrociata degli indicatori di *performance* individuati come segnaletici del valore creato (così come richiesto dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80) dai reparti di degenza dei diversi presidi ospedalieri di cui si compone l'azienda sanitaria, ma, soprattutto, di utilizzare cruscotti dinamici in grado di rappresentare visivamente le *performance* (Ippolito et al. 2023), fornendo così le informazioni utili per prendere decisioni in modo rapido. L'esigenza di dare concretezza alla normativa introdotta dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 che prevede che le amministrazioni pubbliche definiscano in un'apposita sezione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) la programmazione del valore pubblico delle *performance* (Morigi 2022) si è, tuttavia, scontrata con la complessità del concetto di valore. Come già sottolineato in precedenza, il valore è di per sé multidimensionale e mutevole nel tempo con l'evoluzione delle aspettative dei contesti sociali ed economici a cui si applica.

Il risultato di vari *brainstorming* sull'argomento ha dato luogo all'adozione di uno strumento conosciuto nell'ambito dell'economia sanitaria, il Nomogramma di Barber (Barber 1977), che anche se datato, presenta un notevole interesse per la sua capacità combinare in modo integrato alcuni indicatori considerati significativi in ambito sanitario, ai fini di evidenziare il livello di produttività ed efficienza raggiunto negli anni dai reparti ospedalieri. In particolare, il diagramma di Barber è in grado di rappresentare visivamente il posizionamento, nel tempo, di un'organizzazione sanitaria rispetto a quattro indicatori che assumono un ruolo critico per le aziende

ospedaliera (Barber 1977):

- la degenza media, tale indicatore assume un ruolo critico ai fini informativi, in particolare, la sua riduzione esprime, in generale, il miglioramento delle condizioni di efficienza raggiunte dall'azienda, infatti, la diminuzione del numero medio di giornate in cui si realizza il processo di cura del paziente (dal suo arrivo nell'azienda alla sua dimissione) consente di aumentare il numero di ricoveri realizzati e, di conseguenza, di migliorare le condizioni di redditività aziendali.
- Il tasso di utilizzo dei posti letto, che consente di avere una conoscenza generale del livello di utilizzo delle risorse ospedaliere con riferimento al grado di utilizzo dei posti letto a disposizione, tale indicatore, in particolare, è influenzato positivamente dal totale delle giornate di degenza, invece, è influenzato negativamente dal numero dei posti letto.
- Il tasso di turnover, che fornisce una misura diretta degli sprechi nell'utilizzazione dei posti letto, poiché esprime il periodo di tempo in cui un posto letto rimane inutilizzato tra una dimissione e la successiva ammissione.
- L'indice di rotazione, tale indicatore evidenzia il livello di produttività dell'organizzazione sanitaria, intesa come misura dell'intensità dell'uso del posto letto, ossia il numero di pazienti che sono stati trattati per ogni posto letto nel corso dell'anno.

Il Nomogramma di Barber evidenzia un'area di utilizzo ottimale ed accettabile delle strutture ospedaliere costituito da un valore del turnover compreso tra uno e tre giorni ed un tasso di utilizzo minimo dei posti letto pari al 75%; mentre, un posizionamento a sinistra o a destra dell'area di accettabilità mostra, rispettivamente, un sovrautilizzo o un sottoutilizzo delle risorse disponibili.

5. I risultati della sperimentazione

Di seguito si riportano i risultati dell'applicazione dei dati di *performance* con il Nomogramma di Barber delle quattro Chirurgie Generali selezionate dell'ASL di Caserta. Per ovvie ragioni di privacy, i dati sono stati resi anonimi. Per ciascuna Chirurgia Generale sono riportati in tabella i dati di performance, per gli anni dal 2020 al 2023, su cui è costruito il Nomogramma di Barber e, di seguito, è riportata la rappresentazione di tali dati di *performance* nel modello del Nomogramma di Barber.

Tabella 1 – Dati performance Chirurgia Generale A anni 2020/2023

CHIRURGIA GENERALE A				
	2023	2022	2021	2020
Degenza media (n. gg)	4,48	5,16	6,18	5,91
Tasso utilizzo posti letto	19,06	26,87	33,39	27,18
Tasso turnover posti letto	18,75	13,91	12,21	15,19
Indice di rotazione posti letto	15,71	19,14	19,86	17,5

Figura 1 – Nomogramma di Barber Chirurgia Generale A

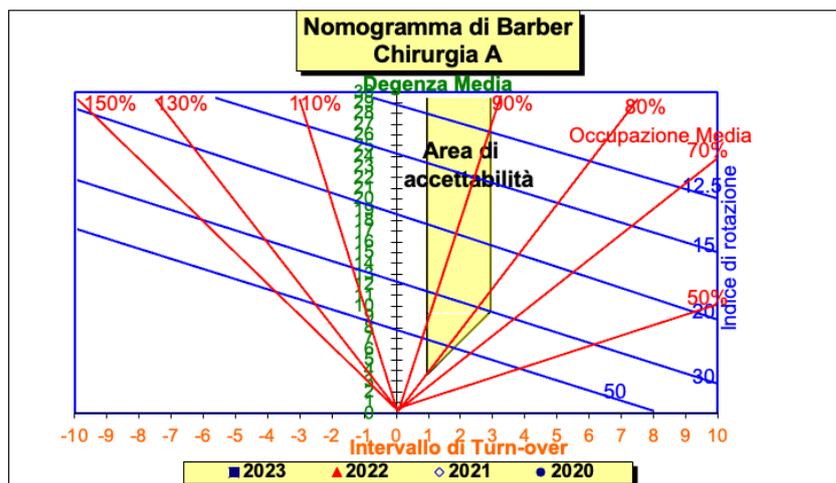


Tabella 2 - Dati performance Chirurgia Generale B anni 2020/2023

CHIRURGIA GENERALE B				
	2023	2022	2021	2020
Degenza media (n. gg)	4,72	5	4,46	5,38
Tasso utilizzo posti letto	97,77	101,49	79,7	80,16
Tasso turnover posti letto	0,08	-0,09	1,07	1,28
Indice di rotazione posti letto	76,14	74,29	63,56	54,88

Figura 2 – Nomogramma di Barber Chirurgia Generale B

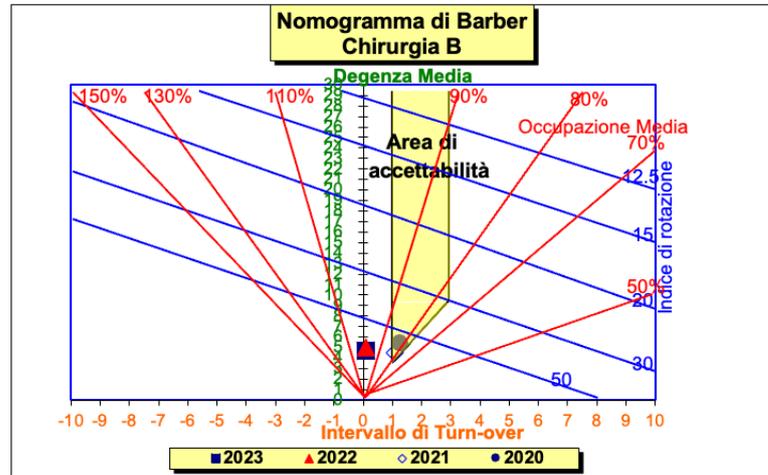


Tabella 3 – Dati performance Chirurgia Generale C anni 2020/2023

CHIRURGIA GENERALE C				
	2023	2022	2021	2020
Degenza media (n. gg)	5,93	5,69	6,24	7,97
Tasso utilizzo posti letto	64,44	62,19	75,2	64,32
Tasso turnover posti letto	3,24	3,39	2	4,39
Indice di rotazione posti letto	39,8	40,2	42,8	28,27

Figura 3 – Nomogramma di Barber Chirurgia Generale C

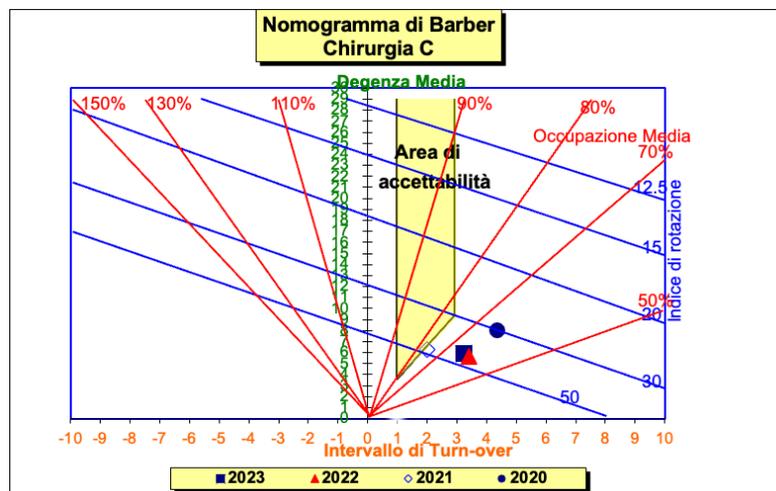
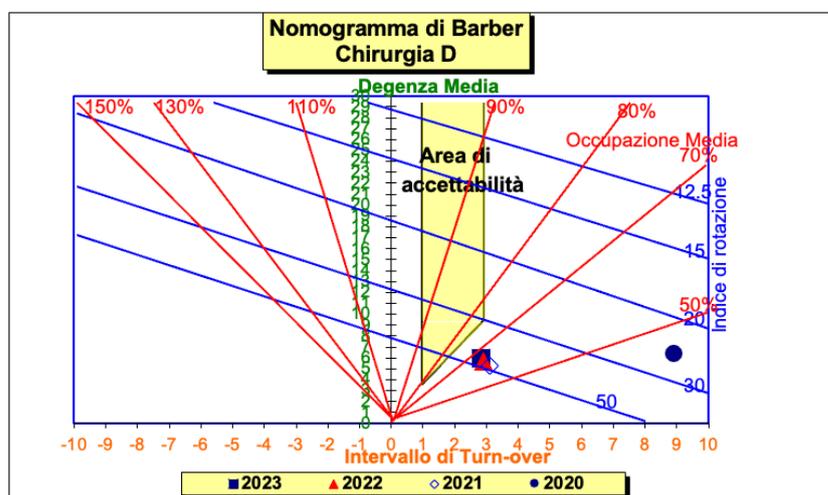


Tabella 4 - Dati performance Chirurgia Generale D anni 2020/2023

CHIRURGIA GENERALE D				
	2023	2022	2021	2020
Degenza media (n. gg)	5,96	5,68	5,29	6,34
Tasso utilizzo posti letto	67,47	65,68	62,48	41,32
Tasso turnover posti letto	2,84	2,91	3,12	8,93
Indice di rotazione posti letto	41,47	42,47	43,4	23,96

Figura 4 – Nomogramma di Barber Chirurgia Generale D



6. Discussione sulla sperimentazione realizzata

La sperimentazione realizzata ha consentito di porre in evidenza che una sola Chirurgia Generale (B), e solo per gli anni 2020 e 2021, presenta i valori dei quattro indicatori considerati che rientrano nell'area di accettabilità, ma, soprattutto, le quattro Chirurgie Generali presentano valori di *performance* molto diversi tra loro che andrebbero opportunamente analizzati al fine di intraprendere opportuni interventi correttivi. In particolare, i valori delle *performance* non sono certamente indicativi di un processo di creazione del valore per tutte le Chirurgie Generali, tuttavia, trattandosi di un servizio di pubblica utilità essenziale, le valutazioni da realizzare non possono considerare solo l'eventuale sovradimensionamento dell'offerta di chirurgie rispetto alla domanda espressa dal territorio di riferimento.

Al di là dei risultati di efficienza evidenziati dalle Chirurgie Generali, l'obiettivo della sperimentazione era quello di testare la validità segnaletica del Nomogramma di Barber come strumento in grado di rappresentare visivamente e chiaramente, e quindi anche in modo intuitivo, le *performance* raggiunte, come tutti gli strumenti aventi una funzione infografica (Bottazzini e Gotuzzo 2014).

La creazione di valore pubblico, infatti, essendo un concetto multidimensionale e mutevole rispetto all'evoluzione del contesto di riferimento, comporta l'analisi ed elaborazione di un notevole numero di dati. L'attuale contesto sociale ed economico è sempre più dominato dal *Data Science*, un campo interdisciplinare che si occupa dell'estrazione di conoscenza dai dati (Estensoro et al. 2021), operando attraverso processi che danno un senso a grandi quantità di dati per ricavare informazioni significative che possono essere utilizzate, ad esempio, per generare indicazioni utili, basate sui dati, per le organizzazioni che servono a sostenere il processo decisionale, soprattutto, in situazioni in cui sono presenti grandi quantità di dati che richiedono processi sistematici di creazione di senso.

Quanto affermato è soprattutto vero nei contesti organizzativi, in cui il management è impegnato continuamente in processi cognitivi per interpretare la realtà percepita e prendere decisioni. Di conseguenza, è importante adottare strumenti decisionali efficienti, soprattutto, facilitatori delle strategie cognitive sviluppate all'interno del management, consentendo decisioni rapide anche in situazioni caratterizzate da conoscenze limitate. Nell'ambito degli strumenti decisionali efficienti, un ruolo critico è assunto dai modelli di rappresentazione delle *performance* attraverso cruscotti dinamici in grado di rappresentare visivamente tali *performance* (Ippolito et al. 2023), fornendo così le informazioni utili per prendere decisioni in modo rapido.

7. Conclusioni

Il paper si è posto come obiettivo la presentazione di uno strumento utilizzato dall'Azienda Sanitaria Locale (ASL) di Caserta, finalizzato ad evidenziare e misurare gli aspetti collegati alla creazione di valore dei reparti di degenza, attraverso indicatori di *performance* considerati significativi dalla Direzione Strategica dell'ASL. Lo strumento considerato nello studio è stato il Nomogramma di Barber, un modello di rappresentazione grafica che consente un'analisi incrociata di quattro indicatori di performance critici delle UU.OO. di degenza, ossia i giorni di degenza media, il tasso di utilizzo dei posti letto, il tasso di turnover dei posti letto e l'indice di rotazione dei posti letto. Il Nomogramma di Barber è stato applicato a quattro Chirurgie Generali dell'ASL di Caserta, rese anonime per rispetto della privacy, considerando i dati di *performance* per gli anni dal 2020 al 2023. La sperimentazione realizzata ha eviden-

ziato che una sola Chirurgia Generale (B), e solo per gli anni 2020 e 2021, presentava valori dei quattro indicatori considerati nell'area di accettabilità, ma, soprattutto, che le quattro Chirurgie Generali presentavano valori di *performance* molto diversi tra loro. Le valutazioni conseguenti alla sperimentazione hanno consentito di evidenziare che, posta l'area di accettabilità del Nomogramma di Barber come indicativo della creazione di valore pubblico, tre delle quattro Chirurgie Generali non hanno contribuito alla creazione di valore pubblico. Tale risultato richiede, ovviamente, analisi più approfondite al fine di intraprendere opportuni interventi correttivi, anche in considerazione del ruolo essenziale di pubblica utilità assicurato dai servizi sanitari, tuttavia, una prima analisi consente di affermare che, in generale, le eventuali valutazioni di sovradimensionamento dell'offerta di servizi chirurgici rispetto alla domanda espressa dal territorio di riferimento si riverbera anche sulle condizioni di efficienza dell'Azienda Sanitaria Locale di Caserta. In particolare, non essendo adeguatamente sfruttate le capacità erogative di tre Chirurgie Generali, sono, di conseguenza, non remunerative le tariffe riconosciute, attraverso i DRGs, all'Azienda Sanitaria Locale rispetto al volume dei costi sostenuti per tali tre Chirurgie Generali.

La sperimentazione realizzata ha, comunque, consentito di evidenziare la validità del Nomogramma di Barber quale strumento in grado di rappresentare il valore pubblico creato dai reparti di degenza, anche se in modo discrezionale, in ragione della scelta degli indicatori di *performance* considerati come indicativi del valore pubblico creato. La discrezionalità nella scelta degli indicatori è, infatti, connessa strettamente alla natura multidimensionale del concetto di valore pubblico che coinvolge le aspettative di diversi attori (Moore 2014), mutando con l'evoluzione di tali aspettative nel tempo (Speckbacher 2006; Bracci et al. 2014).

La natura qualitativa del valore pubblico creato richiede, quindi, per la sua valutazione, l'utilizzo dashboard dinamici in grado di rappresentare visivamente le *performance* raggiunte (Krause 2015). Tali strumenti consentono, in particolare, di fornire le informazioni necessarie per prendere decisioni in modo rapido e intuitivo, caratteristica essenziale nei contesti organizzativi complessi dominati dai *big data*. Infatti, i modelli di comunicazione visiva, come i grafici radar o altre tipologie di strumenti, sono utili poiché consentono di comunicare visivamente i dati sulle *performance* e, allo stesso tempo, di simulare risultati diversi in termini di andamento delle prestazioni in base a potenziali decisioni alternative che possono essere assunte dal management (Ippolito et al. 2023).

La sperimentazione presentata ha comunque dei limiti, legati non solo alla discrezionalità degli indicatori di *performance* scelti come significativi del valore pubblico creato dai reparti di degenza, ma anche al numero esiguo di anni considerato nella sperimentazione, poiché potrebbe essere interessante rappresentare l'evoluzione nel tempo delle *performance* considerate, in modo da valutare anche i possibili effetti generati dalle strategie implementate dal management aziendale,

che si succede ad ogni triennio di nomina, o gli effetti dell'evoluzione del contesto epidemiologico ed economico del territorio di riferimento.

Bibliografia

- ALFORD, J., HUGHES, O. (2008), "Public value pragmatism as the next phase of public management", *The American Review of Public Administration*, 38(2), pp. 130-148.
- ALOHALI, M., CARTON, F., & O'CONNOR, Y. (2020), "Investigating the antecedents of perceived threats and user resistance to health information technology: a case study of a public hospital", *Journal of Decision Systems*, 29(1), pp. 27-52.
- Barber, B. (1977). "Efficiency in the national Health Service", *The Lancet*, 5(3).
- BOTTAZZINI, P., & GOTUZZO, M. (2014), *Design della mente: Infografica e data visualization*, Milano: LSWR.
- BRACCI, E., GAGLIARDO, E.D., BIGONI, M. (2014), "Performance management systems and public value strategy: A case study", in *Public value management, measurement and reporting*, Emerald Group Publishing Limited.
- BRACCI, E., PAPI, L., BIGONI, M., DEIDDA GAGLIARDO, E., BRUNS, H.J. (2019), "Public value and public sector accounting research: a structured literature review", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), pp. 103-136.
- CATTURI, G. (2003), *L'azienda universale*, Padova: Cedam.
- CUCCURULLO, C., ARIA, M., SARTO, F. (2016), "Foundations and trends in performance management. A twenty-five years bibliometric analysis in business and public administration domains", *Scientometrics*, 108(2), pp. 595-611.
- DAVENPORT, T.H., HARRIS, J.G., MORISON, R. (2010), *Analytics at Work: Smarter Decisions, Better Results*, Boston (MA): Harvard Business School Press.
- ELG, M., PALMBERG BRORYD, K., & KOLLBERG, B. (2013), "Performance measurement to drive improvements in healthcare practice", *International Journal of Operations & Production Management*, 33(11/12), pp. 1623-1651.
- ESPOSITO, P., RICCI, P. (2015), "How to turn public (dis) value into new public value? Evidence from Italy", *Public Money & Management*, 35(3), pp. 227-231.
- ESTENSORO, M., LARREA, M., MÜLLER, J. M., & SISTI, E. (2022), "A resource-based view on SMEs regarding the transition to more sophisticated stages of Industry 4.0", *European Management Journal*, 40(5), pp. 778-792.
- GEORGOPOULOS, B.S., & TANNENBAUM, A.S. (1957), "A study of organizational effectiveness", *American Sociological Review*, 22, pp. 534- 540.
- HANDAYANI, P. W., HIDAYANTO, A. N., PINEM, A. A., HAPSARI, I. C., SANDHYA-DUHITA, P. I., & BUDI, I. (2017), "Acceptance model of a hospital information system", *International journal of medical informatics*, 99, pp. 11-28.
- IPPOLITO, A. (2022), *Il performance management come strumento di accountability nel settore pubblico*, Milano: Franco Angeli.
- IPPOLITO, A. (2005), "Una modalità di applicazione della gestione per processi

-
- in sanità: il percorso del paziente”, in Capasso, A., Pascarella, G. (a cura di), *La gestione dell’azienda sanitaria. Sviluppi teorici e strumenti gestionali per governare il cambiamento*, Milano: Franco Angeli.
- IPPOLITO, A., SORRENTINO, M., CAPALBO, F., DI PIETRO, A. (2023). “How technological innovations in performance measurement systems overcome management challenges in healthcare”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 72(9), pp. 2584-2604.
 - KAO, H.Y., YU, M.C., MASUD, M., WU, W.H., CHEN, L.J., WU, Y.C.J., (2016), “Design and evaluation of hospital-based business intelligence system (HBIS): A foundation for design science research methodology”, *Computers in Human Behavior* 62, pp. 495-505.
 - KRAUSE, D.D. (2015), “Data lakes and data visualization: an innovative approach to address the challenges of access to health care in Mississippi”, *Online Journal of Public Health Informatics*, 7(3), pp. 1-10.
 - MARCON, G. (2014), “Public value theory in the context of public sector modernization”, in *Public value management, measurement and reporting*, Emerald Group Publishing Limited.
 - MONFARDINI, P., MUSSARI, R., MELIS, A. (2012), “Editoriale: la creazione di valore: aspetti critici e problematiche di misurazione”, *Management Control*, 2 n. Special Issue, pp. 5-12.
 - MOORE, M.H. (2007), “Recognising public value: The challenge of measuring performance in government”, in J. Wanna (a cura di), *A passion for policy: Essays in public sector reform*, Canberra: The Australian National University Press.
 - MOORE, M.H. (2014), “Public value accounting: Establishing the philosophical basis”, *Public Administration Review*, 74(4), pp. 465-477.
 - MORIGI, P. (2022), “Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team”, *Risorse Umane*, 1, pp. 12-19.
 - MURIANA, C., VIZZINI, G. B., PIAZZA, T., GILIA, G., & MISTRETTA, V. (2017), “Effectiveness of an electronic health record-data warehouse system implementation: return on investment analysis”, *International Journal of Medical Engineering and Informatics*, 9(4), pp. 373-397.
 - NICOLIELLO, M., TRACCHIA, D. (2014), “La misurazione della performance nel settore pubblico: il caso del trasporto pubblico locale”, *Management Control*, 1, pp. 35-53.
 - PURBEY, S., MUKHERJEE, K., & BHAR, C. (2007), “Performance measurement system for healthcare processes”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(3), pp. 241-251.
 - SIMONS, R. (2005), *Levers of organization design: How managers use accountability systems for greater performance and commitment*, Boston (MA): Harvard Business Press.
 - SPANO, A. (2014), “How do we measure public value? From theory to practice”, in *Public value management, measurement and reporting*, Emerald Group Publi-

-
- shing Limited, pp. 353-373.
- SPECKBACHER, G. (2006), "Strategic performance management in for-profit and not-for-profit organizations: What's the difference and what can they learn from each other?", in Epstein, M.J., Manzoni (Eds), *Performance measurement and management control: Improving organizations and society*, Oxford: JAI Press, pp. 459-478.
 - STECCOLINI, I. (2019), "Accounting and the post-new public management: Reconsidering publicness in accounting research", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), pp. 255-279.
 - STOKER, G. (2006), "Public value management: A new narrative for networked governance?", *The American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
 - WANG, T., WANG, Y., & MCLEOD, A. (2018), "Do health information technology investments impact hospital financial performance and productivity?", *International Journal of Accounting Information Systems*, 28, pp. 1-13.

STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA PER PREVENIRE LA CRISI. LA BALANCED SCORECARD

Ida Giannetti - Maria Palazzo

Abstract: Lo studio si propone di evidenziare come la Balanced Scorecard (BSC) possa rappresentare uno strumento strategico di rilevanza crescente per prevenire situazioni di crisi aziendale. Nata come sistema di misurazione delle performance, la BSC si è evoluta in un metodo integrato di pianificazione e gestione strategica, superando i limiti degli approcci esclusivamente economico-finanziari. Essa si fonda su quattro prospettive interconnesse: finanziaria, clienti, processi interni, apprendimento e crescita. Tali dimensioni consentono di valutare le performance in maniera completa, favorendo un allineamento strategico tra obiettivi di lungo termine e attività operative. La BSC non è uno schema rigido, ma un modello flessibile, adattabile a vari contesti, tra cui aziende private, banche e pubbliche amministrazioni. Le mappe strategiche, parte integrante della BSC, facilitano la comunicazione della strategia all'interno dell'organizzazione, coinvolgendo dipendenti e stakeholder nel processo decisionale. Un *focus* è dedicato all'esperienza di due Banche di Credito Cooperativo italiane e dimostra l'efficacia del modello nel migliorare la redditività, la fidelizzazione della clientela e la gestione dei processi interni. Chiude l'elaborato una breve rassegna circa l'applicazione della *Balanced Scorecard* nel settore pubblico, in particolare agli Enti Locali; infatti, la BSC si rivela utile per affrontare sfide legate all'efficienza, all'efficacia e all'economicità. In sintesi, la Balance Scorecard si afferma come uno strumento dinamico e multidimensionale, capace di rafforzare la resilienza organizzativa e garantire un'efficace attuazione della strategia.

The study aims to highlight how the Balanced Scorecard (BSC) can be an increasingly important strategic tool for preventing corporate crises. Originally developed as a performance measurement system, the BSC has evolved into an integrated method of strategic planning and management, overcoming the limitations of purely economic and financial approaches. It is based on four interconnected perspectives: financial, customers, internal processes, and learning and growth. These dimensions allow for a comprehensive assessment of performance, promoting strategic alignment between long-term objectives and operational activities. The BSC is not a rigid framework, but a flexible model that can be adapted to various contexts, including private companies, banks, and public administrations. Strategic maps, an

integral part of the BSC, facilitate the communication of strategy within the organisation, involving employees and stakeholders in the decision-making process. A focus is dedicated to the experience of two Italian cooperative credit banks and demonstrates the effectiveness of the model in improving profitability, customer loyalty and internal process management. The paper concludes with a brief review of the application of the Balanced Scorecard in the public sector, particularly in local authorities; in fact, the BSC proves useful in addressing challenges related to efficiency, effectiveness and cost-effectiveness. In summary, the Balanced Scorecard is a dynamic and multidimensional tool capable of strengthening organisational resilience and ensuring effective strategy implementation.

Parole chiave: Balanced Scorecard, strumento di pianificazione strategica, BS e Banche Cooperative, BS e pubblica amministrazione.

Keywords: Balanced Scorecard, strategic planning tool, BS and Cooperative Banks, BS and public administration.

Sommario: 1. Introduzione. 2. La mappa strategica nella Balanced Scorecard. 3. La Balance Scorecard come risposta ad alcune criticità del settore bancario. 4. La Balanced Scorecard: guida ex ante di governance negli Enti Locali. 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

In tema di prevenzione della crisi, la letteratura ha esposto, a partire dagli anni Sessanta, una serie di strumenti utili al management delle imprese per individuare anticipatamente le situazioni di difficoltà ed adottare in maniera tempestiva delle azioni correttive al fine di dare avvio ad un processo di risanamento aziendale.

Inizialmente l'attenzione della letteratura era concentrata sullo studio e sull'analisi di elementi di natura economica finanziaria (eco-fin) successivamente è stato evidenziato che, al fine di attuare un costante monitoraggio dello "stato di salute" di un'azienda e scongiurare il manifestarsi di uno stato di crisi fosse necessario realizzare sistemi che consentissero analisi sia rivolte all'ambiente interno che all'ambiente esterno all'impresa. Conseguentemente, gli strumenti di natura quantitativa sono stati affiancati da strumenti di natura qualitativa. Ebbene, uno strumento utile per prevenire una crisi aziendale, è l'utilizzo di tecniche di analisi strategica, tra queste si annovera la **Balanced Scorecard** (BSC)¹. Il termine che nella traduzione italiana

¹ Il termine è mutuato dai **tabelloni segnapunti del football americano** a completamento del semplice punteggio della partita che si sta giocando. In questo sport, infatti, il punteggio è sì la risultante finale

sta per *scheda di valutazione bilanciata*² è stato coniato da due studiosi statunitensi Robert Kaplan e David Norton in un articolo del 1992 pubblicato sulla rivista *Harvard Business Review*³ ed ha rappresentato una delle più interessanti novità in economia aziendale degli ultimi trent'anni. Per comprendere appieno il *valore aggiunto* della BSC, nei suoi aspetti operativi, le sue potenzialità, bisogna, sia pure per brevi cenni, voltare lo sguardo al passato e constatare che già nel 1987 furono messi in discussione i contenuti della Contabilità direzionale (cd. Management accounting), invero, nella letteratura anglosassone di quegli anni si riconoscevano i limiti di una *contabilità per la gestione*, che era prevalentemente dai contenuti economico-finanziari e centrata sulla gestione operativa. Le critiche mosse al *Management accounting* indussero gli studiosi ad andare oltre, ampliando i contenuti non solo eco-fin e cercando di catturare variabili a valenza strategica fino ad arrivare alla cd. *Strategic management accounting*. Si prende coscienza, e non solo oltre i confini, ma anche nella cultura italiana che, la dimensione economico-finanziaria non sia da sola in grado di consentire una corretta valutazione delle *performance* aziendale, né tanto meno sia in grado di indirizzare, in visione prospettica, la gestione operativa. Questa carenza diventa ancora più evidente laddove si pensa di indirizzare la gestione caratteristica in ottica strategica, al fine di rendere più facile l'attuazione della strategia aziendale. Non è proprio così. Gli studi in letteratura, hanno dimostrato che perseguire determinati livelli di redditività non è di per sé un obiettivo strategico, lo diventa se la redditività, ad esempio, è assoggettata a una crescita aziendale che desideri conseguire un prescelto tasso di indebitamento. Sui *limiti* della sola dimensione eco-fin già ammoniva lo studioso italiano Onida⁴ quando discorreva del sistema delle determinazioni quantitative d'azienda. Ed ancora altri studiosi italiani⁵ hanno ulteriormente arricchita la letteratura con ricerche incentrate *sui limiti* delle rilevazioni concentrate solo sui risultati eco-fin suggerendo di affiancare all'analisi dei risultati economici, quelli *competitivi* e quelli *sociali* per l'apprezzamento dell'economicità dell'impresa. Successivamente, anche negli Stati Uniti, alcuni studiosi,

dei canestri; ma influiscono in maniera importante per l'andamento della partita, tutta una serie di eventi (*falli di gioco sui giocatori, espulsioni, minuti da giocare, superiorità numerica, etc.*), per cui si può giocare anche al fine di far commettere un fallo all'avversario (più bravo), costringendolo ad uscire e, quindi, neutralizzarlo. Ciò rende necessario, quindi, ad opera dell'allenatore, un'analisi congiunta in tempo reale di tutti i fattori della partita, onde poter rapidamente ed efficacemente intervenire (strategia di gioco).

² **Bilanciata**, assume un significato polivalente di bilanciamento tra obiettivi di breve e lungo termine, tra misure finanziarie e non (*lagging e leading indicators*), così pure tra prospettive di *performance* esterne ed interne. **Le score card** (schede) sono quindi uno strumento strategico di *management* attraverso il quale definire e tradurre *vision e mission* in **azioni** pianificate e fissare gli obiettivi in base alle strategie aziendali, e potenziare l'apprendimento nell'organizzazione.

³ Articolo dal titolo "*The Balanced scorecard. The measure that drive performance*".

⁴ **Pietro Onida**, *La logica e il sistema delle rilevazioni di azienda*, Giuffrè, Milano 1960.

⁵ **V. Carlo Masini**, *Lavoro e risparmio. Economia d'azienda*, Utet, I ed., 1970, pagg. 76-88 nonché **Vittorio Coda**, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet, Milano 1988.

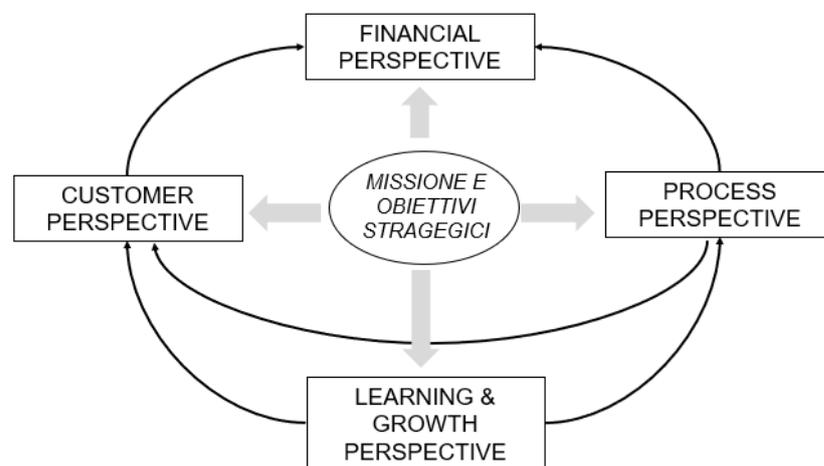
sono arrivati alle medesime conclusioni.⁶ Su questo scenario teorico si affermarono proposte interessanti il cui scopo era quello di dare *efficace attuazione alla strategia deliberata*. Traguardo ambizioso, difficile da raggiungere, ma non impossibile sempreché si consegua il *cd. allineamento strategico* dell'organizzazione nel suo insieme. L'idea dell'allineamento (*cd. alignment*) nasce dalla constatazione che negli anni '80 molte imprese di successo spesso erano guidate da *manager* focalizzati solo ai clienti, con pochi ma chiari obiettivi strategici; questi manager attraverso la loro leadership, diffondevano un'energia tale che tutta l'impresa era portata ad essere attenta solo ai clienti e ai pochi obiettivi individuati. La complessità di realizzare un *allineamento* ma anche la sua criticità sono stati chiaramente percepiti da Kaplan e Norton che hanno dedicato uno specifico contributo.⁷ Conseguire l'allineamento non è semplice né si ottiene con la sola pianificazione strategica e le sue impostazioni tradizionali. Militano contro l'allineamento *resistenze organizzative* dovute a gerarchie organizzative, alle regole e procedure introdotte per farle rispettare ed esercitare il controllo burocratico. Non sono, infine, da sottovalutare le resistenze derivanti da *rapporti interpersonali* addebitabili alla constatazione che le persone lavorano più volentieri con quelle più simili a loro. La letteratura ha dimostrato che l'agognato *allineamento* si può raggiungere anche se la strada è impervia, intrisa di difficoltà. È possibile, quindi, agire su più fronti: in *primis*, eliminando o attenuando le cause delle resistenze, ad esempio, attraverso processi di selezione del personale attenti più alle attitudini delle persone che alle loro competenze. Un altro contributo può derivare da un'ampia e capillare comunicazione delle idee portanti della strategia aziendale. Precisare, cioè ai singoli e ai *team* il contributo che ci attende da loro per realizzare la strategia. Infine, è opportuno annoverare l'importanza di quegli *strumenti di direzione* che sono di supporto alla comunicazione e che impongono di superare le barriere funzionali, per rappresentare una svolta rispetto al passato; in tale ottica la *Balanced Scorecard* indica i patrimoni intangibili, su cui si basa la strategia aziendale. Ne discende che per conseguire l'*allineamento* non è necessario cambiare la struttura organizzativa *ma cambiare il modo* di farla funzionare e chiedere ai manager di superare visioni parziali e ristrette e guardare all'impresa nel suo complesso. Il contesto nel quale si pone il problema dell'allineamento è quello che prevede, dopo una prima fase di *valutazione* della strategia ed una per la sua *formulazione*, la fase dell'*attuazione* della strategia⁸. A questi tre momenti non è

⁶ Cfr. l'articolo di **Robert Kaplan** *Yesterday's Accounting Undermines Production*, pubblicato su HBR, 1984 e il contributo di **Robert G. Eccles**, *The Performance Measurement Manifesto*, HBR, January- February 1991, p. 131, quando affermava che: «Le rivoluzioni iniziano molto prima della loro dichiarazione ufficiale. Al centro di questa rivoluzione esiste una decisione radicale: quella di passare dalla convinzione che le quantità economiche monetarie siano le uniche necessarie per la misurazione delle prestazioni aziendali alla convinzione di dover trattare queste quantità fra quelle di un più ampio sistema di misure».

⁷ **Robert Kaplan e David Norton**, *Alignment. Using the Balanced Scorecard to create Corporate Synergies*, 2006.

⁸ Si V. **Vittorio Coda**, *La valutazione della formula imprenditoriale*, 1984; **Vittorio Coda**, *Il problema della valutazione della strategia*, 1990.

stata dedicata, in modo bilanciato, un'adeguata attenzione da parte della teoria, anzi, spesso è stata trascurata proprio la fase dell'*attuazione* quasi che fosse automatico, una volta completata la fase della *formulazione* della strategia, un'efficace svolgersi della stessa, invece non è così. In tale contesto attuativo appare decisivo il contributo offerto dalla metodologia della **Balanced Scorecard**. Essa è stata una delle più significative innovazioni nella strumentazione di *general management* che ha generato così tanto interesse da avere una diffusa applicazione per la sua utilità⁹. E' *in re ipsa*, che "un così grande risultato di pubblico, in un così breve lasso di tempo, è spiegabile con la notevole semplicità di applicazione del modello stesso, considerando, in particolar modo, la natura dei sistemi economici, caratterizzati, come sono, da elevate complessità e da ambienti competitivi".¹⁰ Il merito di Kaplan e Norton sta nell'aver saputo miscelare saggiamente quanto proposto negli anni '80 da tre scuole del pensiero: - la scuola *della qualità* con il suo orientamento focalizzante verso il cliente; - la scuola dell'*analisi dinamica dei sistemi* con la ricerca delle relazioni di causalità fra fenomeni e - quella della *performance measurement* che era arrivata a indicare come indispensabile, per una compiuta valutazione delle *performance* aziendali, il ricorso a una metrica non solo economico-finanziaria. La BSC parte dal presupposto che non esiste un unico o pochi indicatori in grado di monitorare le dinamiche dell'ente o dell'azienda, ma piuttosto *un insieme di indicatori* che, collegati tra di loro, consentono una valutazione globale dei risultati aziendali. A tal fine i *risultati* dell'azienda vengono esaminati sulla base principalmente di **quattro prospettive**:



Le quattro prospettive della BSC proposte da Kaplan e Norton

⁹ In una *survey* condotta alla fine degli anni Novanta, è emerso come il 55% delle imprese statunitensi ed il 45% delle aziende del Vecchio Continente fossero già impegnate nell'utilizzo o nelle attività di implementazione della BSC.

¹⁰ In tal senso **Alberto Bubbio**, *Balanced Scorecard e controllo strategico: le relazioni*, in *Amministrazione e Finanza Oro*, n. 1, 2000.

-
1. **Prospettiva finanziaria:** la prima prospettiva, *quella economico-finanziaria*, (*Financial perspective*), nel medio/lungo termine, è la sintesi dei risultati conseguiti nelle altre tre prospettive. Attraverso questa prospettiva si è osservati dai mercati finanziari e si pilota la gestione delle risorse finanziarie. Questa prospettiva, come le altre, deve considerare *variabili* che abbiano una valenza strategica. Cambia la logica tradizionale, infatti, non è più sufficiente, secondo Kaplan e Norton, indicare la *redditività* o *il valore economico* creato come obiettivi aziendali, senza che questi abbiano un legame esplicito, con strategie di crescita tali da imporre elevati investimenti a fronte dei quali si desidera mantenere un preciso equilibrio finanziario. La *redditività* diventa strategica se si comprende che da essa dipendono sia la capacità dell'impresa di generare flussi di autofinanziamento sia la capacità di attrarre nuove risorse finanziarie. La prospettiva finanziaria risponde all'interrogativo: *quali risultati sono auspicabili per la soddisfazione degli azionisti e dei portatori di interessi dell'azienda?*
 2. **Prospettiva dei clienti:** quella dei clienti (*Customer perspective*) è la *seconda prospettiva* e risponde alla domanda: *come possiamo soddisfare i nostri clienti e differenziarci dalla concorrenza?* Un punto è chiaro e cioè che i risultati economico-finanziari sono condizionati dall'andamento dei ricavi di vendita; tali ricavi dipendono dalla relazione che l'impresa è riuscita ad instaurare con i propri clienti. Dalla capacità dell'impresa di soddisfare i propri clienti dipendono i ricavi e i margini. La letteratura ha messo in risalto due aspetti importanti in questa prospettiva: - la *Customer satisfaction* e la *Loyalty* ovvero il grado di soddisfazione e di fidelizzazione dei clienti. Tale prospettiva è finalizzata ad individuare quali siano le poche variabili dalle quali dipendono appunto *customer satisfaction* e *loyalty* e a porle al centro dell'attenzione del *management* attraverso la scelta di appositi *indicatori*, finalizzati alla loro misurazione. Per riuscire a soddisfare la clientela e a fidelizzarla, è necessario svolgere in modo efficace i processi gestionali dai quali dipende la capacità di soddisfare i bisogni del mercato; ed ecco il collegamento con la terza prospettiva.
 3. **Prospettiva dei processi interni:** questa prospettiva attiene ai processi dai quali dipende la capacità gestionale (*Process perspective*), essa mira ad enucleare i processi gestionali critici, poiché è dal loro efficace svolgersi che dipende la capacità dell'impresa *di creare valore* per il cliente e di gestire efficacemente i costi aziendali. Essa risponde all'interrogativo: *quali sono i processi aziendali nei quali eccellere per creare valore?*
 4. **Prospettiva di apprendimento e dello sviluppo/innovazione:** detta anche (per Kaplan e Norton) *Learning and Growth perspective* (*ossia di apprendimento e crescita*) essa attiene alla capacità di migliorare costantemente le proprie prestazioni attraverso un processo di apprendimento continuo, è *questa sicuramente una prospettiva che in misura maggiore spinge ad un orientamento strategico a lungo termine e nella quale emerge il ruolo portante*

dei patrimoni aziendali intangibili o per così dire non sempre visibili con il tradizionale modello contabile. In altri termini, questa prospettiva riguarda gli investimenti che l'impresa, imparando dall'esperienza, deve effettuare per continuare a crescere; si trovano incluse in questa prospettiva le determinanti di lungo termine del successo aziendale. Sono le competenze sulle quali si è costruita nel tempo l'impresa e la sua immagine. Si noti che non vi è una relazione di influenza diretta della prospettiva innovazione e apprendimento con quella economico-finanziaria, anzi è proprio quest'ultima che attraverso l'entità delle risorse finanziarie stanziata a favore della prima spesso ne condiziona performance e risultati, con impatti significativi nel lungo termine. Infine, tale quarta prospettiva risponde alla domanda: quali elementi possono essere progettati per promuovere l'innovazione e favorire l'apprendimento ed il Know-how del personale?

In letteratura si sostiene che la BSC tenda ad essere concepita in modo differente dalle varie organizzazioni aziendali adottanti. Ciò è dipeso anche dal fatto che nelle organizzazioni sono presenti varie professionalità con background differente. Non c'è da stupirsi nel constatare come molte aziende tendano ad implementarla focalizzandosi solo nel considerare la BSC come sistema di misurazione delle performance e di monitoraggio di alcuni indicatori principali. Gli stessi ideatori Kaplan e Norton¹¹ sono ben consapevoli che differenti opinioni coesistono nel definire il concetto di BSC e come tale concetto non sia affatto un concetto statico: «many organizations claim to have a Balanced Scorecard because they use a mixture of financial and non financial measures». Un dato è fondamentale chiarire, come suggerito dal Malmi,¹² affinché un sistema di misurazione dei risultati gestionali possa essere considerato una BSC, esso deve possedere **un imprescindibile requisito: la presenza di indicatori finanziari e non finanziari**. Tali indicatori devono derivare dalla strategia e il modello di misurazione deve contenere le quattro prospettive già illustrate.¹³ Gli studi condotti in passato invitavano ad approfondire la reale utilità della Balanced Scorecard anche come strumento di pianificazione strategica, misurabile *in termini di benefici* apportati all'intera organizzazione aziendale. Invero, alcuni autori hanno sostenuto che la BSC possa costituire un efficace strumento di comunicazione ed implementazione della strategia aziendale¹⁴; altri, invece, né han-

¹¹ Robert Kaplan e David Norton, *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part. II, Accounting Horizons*, Vol. 15 No. 1, 2001b p. 94.

¹² Cfr. Teemu Malmi, *Balanced Scorecards in Finnish companies: a research note, Management Accounting Research*, Vol. 12, No. 2, 2001 pp. 207-220.

¹³ V. Mehrdad Jazayeri and Robert Scapens, *The Business Values Scorecard within BAE Systems: the evolution of a performance measurement system*, in *British Accounting Review*, , 2008, 40 (1), pp. 48-70.

¹⁴ In tal senso si V. Mary Malina e Selto Frank *Communicating and Controlling Strategy An empirical study of effectiveness of the Balanced Scorecard*, in *Journal of Management Accounting Research*, 13, 2001, pp. 47-90.

no messo in dubbio la validità concettuale¹⁵. Nei casi di studio proposti da Kaplan e Norton emergono quasi esclusivamente **aspetti positivi** della BSC che riesce a collegare gli obiettivi di lungo termine all'operatività di breve periodo, contribuendo allo sviluppo dell'azienda e aiutando *i manager* a: creare consenso circa *la vision e la strategia aziendale*; a comunicare *la strategia* attraverso l'intera organizzazione legandola agli obiettivi di ciascuna funzione e di ciascun individuo; contribuisce, inoltre, ad accrescere la consapevolezza di ciascun individuo circa il contributo che il suo operato quotidiano fornisce per il perseguimento della visione aziendale; allinea le *performance* individuali alla strategia globale; definisce gli obiettivi e lega al conseguimento di questi ultimi particolari forme di incentivazione; fornisce all'organizzazione la capacità di realizzare nel proprio interno un processo di apprendimento della strategia stessa; è uno strumento caratterizzato da *flessibilità e concretezza*, anche se quest'ultimo aspetto deriva dal settore in cui opera l'impresa e il tipo di vantaggio competitivo ricercato, in modo che la *performance*, viene controllata attraverso quei fattori in grado di assicurare il successo strategico; la scheda di valutazione bilanciata *non rappresenta uno schema rigido*, ma può essere articolata con indicatori appropriati per ciascuna situazione di mercato, ogni ambiente competitivo e ogni strategia di prodotto¹⁶; infine, milita verso periodiche revisioni delle *performance* al fine di apprendere e migliorare la strategia. Questi annoverati sono solo alcuni dei benefici fra i più importanti che lo strumento della BSC può produrre ma ben altri vantaggi potrebbero scaturire dalla sua applicazione. Lo studio condotto da Malmi¹⁷, su una decina di casi di implementazione della BSC, ha evidenziato come i benefici della BSC dipendessero sostanzialmente dalla tipologia realmente adottata.

2. La mappa strategica nella Balanced Scorecard

Nel pensiero degli studiosi statunitensi, comunicare *la strategia* ai dipendenti costituisce un fondamentale fattore critico di successo (cd. Fsc)¹⁸. Per tale ragione hanno introdotto il concetto di “**mappe strategiche**”,¹⁹ quale strumento di comunicazione della strategia aziendale con l'obiettivo di ridurre la complessità dei sistemi di controllo di gestione e di aumentare la comprensione dei relativi sistemi di mi-

¹⁵ Hanne Norreklit, *The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions*, in *Management Accounting Research*, Vol. 11, 2000, pp. 65-88.

¹⁶ Robert Kaplan e David Norton, *Non solo finanziarie le misure del successo*, tratto da HBR, ed it., maggio-giugno, 1991, pag. 50.

¹⁷ Teemu Malmi, *Balanced Scorecards in Finnish companies: a research note*, *Management Accounting Research*, Vol. 12, No. 2, 2001 pp. 207-220.

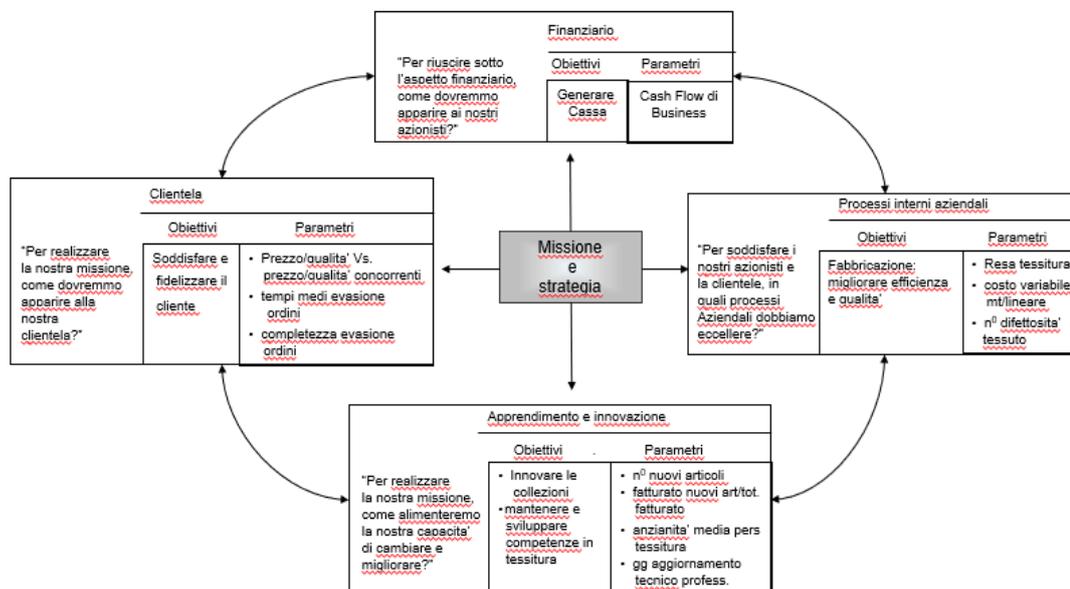
¹⁸ Robert Kaplan e David Norton, *translating Strategy into Action, The Balanced Scorecard*, in Harvard Business School Press, MA, 1996a, p. 203. Gli studiosi diffondevano il seguente messaggio: «*incoraggiamo le aziende a comunicare gli obiettivi, le misure e i traguardi incorporati nella BSC dell'unità in tutta l'organizzazione*».

¹⁹ La «mappa strategica» abbinata alla BSC, rende esplicite le ipotesi implicite della strategia.

surazione delle *performance*. Il valore aggiunto della BSC è rappresentato proprio dalla elaborazione della *mappa strategica* e dal suo sistematico collegamento con la *mission* aziendale. La BSC è frutto di un processo che muove dalla definizione della missione e della strategia aziendale, per rappresentare l'anello di congiunzione tra queste e l'operatività quotidiana, attraverso una selezionata serie di indicatori. Le mappe strategiche introdotte da Kaplan e Norton descrivono in forma visiva le relazioni di *causa/effetto* necessarie a collegare la prospettiva della crescita e dell'apprendimento (*learning and growth*) a quella finanziaria (*outcomes for shareholders*) passando attraverso la prospettiva dei clienti (*customers*) e dell'efficienza interna (*internal efficiency*). Inoltre, il vantaggio delle mappe strategiche è che le stesse rendono più agevole ai dipendenti la comprensione delle relazioni di causa ed effetto tra le misure di *performance* impiegate²⁰, ma il più grande beneficio delle mappe strategiche, secondo Kaplan e Norton è da attribuire alla capacità di comunicare la strategia attraverso l'intera organizzazione aziendale. Infatti, essi sostengono che solo pochi eletti sono pienamente consapevoli della strategia deliberata dal top *management* e ancora meno sono coloro che sanno come tradurla concretamente in azioni operative. La mancanza di tale *allineamento*²¹, nei fatti comprometterebbe, il perseguimento degli obiettivi strategici. Le **mappe strategiche**, evidenziando le interrelazioni esistenti tra le misure strategiche e quelle operative, possono fornire un esempio concreto ai dipendenti di come orientare i loro comportamenti nel quotidiano al fine di perseguire in modo corretto le strategie aziendali. Il coinvolgimento dei dipendenti, infine, comporterebbe maggiori benefici in termini di condivisione ed accettazione degli obiettivi strategici.

²⁰ Particolarmente critico in relazione alla presunta efficacia delle relazioni di causa ed effetto nel modello BSC è il **Hanne Norrelik**, *The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions*, in *Management Accounting Research*, Vol. 11, 2000, pp. 65-68; nonché sempre **Hanne Norrelik** *The balance scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the balanced scorecard*, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 28, 2003, pp. 591-619. Secondo l'autore le relazioni nella BSC sarebbero di natura logica piuttosto che causale. V. anche **Robert Hunter Chenhall**, *Accounting for the horizontal organization: A Review essay*, *Accounting, Organizations and Society*, 33 (4/5), 2008, pp. 517-550..

²¹ Si è già avuto modo di indagare che la BSC è stata teorizzata ed utilizzata come mezzo fondamentale per attuare processi di “**cd. allineamento strategico**” all'interno del sistema organizzativo. Dal livello di *corporate* alle unità di *business* e di servizio, ai dipartimenti, alle squadre, agli individui, per rendere gli obiettivi individuali e quelli del team coerenti con gli obiettivi strategici dell'intera organizzazione e collegare la misurazione delle performance ed il raggiungimento dei risultati al sistema di retribuzione ed incentivazione. Il ruolo della BSC si è evoluto nel tempo anche in altre direzioni, molte organizzazioni hanno sperimentato la sua efficacia come strumento per comunicare non solo con *i dipendenti* ma anche con *il consiglio di amministrazione, gli azionisti* e tutto il resto della comunità degli *stakeholder*.



Esempio di BSC per un'impresa produttrice di tessuti per abbigliamento

La *Balanced Scorecard* e i sistemi di incentivazione

La letteratura piuttosto ampia²² sul tema mostra un largo impiego della BSC per collegare i sistemi di incentivazione e di ricompensa del personale alle *misure di performance*. Invero, tale applicazione risulta essere anche uno strumento per motivare il personale ad utilizzare le informazioni della BSC. Studi recenti stanno dimostrando che le aziende stanno legando spesso i propri sistemi di incentivazione direttamente agli obiettivi individuati con la BSC, non sempre i risultati, però, sono stati come quelli sperati.

3. La *Balance Scorecard* come risposta ad alcune criticità del settore bancario

L'esperienza ha dimostrato che le classiche prospettive di analisi e valutazione del metodo di *Kaplan e Norton* ben si prestano ad essere implementate sia nelle organizzazioni "*profit-driven*" sia in aziende pubbliche (*Strutture Ospedaliere*,

²² **Robert Kaplan e David Norton**, *translating Strategy into Action, The Balanced Scorecard*, in Haward Business School Press, MA, 1996a, p. 217; **David Otley**, *Performance management: a framework for management control systems research*, *Manage, Acc. Res.*, 10,1999, pp. 363-382 nonché **Cristopher D. Ittner e David F. Larcker**, *Innovation in performance measurement: trends and research implications*, *Journal of Management Accounting Research*, 10, 2003, pp. 205-238.

*Atenei*²³, *Camere di Commercio*) e persino duttili all'azione di *governance* dell'Ente Locale. Chiaramente nelle Aziende Pubbliche le quattro prospettive enunciate, pur presenti, subiscono degli adattamenti in quanto l'ottica della "*public governance*" è diversa da quella di "*corporate governance*", in cui tutto viene ad essere filtrato e sintetizzato secondo l'aspetto guida del "*lucro*". Prima di illustrare, brevemente, per completezza espositiva, l'applicazione della *Balanced Scorecard* nella pubblica amministrazione è interessante riportare, un'esperienza di due istituti di credito cooperativo (Bcc) in ragione del rilevante ruolo di sostegno all'economia (art. 45 Cost.) che essi ricoprono e che hanno applicato la metodologia della *Balanced Scorecard*. In particolare, l'attenzione è focalizzata su due banche attive su tessuti territoriali diametralmente opposti – una Banca di credito cooperativo del Piemonte²⁴ e -l'altra, la Banca di credito cooperativo della Campania²⁵, al fine di evidenziare le *differenze* e le *similitudini* nella progettazione dello strumento analizzato. Un'analisi della letteratura nazionale dimostra che gli istituti di credito oltre a dover curare il classico *aspetto economico-finanziario*, sono obbligati a monitorare anche *altre sfere strategico-gestionali* per il raggiungimento di risultati espressi in termini di *efficienza* e *funzionalità organizzativa*, a causa dell'incalzante pressione competitiva. Le Banche italiane risentono come del resto ogni azienda degli effetti della crisi economica che, con intensità diversa nel tempo, ha investito il nostro Paese. Esse rappresentano una realtà complessa il cui successo è fondato *sull'attenzione al cliente, sulla loro fidelizzazione, sulla motivazione e sul grado di responsabilizzazione dei dipendenti, sulla qualità dei prodotti e dei servizi offerti*. Tutto ciò ha spinto le banche ad abbandonare sistemi di valutazione delle *performance* tradizionali, riferiti esclusivamente alla dimensione economico-finanziaria e utilizzando solo indicatori tradizionali (quali conto economico e stato patrimoniale) per dotarsi di *sistemi di management strategico* e di misurazione delle *performance* più consoni alla realtà in cui operano. La BSC si coniuga bene con le esigenze bancarie.

L'applicazione della BSC in una banca di credito cooperativo piemontese rappresenta un emblematico caso di progettazione della metodologia per una Bcc in Italia che, nonostante la crisi, ha assunto appieno le sue responsabilità e cercare un superamento della stessa. Ebbene, la progettazione della BSC nell'istituto in esame si è sviluppato attraverso due fasi: - il disegno della mappa strategica e lo sviluppo delle BSC nelle sue quattro prospettive. Nella costruzione della **mappa strategica**, punto di partenza è stata l'identificazione della infrastruttura che la banca deve

²³ Per un approfondimento in materia cfr. **Carlotta Del Sordo, Federica Farneti e Rebecca Levy Orelli**, *Il controllo multidimensionale della performance d'ateneo: la balanced Scorecard nella prospettiva internazionale e nel contesto italiano in Azienda Pubblica*, fsc. N. 4/2007.

²⁴ **Vola P., Broccardo L. e Truant E.**, *Performance measurement under balanced scorecard: the case study of a co-operative credit bank in Piedmont*, in *Economia Aziendale Online*, n.3, 2009.

²⁵ **Castellano N. e Giannuzzi R.**, *L'implementazione della Balanced Scorecard nella Banca di Credito Cooperativo di Fisciano*, in «Controllo di gestione», vol. 2, n. 12, 2012, pp. 41-57.

costruire nell'ottica della *prospettiva della crescita e dell'apprendimento* nel lungo termine. Pertanto, si è puntato sul *continuo aggiornamento delle tecnologie* per sostenere i processi; un proficuo lavoro è stato svolto anche nell'ambito dei *processi interni* che consentono alla banca di fornire proposte in grado di aumentare il *tasso di fidelizzazione dei clienti*, soddisfare *le aspettative di azionisti* sui rendimenti; in altri termini, sono questi ambiti in cui la banca deve eccellere. Un ruolo da non sottovalutare è svolto dai *dipendenti* che dovranno fornire prestazioni sempre più elevate e, infine, nella gestione dei clienti, un ruolo centrale è svolto dai *direttori* delle filiali. La *prospettiva dei clienti* poi al fine di una migliore attuazione della strategia prevede la possibile acquisizione di nuovi clienti e maggiore fidelizzazione dei precedenti, crescita dell'immagine e della reputazione, uniformità e migliore formulazione dei rapporti che le filiali instaurano con i clienti. La prospettiva dei clienti pone l'attenzione anche sulle proposte di valore connesse ai prodotti/servizi migliorandone il prezzo, la qualità. Infine, tutte le precedenti prospettive influenzano quella economico-finanziaria, che traduce in termini economici i risultati delle azioni attuate. In tale ambito la Banca di credito cooperativo piemontese ha posto l'attenzione sulla *redditività* operando *sull'aumento dei ricavi* (derivante da una rapida crescita delle vendite sia dei prodotti e servizi esistenti sia di quelli nuovi) e dall'altro alla *riduzione dei costi* (derivante ad esempio dalla riduzione dei costi operativi, dei margini di intermediazione etc.). L'altro caso oggetto di osservazione in cui è stata progettata la BSC è stato quello della Bcc di Fisciano, fase di sperimentazione avviata nel 2010. Ebbene, senza soffermarsi sulle varie fasi preliminari per l'implementazione della BSC basti osservare che, l'aspetto originale che contraddistingue il lavoro svolto dalla Bcc di Fisciano è stata la scelta di aggiungere alle quattro prospettive proposte da Kaplan e Norton una *quinta* area di osservazione (e cioè il *radicamento territoriale*, riferito alla comunità locale) al fine di adattare meglio lo strumento alle caratteristiche aziendali. Volendo tracciare le *similitudini* e le *differenze* tra i due casi, possiamo osservare che i due casi hanno evidenziato due modalità diverse di approccio alla BSC. Invero, la Bcc piemontese ha mantenuto inalterate le quattro prospettive d'indagine proposte da Kaplan e Norton, mentre la Bcc di Fisciano ha deciso di aggiungerne una *quinta* e cioè, come detto, la *prospettiva della dimensione territoriale*. Questo aspetto rappresenta una connotazione importante del credito cooperativo, che basa la propria attività **sul forte legame con il territorio**. Un'analisi degli elementi di differenziazione tra i due modelli seguiti, evidenzia che la Bcc piemontese nel corso del suo lavoro, ha dato importanza *alla riduzione dei costi generali e alla fidelizzazione dei clienti*, mentre la Bcc di Fisciano ha dato maggior rilievo *all'aspetto della motivazione del personale* e al *radicamento territoriale*; entrambe, invece, ritengono indispensabile *il coinvolgimento dei dipendenti*, poiché l'implementazione della BSC è fortemente collegata all'attenzione e alla fiducia che il personale riversa sullo strumento. Elementi di somiglianza tra i due percorsi seguiti si riscontrano anche per l'identificazione dei *fattori critici di successo* (Fsc) e dei relativi *indicatori* da monitorare. Da un punto di vista della prospettiva economico-patrimoniale, la Bcc piemontese ha ritenuto strategiche la

redditività, la riduzione dei costi operativi e la gestione delle attività, mentre la Bcc di Fisciano ha dato importanza anche all'affidabilità, alla liquidità e al rischio di credito. Sul fronte della clientela, la Bcc piemontese ha ritenuto essere un Fattore critico di successo, il mantenimento dei clienti, l'acquisizione di nuovi clienti, l'immagine e la reputazione e il ruolo delle filiali nel processo di concessione dei prestiti; quindi, più attenta ai processi operativi interni. La Bcc di Fisciano ha focalizzato l'attenzione, invece, sulla reputazione, sulla soddisfazione dei clienti, sulla fedeltà, sul cross-selling e sullo sviluppo del mercato, potremmo concludere che, questo secondo istituto è stato più proiettato verso le attività esterne.

In conclusione, tra i due approcci non può dirsi che uno sia migliore dell'altro entrambi rappresentano la migliore risposta alle esigenze specifiche della banca che ha deciso di implementare come strumento di pianificazione strategica la *Balanced Scorecard* e questo perché uno dei vantaggi della BSC è, come si è cercato di evidenziare, la **flessibilità** ad adattarsi perfettamente alla realtà interessata.

4. La *Balanced Scorecard*: guida ex ante di governance negli Enti Locali

In ultima analisi, per completezza espositiva, merita una breve rassegna l'applicazione della *Balanced Scorecard* agli Enti Locali. Da tempo il legislatore nazionale aveva avvertito come impellente l'esigenza dell'introduzione anche nella Amministrazioni Pubbliche, in particolare negli Enti Locali, di un *approccio strategico* nel sistema delle decisioni locali e della conseguente gestione. Militavano verso questo processo di cambiamento varie ragioni, tra cui: *la perdita di attrattiva* del nostro Paese verso investitori sia nazionali che stranieri, il *taglio* della spesa pubblica (in particolare il costo del lavoro), *la riduzione della capacità di indebitamento* delle amministrazioni pubbliche, come conseguenza ai vincoli imposti dalla legge, *irrigidimento* degli investimenti futuri da parte degli enti locali. La risposta dell'ordinamento è stata quella di introdurre il *piano generale di sviluppo*, ovvero l'obbligo per gli enti locali di *un piano strategico*.²⁶ La letteratura specializzata ha da tempo individuato le *cause* delle manifestazioni evidenti della *inefficienza interna* alla P.A. tra le quali, appunto la *carenza di una classe dirigente* e di *funzionari* altamente specializzati alla gestione della cosa pubblica, dai contenuti più giuridici che aziendali; *l'assenza* di un approccio alla *gestione direzionale per obiettivi*;

²⁶ Il riferimento è all'art.7, co. 7 del d.lgs. 77/1995, il quale al comma 7 recita: «7. Il programma, il quale costituisce il complesso coordinato di attività, anche normative, relative alle opere da realizzare e di interventi diretti ed indiretti, non necessariamente solo finanziari, per il raggiungimento di un fine prestabilito, nel più vasto *piano generale di sviluppo* dell'ente, secondo le indicazioni dell'art. 151, può essere compreso all'interno di una sola funzione dell'ente, ma può estendersi a più funzioni».

il sostanziale *taglio di spese per consulenza*; un'organizzazione e un sistema basati più sul diritto amministrativo (e quindi incentrati su atti formali) piuttosto che indirizzati al *perseguimento dei risultati*; non ultima la difficoltà degli organi politici di programmare a medio e lungo termine. A queste *disfunzioni interne* va aggiunto il *risvolto esterno di inefficacia* rilevabile nella manifesta incapacità di gestire servizi e garantire ai cittadini le condizioni di benessere minimo uniforme. Il risultato è un'immagine di un sistema pubblico atrofico, incapace di adattarsi al cambiamento di una realtà sociale che muta e sempre più complessa. A partire dagli anni Settanta gli Stati Uniti iniziano l'elaborazione e lo sviluppo di nuove teorie volte a innovare la pubblica amministrazione verso ambiti di efficienza e di efficacia gestionale. In tale visione nasce e si sviluppa il *New Public Management* (NPM) una teoria che mira al miglioramento della gestione dei servizi pubblici. A conferma della strada intrapresa, gli Stati Uniti etichettano nel 1993 il sistema di riforma della pubblica amministrazione con il nome "*Reinventing Government*"²⁷ esso mira a modernizzare l'apparato statale statunitense puntando su dettami di *flessibilità, decentramento e trasparenza*. Tale sistema rappresentava un modello chiaro, lucido per il sistema statunitense e per un settore imprenditoriale privato, ma di difficile interpretazione e applicazione nel sistema pubblico italiano. Purtuttavia, a partire dalla legge 1990 n. 142 sull'«*Ordinamento delle autonomie locali*»²⁸ e dagli interventi normativi che si sono succeduti è iniziato un periodo di forti cambiamenti negli enti locali. L'*input* all'introduzione del controllo di gestione inteso come procedura mediante la quale viene verificato lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, viene dato dal legislatore italiano con la legge del 1993 n. 93 in materia di *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*. Spetterà all'organo politico la definizione e la programmazione degli obiettivi che dovranno caratterizzare l'attività dell'ente mentre all'organo dirigente compete l'impegno nella gestione amministrativa e nel perseguimento dei fini stabiliti e, nella fase di controllo, verificare i risultati raggiunti; l'attività di controllo permea tutto il ciclo di attività amministrative. A questo punto i concetti di *efficienza, efficacia ed economicità*²⁹, principi nati nel settore privato e nell'ambito industriale sin dagli anni Settanta, diventano principi immanenti anche nelle amministrazioni pubbliche, consacrati a livello legislativo.³⁰ Traslati nel settore

²⁷ Cfr. il lavoro di **David Osborne e Ted Gaebler**, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley (trad. it. Sabino Cassese (a cura di), *Dirigere e Governare*, Milano Garzanti, 1995).

²⁸ Tale legge mira all'attuazione dell'art. 128 Cost. relativo all'autonomia statutaria, finanziaria e organizzativa degli enti locali, modif. dalla legge del 1999 n. 265 e, infine, dal T.U.E.L. Importante sottolineare l'imposizione a tutti gli enti locali della formulazione di linee programmatiche, l'introduzione dei criteri di efficienza e managerialità, la privatizzazione della disciplina del lavoro pubblico, l'allargamento delle responsabilità e un sistema di controllo di gestione.

²⁹ **Le cd. tre E**: *efficienza*: le cose (beni e servizi) bisogna farle tutte e velocemente; *efficacia*: le cose bisogna farle bene; *economicità*: il sistema esige che i beni vengano prodotti a costi bassi. Esse sono il risultato di una semplificazione delle dottrine economiche del mercato competitivo.

³⁰ V. il d.lgs. 286/99 sul Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e

pubblico l'efficienza può essere intesa come rapporto tra *risorse impiegate e risultati ottenuti*; l'efficacia come espressione dell'*idoneità* acquisita dall'amministrazione *a raggiungere gli obiettivi prefissati*; infine, l'economicità come valore dipendente dalla produzione e dagli effetti che la fornitura dei beni e servizi ha nei confronti dell'intera collettività. All'interno del percorso di riforma vengono inseriti la *visione strategica* e il *controllo strategico* obbligando così la *pubblica amministrazione* a individuare i propri obiettivi, a renderli manifesti e a perseguirli; la nuova situazione conduce a far assumere alla pubblica amministrazione un ruolo competitivo equivalente a quello attuato nel settore privato. Su questo scenario in continua evoluzione, la *Balanced Scorecard*, nata come strumento per la gestione strategica, ed elaborato per le aziende *driven-profit*, via via sta diventando di maggior interesse nell'area della *pubblica amministrazione*. L'applicazione della Balance Scorecard nel settore pubblico necessita di nuovi elementi o di valutare diversamente gli elementi di base che contribuiscono alla determinazione della già vista *mappa strategica*. Invero, le differenze riscontrabili nella valutazione e nel peso degli elementi di una BSC di un ente pubblico rispetto all'azienda privata sono da ricollegare a:

- **Risultato economico-finanziario:** *la differenza del bilancio* rappresenta un vincolo da rispettare e non un fine ultimo;
- **Cliente:** in genere è chi usufruisce del servizio pubblico e non necessariamente anche colui che finanzia l'ente;
- **Mercato:** l'area di interesse in genere è definita localmente e non aperta in una potenziale visione globale futuro.

Bisogna, infine, osservare che, per caratteristica, non esiste una *Balanced Scorecard* uguale ad un'altra e ognuna deve essere specificamente studiata e personalizzata rispetto alle tipicità dell'azienda e del contesto in cui opera. Orbene, quest'ultimo elemento che può costituire un vantaggio delle aziende *driven-profit*, viene aggiunto ai fattori di criticità nel settore della pubblica amministrazione italiana.³¹

In conclusione, la riforma della pubblica amministrazione italiana, dopo un lungo percorso difficile e tortuoso solo a partire all'incirca dal 2005 ha avuto una forte accelerazione evolutiva nell'operatività gestionale e organizzativa. La spinta verso questa accelerazione deve individuarsi in vari fattori tra cui, a titolo esemplificativo, possono ricordarsi: *presenza sul mercato di tecnologia a costi sempre più bassi; una conoscenza diffusa* (curata a volte anche per interesse personale e non

valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati svolta dalle amministrazioni pubbliche.

³¹ Si ricordi che, l'amministrazione italiana, dopo l'unificazione del 1861, ha finito col porre governo solo su se stessa, creando e sviluppando rapporti di scambio, generatori di deformazioni organizzative, tra burocrazia, governi e partiti. Ne sono espressioni le *assunzioni di personale a titolo clientelare, la corruzione sia locale che centrale*. Per approfondimenti V. **Sabino Cassese e Claudio Franchini**, *La nuova dirigenza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1994. V. anche **Giorgio Freddi**, *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Cacucci, 1998.

solo lavorativo) *dell'utilizzo degli strumenti informatici* e un abbattimento della *digital divide* esistente tra dipendenti e/o uffici all'interno delle aziende e degli enti; un *maggior peso riconosciuto al voto di opinione* nella valutazione da parte del cittadino dei risultati gestionali; *una diffusione della cultura aziendalistica basata sulla combinazione delle 3 E*. A completamento di tutto questo bisogna aggiungere la rilevante diffusione, tra le diverse amministrazioni pubbliche, soprattutto in quelle locali, dell'utilizzo di *internet, nell'universo web* infatti si sono moltiplicati *i siti governativi ad hoc* di riferimento per gli enti pubblici coinvolti o interessati alle diverse iniziative di riforma o ai diversi progetti evolutivi. Dai diversi studi che coinvolgono la pubblica amministrazione ed enti, è emerso che si scoprono talvolta soluzioni nella gestione create con una visione ancora troppo vicina al campo di osservazione contabile-finanziario nella considerazione, che potremmo definire di *miopia gestionale*, che tale debba essere la reale determinante del processo decisionario. Determinante a questo punto per l'accelerazione del sistema di controllo *in visione strategica*, insiste l'attenzione della classe politica nel valutare *preventivamente le reazioni* del sistema sociale conseguenti alle politiche pubbliche oltre a quelle derivanti dall'ordinaria gestione burocratico-amministrativa. A questo punto compare la *Balanced Scorecard* come strumento completo, in visione aziendalistica, in grado di supportare le esigenze dei politici e dei burocrati, fornendo una visione complessiva della struttura interna e del sistema esterno nel quale opera. Tale strumento di pianificazione permette di *simulare* l'andamento rispetto alle possibili scelte arrivando a definire i percorsi di maggiore convenienza necessari per raggiungere gli obiettivi, fornendo la possibilità di svolgere analisi attente al processo di programmazione e pianificazione individuando e controllando, in tempo reale l'adeguatezza dei mezzi e delle risorse investite nel processo in riferimento agli obiettivi.

5. Considerazioni conclusive

Da quanto argomentato fin qui si può osservare che la *Balanced Scorecard* rappresenta uno strumento estremamente versatile e potente per la gestione strategica, sia nel settore privato che in quello pubblico. La sua capacità di integrare indicatori finanziari e non finanziari, di favorire l'allineamento strategico e di migliorare la comunicazione interna è tra i principali punti di forza. Inoltre, la sua flessibilità permette di adattarla alle specificità di ogni organizzazione, come dimostrato dai casi di banche cooperative e degli enti pubblici, anche con l'aggiunta di prospettive personalizzate come quella territoriale o sociale.

Un aspetto importante che emerge è la necessità di un approccio strategico e di una cultura aziendalistica diffusa, che vada oltre la mera misurazione dei risultati economici, puntando anche su aspetti come la soddisfazione dei clienti, lo sviluppo delle competenze e l'innovazione. La *BSC*, grazie alle mappe strategiche e alla sua

natura visuale, facilita questa transizione, migliorando la comprensione e l'adesione alla strategia a tutti i livelli dell'organizzazione.

Infine, il suo impiego nel settore pubblico, seppur richieda adattamenti rispetto alle logiche di profitto, può rappresentare un valido supporto per migliorare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, contribuendo a una *governance* più orientata ai risultati e alle esigenze dei cittadini.

In sintesi, la Balanced Scorecard si conferma uno strumento innovativo e dinamico, capace di accompagnare le organizzazioni nel complesso percorso di strategia, controllo e miglioramento continuo, favorendo una gestione più consapevole e orientata al valore nel lungo termine. *De iure condendo*, ad avviso di chi scrive, la BSC potrebbe essere utilizzata per un'allocazione ottimale dei rischi, tenuto conto del legame esistente tra l'allocazione dei rischi e il valore; anzi, il primo fattore è ritenuto uno dei maggior *driver* di creazione di valore che, per il settore pubblico potrebbe migliorare l'efficienza delle scelte pubbliche orientandole alla creazione del valore e fornire maggiori garanzie alla collettività e agli altri enti statali circa l'uso del denaro pubblico. Ciò dimostra come la Balanced Scorecard possa essere uno strumento strategico e flessibile non solo per la misurazione delle *performance*, ma anche per la gestione complessiva delle risorse e dei rischi.

L'idea di utilizzare la BSC per un'allocazione ottimale dei rischi, considerando il legame tra rischi e valore, evidenzia come questa metodologia possa contribuire a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle decisioni pubbliche. In particolare, nel settore pubblico, dove la trasparenza, la responsabilità e la creazione di valore per la collettività sono fondamentali, questa applicazione potrebbe rappresentare un passo avanti nel garantire che le risorse pubbliche siano impiegate in modo più strategico e sicuro, riducendo i rischi e massimizzando i benefici.

Inoltre, questa prospettiva rafforza l'idea che la BSC non sia solo uno strumento di controllo, ma anche un supporto alla *governance* strategica, capace di orientare le scelte pubbliche verso obiettivi di lungo termine e di maggiore sostenibilità.

Rassegna Scientifica

- 1) **Aversano Natalia, Nicolliello Mario**, *“La misurazione delle “performance” nelle banche di credito cooperativo: due casi di studio sull'applicazione della BSC – The measurement of “performance” in the cooperative credit banks: two case studies on the application of the BSC, in Economia e diritto del terziario, 2013, fasc. 2.*
- 2) **Agrifoglio Rocco, Alvino Federico, Lepore Luigi, Metallo Concetta**, *“Un modello per la valutazione delle performance dei tribunali: un'analisi empirica – the performance measurement system in the court management: an empirical*

-
- analysis*”, in *Azienda Pubblica*, 2010, fasc. 3.
- 3) **Bocchini Ermanno**, “Balanced Scorecard” e relazione sulla gestione nel sistema dei documenti informativi di Bilancio – *Balanced Scorecard and report on operations in the system of the budgetary information documents*”, in *Giurisprudenza commerciale*, 2013, fasc.3.
 - 4) **Bosoni Ernestina, Fellegara Anna**, “Balanced Scorecard”: dalle CCIAA un efficace modello di progettazione ed implementazione “Technology Driven”. *Balanced Scorecard: from the chambers of commerce an effective model technology driven*, in *Azienda Pubblica*, 2021, fasc. 1.
 - 5) **Bubbio Alberto**, *Balanced Scorecard e controllo strategico: le relazioni*, in *Amministrazione e Finanza Oro*, n. I, 2000.
 - 6) **Bubbio Alberto, Gulino Dario**, *Strategia Aziendale: controllo, monitoraggio e valutazione*, Ipsoa, Innovative Management, Wolters Kluwer, 2017.
 - 7) **Cassese Sabino e Franchini Claudio**, *La nuova dirigenza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1994.
 - 8) **Castellano N. e Giannuzzi R.**, *L’implementazione della Balanced Scorecard nella Banca di Credito Cooperativo di Fisciano*, in <<Controllo di gestione>>, vol. 2, n. 12, 2012.
 - 9) **Chenhall Robert Hunter**, *Accounting for the horizontal organization: A Review essay*, *Accounting, Organizations and Society*, 33 (4/5), 2008.
 - 10) **Coda Vittorio**, *L’orientamento strategico dell’impresa*, Utet, Milano 1988.
 - 11) **Coda Vittorio**, *La valutazione della formula imprenditoriale*, 1984.
 - 12) **Coda Vittorio**, *Il problema della valutazione della strategia*, 1990.
 - 13) **Comite Ubaldo**, “Balanced Scorecard”, *l’ente locale diventa ora un’azienda di servizi*, in *Amministraziobe civile*, 2006, fasc.3,
 - 14) **Cossiga Carmine**, *Il controllo di gestione*, in *Informator*, 2006, fasc. 1
 - 15) **Cossiga Carmine, Manes Rossi Francesca**, *La Balanced Scorecard negli enti locali*, in *La Finanza Locale*, 2003, fasc.1.
 - 16) **Crugnola Roberto, Foglia Emanuela, Masini Marco, Ottolini Chiara**, “Balanced Scorecard: un’esperienza applicativa vincente”, in *Sanità Pubblica e privata*, 2008, fasc. 5.
 - 17) **Del Sordo Carlotta, Fameti Federica, Levy Orelli Rebecca**, “Il controllo multidimensionale della performance d’ateneo: la Balanced Scorecard nella prospettiva internazionale e nel contesto italiano”, in *Azienda Pubblica*, 2007, fasc.4.
 - 18) **Dente Bruno**, “Analisi delle Politiche pubbliche e controllo di gestione”, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, 2016, fasc. 4.
 - 19) **Di Paolo Alessandro**, *L’introduzione del new public management e della Balanced Scorecard nel processo di riforma dell’amministrazione pubblica italiana*, in *Economia pubblica*, 2007, fasc. 3-4.
 - 20) **Eccles Robert G.**, *The Performance Measurement Manifesto*, HBR, January-February 1991.
 - 21) **Freddi Giorgio**, *Scienza dell’amministrazione e politiche pubbliche*, Roma,

-
- Cacucci, 1998.
- 22) **Galgani Cristina**, *Il Bilancio di sostenibilità nelle imprese di servizi pubblici locali. Analisi di alcuni casi di eccellenza, in azienda Pubblica, 2005, fasc. 3.*
 - 23) **Ittner Christopher D. e Larcker David F.**, *Innovation in performance measurement: trends and research implications*, Journal of Management Accounting Research, 10, 1998, pp. 205-238.
 - 24) **Lucianetti Lorenzo**, *I risultati di una ricerca empirica, in Management Control, 3, 2011.*
 - 25) **Jazayeri Mehrdad and Scapens**, *The Business Values Scorecard within BAE Systems: the evolution of a performance measurement system*, in British Accounting Review, 2008.
 - 26) **Kaplan Robert**, *Yesterday's Accounting Undermines Production*, pubblicato su HBR, 1984.
 - 27) **Kaplan Robert e Norton David**, *Alignment. Using the Balanced Scorecard to create Corporate Synergies*, 2006.
 - 28) **Kaplan Robert e Norton David**, *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part. II, Accounting Horizons*, Vol. 15 No. 2, June, 2001b
 - 29) **Kaplan Robert e Norton David**, *Non solo finanziarie le misure del successo*, tratto da HBR, ed it., maggio-giugno, 1991.
 - 30) **Kaplan Robert e Norton David**, *translating Strategy into Action, The Balanced Scorecard*, in Haward Business School Press, MA, 1996a.
 - 31) **Lauro Maurizio, Lauro Neri, Nappo Daniela**, *“Il sistema no profit per i servizi alla persona: il caso della sanità, in Non profit, 2007, fasc.4.*
 - 32) **Lumaca Claudio, Pastore Alberto**, *I sistemi di governo strategico nel quadro di evoluzione della pubblica amministrazione: alcune riflessioni, in Economia e diritto del terziario, 2003, fasc. 3.*
 - 33) **Malmi Teemu**, *Balanced Scorecards in Finnish companies: a research note, Management Accounting Research*, Vol. 12, No. 2, 2001.
 - 34) **Malina Mary e Selto Frank** *Communicating and Controlling Strategy An empirical study of effectiveness of the Balanced Scorecard*, in Journal of Management Accounting Research, 13, 2001.
 - 35) **Margheri Andrea**, *Attuare e valutare le scelte strategiche nelle amministrazioni locali: il modello Balanced Scorecard, in Informator, 2007, fasc.1.*
 - 36) **Marino Aldo**, *“La valutazione bilanciata fra risultati e programmazione strategica negli enti locali (cd. Balanced Scorecard), in Finanza Locale, 2007, fasc. 5.*
 - 37) **Masini Carlo**, *Lavoro e risparmio. Economia d'azienda*, Utet, I ed., 1970.
 - 38) **Minissale Pietro**, *La Balanced Scorecard applicata agli enti locali: una sfida tra limiti e opportunità, in Azienda Pubblica, 2006, fasc.1.*
 - 39) **Morigi Paola**, *La Balanced Scorecard e gli strumenti per la programmazione strategica, in La Finanza Locale 9/2008.*
 - 40) **Norreklit Hanne**, *The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions*, in Management Accounting Research, Vol. 11, 2000.

-
- 41) **Norrelik Hanne**, *The balance scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the balanced scorecard*, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 28, 2003.
 - 42) **Onida Pietro**, *La logica e il sistema delle rilevazioni di azienda*, Giuffrè, Milano 1960.
 - 43) **Osborne David e Gaebler Ted**, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Reading, MA, Addison-Wesley
 - 44) **Otley David**, *Performance management: a framework for management control systems research*, *Manage, Acc. Res.*, 10,1999.
 - 45) **Palazzo, Maria, & Micozzi, Alessandra** *Rethinking decision-making strategies and tools: Emerging research and opportunities*. Emerald Publishing Limited 2024.
 - 46) **Purificati Arturo**, *Sistemi di programmazione e controllo innovativi per le aziende non profit*, in *Economia e diritto del terziario*, 2003, fasc.2.
 - 47) Sanchez Fernandez Patricio, *The Balanced Scorecard of public investment in sport: proposal for change*, in *Rivista di diritto ed Economia dello sport*, 2009, fasc. 1.
 - 48) **Sciarelli Sergio**, *La gestione dell'impresa*, Cedam, 2011.
 - 49) **Tonchia Stefano**, *Balanced Scorecard*, Il sole 24 ore, 2009.
 - 50) **Varriale Giuseppe**, *Il processo di programmazione strategica nello Stato*, in *Finanza Locale*, 2005, fasc. 6.
 - 51) **Vendramini Emanuele**, *Il modello di Balanced Scorecard per la valutazione della performance delle aziende pubbliche*, in *Azienda Pubblica*, 2003, fasc. 4.
 - 52) **Viviani Diego**, *Balanced Scorecard, strategia e controllo per la banca multicategoriale*, in *Bancaria*, 2005, fasc. 7-8.
 - 53) **Vola P., Broccardo L. e Truant E.**, *Performance measurement under Balanced Scorecard: the case study of a co-operative credit bank in Piedmont*, in *Economia Aziendale Online*, n.3, 2009.
 - 54) **Ziruolo Andrea**, *"Dal piano strategico al piano degli obiettivi degli enti locali attraverso la Balanced Scorecard"*, in *Finanza Locale*, 2008, fasc. 3.

Autori di questo numero

Giuseppe Alverone

Generale dei Carabinieri in congedo, oggi Consulente e Formatore in materia di Data Protection, Privacy, Cybersecurity e Gestione del Rischio.

È Amministratore Unico e fondatore di DATA FABER s.r.l.s., società che opera nella formazione, consulenza e progettazione in materia di privacy, security, safety e gestione del rischio.

Fino al 3 febbraio 2024 ha ricoperto il ruolo di Data Protection Officer (DPO) dell'Arma dei Carabinieri, contribuendo in modo determinante alla messa in sicurezza dei processi che trattano dati personali.

Laureato in Giurisprudenza e in Scienze della Sicurezza interna ed esterna, ha conseguito un Master di II livello in Management Pubblico e Comunicazione di Pubblica Utilità.

Ha frequentato la Scuola Militare Nunziatelle, l'Accademia Militare di Modena, la Scuola di Guerra di Civitavecchia e corsi di perfezionamento in *Criminalità Informatica*, *Coding for Lawyers e Legal Design*.

È DPO certificato UNI CEI EN 17740:2024, Auditor/Lead Auditor ISO/IEC 27001:2022 e Membro del Comitato Scientifico dell'Istituto ASAPIENS Business School, dove è anche docente nei corsi per DPO certificato.

In oltre quarant'anni di carriera ha maturato solide competenze nella sicurezza, comunicazione, selezione del personale e governance della privacy, con un approccio strategico e operativo.

Autore di manuali di riferimento in ambito privacy e cybersecurity, come "*Quaderno operativo di cybersecurity e privacy*" (EPC), "*Il Modello Organizzativo NIS 2 (MONIS)*", "*Compliance Privacy*" e "*La DPIA nelle Smart City*" (Edizioni Simone).

Ha pubblicato articoli e contributi di rilievo su *Cybersecurity360*, *Diritto.it* e *Feder-privacy*.

e-mail: pippo.alverone@gmail.com

Giovanni Di Trapani

Ricercatore III Livello presso l'IRISS-CNR, ha conseguito il Dottorato di Ricerca in "Economia e gestione delle Aziende Pubbliche" presso la Facoltà di Economia dell'Università di Salerno ed è laureato in Economia e Commercio presso la Facoltà di Economia "Federico II" di Napoli. Attualmente in distacco presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri presso la Struttura di supporto del Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana del sito di interesse

nazionale Bagnoli Coroglio. A partire dal giugno 2010, ha svolto ricerche e studi nel campo delle Economia e Gestione delle Imprese Assicuratrici nell'ambito del progetto di ricerca "Innovazione e management dei servizi"; concentrando la propria attività di studio lungo due assi principali: un primo con obiettivi specifici riferiti all'innovazione per lo sviluppo dei servizi assicurativi ed un secondo ascrivibile all'identificazione degli approcci gestionali derivanti dai rischi originati da eventi naturali di tipo catastrofe. Nel recente passato ha svolto, altresì, studi relativi all'individuazione di soluzioni concernenti l'evoluzione dei canali distributivi e del lancio di nuovi servizi market-driven e/o technology-driven. In precedenza, fino al maggio del 2010, ha affrontato le problematiche connesse con il Management del Turismo e dei Beni Culturali, con particolare riferimento alla gestione, fruizione e valorizzazione economica del Patrimonio Culturale. Dal 2023 si occupa di Intelligenza Artificiale. È stato Editor in Chief dalla rivista Journal of Advanced Health Care ed è componente dell'Editorial Board Member in qualità di Reviewer di importanti riviste internazionali, è stato per più di dieci anni Professore a contratto di Statistica Economica e Statistica del Turismo presso l'Università Telematica PEGASO. Collabora con numerose testate per la divulgazione di una cultura consapevole dell'uso delle IA (IF Italia nel Futuro - TuttoTech - Elapsus - Formapolitica.it - IlDesk - Millantopausa). Dirige la piattaforma con focus sull'Intelligenza Artificiale: www.aignisi.it
e-mail: ditrap@gmail.com

Pasquale Luigi Di Viggiano

Assistant Professor presso il *Laboratorio di Informatica di Progettazione Sociale e Project Management* – CdL in *Governance euro-mediterranea delle politiche migratorie*, Università del Salento; Vicedirettore del Centro di Studi sul Rischio e docente del modulo "Amministrazione Digitale" del Master APPREST; Project manager del progetto EU: DISCOVER, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università del Salento. Ph.D. in Scienze Giuridiche, Docente di Informatica giuridica e amministrazione pubblica digitale. È coordinatore dell'Unità di ricerca *Emergenze, rischi sociali e opportunità della pubblica Amministrazione digitale*, (CREV), DiSUS, Unisalento. Tra le sue pubblicazioni: *Estado digital como diferencia: burocracias e cidadania*, in *Revista da Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas*, V. 27 N. 54/2024; *Il sistema sociale del diritto alla prova della modernità* (São Paulo, 2024); *L'Intelligenza artificiale alla prova dell'etica* in «Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management», Anno XIII, n. 4/2023.

email: diviggianoluigi@gmail.com

Massimo di Virgilio

Laureato con lode in Ingegneria Elettronica a "La Sapienza", in 47 anni di lavoro, ha sempre operato in imprese industriali del mondo ICT, la 1^a metà, in attività professionali e manageriali in grandi imprese (Honeywell, Olivetti) e, la 2^a, in quella imprenditoriale (Elea, EDAEnterprise), dando successivamente vita a diverse PMI. Oggi consulente M&A. Già docente a contratto di Economia e Gestione delle Imprese

presso l'Università di Roma Tor Vergata. Attualmente, Presidente della Federazione Nazionale Associazioni Professionali di Information Management (FIDAINFORM), Presidente Onorario del Club Dirigenti delle Tecnologie dell'Informazione (CDTI) di Roma, Consigliere di Auris e Inforav.
email: m.divirgilio@cdti.org

Anne Marie Fanelli

Di genitori italiani, ma di nascita e cultura francesi, tornata in Italia ho svolto la mia attività lavorativa a La Spezia, nell'*Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale*, dirigendone l'*Ufficio Archivio e Protocollo*.
email: a.mariefanelli@gmail.com

Enzo Franco

Vincenzo Franco, archivista di Stato, ha insegnato archivistica all' Università di Viterbo e di Venezia Ca' Foscari. Ha diretto la Soprintendenza di Napoli e, da ultimo, l'Archivio di Stato di Venezia.
email: enzarello99@gmail.com

Francesca Maria Frassanito

Laureata con lode in Giurisprudenza nel 2022 e in Gestione d'Azienda nel 2023 presso l'università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza, con la quale collabora attualmente in qualità di cultrice della materia. Dottoranda di ricerca in "Diritti e Sostenibilità" presso l'Università del Salento (40° ciclo), con progetto incentrato sull'impiego dell'intelligenza artificiale nella corporate governance e nelle analisi ESG. Abilitata all'esercizio della professione forense con 150/150 (06/2025).

Fa parte del comitato editoriale della rivista *De Iustitia* e collabora con il sito specializzato *Giurisprudenza delle Imprese*. Ha svolto un tirocinio presso la Corte d'Appello di Milano e lavorato come legal associate presso la multinazionale Allianz negli anni, rispettivamente, 2023 e 2024.

Attualmente si occupa di approfondire le tematiche legate alla compliance aziendale da un punto di vista societario e penalistico.

email: francescamaria.frassanito@unisalento.it

Patrizia Gentili

Amministratore unico della società RG3 Digital Consulting, società di consulenza e docenza in materia di digitalizzazione. Come Responsabile del Servizio Documentali e Servizio documentale e modelli di marcatura presso AgID ha coordinato la stesura delle Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali e del Regolamento sui servizi di conservazione.

Svolge da anni attività di consulenza operativa per enti pubblici di primaria importanza (ministeri, agenzie centrali, enti locali) e attività didattica in ambito universitario e professionale (università pubbliche e private, enti di formazione accreditati a livello nazionale).

La sua esperienza comprende la formazione di personale pubblico sull'uso consapevole delle tecnologie digitali e sull'adozione dei nuovi strumenti AI-based per la gestione documentale, il back office e la comunicazione istituzionale.

email: patrizia.gentili.rg3digitalcons@gmail.com

Ida Giannetti

Dottoranda di Ricerca in “Gestione Finanziaria dell’impresa e Prevenzione della Crisi” presso Università Mercatorum, Roma. Cultore della materia presso l’Università degli Studi di Napoli “Parthenope”, dove collabora sugli insegnamenti di Economia aziendale, Economia e contabilità delle aziende pubbliche ed Economia delle crisi d’impresa, Corporate Governance. Docente Coni, Avvocato e Funzionario- Ispettore del Lavoro presso l’Ispettorato Interregionale del Lavoro di Napoli. I suoi interessi di ricerca riguardano l’economia, la contabilità e il controllo delle aziende pubbliche, nonché la gestione della crisi di impresa con particolare attenzione alle società partecipate, oltre che la materia lavoristica, la digitalizzazione della PA. Socio corrispondente della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA). Ha pubblicato diversi articoli su Riviste come Lavoro@Confronto e Rivista Elettronica CLIOedu; ha partecipato come co-autrice al libro “L’ecosistema per lo sviluppo delle start-up in Campania, su Rivista Franco Angeli. In corso di pubblicazione articolo come co-autrice su “Responsabilità degli amministratori delle società Partecipate. Il riparto di giurisdizione alla luce della teoria del soggetto economico” su Rivista Il Nuovo Diritto delle Società. Partecipazione a varie conferences nazionali e internazionali sui temi AI-Driven Financial Risk Prevention: the Role of HR Analytics in Corporate Crisis Management Under Industry 5.0.

email: ida.giannetti@ispettorato.gov.it

Adelaide Ippolito

Ph.D., è Professore Associato di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Scienze e Tecnologie dell’Informazione dell’Università Pegaso. È membro dell’Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA), della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA) e della European Accounting Association (EAA). È stata docente a contratto presso l’Università degli Studi di Catanzaro “Magna Græcia”, l’Università degli Studi di Salerno e l’Università degli Studi di Napoli Federico II. Ha pubblicato monografie ed articoli su riviste scientifiche straniere ed italiane sulle tematiche della gestione dei servizi pubblici, con particolare riferimento al settore sanitario. I suoi campi di interesse sono: la valutazione delle performance delle aziende sanitarie pubbliche, il controllo di gestione, le metodologie di valutazione e costing; i sistemi informativi delle aziende.

email: adelaide.ippolito@unipegaso.it

Donato A. Limone

Già professore ordinario di informatica giuridica; ha insegnato diritto dell’amministrazione digitale e scienza dell’amministrazione digitale; ha insegnato nelle univer-

sità di Camerino, Luiss, Salento, Federico II Napoli, Sapienza, Unitelma Sapienza; esperto di organizzazione e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Fondatore e direttore della "Rivista elettronica di diritto, economia, management"

www.clioedu.it/rivistaelettronica;

Studio Limone di informatica giuridica e cybersecurity

Via Riccardo Grazioli Lante 15 - 00195 Roma

email: donato.limone@gmail.com

Maria Palazzo

Professoressa Ordinaria di Economia e Gestione delle Imprese presso Universitas Mercatorum. È stata ricercatrice presso l'Università di Salerno e presso la Business School dell'University of Bedfordshire (Regno Unito), Visiting Scholar presso l'Università di Granada (Spagna) e Visiting Lecturer presso l'Universidad del Norte, Escuela de Negocios (Colombia). I suoi articoli sono stati pubblicati su International Journal of Contemporary Hospitality Management, Journal of Cleaner Production e su altre riviste accademiche.

email: maria.palazzo@unimercatorum.it

Paolo Pastore

Laureato in Fisica nel 1994 presso l'Università degli Studi "La Sapienza". Nel 2010 ha conseguito il Dottorato di ricerca in Fisica Tecnica Ambientale. Nel 2011 ha conseguito la laurea triennale in scienze dell'Amministrazione. Nel 2012 ha conseguito la laurea specialistica in Management Pubblico ed e-Government. Nel 2013 ha conseguito il Master di II livello in "Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni" presso la LUISS. Dal 1997 è dipendente pubblico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in qualità di funzionario. L'attività di interesse riguarda la gestione dei fondi strutturali e la promozione di modelli di governance.

email: paolopastore0@gmail.com

Floriana Pollio

Dottoranda presso l'Università del Salento. Ha conseguito un master in Economia del Turismo presso l'Università Bocconi e ha collaborato con la St. Bonaventure University di New York a progetti sul benessere organizzativo. I suoi interessi di ricerca riguardano l'innovazione e la trasformazione del settore pubblico. Ha inoltre partecipato a conferenze dell'Academy of Management e collabora come consulente con la Pubblica Amministrazione, occupandosi di processi di digitalizzazione, trasparenza e sviluppo organizzativo.

email: floriana.pollio@unisalento.it

Dario Russo

Consulente strategico con oltre trent'anni di esperienza ai vertici della Banca d'Italia, dove ha guidato aree critiche legate ai sistemi di pagamento, all'ICT governance e alla trasformazione digitale. Ha ricoperto il ruolo di Direttore Centrale della Direzio-

ne Operazioni e Regolamento dei Pagamenti, supervisionando attività fondamentali per la stabilità del sistema finanziario e la continuità operativa. Oggi è co-fondatore di RG3 Digital Consulting, società specializzata in consulenza su finanza, organizzazione e digitalizzazione. La sua attività si concentra sull'impatto delle tecnologie emergenti – in particolare l'intelligenza artificiale generativa – sulla governance, i mercati e le competenze del futuro. Autore del volume "A Guide for managers and professionals to exploit the transformation of the finance in the next ten years" (McGraw-Hill, 2024), Dario Russo contribuisce regolarmente a riviste di management e innovazione come "Harvard Business Review Italia", "Sistemi&Impresa", "Persone&Conoscenze", affrontando temi di AI, digitalizzazione e leadership tecnologica. Ha partecipato come relatore a conferenze internazionali e collabora con università e centri di ricerca, portando la sua esperienza nella definizione di strategie digitali e nella modernizzazione delle istituzioni. È apprezzato per la capacità di coniugare visione strategica e concretezza operativa, con un approccio orientato all'innovazione responsabile e sostenibile.

email: dario.russo.rg3digitalcons@gmail.com

Fabio Saponaro

Professore Ordinario di Diritto Tributario presso l'Università del Salento. Consulente tecnico del Ministero dell'Economia e Finanze per la riforma fiscale del 2024/2025. È docente di Diritto tributario europeo ed internazionale presso l'Università Unisinos – Porto Alegre (Brasile). È membro al Collegio dei docenti del Dottorato "Transizione digitale e sostenibilità: le imprese e le PA nell'economia globalizzata" - Dipartimento di Scienze dell'Economia dell'Università del Salento. È membro del comitato scientifico di numerose riviste nazionali ed internazionali. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche, in Italia e all'estero, e di cinque lavori monografici in materia di diritto tributario europeo ed internazionale.

email: fabio.saponaro@unisalento.it

Margherita Smarra

Ph.D., è Ricercatrice di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia della Università degli Studi del Molise. Membro dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA), della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA), della European Accounting Association (EAA) e dell'International Research Society for Public Management (IRSPM). Ha svolto attività di ricerca presso la Macquarie Graduate Management School (Sydney) ed ha ricoperto la posizione di Research Associate presso il Digital Finance CRC (DFCRC). È autrice di una monografia e di diversi articoli pubblicati sulle principali riviste scientifiche di settore. I suoi attuali campi di ricerca includono l'*earnings management*, la governance delle società a partecipazione pubblica e la *public sector accountability*.

email: margherita.smarra@unimol.it

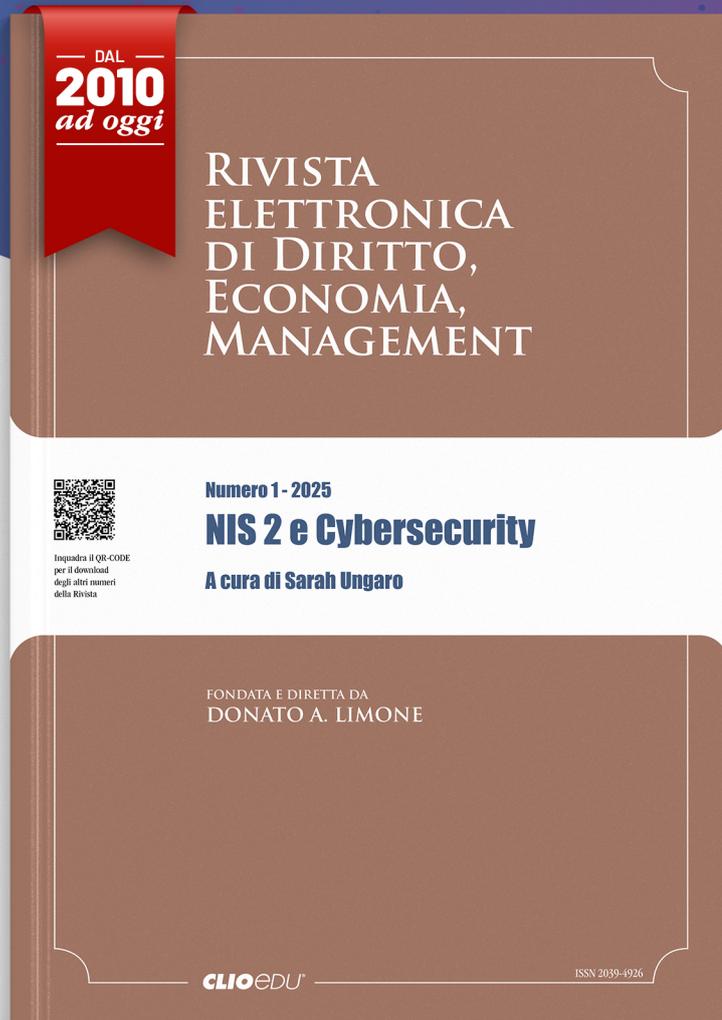
Marco Sorrentino

Ph.D., è Professore Ordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Management ed Economia della Università Telematica Pegaso. Membro dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale (AIDEA), della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA) e della *European Accounting Association* (EAA), ha svolto attività di ricerca presso diverse università e centri di ricerca esteri, tra cui la *University of Sydney* e la *Macquarie Graduate Management School of Sydney*, dove tra il 2016 ed il 2019 ha ricoperto la posizione di *Adjunct Lecturer in Accounting*. È autore di 5 monografie e di numerosi articoli pubblicati sulle principali riviste scientifiche di settore su tematiche inerenti l'*earnings management*, il *performance management*, il capitale intellettuale ed il *financial reporting*.
email: marco.sorrentino@unipegaso.it

Gianluigi Turco

Laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Firenze ed ha conseguito il Master in Giurista dell'Economia e Manager Pubblico dell'Università di Pisa. Mature esperienze in ambito forense e aziendale, attualmente è consulente in ambito *privacy, data protection* e *data governance* assegnato al Dipartimento Informatico di Multinazionale nell'ambito *luxury fashion*.
email: gianluigiturco.ufficio@gmail.com

Soluzioni digitali d'ecellenza per progetti di prestigio



FONDATA E DIRETTA DA
DONATO A. LIMONE

La "Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management" è un periodico totalmente digitale, accessibile e fruibile gratuitamente.

[INQUADRA IL QR-CODE PER IL DOWNLOAD DEGLI ALTRI NUMERI](#)

www.clioedu.it/rivistaelettronica

CLIOEDU®

