

# RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

**Numero 5 - 2024**

**Merito creditizio e credit scoring - Blockchain -  
Bonifica del sito Bagnoli-Coroglio - Soprintendenze  
bibliografiche - Coesione ed innovazione nella UE  
- Metaverso - I servizi INPS - Videosorveglianza e  
sicurezza sul lavoro - Accessibilità agli atti.**



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

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 (Università del Salento; esperto di scienza dell'amministrazione digitale); 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, abilitato alle funzioni di professore ordinario per SSD IUS/20, Università di Cagliari; 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 Pokrovskaja (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 Evangelia Papadimitriu, Giulio Pascali, Gianpasquale Preite, Sara Sergio, Franco Sciarretta.

**Direzione e redazione:** Via Riccardo Grazioli Lante, 15 – 00195 Roma - [donato.limone@gmail.com](mailto: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 XIV, n. 5/2024

ISSN 2039-4926

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

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

*Tutti i diritti riservati.*

*È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte. La rivista è fruibile dal sito [www.clioedu.it](http://www.clioedu.it) gratuitamente.*

**Codice etico:** [www.clioedu.it/rivistaelettronica#codice-etico](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica#codice-etico)

**Procedure di referaggio:** [www.clioedu.it/rivistaelettronica#referaggio](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica#referaggio)

**Elenco dei numeri pubblicati:** [www.clioedu.it/rivistaelettronica](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica)

---

## INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone</i> .....	2
Nullità dei finanziamenti tra credit scoring e valutazione del merito creditizio	
<i>Francesco Affinito</i> .....	3
La regolamentazione giuridica della blockchain: applicazioni pratiche e proposte di governance	
<i>Luca Cataldi</i> .....	17
Analisi della percezione comunitaria sui lavori di bonifica e rigenerazione del SIN Bagnoli-Coroglio: un'analisi empirica basata sui dati dei gruppi Social	
<i>Giovanni Di Trapani</i> .....	42
Un caso emblematico: il ridimensionamento delle Soprintendenze Bibliografiche	
<i>Vincenzo Franco</i> .....	63
Oltre il divario digitale: Strategie di coesione e innovazione nell'UE	
<i>Francesco Gangi Chiodo, Pietro Luigi Matta</i> .....	83
Metaverso: sfide e opportunità emergenti	
<i>Ida Giannetti, Concetta Metallo, Luigi Lepore, Marco Sorrentino e Federico Alvino</i> ....	115
Il processo di evoluzione dei servizi avviato in INPS	
<i>Maria Sabrina Guida, Maria Francesca Faraone, Valentina Capone</i> .....	129
Videosorveglianza e privacy: come conciliarla con la sicurezza sul lavoro	
<i>Antonio Mastrolia</i> .....	141
L'accesso agli atti dei consiglieri comunali: il costante dibattito tra il rispetto del diritto e la salvaguardia dei dati personali	
<i>Paola Mattia</i> .....	149
La remunerazione del capitale nell'affidamento in house	
<i>Elisa Furian</i> .....	164
Autori di questo numero .....	171

## EDITORIALE

Questo numero è composto da diversi contributi di rilievo: sul merito creditizio ed il credit scoring l'articolo di F. Affinito; sulla regolamentazione giuridica della blockchain, il contributo di L. Cataldi; un intervento di G. Di Trapani sull'analisi della percezione comunitaria relativa ai lavori di bonifica del SIN Bagnoli-Coroglio. L'articolo di V. Franco è sugli archivi (beni culturali e cultura). F. Gangi Chiodo e P. Luigi Matta intervengono sul tema della coesione e innovazione nell'UE (oltre il divario digitale). Sul metaverso il contributo di più autori (Ida Giannetti, Concetta Metallo, Luigi Lepore, Marco Sorrentino e Federico Alvino); altri autori intervengono sulla evoluzione dei servizi INPS (M. Guida, M. Faraone, V. Capone). Su come conciliare videosorveglianza, privacy e sicurezza sul lavoro l'articolo di A. Mastrolia e di P. Mattia un contributo sulla accessibilità agli atti da parte dei consiglieri comunali.

Il Direttore della Rivista  
*Donato A. Limone*

# NULLITÀ DEI FINANZIAMENTI TRA CREDIT SCORING E VALUTAZIONE DEL MERITO CREDITIZIO

**Francesco Affinito**

**Abstract [IT]:** La disciplina prudenziale europea e le disposizioni in tema di tutela del consumatore, tra cui la Direttiva (UE) 2023/2225 (“*CCD IP*”) relativa ai contratti di credito ai consumatori, hanno ribadito l’obbligo di valutazione del merito creditizio propedeutico alla concessione di un finanziamento. Il tema si inserisce nel dibattito in corso sul credit scoring automatizzato ed è stato sottoposto di recente al vaglio della Corte di Giustizia europea che ha espresso il principio per il quale, nel difetto di una previa verifica sulla effettiva sostenibilità del consumatore e della capacità di rimborsare il credito, il finanziamento ottenuto deve considerato nullo e improduttivo di interessi, anche in assenza di pregiudizi in capo al consumatore. Tale approdo giurisprudenziale va correlato a un altro principio espresso dalla Corte di Giustizia europea per il quale le attività di credit scoring non devono eseguirsi con modalità integralmente automatizzate, in quanto tale soluzione potrebbe comportare l’elusione della disposizione prevista dall’art. 22 del *GDPR*. L’analisi congiunta dei due principi giurisprudenziali stabiliti in sede europea sembra riproporre ancora una volta la necessità di armonizzare la disciplina in tema di tutela dei consumatori e di bilanciare i contrapposti interessi tra tali soggetti e gli intermediari, in un contesto in cui le tecnologie digitali sono finalizzate al definitivo sviluppo del mercato unico.

**Abstract [EN]:** European prudential regulations and consumer protection provisions, including Directive (EU) 2023/2225 (“*CCD IP*”) regarding credit agreements for consumers, reinforce the obligation to assess creditworthiness prior to the approval of financing. This issue remains a critical component of the ongoing discourse surrounding automated credit scoring and has recently garnered attention from the European Court of Justice. The Court articulated the principle that, without prior verification of the consumer’s solvency and repayment ability, any financing obtained must be deemed invalid and, even in the absence of harm to the consumer, not generate valid interest. Furthermore, this judicial perspective aligns with the principle articulated by the European Court of Justice that credit scoring must not be conducted solely through automated processes, as such practices risk circumventing the requirements outlined in Article 22 of the *GDPR*. The concurrent consideration

---

of these two judicial principles highlights the ongoing need to harmonize consumer protection regulations and address the competing interests of consumers and intermediaries, particularly within the context of advancing digital technologies aimed at enhancing the single market.

**Parole chiave:** merito creditizio, credit scoring, valutazione algoritmica, finanziamenti, CCD II.

**Sommario:** 1. Il contesto di riferimento. - 2. L'obbligo di valutazione del merito creditizio. - 3. La posizione della Corte di Giustizia europea sulla (in)validità dei finanziamenti per violazione dell'obbligo di valutazione del merito creditizio. - 4. Osservazioni conclusive.

## 1. Il contesto di riferimento

Le ultime novità normative in tema di tutela dei consumatori e i recenti orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia europea, da un lato, evidenziano ancora una volta la crescente attenzione nei riguardi dell'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale anche nell'ambito del settore bancario e finanziario e, dall'altro, confermano la necessità che gli sforzi tesi allo sviluppo del mercato unico del credito contemplino anche l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale, la cui recente disciplina in ambito europeo<sup>1</sup> impone di rivedere il complessivo meccanismo del credit scoring (automatizzato) nelle operazioni di finanziamento<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 12 luglio 2024, L, 1-144.

<sup>2</sup> Sul tema AMMANNATI-CANEPA, *La finanza nell'età degli algoritmi*, Torino, 2023; AMMANNATI-GRECO, *Il credit scoring "intelligente": esperienze, rischi e nuove regole*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 3, 2023, 1, pp. 461-514; BAGNI, *Uso degli algoritmi nel mercato del credito: dimensione nazionale ed europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021, pp. 909 ss.; CANEPA, *"Alla ricerca del tempo perduto" nei mercati finanziari: l'accelerazione di-digitale nei pagamenti, nell'accesso al credito e nella movimentazione dei depositi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, 1s, 2024, pp. 525 ss.; CAPRIGLIONE, *Diritto ed economia. La sfida dell'Intelligenza Artificiale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 3s, 2021, pp. 4 ss.; CECCHINATO, *Note sulla disciplina della verifica del merito creditizio: per una sua rilettura alla luce della buona fede precontrattuale*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 3, 2023, 2, pp. 457-491; DAVOLA, *Algoritmi decisionali e trasparenza bancaria*, Torino, 2020; GUARRACINO, *"Information technology" e valutazione del merito creditizio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 65 ss.; LEMMA, *FinTech Regulation. Exploring New Challenges of the Capital Markets Union*, New York, 2020; LENER, *Intelligenza Artificiale e interazione umana nel robo-advice*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 3s, 2021, pp. 101 ss.; MATTASSOGLIO, *La valutazione "innovativa" del merito creditizio del consumatore e le sfide per il regolatore*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, n. 2, 2020, pp. 187 ss.; PELLEGRINI, *L'intelligenza artificiale nell'organizzazione bancaria: quali sfide per il regolatore?*,

---

In particolare, il tema della valutazione (algoritmica) del merito creditizio si pone nell'ottica di tutelare non solo i soggetti coinvolti nell'erogazione del credito, e, pertanto, i creditori, laddove una inconsapevole concessione di prestiti potrebbe rendere difficoltosa la rimborsabilità del credito, e i consumatori, per il rischio di un ingiustificato e oneroso indebitamento, ma anche il mercato e, più in generale, la stabilità macroeconomica.

Sul punto, i rimedi regolatori e normativi sono stati da anni apprestati e di recente anche oggetto di ulteriore adeguamento -si vedano in particolare, per quanto qui di interesse, i nuovi standard di Basilea III recepiti con il Regolamento (UE) 2024/1623<sup>3</sup> (c.d. "CRR III") e con la Direttiva (UE) 2024/1619<sup>4</sup> (c.d. "CRD VI")-, così come è emersa nell'ultimo periodo, peraltro anche in sede giudiziale nazionale, la necessità di porre ostacolo alla concessione di credito in violazione di norme imperative o nei confronti di soggetti non solvibili<sup>5</sup>.

Tale scenario consente di ritenere che, se le esposizioni del credito sono subordinate a un'adeguata verifica eseguita con il sistema di rating interni, il rischio del credito deve normativamente correlarsi alle previsioni sulla *governance* bancaria, ai controlli interni e alla gestione dei rischi di cui alla disciplina prudenziale<sup>6</sup>. Ne deriva che, anche la valutazione algoritmica del merito creditizio, va rapportata al principio della sana e prudente gestione<sup>7</sup>.

---

in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 3, 2021, pp. 422 ss.; RABITTI, *Credit scoring via machine learning e prestito responsabile*, in *Rivista di Diritto bancario*, n. 1, 2023, pp. 175 ss.; ROSSANO, *L'Intelligenza Artificiale: ruolo e responsabilità dell'uomo nei processi applicativi (alcune recenti proposte normative)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 3s, 2021, pp. 212 ss.; SACCO GINEVRI, *Intelligenza artificiale e corporate governance*, in *Rivista di Diritto dell'impresa*, n. 1, 2022, pp. 415 ss.; SEPE, *Innovazione tecnologica, algoritmi e Intelligenza Artificiale nella prestazione dei servizi finanziari*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 3s, 2021, pp. 186 ss.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2024/1623 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, che modifica il Regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto concerne i requisiti per il rischio di credito, il rischio di aggiustamento della valutazione del credito, il rischio operativo, il rischio di mercato e l'output floor, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 19 giugno 2024, L, 2024/1623.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2024/1619 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, che modifica la Direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda i poteri di vigilanza, le sanzioni, le succursali di paesi terzi e i rischi ambientali, sociali e di governance, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 19 giugno 2024, L, 2024/1619.

<sup>5</sup> Il tema si è sviluppato lungo plurime direttrici e ambiti diversi del settore bancario e finanziario, per il quali si rinvia alla sentenza della Corte di Cassazione 08 ottobre 2024, n. 3540, e all'ordinanza della Suprema Corte del 10 luglio 2024, n. 26248. Il primo provvedimento si è rilevata la nullità, per contrarietà a norma imperativa di carattere penale, dei contratti di mutuo sottoscritti ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. m) del cd. "Decreto liquidità". Con il secondo provvedimento, invece, è stata rimessa al Presidente la decisione sull'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite sulla validità del finanziamento solutorio, ovvero quando il credito sia finalizzato a ripianare debiti pregressi, con l'effetto pratico di aggravare la posizione debitoria dei soggetti la cui capacità patrimoniale risulta già compromessa.

<sup>6</sup> Cfr. AA.VV., *Intelligenza artificiale nel credit scoring. Analisi di alcune esperienze nel sistema finanziario italiano*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 721, 2022.

<sup>7</sup> Per tutti v. CAPRIGLIONE, *La sana e prudente gestione*, in *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2024, pp. 140 ss.; SARTORI, *Disciplina dell'impresa e statuto contrattuale: il criterio della*

---

È evidente che gli sforzi del legislatore europeo di prevedere una tutela efficace sia diretta soprattutto in favore del contraente debole identificato con la figura del «consumatore» e, verso tale direzione, convergono gli ultimi interventi normativi *in subiecta materia*.

Del resto, la recente Direttiva (UE) 2023/2225<sup>8</sup>, più nota come “*CCD II*”, ha abrogato la precedente la direttiva 2008/48/CE<sup>9</sup>, che già oltre un decennio fa aveva ammonito il mercato sui rischi della concessione irresponsabile dei finanziamenti e sulle conseguenze di un eccessivo e ingiustificato indebitamento dei consumatori<sup>10</sup>.

In altri termini, il merito creditizio viene correlato al principio del prestito responsabile, ivi inclusa l'ipotesi di credit scoring via machine learning<sup>11</sup>, ove l'obbligo in capo al creditore di verificare la sostenibilità del finanziamento diventa un ostacolo per quelle condotte finalizzate a trasferire sui soggetti deboli il rischio di indebitamento. Non si tratta pertanto di un sindacato sulle modalità di impiego della provvista eventualmente finanziata, quanto invece di una verifica della capacità del debitore di poter rimborsare il credito ottenuto, ove la necessità di tutela del consumatore diventa ancor più rigorosa in considerazione del fatto che la verifica del merito creditizio può essere affidata ai sistemi di intelligenza artificiale e in ragione delle peculiarità dei nuovi prodotti che hanno acquisito spazio sul mercato.

In proposito, si evidenzia che la predetta Direttiva “*CCD II*” ricomprende il «Buy Now Pay Later» nella categoria di credito al consumo, riconducendolo nell'alveo dei

---

«sana e prudente gestione», in *Banca, Borsa e Titoli di credito*, 1, 2017, 131 e ss.; SEPE, *La sana e prudente gestione dei soggetti regolati*, relazione svolta nel convegno “*Nuove frontiere della finanza; operatività, supervisione, tutela giurisdizionali*”, Università di Sassari, 2016.

<sup>8</sup> Direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, Serie L, 30 ottobre 2023.

<sup>9</sup> Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* del 22 maggio 2008, L33, pp. 66-92.

<sup>10</sup> Sul punto, cfr. il considerando n. 26 della Direttiva 2008/48 ove viene previsto che “*gli Stati membri dovrebbero adottare le misure appropriate per promuovere pratiche responsabili in tutte le fasi del rapporto di credito, tenendo conto delle specificità del proprio mercato creditizio. Tali misure possono includere, per esempio, l'informazione e l'educazione dei consumatori e anche avvertimenti sui rischi di un mancato pagamento o di un eccessivo indebitamento. In un mercato creditizio in espansione, in particolare, è importante che i creditori non concedano prestiti in modo irresponsabile o non emettano crediti senza preliminarmente valutare il merito creditizio, e gli Stati membri dovrebbero effettuare la necessaria vigilanza per evitare tale comportamento e dovrebbero determinare i mezzi necessari per sanzionare i creditori qualora ciò si verificasse. Fatte salve le disposizioni relative al rischio di credito della direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio, i creditori dovrebbero avere la responsabilità di verificare individualmente il merito creditizio dei consumatori. A tal fine dovrebbero poter utilizzare le informazioni fornite dal consumatore non soltanto durante la preparazione del contratto di credito in questione, ma anche nell'arco di una relazione commerciale di lunga data. Le autorità degli Stati membri potrebbero inoltre fornire istruzioni e orientamenti appropriati ai creditori e i consumatori, dal canto loro, dovrebbero agire con prudenza e rispettare le loro obbligazioni contrattuali*”.

<sup>11</sup> RABITTI, *Credit scoring via machine learning e prestito responsabile*, cit., pp. 175 ss.

---

“nuovi strumenti di finanziamento digitali” ed estendendo a tale forma di credito la nuova disciplina attraverso la riduzione delle attività che nel precedente regime erano escluse dal campo di applicazione della Direttiva “*CCD I*”.

Per «Buy Now Pay Later»<sup>12</sup> si intende quella forma di finanziamento peculiare dell’ambiente digitale che consente ai consumatori l’immediato acquisto del bene o servizio di propria preferenza, accordando ai clienti la rateizzazione del pagamento del prezzo dietro la previsione di una sola commissione, peraltro di entità assai contenuta, e pertanto svincolata pure dai complessivi costi tradizionalmente legati alle operazioni di finanziamento.

In tale scenario, come già evidenziato, si pone la necessità di prevedere nuove forme di tutela del consumatore «digitale»<sup>13</sup>, laddove è ricorrente la situazione in cui la dilazione di pagamento per gli acquisti, seppur di ridotta entità economica, agevoli proprio i soggetti privi della capacità di rimborsare il credito e, pertanto, di accedere alle dilazioni di pagamento<sup>14</sup>. Tale questione attiene il più delle volte all’esecuzione delle attività di credit scoring da parte di piattaforme non finanziarie, come nel caso delle Big Tech, e pertanto ricondotte alla disciplina comune<sup>15</sup>.

Premesse tali considerazioni introduttive, il profilo qui di interesse muove intorno al carattere precontrattuale dell’obbligo di verifica del merito creditizio<sup>16</sup>, inteso, almeno fino al più recente indirizzo della Corte di Giustizia europea, come onere comportamentale gravante sugli operatori del credito nella fase prodromica alla conclusione del contratto, che, pertanto, non rientra nelle norme in tema di validità, trattandosi invece di una regola di condotta<sup>17</sup>.

Occorre pertanto valutare quali effetti conseguono alla violazione di tale obbligo sia in ragione delle mutevoli condizioni delle verifiche eseguite dagli intermediari attraverso l’utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale, sia in considerazione dei presupposti normativi e delle ricostruzioni giurisprudenziali, il cui esame segue nei successivi paragrafi.

---

<sup>12</sup> Cfr. Banca d’Italia, Comunicazione del 22 ottobre 2022.

<sup>13</sup> V. in questa rivista, DI VIGGIANO, *Tecnologie digitali e nuovi profili giuridici di tutela del consumatore*, n. 5, 2023, pp. 58-69.

<sup>14</sup> Si rinvia, sempre in questa rivista, ad AFFINITO, *La disciplina del Buy Now Pay Later*, n. 2, 2024, pp. 47-58.

<sup>15</sup> Per un approfondimento, AMMANNATI-GRECO, *Piattaforme digitali, algoritmi e “big data”*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’economia*, n. 2, 2021, pp. 290 ss.; GRECO, *Credit Scoring 5.0, tra artificial intelligence act e Testo unico bancario*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell’economia*, n. 3s, 2021, pp. 74 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 18 dicembre 2014, C-449/13.

<sup>17</sup> DE POLI, *Le regole di comportamento dei “creditori” nella direttiva 2008/48/CE in materia di credito al consumo*, in *Diritto della banca e dei mercati finanziari*, 2009, 1, p. 47 e ss.; LEMMA, *Informazione finanziaria e tutela dei risparmiatori*, in CAPRIGLIONE, *I contratti dei risparmiatori*, Milano, 2013, pp. 259-281; PELLEGRINI, *Regole di comportamento e responsabilità degli intermediari*, in CAPRIGLIONE, *I contratti dei risparmiatori*, Milano, 2013, pp. 187 e ss.; ID, *Regole di condotta degli intermediari finanziari nella prestazione dei servizi di investimento*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2024, pp. 647 e ss.; SARTORI, *Le regole di condotta degli intermediari finanziari. Disciplina e forme di tutela*, Milano, 2004.

---

## 2. L'obbligo di valutazione del merito creditizio

L'obbligo di verifica del merito creditizio, stabilito dal legislatore europeo con le direttive sul credito ai consumatori e sui contratti di credito immobiliare, in ambito interno è stato recepito con gli artt. 124-*bis* e 120-*undecies* del T.U.B.

In particolare, la prima norma, introdotta nel testo unico dall'art. 1 del D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 141<sup>18</sup>, impone al soggetto finanziatore di procedere preventivamente all'adeguata verifica della sostenibilità del credito attraverso le informazioni ricevute in via diretta dal consumatore o, diversamente e laddove necessario, attraverso la consultazione di banche dati pertinenti<sup>19</sup>.

L'art. 120-*undecies* del T.U.B., invece, stabilisce che il finanziatore, prima della conclusione del contratto di credito, svolga una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore per verificare le effettive prospettive di rimborso<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 13 agosto 2010, n. 141, attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, in Gazzetta Ufficiale del 4 settembre 2010, n. 207 - Suppl. Ordinario n. 212.

<sup>19</sup> Art. 124-*bis* T.U.B. (Verifica del merito creditizio): “1. Prima della conclusione del contratto di credito, il finanziatore valuta il merito creditizio del consumatore sulla base di informazioni adeguate, se del caso fornite dal consumatore stesso e, ove necessario, ottenute consultando una banca dati pertinente. 2. Se le parti convengono di modificare l'importo totale del credito dopo la conclusione del contratto di credito, il finanziatore aggiorna le informazioni finanziarie di cui dispone riguardo al consumatore e valuta il merito creditizio del medesimo prima di procedere ad un aumento significativo dell'importo totale del credito. 3. La Banca d'Italia, in conformità alle deliberazioni del CICR, detta disposizioni attuative del presente articolo”.

<sup>20</sup> Art. 120-*undecies* T.U.B. (Verifica del merito creditizio): “1. Prima della conclusione del contratto di credito, il finanziatore svolge una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore, tenendo conto dei fattori pertinenti per verificare le prospettive di adempimento da parte del consumatore degli obblighi stabiliti dal contratto di credito. La valutazione del merito creditizio è effettuata sulla base delle informazioni sulla situazione economica e finanziaria del consumatore necessarie, sufficienti e proporzionate e opportunamente verificate. 2. Le informazioni di cui al comma 1 comprendono quelle fornite dal consumatore anche mediante l'intermediario del credito; il finanziatore può chiedere chiarimenti al consumatore sulle informazioni ricevute, se necessario per consentire la valutazione del merito creditizio. 3. Il finanziatore non risolve il contratto di credito concluso con il consumatore né vi apporta modifiche svantaggiose per il consumatore, ai sensi dell'articolo 118, in ragione del fatto che la valutazione del merito creditizio è stata condotta scorrettamente o che le informazioni fornite dal consumatore prima della conclusione del contratto di credito ai sensi del comma 1 erano incomplete, salvo che il consumatore abbia intenzionalmente omesso di fornire tali informazioni o abbia fornito informazioni false. 4. Prima di procedere a un aumento significativo dell'importo totale del credito dopo la conclusione del contratto di credito, il finanziatore svolge una nuova valutazione del merito creditizio del consumatore sulla base di informazioni aggiornate, a meno che il credito supplementare fosse previsto e incluso nella valutazione del merito creditizio originaria. 5. Quando la domanda di credito è respinta, il finanziatore informa il consumatore senza indugio del rifiuto e, se del caso, del fatto che la decisione è basata sul trattamento automatico di dati. 6. Il presente articolo non pregiudica l'applicazione del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 7. Si applica quanto stabilito ai sensi dell'articolo 125. 8. I finanziatori elaborano e documentano la propria politica di offerta di contratti di credito, che include l'elencazione dei tipi di diritti e beni su cui può vertere l'ipoteca. 9. La Banca d'Italia detta disposizioni attuative del presente articolo”.

---

Sul tema della valutazione del merito creditizio è intervenuta la già citata Direttiva (UE) 2023/2225 in tema di credito ai consumatori<sup>21</sup>, il cui Capo IV reca due norme in tema di valutazione del merito creditizio e accesso alle banche dati<sup>22</sup>.

La prima norma, l'art. 18, prescrive l'obbligo di valutazione del merito creditizio del consumatore, imponendo l'obbligo per gli Stati membri di disporre che, prima della conclusione di un contratto di finanziamento, il creditore deve eseguire una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore, nel rispetto delle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679<sup>23</sup>.

La seconda norma, ovvero l'art. 19, dispone che ogni Stato membro, nel caso dei crediti transfrontalieri, garantisca l'accesso dei creditori alle banche dati, utilizzate nel proprio territorio e contenenti dati e informazioni esatte ed aggiornate, allo scopo di valutare il merito creditizio dei consumatori.

In tale contesto normativo è espressamente riconosciuto al consumatore il diritto di chiedere e ottenere dal creditore l'intervento umano ove la valutazione approfondita del merito creditizio comporti il ricorso al trattamento automatizzato di dati personali del consumatore<sup>24</sup>.

Per «valutazione approfondita» del merito creditizio va intesa, anche ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 18, l'analisi complessiva di dati e informazioni pertinenti e accurate sul reddito e sulle abitudini di spesa del consumatore, così come, più in generale, di dati e informazioni sulla situazione economico e finanziaria, con il limite della necessità e proporzionalità del loro trattamento rispetto alla natura, durata ed entità del finanziamento commisurato ai rischi del credito per il consumatore.

Inoltre, se, per un verso, la valutazione del merito creditizio non può essere fondata esclusivamente sulle referenze creditizie del consumatore, per altro verso, va anche evidenziato che, oltre alle disposizioni della direttiva in esame, in attesa dell'adeguamento degli impianti normativi degli Stati membri, deve aversi riguardo

---

<sup>21</sup> Sul contratto di credito ai consumatori, si rinvia a ALPA-GAGGERO, *Profili Generali dei contratti del consumatore per la fruizione di servizi bancari, finanziari, di investimento ed assicurativi*, in ALPA (a cura di), *I contratti del consumatore*, Milano, 2014, pp. 845 e ss.; CAPRIGLIONE (a cura di), *La disciplina comunitaria del credito al consumo*, *Quaderni della Banca d'Italia*, n. 15, Roma, 1987; CARRIERO, *Il credito al consumo*, *Quaderni della Banca d'Italia*, n. 48, Roma, 1998; DE POLI, *Il credito ai consumatori nel Testo unico bancario e creditizio*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *I contratti dei risparmiatori*, Milano, 2013, pp. 417 e ss; ROPPO, *Il credito al consumo*, Milano, 2022; SARTORI, *Il credito ai consumatori*, in URBANI (a cura di), *L'attività delle banche*, Milano, 2020, pp. 239 e ss.

<sup>22</sup> GRECO, *Il credito ai consumatori in tempo di infodemia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 1s, 2024, pp. 211 ss.; TRAPANI, *La nuova direttiva 2023/2225/UE sul credito al consumo: note in tema di educazione finanziaria, merito di credito e servizi di consulenza sul debito*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, n. 3, 2024, pp. 754 ss.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche in materia di trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati).

<sup>24</sup> Più nel dettaglio, il consumatore potrà chiedere ed ottenere dal creditore (i) una spiegazione chiara e comprensibile della valutazione del merito creditizio, compresi la logica e i rischi derivanti dal trattamento automatizzato dei dati personali nonché la rilevanza e gli effetti sulla decisione, (ii) di esprimere la propria opinione al creditore e, infine, (iii) di chiedere un riesame della valutazione del merito creditizio e della decisione relativa alla concessione del credito da parte del creditore.

---

anche altre disposizioni.

Tra queste, vengono in rilievo quelle (le disposizioni) di vigilanza per le banche di cui alle Circolari n. 285 del 17 dicembre 2013<sup>25</sup> e n. 288 del 3 aprile 2015 della Banca d'Italia<sup>26</sup> stabiliscono che, nella necessaria fase istruttoria propedeutica alla concessione del finanziamento e alla sua erogazione, le banche e gli intermediari finanziari devono acquisire tutta la documentazione necessaria per effettuare un'adeguata valutazione del merito di credito del cliente in ragione dei profili patrimoniale e reddituale patrimoniale e reddituale, da cui possa desumersi e individuarsi il livello di affidabilità attraverso i sistemi di credit scoring e/o di rating, e qualificare correttamente la remunerazione del rischio assunto.

Non vengono specificati i caratteri peculiari dei sistemi utilizzati ma è evidente che le procedure utilizzate dovranno rispettare i criteri e le indicazioni stabilite dall'EBA (European Banking Authority) negli Orientamenti in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti del 29 maggio 2020 per determinare e valutare il credit scoring o il rating interno del cliente in conformità alle politiche e alle procedure relative al rischio di credito<sup>27</sup>, nonché nelle raccomandazioni dell'11 novembre 2021. Per «consumatore», deve accogliersi la nozione che ruota intorno alla principale definizione normativa, ovvero quella riversata nel Codice del Consumo, che «condiziona la qualificazione del rapporto» pur con le ricorrenti difficoltà di verificare, caso per caso, quando si agisca per scopi personali ovvero inerenti la propria attività professionale o imprenditoriale<sup>28</sup>.

Nel tempo la Corte di Giustizia ha ampliato la nozione di consumatore<sup>29</sup>, tanto da stabilire, con la sentenza del 9 marzo 2023, che, per determinare se una persona che ha stipulato un contratto possa essere considerato “consumatore” per accedere alle specifiche tutele previste, devono essere considerate anche le finalità sottese alla conclusione del contratto, indipendentemente dalla natura dell'attività svolta dal contraente.

Altra disciplina che incide sul tema in esame è quella recata dalla Direttiva 2014/17/

---

<sup>25</sup> Cfr. versione con aggiornamento n. 49 del 23 luglio 2024.

<sup>26</sup> Cfr. versione con aggiornamento n. 7 del 10 settembre 2024.

<sup>27</sup> Cfr. EBA, *Orientamenti in materia di concessione e monitoraggio dei prestiti*, ABE/GL/2020/06, 29 maggio 2020, paragrafo 4.3.3 recante le disposizioni su innovazione tecnologica per la concessione del credito, nonché il paragrafo 4.3.4 sui modelli per la valutazione del merito creditizio e l'assunzione di decisioni sul credito.

<sup>28</sup> In terminis, v. URBANI, *Il credito ai consumatori*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di Diritto bancario e finanziario*, p. 613, ove l'autore rileva che “a differenza della «trasparenza» bancaria in generale, qui pertanto la presenza del consumatore condiziona la qualificazione del rapporto, salvo il problema pratico, di non sempre facile soluzione, di stabilire quanto in concreto un imprenditore o un professionista agisca per scopi inerenti e quando invece per scopi estranei alla propria attività”.

<sup>29</sup> Cfr. RABITTI, *La qualità di “consumatore-cliente” nella giurisprudenza e nelle decisioni dell'arbitro bancario finanziario*, in *Contratto e impresa*, 30(1), pp. 201 ss.; RABITTI-BASSAN, *L' “evoluzione” del consumatore: dal consumatore medio al consumatore attivo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, 1s, 2024, pp. 154 ss.

---

UE<sup>30</sup>, c.d. “*Mortgage Credit Directive*”, attuata nell’ordinamento interno con il D. Lgs. 21 aprile 2016, n. 72<sup>31</sup>, c.d. “*Decreto Mutui*”, il cui art. 18 prevede che prima della conclusione di un contratto di credito, il creditore svolga una valutazione approfondita del merito creditizio del consumatore che tenga conto dei “fattori pertinenti” per stabilire le effettive prospettive di adempimento da parte del consumatore alle prossime obbligazioni restitutorie.

Sotto altro profilo, va evidenziato che la Direttiva sui Servizi di Pagamento (cd. “*PSD2*”)<sup>32</sup>, in attesa della terza Direttiva sui Servizi di Pagamento (cd. “*PSD3*”) e del nuovo Regolamento sui Servizi di Pagamento (cd. “*PSR*”), consente, previo consenso dei clienti, l’acquisizione di informazioni utili per la valutazione di merito creditizio ai soggetti terzi (quali i Third Party Providers o, più semplicemente, TTP) accedendo ai dati relativi ad operazioni e conti di pagamento disponibili online<sup>33</sup>.

Infine, il Regolamento Europeo sull’Intelligenza Artificiale, con il considerando 58, ritiene opportuno classificare i sistemi di IA utilizzati per valutare il merito di credito o l’affidabilità creditizia delle persone fisiche come sistemi di IA ad alto rischio, in quanto determinano l’accesso di tali persone anche alle risorse finanziarie<sup>34</sup>, anche

---

<sup>30</sup> Direttiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, L 60/34, 28 febbraio 2014.

<sup>31</sup> Decreto legislativo 21 aprile 2016, n. 72, attuazione della direttiva 2014/17/UE, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonchè modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, 20 maggio 2016, n. 117.

<sup>32</sup> Direttiva (UE) 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea 23 dicembre 2015, L 337, pp. 35-127.

<sup>33</sup> Cfr. BURCHI-MEZZACAPO-MUSILE TANZI-TROIANO, *Financial Data Aggregation e Account Information Services. Questioni regolamentari e profili di business*, *Quaderni Fintech*, Consob, n. 4, 2019.

<sup>34</sup> In particolare, il considerato 58 del Regolamento (UE) 2024/1689 prevede che “(...) È inoltre opportuno classificare i sistemi di IA utilizzati per valutare il merito di credito o l’affidabilità redditizia delle persone fisiche come sistemi di IA ad alto rischio, in quanto determinano l’accesso di tali persone alle risorse finanziarie o a servizi essenziali quali l’alloggio, l’elettricità e i servizi di telecomunicazione. I sistemi di IA utilizzati a tali fini possono portare alla discriminazione fra persone o gruppi e possono perpetuare modelli storici di discriminazione, come quella basata sull’origine razziale o etnica, sul genere, sulle disabilità, sull’età o sull’orientamento sessuale, o possono dar vita a nuove forme di impatti discriminatori. Tuttavia, i sistemi di IA previsti dal diritto dell’Unione al fine di individuare frodi nell’offerta di servizi finanziari e a fini prudenziali per calcolare i requisiti patrimoniali degli enti creditizi e delle imprese assicurative non dovrebbero essere considerati ad alto rischio ai sensi del presente regolamento. Inoltre, anche i sistemi di IA destinati a essere utilizzati per la valutazione dei rischi e la determinazione dei prezzi in relazione alle persone fisiche per assicurazioni sulla vita e assicurazioni sanitarie possono avere un impatto significativo sul sostentamento delle persone e, se non debitamente progettati, sviluppati e utilizzati, possono violare i loro diritti fondamentali e comportare gravi conseguenze per la vita e la salute delle persone, tra cui l’esclusione finanziaria e la discriminazione. Infine, è opportuno classificare come ad alto rischio anche i sistemi di IA utilizzati per valutare e classificare le chiamate di emergenza

---

per evitare ogni discriminazione di sorta<sup>35</sup>.

### **3. La posizione della Corte di Giustizia europea sulla (in)validità dei finanziamenti per violazione dell'obbligo di valutazione del merito creditizio**

Illustrati nel precedente paragrafo i presupposti regolatori e normativi, occorre ricostruire la posizione della Corte di Giustizia europea sugli effetti spiegati dalla violazione dell'obbligo di valutazione del merito creditizio sulla validità dei contratti di finanziamento.

Va necessariamente premesso che il legislatore nazionale, in sede di recepimento delle direttive esaminate in precedenza, non ha previsto gli effetti della violazione dell'obbligo accertativo gravante sul creditore in ordine alla capacità restitutoria del consumatore.

Tale lacuna ha comportato negli anni un dibattito giurisprudenziale sulla validità o meno dei contratti di finanziamento originati con una tale criticità, che sembrerebbe essere stato risolto di recente dalla Corte di Giustizia europea che ha cristallizzato due indirizzi fondamentali sul tema.

In particolare, con la sentenza dell'11 gennaio 2024 dalla Corte di Giustizia<sup>36</sup>, si è stabilito che, in ipotesi di violazione del merito creditizio, il finanziamento è affetto da nullità, anche se il contratto è stato integralmente eseguito dalle parti e il consumatore non abbia subito pregiudizio alcuno dalla mancata corretta valutazione della propria capacità restitutoria.

---

*effettuate da persone fisiche o inviare servizi di emergenza di primo soccorso o per stabilire priorità in merito all'invio di tali servizi, anche da parte di polizia, vigili del fuoco e assistenza medica, nonché per i sistemi di selezione dei pazienti per quanto concerne l'assistenza sanitaria di emergenza in quanto prendono decisioni in situazioni molto critiche per la vita e la salute delle persone e per i loro beni".*

<sup>35</sup> Sul punto cfr. MATTARELLA, "Big Data" e accesso al credito degli immigrati: discriminazioni algoritmiche e tutela del consumatore, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 4, 2020, pp. 696 ss.; RABITTI, *Discriminazioni tecnologiche e Fintech*, in *Rivista di Diritto dell'impresa*, n. 3, 2023, pp. 467 ss.

<sup>36</sup> Corte di Giustizia, Sezione III<sup>a</sup>, sentenza 11 gennaio 2024, *Nárokuj s.r.o. c. EC Financial Services, a.s.* (causa C-755/22). Per un approfondimento v. IMBRUGLIA, *La nullità di protezione e l'interesse del mercato: il caso "Nárokuj"*, in *Il Foro italiano*, 4/2024, 4, pp. 189-194; PAGLIANTINI, *Prove tecniche di un superprincipio? L'interesse all'integrità dei mercati tra plateau Kirchberg e piazza Cavour*, in *Il Foro italiano*, 4/2024, 4, pp. 194-197.

---

Inoltre, con la sentenza della Corte di Giustizia del 7 dicembre 2023<sup>37</sup>, si è stabilito che il solo ricorso al credit scoring non può basare la decisione della banca sulla concessione o meno di un finanziamento.

In altri termini, alla luce dei principi recati dalle due pronunce indicate, la banca deve procedere previamente alla verifica del merito creditizio del consumatore a pena di nullità del finanziamento, ma è necessario che una tale valutazione non sia basata unicamente sul trattamento automatizzato dei dati.

Più nel dettaglio, la prima fattispecie sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia europea riguardava il caso di un consumatore che sottoscriveva un contratto di finanziamento con una società ceca e, nel difetto di contestazione, provvedeva nel tempo a rimborsare il credito concessogli; solo in seguito, il consumatore cedeva a società terza i propri diritti di credito, nascenti da un'obbligazione restitutoria sorta dalla risoluzione del contratto di finanziamento, che avrebbe potuto far valere nei confronti del finanziatore.

Tale compagine sociale agiva nei confronti della società che ai tempi aveva erogato il finanziamento, tanto che, conformemente al caso *Lexitor*<sup>38</sup>, in tali casi non rileva la qualità delle parti nella controversia sottoposta all'esame della Corte di Giustizia, quanto invece quella dei contraenti del finanziamento.

All'esito del procedimento era chiarito che, se l'obbligo di valutazione il merito creditizio del consumatore è volto a responsabilizzare i consumatori e ad evitare la concessione di prestiti non rimborsabili, il pericolo di sovraindebitamento o di insolvenza del debitore permane anche dopo il rimborso del credito.

Pertanto, la violazione delle disposizioni sull'obbligo di verifica della capacità di restituzione del finanziamento non può essere sanata dall'esecuzione, per quanto regolare, del contratto di credito.

Ne deriva, a parere della Corte di Giustizia, anche nella considerazione che la normativa nazionale ceca prevede(va) espressamente la sanzione della nullità del finanziamento

---

<sup>37</sup> Per un approfondimento, tra i vari, v. D'ORAZIO, *Il "credit scoring" e l'art. 22 del GDPR al vaglio della Corte di giustizia*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2/2024, pp. 410-415; FALLETTI, *Alcune riflessioni sull'applicabilità dell'art. 22 GDPR ["General Data Protection Regulation" - Regolamento generale sulla protezione dei dati] in materia di "scoring" creditizio*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1/2024, pp. 110-128; PIETRELLA-RACIOPPI, *Il "credit scoring" e la protezione dei dati personali: commento alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 dicembre 2023*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 1/2024, pp. 175-190.

<sup>38</sup> Il noto caso "Lexitor" è relativo alla sentenza della Corte di Giustizia del 19 settembre 2019, all'esito del procedimento C- 383/2018, con cui si è stabilito che l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, deve essere interpretato riconoscendo al consumatore, in caso di rimborso anticipato del credito, il diritto alla riduzione di tutti i costi, up-front e recurring, posti a suo carico. Per un approfondimento sul tema, si rinvia, tra i vari, ad ALPA, *Il caso Lexitor e l'estinzione anticipata del debito nel rapporto di credito al consumo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2, 2020, pp. 220 e ss.; LO CONTE, *Credito al consumo e disciplina del rimborso anticipato: dalla Lexitor alla Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023, pp. 106 e ss.; MALVAGNA, *La nuova disciplina dell'estinzione anticipata dei contratti di credito ai consumatori: tra legge, Abf e Corte Costituzionale*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 1, 2022, pp. 49 e ss.; ZOPPINI, *Gli effetti della sentenza Lexitor nell'ordinamento italiano*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 1, 2020, pp. 1 e ss.

---

e della insussistenza di una violazione del principio di proporzionalità della misura rimediale, che *«qualora il creditore abbia violato il suo obbligo di valutare il merito creditizio del consumatore, tale creditore sia sanzionato, conformemente al diritto nazionale, con la nullità del contratto di credito al consumo e la decadenza del suo diritto al pagamento degli interessi convenuti, anche quando tale contratto sia stato integralmente eseguito dalle parti e il consumatore non abbia subito conseguenze pregiudizievoli per effetto di tale violazione»*.

Il principio che emerge dalla sentenza sembra inequivocabile, anche se, a una prima analisi, sembra contrastare con quella tendenza originata nella giurisprudenza interna, seppur in un differente ambito del settore finanziario, che limita il consumatore nell'esperibilità delle azioni volte all'accertamento dell'invalidità di un contratto solo alle ipotesi di effettivo pregiudizio economico, vietando alla parte debole di pretestuosamente lucrare dal sistema delle nullità selettive<sup>39</sup>.

La sentenza della Corte di Giustizia, come detto, va posta in rapporto con l'altra pronuncia indicata in precedenza, ovvero la sentenza del 7 dicembre 2023, che ha risolto uno dei casi cd. Schufa, dal nome della società intervenuta che forniva informazioni di merito creditizio su terzi.

In particolare, a un consumatore era stato negato un finanziamento sulla scorta di una valutazione predittiva, esclusivamente automatizzata, sulla propria incapacità di rimborsare il debito contratto.

Sul punto l'art. 22 del Regolamento (UE) 2016/679 stabilisce che l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una "decisione" basata unicamente su un trattamento automatizzato, e dunque anche alla profilazione, laddove siano prodotti effettivi giuridici che lo riguardano o incidono significativamente sulla sua persona. Posto tale presupposto normativo, la Corte di Giustizia ha affermato che, se le attività di scoring automatizzato rivestono efficacia condizionante sui terzi, il processo di valutazione del merito creditizio del consumatore non può essere considerato solo un atto preparatorio, ma assume il valore di "decisione" ai sensi del GDPR, anche per evitare "il rischio di elusione" dell'art. 22.

Pertanto, conclude la Corte, l'art. 22, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) deve essere interpretato nel senso che *“il calcolo automatizzato, da parte di una società che fornisce informazioni commerciali, di un tasso di probabilità basato su dati personali relativi a una persona (relativi alla capacità di di onorare in futuro gli impegni di pagamento), costituisce un processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche, ai sensi di tale disposizione, qualora da tale tasso di probabilità dipenda in modo decisivo la stipula, l'esecuzione o la cessazione di un rapporto contrattuale con tale persona da parte di un terzo, al quale è comunicato tale tasso di probabilità”*.

Ponendo in correlazione le due sentenze della Corte di Giustizia europea ne deriva che la banca deve procedere previamente alla verifica del merito creditizio del

---

<sup>39</sup> Cfr. RORDORE, *Buona fede e nullità selettiva nei contratti d'investimento finanziario*, in *Questione Giustizia*, 2020.

---

consumatore a pena di nullità del finanziamento, ma è necessario che una tale valutazione non sia basata unicamente sul trattamento automatizzato dei dati e sulle verifiche algoritmiche dello scoring.

Il tema è particolarmente rilevante dal momento che, in un periodo in cui l'era digitale pone il dilemma della sostituzione dell'uomo con la macchina, le spinte del legislatore europeo verso lo sviluppo del mercato unico del credito, anche nelle sue forme digitali, sembrano rallentare dinanzi alla tutela complessiva dei diritti del consumatore, forse eccessivamente rigorosa per le motivazioni che si seguito sono riepilogate.

## 4. Osservazioni conclusive

La ricostruzione regolatoria, normativa e giurisprudenziale che precede consente di trarre alcune considerazioni conclusive.

Prima di tutto va sottolineata la crescente attenzione nei riguardi del complessivo meccanismo del credit scoring, anche per il quale però sembra resti ancora una volta irrisolta la questione dell'equità del bilanciamento tra gli interessi dei creditori e dei debitori, atteso che nell'interpretazione qui in commento è nuovamente privilegiata esclusivamente la posizione dei consumatori.

Gli approdi giurisprudenziali sopra rappresentati lasciano in particolare perplessità sugli effetti economici nelle operazioni in parola, laddove non viene considerato, nemmeno in minima parte, che le attività di credit scoring automatizzato diminuiscono sensibilmente i tempi delle istruttorie propedeutiche ai finanziamenti e, contestualmente, anche i correlati costi posti a carico del consumatore e già relativi ad attività dirette alla sua tutela e previste allo scopo di non arrecare pregiudizio alla propria situazione patrimoniale.

Sembra pertanto che, anche in tale contesto, una scrupolosa applicazione dei principi sopra analizzati possa tradursi in un aumento dei costi a discapito della stessa parte debole nel cui interesse è erogato il finanziamento.

In secondo luogo, sembra che sullo sfondo permanga ancora qualche dubbio sull'affidabilità dello strumento digitale, quando invece il tema principale non attiene alle modalità di valutazione, siano automatizzate o meno, ma ai dati e informazioni che contribuiscono ad eseguire lo scoring, quasi a presupporre un diverso risultato qualora gli strumenti di valutazione non siano affidati a sistemi di intelligenza artificiale.

Quanto precede nella considerazione che il credit scoring si inserisce in un contesto in cui assume progressivo rilievo il tema del consumatore vulnerabile, esposto a forme di manipolazioni lesive dei diritti fondamentali e al rischio di essere discriminato<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> RABITTI, *Il consumatore vulnerabile e la fragilità del diritto. Brevi considerazioni*, in *Dialoghi di*

---

In tale solco si pongono anche le recenti conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia del 12 settembre 2024 nella causa C-203/22, che invoca il rispetto del diritto alla trasparenza nel credit scoring automatizzato, ovvero il diritto del consumatore di ricevere informazioni sufficienti su come vengono trattati i dati personali e come vengono elaborati dall'intelligenza artificiale.

In terzo luogo, qualche dubbio sorge in relazione a quei finanziamenti che originano esclusivamente nell'ambiente digitale e destinati ad avere esecuzione solo in tale contesto.

I presupposti di tali operazioni di credito sembrerebbero allora contrastare con l'obbligo di sottoporre lo scoring a una decisione non completamente automatizzata, quando invece non va sottaciuto che la normativa riconosce pure al consumatore il diritto di chiedere e ottenere dal creditore l'intervento umano ove la valutazione approfondita del merito creditizio comporti il ricorso al trattamento automatizzato dei propri dati personali.

Sotto altro profilo, anche nell'ambito del credit scoring, emerge la necessità di armonizzazione delle discipline interne.

Sul punto va chiarito che se, da un lato, l'obbligo di valutazione del merito creditizio è stato stabilito direttamente dalla normativa europea, e, invece, dall'altro lato, gli effetti della violazione di tale obbligo (di valutazione del merito creditizio) sulla validità dei contratti di finanziamento devono essere parametrati alla sanzione prevista dagli ordinamenti interni, è allora opportuno i meccanismi rimediali posti a tutela del consumatore siano gli stessi in tutto il territorio europeo, e, pertanto, sul punto è auspicabile un ulteriore intervento del legislatore europeo.

Del resto, una delle finalità delle stesse normative in tema di tutela dei consumatori resta il definitivo sviluppo del mercato unico, per il quale è necessario che non solo le regole di condotta degli intermediari siano uniformate, ma anche le sanzioni dei singoli ordinamenti degli Stati membri siano orientati nella medesima direzione.

# LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DELLA BLOCKCHAIN: APPLICAZIONI PRATICHE E PROPOSTE DI GOVERNANCE

Luca Cataldi

**Abstract [IT]:** L'articolo approfondisce il fenomeno della blockchain, un'innovativa tecnologia di registro distribuito che negli ultimi anni sta acquisendo un'importanza crescente in svariati settori. Inizialmente l'indagine cerca di individuare una definizione tecnica del concetto di blockchain provando a delineare le sue caratteristiche principali con particolare attenzione sulla sua natura decentralizzata, immutabile e trasparente. Il lavoro analizza poi i principali ambiti di applicazioni pratiche della tecnologia, partendo dall'analisi dell'ormai nota moneta virtuale bitcoin per poi arrivare ad esplorare l'ambito della "notarizzazione" del documento informatico tramite blockchain e la gestione delle garanzie fideiussorie così come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici. La ricerca esaminerà anche lo stretto legame tra le DLT e la disciplina normativa in tema di data protection, facendo emergere le principali criticità in tema di compatibilità tra la struttura intrinseca della blockchain e i principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali di cui è espressione il Reg. UE 2016/679. Infine, l'ultima parte del lavoro sarà dedicata ad evidenziare le sfide future che, in tema di governace dello strumento, gli operatori pubblici e privati saranno chiamati ad affrontare nel prossimo futuro, suggerendo soluzioni pratiche ai problemi di volta in volta evidenziati.

**Abstract [EN]:** The article explores the blockchain concept, an innovative distributed ledger technology that has been growing in importance in various sectors in recent years. Initially, the investigation tries to identify a technical definition of the blockchain concept, attempting to delineate its main characteristics with a focus on its decentralized, immutable and transparent nature. The work then examines the main areas of the practical application of the technology, starting from the analysis of the famous virtual currency Bitcoin and then going on to explore the field of the 'notarization' of computer documents through blockchain and the management of surety warranties as outlined in the new Public Contracts Code. The research will also examine the close relationship between DLTs and the regulatory discipline on data protection, highlighting the main critical issues regarding compatibility between the blockchain's internal structure and the fundamental principles on the

---

protection of personal data as expressed in EU Reg. 2016/679. Finally, the last part of the paper will be dedicated to pointing out the future challenges that, concerning the governance of the instrument, public and private operators will be called to deal with soon, suggesting practical solutions to the problems highlighted.

**Parole chiave:** digitalizzazione, contratti pubblici, intelligenza artificiale, notarizzazione, DLT, pubblica amministrazione, bitcoin, blockchain, hash, smart contract, permissionless, permissioned, proof of work, nodi, servizi pubblici, ICT, diritto amministrativo, identità digitale.

**Keywords:** digitalisation, public contracts, artificial intelligence, notarization, DLT, public administration, bitcoin, blockchain, hash, smart contract, permissionless, permissioned, proof of work, nodes, public services, ICT, administrative law, digital identity.

**Sommario:** 1. La delimitazione del campo di studio: alla ricerca di una definizione di blockchain – 2. La regolamentazione giuridica della blockchain – 3. Potenzialità e applicazioni pratiche – 4. Blockchain e Data Protection – 5. Conclusioni: sfide per una governance futura dello strumento. – 6. Riferimenti bibliografici.

## **1. La delimitazione del campo di studio: alla ricerca di una definizione di blockchain**

Negli ultimi anni, la tecnologia blockchain è emersa come una delle innovazioni più rivoluzionarie andando a stravolgere settori nevralgici per la vita pubblica e privata come quello finanziario e della pubblica amministrazione. Ciò a cui la nostra società assiste oggi non è solo una semplice successione di innovazioni e nuovi strumenti che seguono l'andamento dello sviluppo delle nuove tecnologie ma un vero e proprio cambiamento radicale che incide sulle modalità operative e di interazione tra soggetti, pubblici o privati che siano. A queste rivoluzioni si evidenzia la difficoltà del diritto, incapace di evolversi alla stessa velocità della tecnologia che rimane esponenziale. Questa rapidità impedisce al legislatore di maturare l'ordinario processo di studio preliminare che precede la regolamentazione di un fenomeno prima che esso possa trovare un'applicazione massiva all'interno della società. Alle difficoltà del caso bisogna aggiungere la mancanza di una conoscenza tecnica adeguata degli strumenti da regolamentare da parte degli operatori del diritto, comprensione che richiederebbe ulteriori investimenti sia dal punto di vista economico che temporale. Difficile risulta essere anche il superamento della naturale resistenza del diritto ai principi tradizionali, in quanto l'innovazione tecnologica potenzialmente è in grado

---

di stravolgere totalmente le modalità di applicazione di regole che, per secoli, hanno trovato un campo di applicazione prettamente fisico. In questa dinamica risulterebbe inutile, oltre che sciocco, a parere di chi scrive, provare a bloccare il percorso verso il progresso e l'innovazione, occorrerebbe invece provare a studiare e affrontare le nuove sfide che nuovi fenomeni come la blockchain o l'intelligenza artificiale pongono alla società e al diritto. L'innovazione viene spesso accompagnata da atteggiamenti estremi che ne impediscono lo sfruttamento massimo delle potenzialità, lasciando spesso da parte lo spirito neutro che dovrebbe accompagnare l'attività critica del giurista<sup>1</sup>. In dottrina si evidenzia come il diritto faccia maggiore fatica a regolare fenomeni per i quali risulta essere difficile, se non impossibile, individuare un punto di riferimento nel "mondo reale" oltre che digitale<sup>2</sup>, tuttavia ciò non può essere considerata una giustificazione per diminuire i livelli di attenzione del giurista rispetto ai cambiamenti introdotti dalle nuove tecnologie.

Tra i fenomeni digitali emergenti il presente lavoro intende concentrare l'attenzione sulla *blockchain*, la quale rappresenta un fenomeno che incorpora potenziali vantaggi per la società che, a parere di chi scrive, meritano di essere considerati. Una difficoltà comune, quando si parla di nuove tecnologie o "Information and Communication Technologies" (ICT) è rappresentata dalla difficoltà di individuare una definizione soddisfacente del fenomeno che di volta in volta diventa l'oggetto di studio. Ciò accade anche per la blockchain, rispetto alla quale si cercherà, nell'analisi che segue, di analizzarne le caratteristiche. Per avere un quadro preciso dell'analisi che verrà compiuta è bene, in prima istanza, porre l'attenzione su alcune definizioni di base, le quali rappresentano il substrato tecnico del lavoro. Introduzione che non può ignorare alcune definizioni che spaziano in campi diversi del sapere, tra i quali spiccano quello ingegneristico, matematico ed informatico fermo restando che il presente lavoro è comunque condotto da una prospettiva giuridica. Un errore comune a cui spesso si assiste quando si parla di blockchain è quello di associare il concetto a strumenti differenti che ne sfruttano le potenzialità. Si faccia riferimento ad esempio al Bitcoin<sup>3</sup>, ad oggi la più famosa tra le criptovalute, il quale sfruttando

---

<sup>1</sup> Sul concetto di evoluzione e rivoluzione digitale: Cfr. K. SCHWAB, *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, 2015, trad. La quarta rivoluzione industriale, Franco Angeli, Milano, 2016; L. FLORIDI, *The Fourth Revolution, How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, 2014; P. BIANCHI, *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, 2018.

<sup>2</sup> Un esempio è costituito da tecnologie come l'Intelligenza Artificiale, l'Internet of things (IoT) e la Blockchain. Cfr. L.RUFO, M. SOLOCHEWICZ, *Blockchain e Diritti: pillole di diritto per la ricerca di un giusto equilibrio*, in E. NAVARETTA, L. RICCI, A. VALLINI, *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, Torino, Giappichelli, 2021, p.54 ss.

<sup>3</sup> G. MAGLIO, *Bitcoin*, in M. MANCARELLA (a cura di), *Lineamenti di Informatica giuridica*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2017, p. 373. Bitcoin è una moneta digitale, inventata nel 2009 da Satoshi Nakamoto (pseudonimo, in realtà, di uno o più inventori) che usa la tecnologia peer-to-peer per non operare con alcuna autorità centrale o con le banche. La gestione delle transazioni e l'emissione di bitcoin viene effettuata collettivamente dalla rete, attraverso in libro mastro pubblico (blockchain). Questo registro contiene tutte le transazioni che sono state elaborate, permettendo al computer dei vari utenti di verificarne la validità di ogni transazione. L'autenticità di ogni transazione è protetta da firme digitali che corrispondono all'indirizzo del mittente, permettendo a tutti gli utenti

---

la blockchain, viene spesso confuso con quest'ultima. Ad oggi la blockchain può essere descritta come una catena di blocchi virtuale, una tipologia di registro distribuito o (in inglese) *Distributed Ledger Technology*, anche noti come *DLT*<sup>4</sup> i quali si sostanziano in database che permettono la condivisione trasparente di informazioni: un registro che archivia e condivide (tra gli utenti della rete, chiamati nodi) dati in blocchi collegati tra di loro in una catena<sup>5</sup>. La blockchain altro non rappresenta che una piattaforma che si basa sul sistema DLT, la quale può essere inquadrata in un rapporto di *species* rispetto a un *genus* (DLT) più esteso. Infatti, essa è una tipologia di DLT che si concretizza in un registro di transazioni, il quale risulta essere condiviso tra i fruitori di un sistema o rete.

Una delle caratteristiche fondamentali della blockchain è che il registro viene convalidato tra gli stessi nodi della rete avendo come obiettivo quello della gestione delle operazioni che avvengono all'interno. Un sistema che, stando alla descrizione del funzionamento, si auto validerebbe senza richiedere l'intervento di un'autorità centrale di controllo, ogni partecipante al registro (c.d. *ledger*) detiene una copia dello stesso, il quale viene aggiornato in modo sincrono. Quanto appena illustrato rappresenterebbe il concetto di decentralizzazione, caratteristica fondamentale della blockchain. Nella finanza tradizionale, ad esempio, le transazioni sono supervisionate e controllate da autorità centrali come le banche centrali o altre istituzioni finanziarie, le quali hanno la responsabilità di garantire determinati standard di sicurezza all'intero sistema o, nel caso delle istituzioni bancarie, assicurare che all'operazione venga associato un effettivo movimento di denaro subordinato anch'esso dall'eventuale disponibilità di fondi preventiva.

Se nel circuito appena delineato dovesse andare storto qualcosa sarebbero le stesse autorità centrali ad avere il potere/dovere di intervenire per risolvere il cortocircuito. La blockchain, di contro, è priva di un'autorità centrale che supervisiona o controlla le transazioni. Ogni operazione viene infatti verificata dagli stessi nodi attraverso particolari meccanismi di consenso. Ciò significa che affinché un'operazione possa essere "ammessa" al registro è necessario che la maggioranza dei nodi concordi sulla validità della stessa. Nessuna autorità esterna interviene perché è la stessa rete complessivamente intesa a farlo. Questo è uno dei motivi per cui tendenzialmente le caratteristiche associate ad una blockchain sono la trasparenza, l'irreversibilità delle

---

di avere pieno controllo.

<sup>4</sup> S. CAPACCIOLI, *Distributed Ledger Technologies*, in Aa. Vv. *Dizionario Legal Tech*, a cura di Perri e Ziccardi, Milano, Giuffrè, 2020, p. 359. Anche il concetto di DLT viene spesso confuso con quello di Blockchain. Le Distributed Ledger Technologies, infatti, altro non rappresentano che delle tecnologie di registri distribuiti e condivise, esse si sostanzierebbero in dei database presenti su più dispositivi nello stesso momento, i quali possono accedere alle stesse tipologie di contenuti.

<sup>5</sup> Sul concetto Cfr. R. BATTAGLINI, M. T. GIORDANO, *Blockchain e smart contract. Funzionamento, profili giuridici e internazionali, applicazioni pratiche*, Milano, 2019; M. CASTELLANI, P. POMI, C. TRIBERTI, A. TURATO, *Blockchain. Guida pratica tecnico giuridica all'uso*, Firenze, 2019; N. TRAVIA, *La tecnologia blockchain*, in *Diritto privato digitale*, a cura di Battelli, Torino, 2022; M. CHIERICI, *La blockchain: una lettura giuridica per uno sguardo verso il futuro*, in *Cyberspazio e Diritto*, 3, 2018.

---

operazioni e la teorica sicurezza del sistema. La struttura di una blockchain è infatti tendenzialmente immutabile in quanto ciò che è presente al suo interno risulta essere difficilmente alterabile ed eliminabile se non modificando l'intera struttura. La blockchain è infatti composta da una serie di blocchi che sono collegati tra di loro in modo sequenziale. Ogni blocco contiene un set di transazioni e viene identificato attraverso un codice (c.d. *hash*) che altro non è che una funzione crittografica. Questo valore di hash è una sorta di "impronta digitale" del dato o blocco di partenza. Se qualcuno tentasse di modificare una singola transazione in un blocco, l'hash di quel blocco muterebbe spezzando così il legame con il blocco successivo ed invalidando l'intera rete<sup>6</sup>. In termini di trasparenza ogni transazione risulta essere tracciata e consultabile da tutti gli utenti della rete, anche se occorre considerare l'assenza di un obbligo per i soggetti che ne facciano uso di identificarsi mediante il vero nome<sup>7</sup>. Dunque, ogni blocco rappresenta un numero di transazioni, la cui origine e il momento di esecuzione sono registrati in modo permanente e immutabile tramite una marcatura temporale (c.d. *time-stamping*). Ciascun blocco contiene inoltre un riferimento al blocco precedente della catena ed è espressione di una funzione matematica complessa la cui soluzione funge da ponte con i dati ad esso associati attraverso regole particolari (c.d. *regole del consenso*<sup>8</sup>) le quali possono cambiare a seconda del modello preso come riferimento e nel complesso contribuiscono a delineare l'intera catena. Il consenso così delineato e diffuso tra la rete costituisce uno dei tratti rivoluzionari della blockchain alla quale deve essere riconosciuto il pregio di aver introdotto un sistema per condividere informazioni e dati sulla rete attraverso un meccanismo di fiducia tra utenti del sistema senza la necessità di una supervisione esterna.

La principale diversificazione tra blockchain è quella che prende come punto di riferimento i soggetti autorizzati a compiere operazioni. Un primo gruppo (certamente più noto) è quello delle blockchain *permissionless* o pubbliche, le quali sono sostanzialmente aperte a tutti in quanto ogni individuo è libero di leggere e registra-

---

<sup>6</sup> In realtà l'immodificabilità di una blockchain non dipende da una qualità intrinseca della stessa quanto da considerazioni ulteriori. Infatti, la possibilità teorica che una blockchain possa essere alterata è presente; supponiamo ad esempio che un malintenzionato volesse modificarne la struttura, i costi che quest'ultimo dovrebbe sostenere in termini di risorse da impiegare sarebbero talmente elevati in relazione alla fattibilità dell'operazione da rendere la stessa inutile ed inefficace, in quanto la spesa supererebbe di gran lunga gli eventuali benefici che si otterrebbero. Ad esempio, in una blockchain basata sul meccanismo del Proof of Work o del consenso (come quella di bitcoin) sarebbe necessario assumere il controllo di almeno il 51% dei nodi presenti, circostanza altamente improbabile data la vastità degli stessi.

<sup>7</sup> G. CORVI, *Smart contract, la sfida del GDPR*, in *Insurance review*, 2019, pp. 23 – ss.

<sup>8</sup> Il più comune dei meccanismi di consenso è il *Proof of Work*, il quale richiede l'impiego di una grande quantità di risorse computazionali per funzionare, il quale si sostanzia attraverso la ricompensa dei c.d. nodi miner i quali, identificando la soluzione al problema matematico di cui il singolo blocco è espressione, contribuiscono a validare complessivamente la rete. Altri esempi, più noti, di regole del consenso sono rappresentati dalla: *Proof of Stake* e *Proof of Authority*. Per una visione completa sui diversi meccanismi di consenso Cfr. F. SARZANA DI S. IPPOLITO, M. NICOTRA, *Diritto della blockchain, intelligenza artificiale e IoT*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.

---

re transazioni sul registro partecipando (almeno potenzialmente) sia al processo di verifica che di convalida<sup>9</sup>. Una seconda categorizzazione di blockchain è rappresentata dalle reti *permissioned* (anche note come reti private). Come suggerisce il nome si tratta di registri chiusi, in cui solo soggetti autorizzati possono parteciparvi, in quanto gli accessi e le operazioni all'interno della rete sono controllati da un'autorità centrale o da un gruppo ristretto di enti.

Infine, è possibile citare le blockchain *consortium* (o blockchain consortili) le quali vengono generalmente utilizzate per condividere informazioni tra organizzazioni, esse altro non rappresenterebbero che una via di mezzo tra blockchain pubbliche e private, in quanto un gruppo selezionato di organizzatori collabora per mantenere il database integro e gestirne l'accesso<sup>10</sup>.

Le ultime due tipologie citate andrebbero ad elidere una delle caratteristiche essenziali di una rete blockchain genericamente intesa, caratterizzata, come delineato precedentemente, dall'assenza di un'autorità centrale di riferimento. D'altro canto, però esse presenterebbero il vantaggio di elidere tempi e costi di validazione grazie alla gestione condivisa delle risorse, aspetto che contribuirebbe a garantire una maggiore privacy dell'intero sistema. Inoltre, in caso di attacco esterno, le blockchain private e consortili potrebbero essere facilmente ripristinate allo stato precedente.

Come sottolineato in precedenza ad oggi il termine blockchain viene spesso confuso con i frutti della sua applicazione pratica. L'esempio principale è costituito dall'utilizzo di tale tecnologia in ambito finanziario dal quale deriva la prima e più importante applicazione ossia la già menzionata moneta virtuale bitcoin. Le applicazioni pratiche della blockchain non si limitano a tale contesto, ecco perché sarebbe auspicabile affiancare ad una crescente diffusione di tale tecnologia che presenta (almeno in linea teorica) vantaggi in termini di sicurezza, trasparenza e decentralizzazione delle operazioni; un quadro giuridico delineato e strutturato che possa accompagnare l'evoluzione e regolamentare la diffusione. Il paragrafo che segue cercherà di esaminare i tentativi di regolamentazione che, seppur ancora poveri, sono intervenuti fino a questo momento.

## 2. La regolamentazione giuridica della blockchain

Lo scopo del legislatore e in generale dell'attività legislativa è quello di fornire una rilevanza ai fenomeni sociali, cercando di cristallizzare tali manifestazioni

---

<sup>9</sup> All'interno di questa categoria rientrano le blockchain di Bitcoin ed Ethereum (seconda criptovaluta per importanza e capitalizzazione dopo Bitcoin.)

<sup>10</sup> Si potrebbe citare l'esempio di un consorzio di istituti finanziari clienti di un'azienda, selezionati da un soggetto terzo, c.d. "trusted". Ad ogni modo per una visione completa sulla categorizzazione delle diverse tipologie di blockchain: Cfr. R. GARAVAGLIA, *Tutto su Blockchain. Capire la tecnologia e le nuove opportunità*, Hoepli, Milano, 2018.

---

all'interno di fattispecie giuridiche generali e astratte. Quando si parla di nuove tecnologie, come anticipato nell'introduzione del lavoro, il diritto e l'attività critica del giurista dovrebbero essere caratterizzati da un forte grado di elasticità nei confronti del contesto che intendono regolare. Ciò al fine di evitare che una rigida (e a volte inutile) regolamentazione possa bloccare uno sviluppo completo del fenomeno.

Il substrato dell'operazione di regolamentazione è quasi sempre caratterizzato da un'attenta analisi dell'elemento che si cerca di disciplinare, con particolare riferimento ai possibili impatti positivi e negativi che lo stesso potrebbe riversare sui diritti ed interessi dei consociati.

Questa attività dovrebbe essere completata lasciando intatto un ambiente favorevole per lo sviluppo di innovazioni e nuovi strumenti.

Come tutti i fenomeni che coinvolgono lo sviluppo delle ICT anche la blockchain ha carattere transnazionale. Tuttavia, quando si parla di blockchain occorre riscontrare una preoccupante assenza di forme di cooperazione internazionale volte a tenere di disciplinare il fenomeno, circostanza che invece è avvenuta, e tuttora avviene, con lo sviluppo di internet, il quale viene ad essere disciplinato e controllato anche per il tramite di collaborazioni internazionali tra le quali, spicca il contributo dell'Unione Europea.

L'UE, ha agito infatti come linea guida nel complesso processo di disciplina e di regolamentazione di internet. Si pensi, ad esempio, all'Agenda Digitale europea<sup>11</sup>, alla Direttiva sull'e-Commerce<sup>12</sup> oppure ancora al Digital Single Market<sup>13</sup>, tutti esempi dai quali è possibile evincere la volontà dell'Unione Europea ad emergere nel panorama internazionale come attrice principale nel delicato processo di digitalizzazione.

In tema blockchain, può essere segnalata la Risoluzione del Parlamento europeo del 3 ottobre 2018 sulle tecnologie di registro distribuito<sup>14</sup>.

Merita di essere menzionata anche l'istituzione nello stesso anno da parte della Commissione europea dell'*UE Blockchain Observatory & Forum* un osservatorio nato con l'obiettivo di consolidare la posizione dell'Europa come paese guida nello sviluppo di ecosistemi basati su tale tecnologia oltre al patto strategico di collaborazione tra

---

<sup>11</sup> Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, in OJ L 130, 17.5.2019, pp. 92–ss.

<sup>12</sup> Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»).

<sup>13</sup> Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE.

<sup>14</sup> Inizialmente, il fenomeno della blockchain è stato affrontato a livello dell'Unione Europea solo in modo indiretto, attraverso la Risoluzione del Parlamento europeo del 26 maggio 2016 sulle valute virtuali (2016/2007 INI), disponibile su [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Successivamente dopo aver riconosciuto le opportunità offerte da questa tecnologia grazie a un'analisi approfondita condotta dal Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo (ERPS) nel documento intitolato "Come la tecnologia blockchain può cambiarci la vita" (febbraio 2017), l'approccio è diventato più consapevole.

---

Stati nato con l'obiettivo di delineare una struttura europea comune di servizi offerti tramite la tecnologia blockchain<sup>15</sup>.

Con la Risoluzione del 3 ottobre 2018 l'UE ha cercato di fornire un documento che aprisse la strada da un lato all'elaborazione di un quadro giuridico unitario in materia di DLT e dall'altro che incoraggiasse gli Stati Membri a delineare un quadro normativo in grado di garantire: fondamentali regole di sicurezza, tutela dei dati personali, protezione dei consumatori, oltre ad invitare gli stessi ad avviare una massiccia campagna di sensibilizzazione rispetto alla centralità e importanza dello sviluppo di competenze digitali.

All'interno del documento ufficiale il Parlamento Europeo riconosce che: "la DLT è una tecnologia in continua evoluzione che necessita di un quadro favorevole all'innovazione che consenta e incoraggi la certezza del diritto e rispetti il principio della neutralità tecnologica, promuovendo nel contempo la protezione dei consumatori, degli investitori e dell'ambiente, aumentando il valore sociale della tecnologia, riducendo il divario digitale e migliorando le competenze digitali dei cittadini."

Da ultimo invece si segnala come nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 23 maggio 2024 sia stata pubblicata la Decisione di esecuzione (UE) 2024/1432 del 21 maggio 2024<sup>16</sup> che ha costituito il consorzio per un'infrastruttura digitale europea per il partenariato europeo per la blockchain e l'infrastruttura europea di servizi associati nato: "per gestire l'infrastruttura europea di servizi blockchain per fornire servizi transfrontalieri a livello di Unione, in particolare servizi pubblici. Dovrebbe inoltre sostenere la cooperazione transfrontaliera tra le autorità pubbliche in materia di tecnologie decentrate e facilitare l'interoperabilità delle soluzioni basate su tali tecnologie decentrate."

La blockchain ha trovato anche un tentativo di regolamentazione in ambito nazionale.

A tal proposito è bene segnalare il D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 (noto anche come Normativa italiana DLT – Distributed Ledger Technology), convertito, con modificazioni, dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12, ed entrato in vigore il 15 dicembre 2018, recante: "disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione" (c.d. decreto semplificazione)<sup>17</sup>. Si segnala quando

---

<sup>15</sup> Non bisogna nemmeno dimenticare *Blockchain European Partnership (EBP)* un'iniziativa congiunta tra la Commissione Europea, gli Stati membri dell'UE e i paesi dello Spazio Economico Europeo (SEE) per sviluppare un'infrastruttura blockchain paneuropea chiamata *European Blockchain Services Infrastructure (EBSI)*. Lanciata nel 2018, questa partnership mira a sfruttare la tecnologia blockchain per migliorare i servizi digitali pubblici e promuovere la fiducia, la trasparenza e la sicurezza all'interno dell'Unione Europea.

<sup>16</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2024/1432 della commissione del 21 maggio 2024 che costituisce il consorzio per un'infrastruttura digitale europea per il partenariato europeo per la blockchain e l'infrastruttura europea di servizi blockchain (EUROPEUM-EDIC), disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401432](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401432).

<sup>17</sup> In particolare, per quanto riguarda le "tecnologie basate su registri distribuiti", l'art. 8-ter al comma 1 del D.Lgs. n. 135/2018 definisce le tecnologie basate su registri distribuiti come: "le tecnologie e i protocolli informatici che usano un registro condiviso, distribuito, replicabile, accessibile

---

sancito dal primo comma dell'art. 8-ter che tenta di fornire una definizione di DLT, anche se in modo sin troppo generico e ampio. La disposizione al secondo comma ha provveduto poi a fornire una prima definizione di *smart contract*<sup>18</sup>, quale strumento basato su tecnologia blockchain.

Stando al tenore letterale dell'articolo uno smart contract per poter essere definito tale deve rispondere a caratteristiche simultanee quali: a) essere un programma per elaboratore; b) operare su tecnologie basate su registri distribuiti; c) vincolare automaticamente, al momento dell'esecuzione, due o più parti sulla base di effetti predefinite dalle stesse<sup>19</sup>.

Sin anticipa già da ora che le Linee Guida AgID<sup>20</sup> citate dalla disposizione, al momento in cui si scrive, non sono state ancora adottate. Quindi il requisito della forma scritta di uno smart contract non può dirsi ad oggi pienamente soddisfatto.

La disposizione si presta ad alcuni rilievi critici che hanno avuto modo di alternarsi già nelle primissime fasi della sua adozione.

In primis essa è caratterizzata da un alto grado di genericità che, da una semplice lettura, porterebbe a confondere i concetti di "DLT" e di "blockchain" i quali, come illustrato in precedenza, sono in realtà differenti.

La seconda criticità attiene invece alle caratteristiche indicate dal Legislatore affinché un database possa essere qualificabile come blockchain. In dottrina non è mancato chi ha evidenziato che l'immodificabilità del sistema non possa essere considerata

---

*simultaneamente, architettralmente decentralizzato su basi crittografiche, tali da consentire la registrazione, la convalida, l'aggiornamento e l'archiviazione di dati sia in chiaro che ulteriormente protetti da crittografia verificabili da ciascun partecipante, non alterabili e non modificabili*".

<sup>18</sup> Si definisce smart contract: "un programma per elaboratore che opera su tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti dalle stesse. Gli smart contract soddisfano il requisito della forma scritta previa identificazione informatica delle parti interessate, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'Agenzia per l'Italia digitale con Linee Guida da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto."

<sup>19</sup> Per un approfondimento ulteriore si consigliano: G. MAGLIO, *Blockchain e Smart Contract*, in M. MANCARELLA *Informatica giuridica per le imprese*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2022, pp. 106-112.; F. MARINO, *Dalla firma elettronica agli smart contract*, in T. CASADEI, S. PIETROPAOLI (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche*, Milano, Wolters Kluwer, pp. 71-90.

<sup>20</sup> Anche nota come Agenzia per l'Italia digitale la quale, istituita tramite il D.L. 22 giugno 2012, n.83, convertito dalla L.7 agosto 2012, n. 134, ha contribuito ad attuare il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale nell'ottica dell'art. 117 della Costituzione. Come enunciato nell'art. 47 del D.L. n.5/2012 con l'ADI (Agenda Digitale Italiana): " il Governo persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi". Il concetto di Agenda Digitale è stato introdotto per la prima volta in Italia a seguito dell'emersione della necessità di uniformarsi alla Strategia decennale "Europa 2020", promossa dalla Commissione Europea nel 2010, con la quale l'Europa ha fissato gli obiettivi generali di innovazione, efficienza, sostenibilità e competitività, confluiti poi nell'Agenda Digitale Europea (ADE), da cui deriva quella italiana. Sul punto: Cfr. M. DE BIASE, S. MICHELETTI, R. SESITO, *La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione*, CNR-IRCRES, Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile, Italia, 2023.

---

una caratteristica intrinseca della blockchain. In realtà tale rischio esiste, seppur remoto e assolutamente non conveniente da un punto di vista delle risorse da impiegare per un eventuale attacco non autorizzato<sup>21</sup>. Addirittura, c'è chi non ha mancato di suggerire una definizione alternativa del concetto di Blockchain descrivendola come: “registro replicabile e verificabile la cui integrità è assicurata da funzioni crittografiche e il cui accesso è decentralizzato e regolato da un protocollo di consenso che permette la scrittura di nuovi elementi nel registro senza contravvenire alle regole imposte dallo specifico dominio<sup>22</sup>”.

L'aspetto innovativo della disposizione, al di là delle critiche avanzate dalla dottrina, rimane aver attribuito un valore giuridico al documento informatico memorizzato attraverso la blockchain. L'art. 8-ter recita infatti: “*La memorizzazione di un documento informatico attraverso l'uso di tecnologie basate su registri distribuiti produce gli effetti giuridici della validazione temporale elettronica di cui all'art. 41 del Reg. UE 910/2014*”, ciò vuol dire che per il documento informatico memorizzato sul database opererebbe la presunzione di accuratezza della data e dell'ora ai quali sarebbe associata l'integrità dei dati nel momento in cui tale associazione è avvenuta. In sostanza questo significa che registrando un documento informatico su blockchain è possibile assicurare e dimostrare a terzi la data e l'ora di creazione dello stesso. Sono proprio questi, infatti, gli effetti che il regolamento Europeo eIDAS n. 910/2014, richiamato dall'art. 8-ter, riconduce alla validazione temporale elettronica (c.d. marca temporale).

Alla luce di quanto osservato in precedenza, il nostro ordinamento sembra muoversi gradualmente verso un'introduzione progressiva e ragionata della blockchain e delle sue forme pratiche applicative sulle quali avrà modo di concentrarsi il paragrafo successivo.

### **3. Le principali applicazioni pratiche della blockchain**

Come è stato ampiamente illustrato nel corso dei precedenti paragrafi, il concetto di blockchain non è semplicemente collegato al suo impiego nel contesto delle criptovalute. La struttura decentralizzata, sicura e trasparente nei termini poc'anzi illustrati può (e trova applicazione) in svariati settori, enfatizzando l'importanza che

---

<sup>21</sup> Si ricordi infatti che l'eventuale minaccia dovrebbe in linea teorica assumere contemporaneamente il controllo di almeno il 51% dei nodi. A tal proposito Cfr. F. SARZANA e M. NICOTRA: “*Blockchain: il decreto semplificazioni aumenta la sicurezza dei dati?*” in *Quotidiano Giuridico*, 11 dicembre 2018.

<sup>22</sup> M.SIMBULA e D. CARBONI: “*Agenzia Digitale – blockchain e smart contracts: le debolezze della nuova regolamentazione italiana*”, 2019, disponibile su: <https://www.agendadigitale.eu/documenti/blockchain-e-smart-contract-le-debolezze-della-nuova-regolamentazione-italiana/>.

---

l'innovazione tecnologica e, di conseguenza la sua regolamentazione, acquista nelle dinamiche evolutive di una società. Il paragrafo che segue tenterà di illustrare alcune delle applicazioni più rilevanti di tale tecnologia.

La prima applicazione sulla quale è opportuno dedicare particolare attenzione risulta essere quella degli smart contract<sup>23</sup>. Essi, contrariamente a quanto suggerirebbe il nome, rappresentano dei protocolli informatici incorporati all'interno di una Blockchain che semplificano e fanno rispettare un processo negoziale, l'esecuzione di un accordo o previsioni contrattuali mediante l'individuazione di condizioni predefinite e rese intellegibili da un software<sup>24</sup>. Essi utilizzano un codice di programmazione che consente di eseguire un determinato accordo senza l'intervento umano. Nonostante il termine si sia diffuso già a partire dagli anni Novanta la definizione resta ad oggi controversa e dibattuta<sup>25</sup>.

Ciononostante, ad oggi, è possibile concordare su alcune caratteristiche essenziali e di base che caratterizzano lo smart contract, un codice informatico che assicura il rispetto di un accordo senza l'intervento umano, il quale (rispetto ad un contratto tradizionale) è in grado di garantire l'esecuzione automatizzata di specifiche clausole o, più in generale, di accordi, senza ricorrere ad esempio al complesso meccanismo di un procedimento giudiziario<sup>26</sup>.

Negli ultimi anni, il dibattito sugli smart contract si è intrecciato con le discussioni riguardanti gli impieghi e le potenzialità della tecnologia blockchain e, in senso più ampio, delle tecnologie a registro distribuito. Questo ha portato a considerare la possibilità di combinare la digitalizzazione di un contratto con i vantaggi offerti

---

<sup>23</sup> L'introduzione degli smart contract è in realtà attribuita a Szabo Nick che, negli anni Novanta, prendendo spunto dal sistema di vendita proprio dei distributori automatici, ha teorizzato il processo di trasferimento di alcuni diritti in esecuzione di un algoritmo, all'interno dello scritto "Smart Contracts". Si vedano: N. SZABO, *Smart Contracts*, in <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html>, 1994; N. SZABO, *Smart Contracts Glossary*, in [https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart\\_contracts\\_glossary.html](https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart_contracts_glossary.html), 1995; N. SZABO, *Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets*, in [https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart\\_contracts\\_2.html](https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart_contracts_2.html), 1996. La definizione pura di smart contract che emerge dall'analisi dei lavori in commento risulta essere la seguente: "A smart contract is a computerized transaction protocol that executes the terms of a contract. The general objectives of smart contract design are to satisfy common contractual conditions (such as payment terms, liens, confidentiality, and even enforcement), minimize exceptions both malicious and accidental, and minimize the need for trusted intermediaries. Related economic goals include lowering fraud loss, arbitration and enforcement costs, and other transaction costs".

<sup>24</sup>

<sup>25</sup> Si pensi a quanto riportato da: A. WRIGHT, P. DESAI, F. LEWIN, B. VAN ADRICHEM, BENJAMIN L., "Smart Contracts" & Legal Enforceability. Reports, 2018, in <https://larc.cardozo.yu.edu/blockchain-project-reports/2>, 2018, pp. 25-ss.

<sup>26</sup> Sul punto: L.H. SCHOLZ, *Algorithmic Contracts and Consumer Privacy*, in Aa. Vv. *The Cambridge Handbook of Smart Contracts, Blockchain Technology and Digital Platforms*, a cura di Di Matteo, Cannarsa, Poncibò, I, 1, Cambridge, 2020, p. 256; A. CASEY, A. NIBLETT, *Self-Driving Contracts*, in *The Journal of Corporation Law*, 43, 1, 2017, p. 5; M. RASKIN, *The law and legality of smart contracts*, in *Georgetown Law Technology Review*, 2017, p. 306.

---

dalla blockchain, quali la decentralizzazione, la trasparenza e la sicurezza. Un caso di applicazione pratica di smart contract potrebbe essere rappresentato dall'acquisto di un servizio come biglietto del tram, bus, aereo o treno, con esso si potrebbe gestire e portare a termine le diverse fasi dell'acquisto, pagamento, vendita del biglietto nonché gestire anche tutte le conseguenze in termini di rimborsi in caso di ritardi o mancato adempimento della prestazione dovuta all'acquirente. Quindi una pluralità di contratti o clausole che si susseguirebbero autonomamente al verificarsi di eventi predefiniti. Ad ogni modo, anche rispetto all'importante intervento del legislatore avvenuto attraverso quanto definito nel precedente paragrafo (D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12), non è ancora chiaro se, in considerazione delle citate caratteristiche di auto esecuzione, essi possano essere definiti e descritti come dei veri e propri contratti. Sul punto occorrerà attendere l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale che avrà modo di consolidarsi nel corso del tempo.

Un ulteriore aspetto strettamente collegato in modo indiretto al concetto di blockchain è quello di marcatura temporale. La marcatura temporale (o validazione temporale elettronica) è un procedimento tecnico regolato sia a livello europeo che nazionale. A livello europeo, il Regolamento 910/2014 (Reg. eIDAS) definisce questa marcatura all'articolo 3, comma 1°, numero 33, descrivendola come: "dati in forma elettronica che collegano altri dati in forma elettronica a una particolare ora e data, così da provare che questi ultimi esistevano in quel momento.<sup>27</sup>". Tale previsione è stata poi interamente trasposta nell'ordinamento interno in quanto l'art. 1 del D.Lgs. 82/2005 (c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD), stabilisce, al comma 1-bis, che: "*ai fini del presente Codice, valgono le definizioni di cui all'art. 3 del Regolamento eIDAS*".

Inoltre, la previsione di un riferimento temporale opponibile ai terzi, relativo ad un file informatico, può essere ottenuta con modalità che variano in base a quanto disciplinato dall'art. 41<sup>28</sup> del D.P.C.M. 22 febbraio 2013 il quale ha dato attuazione al disposto dell'art. 20, comma 3, del CAD. Nella sua versione tradizionale, la validazione temporale consiste nell'apposizione di una firma digitale all'impronta di un file informatico o meglio alla stringa alfanumerica risultante dall'applicazione di una funzione di hash ai dati del documento informatico in questione.

---

<sup>27</sup> REGOLAMENTO (UE) N. 910/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910>.

<sup>28</sup> La disposizione riporta il seguente elenco:

- a) validazione temporale apposta da un certificatore accreditato (c.d. marcatura temporale);
- b) segnatura di protocollo informatica (operazione effettuata dalle pubbliche amministrazioni per ordinare e tracciare i documenti archiviati);
- c) conservazione a norma;
- d) invio a mezzo PEC. ai sensi dell'art. 48 CAD (che attribuisce data certa all'invio ed alla ricezione, a prescindere dall'email del destinatario, secondo il diritto italiano);
- e) marcatura temporale postale.

---

Ciò, almeno in teoria, dovrebbe contribuire a produrre una prova affidabile, in quanto sarà possibile dimostrare che quel riferimento temporale deve essere associato a quel documento specifico, mostrandone la corrispondenza tra i dati del documento e l'impronta generata dalla funzione di hash (contenente le informazioni contenute nella marca temporale). Proprio rispetto a quanto riportato si collocherebbero alcuni interrogativi sulla possibilità o meno di gestire e conservare, a norma di legge, documenti informatici ed informazioni digitali sulla blockchain con valore probatorio nel tempo. La prima osservazione critica deriva dal fatto che sulla blockchain non si caricano i documenti in questione (tipicamente disponibili in formato PDF). Quello che può essere memorizzato è appunto solo l'hash del documento, ossia una stringa di numeri e lettere che lo identificano in modo univoco. In altre parole, si certifica che in un determinato anno, mese, giorno e orario sulla blockchain è stato caricato un hash di un documento che identifica in modo certo l'esistenza di quel documento e del contenuto ad esso associato. Nulla impedisce però che al documento stesso possano associarsi modifiche strutturali e contenutistiche, le quali contribuirebbero ad alterare la corrispondenza tra l'hash caricato in blockchain e il nuovo hash derivante dalla modifica. Ecco perché tecnicamente non è propriamente corretto parlare ancora di "notarizzazione" su blockchain, ossia il procedimento compiuto dal notaio per garantire l'autenticità di un accordo preposto tra due o più parti. Ciò su cui occorrerebbe concentrare l'attenzione è infatti l'integrità del documento stesso che dovrà essere gestito e conservato (affinché possano esserne attribuite le conseguenze di cui all'art. 41 eIDAS) in un sistema di conservazione a norma di legge, secondo le citate Linee Guida AgID. Oggi, infatti, nonostante la memorizzazione su blockchain dell'hash associato al documento informatico, nulla impedisce che lo stesso venga perso o alterato, facendo crollare le garanzie in termini di validità legale<sup>29</sup> che seguono la logica della normativa italiana ed europea richiamata. La distinzione tra le due tipologie di marcature temporali della disposizione richiamata, la mancata precisazione dell'art. 8-ter del D.L. 135/2018<sup>30</sup> a quale, tra le due tipologie di validazioni faccia riferimento, uniti all'assenza delle Linee Guida AgID che avrebbero dovuto individuare gli standard tecnici ai fini della produzione, da parte delle tecnologie DLT, degli effetti di cui al comma terzo dell'art. 8-ter; farebbero propendere verso una libera valutazione da parte del giudice della prova fornita da un documento

---

<sup>29</sup> Si ricorda a tal proposito che sempre l'art. 41 eIDAS distingue tra due tipologie di validazioni temporali: semplice (primo comma) e qualificata (secondo comma). Per la prima il Legislatore ha stabilito chiaramente che non possono essere negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica o perché non soddisfa i requisiti della validazione temporale elettronica qualificata, ciò vuol dire che il suo valore probatorio è quello comune a tutte le prove non espressamente regolate dalla legge, liberamente apprezzabili dal giudice. Al contrario la validazione elettronica qualificata forma piena prova del riferimento temporale, attribuendo data certa al documento marcato, come stabilito da Cass. Civ., Ord., n. 4251, 2019.

<sup>30</sup> Disposizione che, si ricorda, attribuisce alla memorizzazione di un documento informatico avvenuta per il tramite di tecnologie basate su registri distribuiti la produzione degli effetti giuridici della validazione elettronica.

---

informatico sottoposto al processo di “notarizzazione” su blockchain, ai sensi di quanto disposto dall’art. 116, comma 1 c.p.c. Sul punto occorrerà attendere eventuali evoluzioni normative ed eventuali prassi giurisprudenziali ad oggi ancora assenti. Il nostro ordinamento sta lentamente continuando il passaggio verso un’introduzione graduale della blockchain in diversi contesti. Si pensi alla recente introduzione della Determinazione AgID n. 137/2023 del 1° giugno 2023, volta a adottare il provvedimento “*Requisiti tecnici e modalità di certificazione delle Piattaforme di approvvigionamento digitale*” la quale ha definito le caratteristiche delle piattaforme per la gestione delle garanzie fideiussorie operanti con tecnologie basate su registri distribuiti nell’ambito degli appalti pubblici. Tale provvedimento mira quindi a disciplinare e regolare la verifica telematica delle garanzie fideiussorie<sup>31</sup> emesse da Banche o Assicurazioni che è stata introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023).

La disposizione in commento ha attribuito ad AgID in concerto con l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il compito di delineare le regole tecniche riguardanti le piattaforme di approvvigionamento digitale che definiscono caratteristiche e meccanismi di certificazione introducendo specifiche previsioni volte a regolamentare i sistemi che operano attraverso tecnologie basate su DLT (in particolar modo piattaforme dedicate alla gestione delle garanzie fideiussorie). Tra le specifiche indicate dal provvedimento è bene sottolineare quelle delineate dall’art. 6.2, in particolare:

- (i) le piattaforme di fideiussione non devono memorizzare dati personali su registri distribuiti;
- (ii) è consentito memorizzare dati personali su registri distribuiti su cui si basano le piattaforme di fideiussione alle seguenti condizioni:
  - 1. i registri distribuiti su cui si basano devono essere di tipo *permissioned* (che, lo si ricorda, si tratta di un tipo di blockchain caratterizzato da un accesso “controllato” e “centralizzato”) garantendo che la scrittura della garanzia fideiussoria emessa nei registri distribuiti sia sotto il controllo di uno dei soggetti cui, per legge, è consentito rilasciare garanzie fideiussorie ai sensi dell’art. 106, comma 3, del nuovo Codice dei contratti pubblici;
  - 2. devono essere garantiti agli interessati tutti i diritti ai sensi della normativa vigente;
- (iii) le piattaforme di fideiussione devono memorizzare sui registri distribuiti l’hash della garanzia fideiussoria, sia in versione finale che in eventuali versioni intermedie;
- (iv) le piattaforme di fideiussione devono permettere la validazione di quanto prestato a titolo di cauzione.

Quello appena delineato rappresenta un altro tassello verso cui lo sviluppo e l’ap-

---

<sup>31</sup> Quando appunto rilasciate su piattaforme telematiche di gestione del procurement pubblico che funzionano grazie alla blockchain.

---

plicazione pratica della blockchain sembra muoversi, cercando di attuare il delicato procedimento di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, elemento essenziale anche al fine della concreta attuazione dei principi delineati dal nuovo Codice dei contratti pubblici. Settore pubblico, nello specifico quello della pubblica amministrazione, che rappresenta uno dei settori in cui la blockchain potrebbe avere un impatto significativo sul tradizionale modello di amministrazione<sup>32</sup>.

Si pensi a come la parziale decentralizzazione garantita dalle piattaforme blockchain permissioned o ibride, potrebbe contribuire a rendere il procedimento amministrativo tradizionale più efficiente e trasparente sul piano operativo. L'impiego di tale tecnologia nella prospettiva delineata potrebbe contribuire ad individuare una nuova interpretazione alla partecipazione del privato nella formulazione delle decisioni amministrative: i cittadini potrebbero non essere considerati semplici e passivi destinatari dell'azione amministrativa ma potrebbero diventare co-titolari della funzione amministrativa stessa<sup>33</sup>.

Come già osservato con il nuovo Codice dei contratti pubblici la blockchain potrebbe sensibilmente migliorare il settore dell'evidenza pubblica sia nella fase procedimentale che negoziale. Si pensi, ad un registro visibile a tutti e al contempo immutabile che permetterebbe di garantire con certezza eventuali offerte presentate dai partecipanti ad una gara pubblica, eliminando o diminuendo drasticamente il rischio di interferenze illecite e contribuendo alla creazione di un procedimento più efficiente e trasparente<sup>34</sup>.

Tra i vari ambiti applicativi della tecnologia blockchain occorre citare anche quello di verifica e gestione dell'identità digitale<sup>35</sup>. L'assenza di un controllo da parte di una singola identità potrebbe infatti adattarsi al meglio ai sistemi di verifica dell'identità digitale, avviando il passaggio verso l'autogestione dell'identità anche nota come *Self-Sovereign Identity* o SSI, in cui è il titolare ad avere il pieno controllo dei suoi dati<sup>36</sup>.

L'uso della blockchain per la verifica dell'identità digitale permetterebbe anche una possibile interoperabilità tra piattaforme differenti ciò oltre a garantire al cittadino una maggiore protezione dei dati personali consentirebbe allo stesso di accedere a diverse categorie di servizi in un unico spazio digitale evitando di fornire informa-

---

<sup>32</sup> M. MATASSA, *Blockchain e pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive*, in Istituzioni del federalismo – Saggi e articoli, n. 3, 2021, p.829.

<sup>33</sup> G. GALLONE, *Blockchain, procedimenti amministrativi e prevenzione della corruzione*, in Dir. Ec., 3, 2019, pp. 202-ss.

<sup>34</sup> In questi termini M. MATASSA, *Blockchain e pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive*, cit, pp. 829-830.

<sup>35</sup> Il cui rapporto viene approfondito su: report tematico del 2 maggio 2019 dell'EU Blockchain Observatory & Forum della Commissione europea intitolato «Blockchain and digital identity», reperibile su [www.eublockchainforum.eu](http://www.eublockchainforum.eu).

<sup>36</sup> Si vedano: F. WANG, P. DE FILIPPI, *Self-sovereign identity in a globalized world: credentials-based identity systems as a driver for economic inclusion*, in *Frontiers in blockchain*, p. 20; MUHLE, A. GRUNER, T. GAYVORONSKAYA, *A survey on essential components of a self-sovereign identity*, in *Computer Science Review*, 30, 2018, pp. 80-ss.

---

zioni ulteriori rispetto a quelle necessarie o evitando di fornire quelle di cui la PA potrebbe già essere in possesso.

L'implementazione e lo sviluppo di un sistema di questo tipo oltre a migliorare inevitabilmente la qualità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione ai cittadini parrebbe porsi totalmente in linea con quanto sostenuto e difeso dalle istituzioni europee, così come sottolineato dalla Commissione Europea che ha indicato l'identità digitale come "prerequisito essenziale" per l'efficienza degli Stati Membri<sup>37</sup>.

Quanto riportato nelle righe precedenti rappresenta solo parte delle possibili applicazioni pratiche della tecnologia blockchain in svariati ambiti. Come già sottolineato sono evidenti gli aspetti attraverso i quali questa tecnologia sia in grado di rivoluzionare alcuni settori nevralgici per la società. In tutto ciò occorre non sottovalutare i nodi che, in termini di regolamentazione della tecnologia, il Legislatore è chiamato a sciogliere. Tra essi, spicca il delicato rapporto e compatibilità con la disciplina del regolamento europeo sulla protezione dei dati personali, noto come GDPR (Reg. UE 2016/679).

## 4. Blockchain e Data Protection

Nei paragrafi precedenti è stato illustrato in che termini la blockchain può essere descritta come una tecnologia che rappresenta una *species* del *genus* delle DLT (tecnologie di registro distribuito) in cui gli elementi che alimentano il database vengono replicati in una catena di blocchi validati poi attraverso differenti meccanismi di consenso condiviso dall'intera rete.

Sono proprio le caratteristiche intrinseche della blockchain però a determinare i maggiori contrasti in termini di compatibilità con la disciplina riguardante la tutela e la protezione dei dati personali di cui la massima espressione è rappresentata dal Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (Reg. UE, 2016/679 – noto come GDPR<sup>38</sup>). Il regolamento si pone come obiettivo quello di delineare e garantire

---

<sup>37</sup> M. MATASSA, *Blockchain e pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive*, cit, p. 833. Sul punto si veda anche il report del 7 dicembre 2018 intitolato «*Blockchain for Government and Public Services*», con cui si è sottolineato che «online identities today are also easily forged, reducing trust. Even is safe, today's paradigm – with bits and pieces of identity information saved in hundreds if not thousands of databases in all corners of the internet – is terribly inefficient and not user friendly. (...) Blockchain offers the possibility of a more fundamental fix to the digital identity problem based on turning the current paradigm on its head».

<sup>38</sup> Tra le numerose produzioni dottrinali aventi ad oggetto l'analisi del Regolamento: Cfr. F. PIZZETTI, *Privacy e diritto europeo alla protezione dei dati personali*, Torino, Giappichelli, 2016; A. ARNABOLDI, *La nuova privacy. Regolamento europeo 2016/679*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016; C. MESSINA, A. N. BERNARDI, *Privacy e regolamento europeo*, Assago, Ipsoa, 2016; E. PELINO, L. BOLOGNINI, C. BISTOLFI, *Il regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, Giuffrè, 2016; A. CANTALUPO, *La tutela della privacy sul web. Cosa cambia con il nuovo regolamento europeo 679/2016*, Bologna, Fisco e Tasse, 2017.

---

un livello elevato di protezione dei dati personali, ciò nell'ottica di fornire nel panorama europeo una soluzione alla frammentazione normativa sul tema della data protection nei diversi Stati membri in attuazione della direttiva 95/46/CE.

Per attuare tale obiettivo il legislatore europeo ha introdotto una serie di novità. Nell'ottica di offrire una maggiore protezione ai diritti degli individui ha provveduto a garantire agli interessati un maggiore controllo sui propri dati oltre ad imporre maggiori standard in termini di trasparenza nei confronti di soggetti o organizzazioni che li trattano.

Inoltre, ha imposto obblighi più rigorosi, orientati a fornire una maggiore responsabilizzazione dei soggetti attivi del trattamento, promuovendo l'integrazione della protezione dei dati sin dalle fasi di progettazione dei sistemi e dei servizi, sottolineando l'importanza e l'affermazione del diritto alla privacy come uno dei diritti fondamentali dei cittadini.

Si pensi ad esempio all'introduzione del concetto di *accountability*, che impone ai titolari e responsabili del trattamento dei dati di dimostrare l'adozione di politiche privacy e misure adeguate in conformità al Regolamento oppure all'elaborazione dei concetti di *privacy by design* (ossia l'attuazione di adeguate misure tecniche e organizzative sia all'atto della progettazione che all'esecuzione del trattamento) nonché quello di *privacy by default* (attinente la necessità di tutelare la vita privata dei cittadini di default, come impostazione predefinita del soggetto o organizzazione che tratta il dato.).

Il Regolamento ha anche contribuito ad offrire ai cittadini una maggiore consapevolezza sull'utilizzo e impiego dei propri dati, attraverso l'imposizione di un obbligo di informativa, seguita dall'ampliamento del diritto di accesso, dalla previsione di un diritto alla portabilità dei dati<sup>39</sup> e dal riconoscimento del diritto all'oblio<sup>40</sup>.

Dal punto di vista del campo di studio, l'art. 4 del Regolamento definisce come personal data (o dato personale): "qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile<sup>41</sup>".

Una definizione che, secondo alcuni, permetterebbe di ricomprendere anche le chia-

---

<sup>39</sup> In virtù del quale l'interessato ha il diritto di ricevere in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico i dati personali che lo riguardano forniti a un titolare del trattamento e ha il diritto di trasmettere tali dati a un altro titolare del trattamento senza impedimenti, qualora l'interessato abbia fornito il proprio consenso al trattamento o se questo sia necessario per l'esecuzione di un contratto. Sul punto L. LUNA, *Regolamento UE 679/2016*, in M. MANCARELLA (a cura di), *Lineamenti di Informatica giuridica*, cit, 2017, pp. 294-298.

<sup>40</sup> Ossia la possibilità per l'interessato di decidere che siano cancellati e non sottoposti ulteriormente a trattamento i propri dati personali non più necessari per le finalità per le quali sono stati raccolti, nel caso di revoca del consenso o quando si sia opposto al trattamento dei dati personali che lo riguardano o quando il trattamento dei suoi dati personali non sia altrimenti conforme al Regolamento, *Ibidem*, p. 298.

<sup>41</sup> Ed ancora: "si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale".

---

vi asimmetriche poste alla base dei meccanismi crittografici della blockchain<sup>42</sup>.

Sarebbe infatti sufficiente conoscere la chiave privata di decodifica per riportare il dato nella sua forma intellegibile e identificativa. In sostanza, la persona fisica è identificabile perché i dati non sono direttamente riconducibili alla persona ma possono diventarlo con informazioni aggiuntive<sup>43</sup>.

Ciò porterebbe a concludere per la diretta applicabilità alla blockchain dei principi previsti dal Regolamento per la protezione dei dati personali nello specifico disciplinati dall'art. 5 tra i quali rilevano la minimizzazione dei dati sancito dall'art. 5, comma 1, lett. c), secondo cui devono essere elaborati solo i dati adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati, intendendosi per minimizzazione "una riduzione al minimo del numero dei dati, del tipo dei trattamenti, dei soggetti che a vario titolo possono avere contezza dei dati, del periodo di conservazione" e la limitazione della conservazione principio quest'ultimo statuito dall'art. 5, comma 1, lettera e), secondo cui "i dati personali devono essere conservati fino a quando sono per finalità per le quali vengono raccolti, ammettendosi una conservazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o per fini statistici."<sup>44</sup>

I primi profili di contrasto con tali principi emergono in quanto per sua natura la blockchain replica i dati nei vari nodi rispetto ai quali sono distribuiti appunto tutti i partecipanti alla rete. Ciò vuol dire che la minimizzazione viene fortemente ostacolata in quanto i dati personali vengono distribuiti tra la rete e dunque difficilmente limitabili oltre ad essere conservati in modo perpetuo confliggendo con il principio della limitazione della conservazione.

Il GDPR prevede poi una serie di figure soggettive di riferimento da individuare nella dinamica di un trattamento dei dati personali. In primis l'individuazione di un titolare del trattamento, ossia la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo, che, singolarmente o insieme ad altri titolari, determina le

---

<sup>42</sup> M. MATASSA, *Blockchain e pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive*, cit, pp. 823-824; sul tema si veda anche G. D'ACQUISTO, *Blockchain e GDPR: verso un approccio basato sul rischio*, in *Federalismi.it*, 2, 2021, p. 57 il quale ha chiarito che «in un dato composto (...) qualsiasi elemento, intellegibile o meno, è idoneo a identificare un interessato. Basta infatti che quell'elemento sia noto a un terzo e riconosciuto da questi come un attributo di una specifica persona (si parla di informazione ausiliaria disponibile a un terzo) per creare un collegamento tra l'identità e il dato, che è ciò che chiamiamo intellegibilità». In senso opposto, invece, si veda: F. RAMPONE, *I dati personali in ambiente blockchain tra anonimato e pseudonimato*, in *Cyberspazio e Diritto*, 3, 2018, pp 457 – ss., il quale ha concluso che «progettare un protocollo blockchain (pubblico o privato che sia) in modo tale che le soluzioni crittografiche impiegate non debbano considerarsi dati pseudonimi, è possibile, ed è anche la regola, sicché la blockchain, anziché rappresentare un rischio per i diritti e le libertà fondamentali dell'individuo in termini di privacy, sarà lo strumento che metterà definitivamente nelle mani dei soggetti interessati la disponibilità esclusiva e il controllo dei loro dati»

<sup>43</sup> F. FAINI, *Governo dei dati personali nell'impiego dell'intelligenza artificiale e della blockchain da parte della sanità pubblica*, in *Diritto, mercato e tecnologia*, 2023, pp. 22-23.

<sup>44</sup> N. BERNARDI (a cura di), *Privacy: protezione e trattamento dei dati*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 82

---

finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali, e il responsabile ossia la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo, eventualmente preposto dal titolare, che tratta dati personali per suo conto<sup>45</sup>. Individuazione che è determinante in quanto risultano essere i riferimenti soggettivi per individuare chi materialmente è destinatario degli obblighi previsti nell'ottica del rispetto del principio di responsabilizzazione secondo il quale il titolare del trattamento è competente per il rispetto dei principi previsti dal Regolamento e deve essere in grado di provarlo<sup>46</sup>.

È proprio l'individuazione del titolare del trattamento a creare non pochi problemi all'interno di una blockchain, i quali variano a seconda dei modelli presi come riferimento<sup>47</sup>. Rimanendo in tema di ostacoli applicativi tra blockchain e normativa in tema privacy un ulteriore problema sarebbe rappresentato anche dal diritto all'oblio disciplinato dall'art. 17 del GDPR.

Infatti, la blockchain nasce come tecnologia destinata a permettere la tracciabilità di tutte le operazioni che vengono attuate tra i vari utenti, caratteristica evidentemente in contrasto con il diritto dell'interessato ad essere dimenticato, posto che a monte si presenterebbe il problema di comprendere a chi l'interessato debba rivolgersi per poter esigere il rispetto dei propri diritti<sup>48</sup>. Al fine di poter superare tali evidenti contrasti tra le caratteristiche intrinseche della blockchain e l'intero impianto normativo disciplinato dal GDPR, improntato in ottica di responsabilizzazione, centralizzazione e personalizzazione del trattamento, sarebbe opportuno sviluppare una regolamentazione giuridica che possa intervenire a monte nella fase di design degli strumenti

---

<sup>45</sup> Art. 4. Par. 1 nn. 7) e 8), Reg. (UE) 2016/679.

<sup>46</sup> Art. 5, pr. 2, Reg. (UE) 2016/679.

<sup>47</sup> Ci sono diverse prospettive delineate da G. D'ACQUISTO, *Blockchain e GDPR: verso un approccio basato sul rischio*, cit., pp. 56-37, che ha suggerito di identificare il titolare del trattamento nei nodi capaci di determinare le finalità e le modalità di trattamento dei dati personali. Come ricordato da F.FAINI, *Governo dei dati personali nell'impiego dell'intelligenza artificiale e della blockchain da parte della sanità pubblica*, cit., pp. 24-25, a rilevare in questo dibattito sarebbe la tipologia di blockchain presa come punto di riferimento, dove nei sistemi permissioned tale figura potrebbe essere individuata nel soggetto che governa l'infrastruttura e nel caso delle blockchain ibride si potrebbe far leva sulla contitolarità del trattamento, il discorso diventa meno agevole per quanto riguarda le blockchain permissionless a causa delle loro caratteristiche di disintermediazione e distribuzione. Alcuni sembrerebbero individuare il titolare nello sviluppatore del software altri invece sostengono che tutti i nodi dovrebbero essere considerati come contitolari o responsabili sulla base di quanto disciplinato dall'art. 26 del GDPR che prevede la possibilità della contitolarità del trattamento nel caso in cui due o più titolari determinino congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento. Per un maggiore approfondimento si vedano il caso studio "*Blockchain and the General Data Protection Regulation. Can distributed ledgers be squared with European data protection law?*" dell'*European Parliamentary Research Service (EPRS)*, 2019 e MAXWELL, SALMON, *A guide to blockchain and data protection*, Brussels, 2017, 11; M. FINCK, *Blockchains and Data Protection in the European Union*, in *European Data Protection Law Review*, fasc. 1, 2018, pp. 17-ss.

<sup>48</sup> Problema che in realtà parrebbe porsi anche in relazione al diritto all'accesso a dati e informazioni (art. 15), il diritto di rettifica e integrazione (art. 16), il diritto alla cancellazione (diritto all'oblio) (art. 17), il diritto di limitazione di trattamento (art. 18), il diritto alla portabilità dei dati (art. 20), il diritto di opposizione al trattamento (art. 21) e il diritto a non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato (art. 22).

---

tecnologici presi come punto di riferimento e, ove richiesto e necessario, adattarli a quanto richiesto dalle disposizioni analizzate.

Sarebbe opportuno altresì avvalersi di linee guida di interpretazione, codici di condotta e sistemi di certificazione oltre ad incentivare la collaborazione e la ricerca multidisciplinare in materia<sup>49</sup>.

Ovviamente ipotizzando in futuro uno sviluppo florido di tale tecnologia, resta sempre auspicabile un ulteriore intervento del legislatore sovranazionale finalizzato ad assicurare unitarietà nella disciplina dedicata alla blockchain che possa essere priva di eventuali conflitti con i principi in materia di data protection e ad altre disposizioni fondamentali in ambito europeo.

## **5. Conclusioni: sfide per una governance futura dello strumento**

Come si è avuto modo di sottolineare nei paragrafi precedenti, alcune caratteristiche intrinseche della blockchain sembrerebbero essere perfettamente adattabili per la risoluzione di alcune problematiche in settori nevralgici per la società odierna.

Ovviamente occorre tenere a mente come il campo di indagine resti comunque quello di uno strumento in fase di sviluppo e, almeno per il momento, non è possibile sbilanciarsi troppo su quella che potrà essere l'evoluzione futura dello stesso.

Ciò che è sicuro è che già nei termini illustrati dall'indagine, numerose sono le sfide complesse in termini di governance che dovranno essere affrontate. Sfide che richiedono, in primis, l'individuazione del miglior punto di equilibrio tra due esigenze differenti, da un lato quella della spinta verso l'innovazione che ad oggi procede a ritmi quasi incontrollabili favorita dall'avvento e dall'evoluzione delle nuove tecnologie informatiche; dall'altro lato l'esigenza (ancora più evidente quando l'oggetto di indagine diventa la pubblica amministrazione) di rispettare i principi tradizionali e le garanzie classiche che nel corso del tempo hanno tutelato i diritti dei cittadini.

Come sottolineato la natura decentralizzata, trasparente e tendenzialmente immutabile della blockchain se da un lato è in grado di offrire innegabili vantaggi in termini di fiducia, efficacia ed efficienza dall'altro potrebbe porsi in conflitto con alcuni

---

<sup>49</sup> Come suggerito da F. FAINI, *Governo dei dati personali nell'impiego dell'intelligenza artificiale e della blockchain da parte della sanità pubblica*, cit., pp. 31-32. L'A. suggerisce ad esempio come: "sia possibile immaginare soluzioni che siano in grado di conciliare la tecnologia con i principi della data protection, quali la memorizzazione dei dati personali off-chain (fuori dalla catena di blocchi), memorizzando sulla stessa un mero riferimento, al fine di garantire l'esercizio dei diritti dell'interessato, oppure tecniche atte ad evitare la re-identificazione dei soggetti che non permettano di ricondurre i dati a un solo soggetto o coppie di chiavi diverse per ciascuna transazione o tecniche per rendere i dati inaccessibili".

---

dei principi cardine sui quali la società si fonda. Ad esempio, in ambito pubblico la definizione stessa di blockchain sembra essere ontologicamente incompatibile con le caratteristiche di un'autorità pubblica. Dunque, per capire come lo strumento possa essere implementato al meglio nelle dinamiche operative e decisionali della pubblica amministrazione è auspicabile che la ricerca in campo tecnologico oltre che ad adottare un approccio multidisciplinare investa anche nella collaborazione con operatori e studiosi del diritto.

Sempre in ottica di decentralizzazione, il paragrafo che precede, ha sottolineato come l'assenza di un'entità centralizzata crea non poche difficoltà, in ambito data protection, nell'individuare il titolare o il responsabile del trattamento dei dati personali, aspetto fondamentale dell'intero impianto normativo del GDPR.

La governance futura dedicata alla blockchain dovrà essere in grado di affrontare il problema identificando le migliori modalità per individuare il soggetto o entità chiamata a rispondere in caso di violazioni o problematiche di questo tipo, delineando, allo stesso tempo un quadro regolatorio, abbastanza flessibile per adattarsi agli sviluppi evolutivi della stessa tecnologia, in modalità leggermente differenti da quanto attuato dal lacunoso art. 8-ter del D.L. n. 135/2018. Inoltre, l'attuale e citata frammentazione giuridica sul tema contribuisce ad alimentare forti incertezze e ostacoli per un'applicazione diffusa dello strumento.

Da questo punto di vista è **auspicabile uno sforzo a livello internazionale da parte degli operatori giuridici affinché possano essere armonizzate le diverse normative** in modo tale che possano essere garantiti il rispetto dei diritti fondamentali degli utenti su scala globale.

Una corretta linea d'azione potrebbe rappresentata dal programma europeo "Europa Digitale" per il periodo 2021-2027 che ha come obiettivo quello di dare forma alla transizione digitale in Europa. Esso, infatti, si sviluppa e concentra su alcuni aspetti chiave quali lo sviluppo delle competenze digitali strategiche dell'UE oltre alle tecnologie digitali che troverebbero applicazione per soddisfare le esigenze dei cittadini e delle imprese europee.

Nell'ottica appena delineata non bisognerà dimenticare il contributo e la partecipazione di diversi stakeholder come governi, organizzazioni internazionali e ancora aziende. Essi potrebbero trarre numerosi vantaggi dallo sviluppo di una governance efficace che necessita di essere inclusiva e trasparente.

Ad essere cruciale, nello sviluppo di una governance futura dello strumento, sarà la bravura degli operatori del settore, tecnici e giuristi, nell'identificare un bilanciamento tra la promozione e il supporto all'innovazione e la necessità di regolare la tecnologia blockchain per impedire un utilizzo distorto dello strumento o eventuali abusi dello stesso. Come anticipato, un'eccessiva regolamentazione potrebbe essere d'ostacolo al miglioramento e all'applicazione di futuri sviluppi della blockchain, d'altro canto però lasciare troppo campo d'azione agli sviluppatori e fruitori del sistema potrebbe contribuire ad aumentare il rischio per i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini. Il legislatore futuro in una prospettiva *de iure condendo* deve essere spinto dalla consapevolezza che i nuovi strumenti che l'innovazione tecnologica

---

offre rappresentano un'opportunità **da cogliere al volo per migliorare l'efficienza e l'efficacia di alcuni dei servizi che gli operatori pubblici e privati offrono ai cittadini. L'utilizzo di strumenti avanzati come l'intelligenza artificiale e la blockchain** può migliorare esponenzialmente l'esperienza complessiva dei cittadini favorendo così lo sviluppo economico e riducendo i costi amministrativi, permettendo in fine di allocare maggiori risorse pubbliche per settori prioritari, come la sanità, l'istruzione, l'infrastruttura e la giustizia fortemente destabilizzati dopo la pandemia da Covid-19.

## Riferimenti bibliografici

- ARNABOLDI A., *La nuova privacy. Regolamento europeo 2016/679*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016.
- AUBY J.B., *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in Ist. del Fed., n. 3/2019.
- BATTAGLINI R., GIORDANO M.T., *Blockchain e smart contract. Funzionamento, profili giuridici e internazionali, applicazioni pratiche*, Milano, 2019.
- BIANCHI P., *4.0 La nuova rivoluzione industriale*, Bologna, 2018.
- CAPACCIOLI S., *Distributed Ledger Technologies*, in Aa. Vv. *Dizionario Legal Tech*, a cura di Perri e Ziccardi, Milano, Giuffrè, 2020.
- CANTALUPO A., *La tutela della privacy sul web. Cosa cambia con il nuovo regolamento europeo 679/2016*, Bologna, Fisco e Tasse, 2017.
- CASEY A., A. NIBLETT, *Self-Driving Contracts*, in *The Journal of Corporation Law*, 43, 1, 2017.
- CASTELLANI M., P. POMI, C. TRIBERTI, A. TURATO, *Blockchain. Guida pratica tecnico giuridica all'uso*, Firenze, 2019.
- CASADEI T., S. PIETROPAOLI (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche*, Milano, Wolters Kluwer.
- CHIERICI M., *La blockchain: una lettura giuridica per uno sguardo verso il futuro*, in *Cyberspazio e Diritto*, 3, 2018.
- CORVI G., *Smart contract, la sfida del GDPR*, in *Insurance review*, 2019.
- D'ACQUISTO G., *Blockchain e GDPR: verso un approccio basato sul rischio*, in *Federalismi.it*, 2, 2021.
- DI S. IPPOLITO SARZANA F., NICOTRA M., *Diritto della blockchain, intelligenza artificiale e IoT*, Milano, Wolters Kruwer, 2018.
- FAINI F., *Governo dei dati personali nell'impiego dell'intelligenza artificiale e della blockchain da parte della sanità pubblica*, in *Diritto, mercato e tecnologia*, 2023.
- FINCK M., *Blockchains and Data Protection in the European Union*, in *European Data Protection Law Review*, fasc. 1, 2018.
- FLORIDI L., *The Fourth Revolution, How the Infosphere is Reshaping Human*

- 
- Reality*, Oxford University Press, 2014.
- GALLONE G., *Blockchain, procedimenti amministrativi e prevenzione della corruzione*, in *Dir. Ec.*, 3, 2019.
  - GARAVAGLIA R., *Tutto su Blockchain. Capire la tecnologia e le nuove opportunità*, Hoepli, Milano, 2018.
  - LUNA L., *Regolamento UE 679/2016*, in M. MANCARELLA (a cura di), *Lineamenti di Informatica giuridica*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2017.
  - MAGLIO G., *Bitcoin*, in M. MANCARELLA (a cura di), *Lineamenti di Informatica giuridica*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2017.
  - MAGLIO G., *Blockchain e Smart Contract*, in M. MANCARELLA *Informatica giuridica per le imprese*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2022.
  - MARINO F., *Dalla firma elettronica agli smart contract*, in T. CASADEI, S. PIETROPAOLI (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche*, Milano, Wolters Kluwer, 2021.
  - MATASSA M., *Blockchain e pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive*, in *Istituzioni del federalismo – Saggi e articoli*, n. 3, 2021.
  - MESSINA C., A. N. BERNARDI, *Privacy e regolamento europeo*, Assago, Ipsoa, 2016.
  - MUHLE, A. GRUNER, T. GAYVORONSKAYA, *A survey on essential components of a self-sovereign identity*, in *Computer Science Review*, 30, 2018.
  - PIZZETTI F., *Privacy e diritto europeo alla protezione dei dati personali*, Torino, Giappichelli, 2016.
  - PELINO E., L. BOLOGNINI, C. BISTOLFI, *Il regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, Giuffrè, 2016.
  - RAMPONE F., *I dati personali in ambiente blockchain tra anonimato e pseudonimato*, in *Cyberspazio e Diritto*, 3, 2018.
  - RASKIN M., *The law and legality of smart contracts*, in *Georgetown Law Technology Review*, 1, 2, 2017, p. 306
  - RUFO L., SOLOCHEWICZ M., *Blockchain e Diritti: pillole di diritto per la ricerca di un giusto equilibrio*, in E. NAVARETTA, L. RICCI, A. VALLINI, *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain*, Torino, Giappichelli, 2021.
  - SCHOLZ L., *Algorithmic Contracts and Consumer Privacy*, in Aa. Vv. *The Cambridge Handbook of Smart Contracts, Blockchain Technology and Digital Platforms*, a cura di Di Matteo, Cannarsa, Poncibò, I, 1, Cambridge, 2020.
  - SCHWAB K., *The Fourth Industrial Revolution*, *World Economic Forum, 2015*, trad. *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, Milano, 2016.
  - TRAVIA N., *La tecnologia blockchain*, in *Diritto privato digitale*, a cura di Battelli, Torino, 2022.

---

## ARTICOLI E CONTRIBUTI ONLINE IN ORDINE DI CITAZIONE

- DE BIASE M, MICHELETTI S., SESITO, *La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione*, CNR-IRCRES, Consiglio Nazionale delle Ricerche – Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile, Italia, 2023, disponibile su: <https://publications.cnr.it/doc/462974>.
- SERVIZIO DI RICERCA DEL PARLAMENTO EUROPEO (ERPS), “*Come la tecnologia blockchain può cambiarci la vita*”, Belgio, 2017, disponibile su: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS\\_IDA\(2017\)581948\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA(2017)581948_IT.pdf).
- COMMISSIONE EUROPEA, EU Blockchain Observatory & Forum, *Blockchain and digital identity*, Maggio 2019, disponibile su: [https://blockchain-observatory.ec.europa.eu/index\\_en](https://blockchain-observatory.ec.europa.eu/index_en).
- SIMBULA M. e D. CARBONI: “*Agenzia Digitale – blockchain e smart contracts: le debolezze della nuova regolamentazione italiana*”, 2019, disponibile su: <https://www.agendadigitale.eu/documenti/blockchain-e-smart-contract-le-debolezze-della-nuova-regolamentazione-italiana/>.
- SZABO N., *Smart Contracts*, 1994, disponibile su: <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html>.
- SZABO N., *Smart Contracts Glossary*, 1995, disponibile su: <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html>.
- SZABO N., *Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets*, 1996, disponibile su: <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contracts.html>.
- WANG F., DE FILIPPI P., *Self-sovereign identity in a globalized world: credentials-based identity systems as a driver for economic inclusion*, in *Frontiers in blockchain*, disponibile su: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3524367](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3524367).
- WRIGHT A., P. DESAI, F. LEWIN, B. VAN ADRICHEM, BENJAMIN L., “*Smart Contracts*” & *Legal Enforceability. Reports*, 2018, disponibile su: [https://larc.cardoza.yu.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/blockchain-project-reports/article/1001/&path\\_info=Smart\\_Contracts\\_Paper.pdf](https://larc.cardoza.yu.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/blockchain-project-reports/article/1001/&path_info=Smart_Contracts_Paper.pdf).
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE *Blockchain and the General Data Protection Regulation. Can distributed ledgers be squared with European data protection law?*, 2019, disponibile su: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634445/EPRS\\_STU\(2019\)634445\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634445/EPRS_STU(2019)634445_EN.pdf).

## RIFERIMENTI NORMATIVI IN ORDINE DI CITAZIONE

- Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019.

- 
- Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000.
  - Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio.
  - Risoluzione (2016/2007 INI) del Parlamento europeo del 26 maggio 2016.
  - Decisione di esecuzione (UE) 2024/1432 della Commissione europea del 21 maggio 2024
  - D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 febbraio 2019, n.12.
  - Regolamento (UE) 910/2014 del Parlamento europeo e del consiglio, 23 luglio 2014.

# ANALISI DELLA PERCEZIONE COMUNITARIA SUI LAVORI DI BONIFICA E RIGENERAZIONE DEL SIN BAGNOLI-COROGGIO: UN'ANALISI EMPIRICA BASATA SUI DATI DEI GRUPPI SOCIAL

**Giovanni Di Trapani**

**Abstract [IT]:** Questo studio esamina l'opinione pubblica sulla bonifica e rigenerazione dell'area del Sito di Interesse Nazionale (SIN) Bagnoli-Coroglio, utilizzando i dati raccolti dal gruppo Facebook "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio". Il gruppo, nato con l'obiettivo di documentare visivamente e con natura specificamente informativa lo stato di avanzamento dei lavori, rappresenta una preziosa fonte per valutare l'interazione tra la comunità e il processo di riqualificazione. Attraverso un'analisi empirica dei post condivisi, utilizziamo indici di correlazione tra le variabili di percezione e avanzamento dei lavori per valutare il sentimento complessivo della comunità verso il progetto di bonifica e rigenerazione. I risultati mostrano una prevalente disillusione e frustrazione, accanto a segnali di speranza condizionata per il futuro.

**Abstract [EN]:** This study examines public opinion regarding the remediation and regeneration of the Bagnoli-Coroglio National Interest Site (SIN) area, using data gathered from the Facebook group "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio". The group, established with the specific aim of visually and informatively documenting the progress of the works, represents a valuable source for assessing the interaction between the community and the redevelopment process. Through an empirical analysis of the shared posts, we apply correlation indices between perception variables and the progress of the works to evaluate the overall sentiment of the community towards the remediation and regeneration project. The results indicate a prevailing sense of disillusionment and frustration, accompanied by conditional signs of hope for the future.

**Parole chiave:** Percezione comunitaria, Bonifica, SIN Bagnoli-Coroglio, Gruppo Facebook, Apprezzamento/disprezzo, Qualità della vita, Sentiment analysis, Speranza condizionata, Trasparenza istituzionale, Coinvolgimento comunitario.

**Sommario:** 1. Introduzione - 2. Metodologia - 3. Risultati - 4. Risultati e discussione - 5. Percezione dei lavori di bonifica e rigenerazione a Bagnoli - Conclusioni

---

# 1. Introduzione

Il SIN (Sito di Interesse Nazionale) Bagnoli-Coroglio rappresenta uno dei più importanti e complessi interventi di bonifica e rigenerazione ambientale mai avviati in Italia. Situato nell'area occidentale di Napoli, questo progetto coinvolge una porzione significativa di territorio che, per decenni, è stata sede di attività industriali pesanti (Andriello, Belli, & Lepore, 1991), tra cui lo stabilimento dell'Italsider, uno dei principali produttori di acciaio in Italia, e diverse altre industrie chimiche e meccaniche. Queste attività hanno lasciato in eredità gravi problemi di inquinamento del suolo e delle acque, oltre a un forte degrado ambientale e urbano. Il progetto di bonifica mira, dunque, non solo a ripristinare le condizioni ambientali dell'area, ma anche a garantire una riqualificazione (Balducci, 2010) complessiva della zona, con implicazioni significative per lo sviluppo economico e sociale di Napoli (Preite, 2018).

Storicamente, gli interventi su Bagnoli hanno incontrato diverse difficoltà, a partire dalla chiusura delle attività industriali negli anni '90 (Cristoforoni, Bagnoli ieri e oggi., 2015) (Cristoforoni, Sblocca Italia, sblocca Bagnoli. Raccolta di fatti e scritti che documentano 110 anni di storia., 2015). Nonostante i numerosi tentativi di avviare un piano di bonifica e rigenerazione (Balducci, 2010), il processo è stato caratterizzato da lunghi ritardi, cambiamenti di leadership, difficoltà burocratiche e conflitti tra enti pubblici e privati (Greco, 2006). Molti degli interventi inizialmente programmati sono stati rallentati da ostacoli di natura normativa e finanziaria, con il risultato che la popolazione ha visto poco o nessun progresso tangibile per molti anni (Mastronardi, 2019). In questo contesto di incertezze e continui cambiamenti, il sentimento di frustrazione e disillusione della comunità locale si è progressivamente intensificato (Cottino & Domante, 2017).

Una novità cruciale nel percorso di bonifica è stata introdotta nel 2021, con un cambiamento normativo che ha affidato al sindaco di Napoli il ruolo di Commissario Straordinario (Governo Italiano, 2021) per la bonifica e la rigenerazione del SIN Bagnoli-Coroglio. Questo assetto commissariale, stabilito dal governo italiano, ha portato una nuova struttura organizzativa (Commissario Straordinario) per la gestione del progetto, con il sindaco affiancato da due sub-commissari e supportato da una squadra composta da due dirigenti (uno amministrativo e uno tecnico) e da un gruppo di professionisti e funzionari altamente qualificati, esperti in vari settori rilevanti per l'attuazione del piano di bonifica. Questo nuovo approccio ha l'obiettivo di accelerare il processo decisionale e operativo, garantendo una maggiore efficienza e una gestione più diretta delle risorse e degli interventi.

L'introduzione di questa nuova struttura ha dato una spinta iniziale ai lavori, con alcuni progetti di bonifica e rigenerazione che sono stati avviati o ripresi, dopo anni di stallo. Tuttavia, la percezione della comunità locale e degli stakeholder sul territorio resta mista (Pagano, Melella, & Lieto, 2006). Da un lato, c'è speranza che questo nuovo approccio possa finalmente produrre risultati concreti; dall'altro, persistono timori riguardo alla reale capacità di attuare la trasformazione promessa e di rispet-

---

tare le tempistiche previste. A complicare ulteriormente il quadro vi sono questioni legate alla gestione delle priorità, con alcuni interventi percepiti come meno urgenti ma avanzati, mentre quelli considerati essenziali, come la rimozione della colmata e il risanamento ambientale delle aree più inquinate, risultano ancora in fase progettuale (Persico, 2002).

Questo studio si propone di esplorare e analizzare le percezioni della comunità locale riguardo all'andamento dei lavori di bonifica e rigenerazione, utilizzando i dati raccolti dal gruppo Facebook "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio", che si è affermato come uno spazio di discussione e di documentazione dell'evoluzione del progetto. L'analisi empirica dei post e dei commenti condivisi nel gruppo permetterà di misurare il livello di apprezzamento o disappunto verso gli interventi in corso, valutando l'impatto di questi ultimi sulla qualità della vita della popolazione locale e la percezione della loro effettiva priorità rispetto alle esigenze del territorio.

## **2. Metodologia**

L'analisi dei dati raccolti per questo studio si è articolata in due fasi principali: la raccolta dei dati dai gruppi Facebook legati al SIN Bagnoli-Coroglio, con un focus specifico sul gruppo "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio", e un'analisi statistica delle percezioni della comunità (Avena, 2017). L'obiettivo principale è stato misurare il grado di soddisfazione o insoddisfazione della popolazione riguardo all'avanzamento dei lavori di bonifica e rigenerazione nell'area, correlando queste percezioni con lo stato effettivo dei progetti in corso (Pagano, Melella, & Lieto, 2006).

### **2.1 Raccolta e categorizzazione dei dati**

La fase iniziale di questo studio si è concentrata sulla raccolta e organizzazione dei dati relativi alle percezioni della comunità riguardo ai lavori di bonifica e rigenerazione del SIN Bagnoli-Coroglio. La scelta della piattaforma di Facebook come fonte primaria di dati si basa sull'importanza che questi gruppi hanno assunto come luoghi di discussione pubblica e scambio di informazioni non ufficiali tra cittadini, attivisti e altri stakeholder coinvolti (Avena, 2017). In particolare, il gruppo "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio" si è rivelato una risorsa preziosa per analizzare in tempo reale le reazioni della comunità ai diversi stadi del progetto. Oltre a questo gruppo principale, sono stati presi in considerazione altri gruppi Facebook che trattano tematiche ambientali e urbanistiche legate all'area (Wankhade, Rao, & Kulkarni, 2022).

È stato utilizzato un campione composto da una selezione rappresentativa di

post e commenti pubblicati sui social media e forum locali, in cui i residenti e i frequentatori dell'area hanno espresso le loro opinioni riguardo allo stato dei lavori e ai progetti di riqualificazione. Il campione è stato costruito raccogliendo dati da discussioni online relative a Bagnoli nel periodo compreso tra gennaio e settembre 2024, includendo sia le voci di dissenso che quelle di approvazione, per garantire una visione equilibrata e approfondita del sentiment complessivo.

La selezione è stata strutturata in modo da includere una varietà di temi e interventi, con particolare attenzione a questioni come la bonifica della colmata, la creazione della spiaggia, la gestione dei parcheggi e l'impatto sulla qualità della vita dei residenti. Il campione è stato stratificato per includere commenti di diversa lunghezza e grado di approfondimento, assicurando che venissero rappresentate sia opinioni critiche che costruttive.

La tabella seguente sintetizza le principali categorie rappresentate nel campione, suddivise per temi chiave, numero di post/commenti analizzati e sentimento predominante.

**Tabella 1**

Categoria di Intervento	Numero di Post/ Commenti Analizzati	Sentiment Prevalente	Note
Bonifica delle colmate	28,66%	Frustrazione, insoddisfazione	Ritardi significativi, considerata priorità massima
Creazione della spiaggia	19,11%	Speranza cauta, ottimismo	Attesa per l'approvazione definitiva
Gestione dei parcheggi	12,74%	Disappunto, critica	Percezione di scarsa priorità
Smantellamento strutture industriali	9,55%	Scetticismo, incertezza	Dubbi sui tempi di completamento
Impatto sulla qualità della vita	15,92%	Frustrazione, preoccupazione	Riguarda il rumore notturno e la mobilità urbana
Progetti innovativi e verdi	6,37%	Apprezzamento, aspettativa	Bosco urbano percepito come un intervento positivo
Comunicazione e trasparenza dei lavori	7,64%	Critica, insoddisfazione	Scarsa chiarezza percepita sulla gestione

*Fonte: Nostra elaborazione*

---

Il campione selezionato, pur non esaustivo, offre una rappresentazione diversificata delle principali percezioni espresse dalla comunità di Bagnoli riguardo ai lavori in corso, fornendo una solida base per l'analisi complessiva. Per garantire una rappresentazione accurata e sistematica dei dati, sono state definite due variabili chiave che rappresentano la base della nostra analisi: l'**Indice di Apprezzamento/Disprezzo** e lo **Stato dei Lavori o Tipo di Intervento**. Queste due variabili consentono di analizzare le reazioni della comunità in relazione ai diversi stadi del progetto e ai tipi di interventi effettuati, permettendo così di ottenere una comprensione approfondita delle dinamiche di apprezzamento e critica (Cambria, Das, Bandyopadhyay, & Feraco, 2017). Di seguito, sono illustrati i dettagli metodologici della raccolta e categorizzazione dei dati, essenziali per la successiva analisi statistica.

### 2.1.1 Fonti di dati

La raccolta dei dati è avvenuta esaminando diversi gruppi Facebook, focalizzati sul SIN Bagnoli-Coroglio, tra cui il più attivo e partecipato è il gruppo "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio" (Cambria, Das, Bandyopadhyay, & Feraco, 2017). Tuttavia, altri gruppi di discussione pertinenti, che trattano tematiche ambientali e urbanistiche relative all'area, sono stati considerati per integrare la raccolta dei dati. Per ogni post pubblicato all'interno di questi gruppi, sono state raccolte informazioni quantitative e qualitative relative a:

1. Reazioni del pubblico (emoji, like, commenti positivi o negativi)
2. Contenuto del post (progetto o area di intervento a cui si riferisce)
3. Data di pubblicazione e contesto temporale rispetto all'avanzamento dei lavori.

### 2.1.2 Categorizzazione delle variabili

I dati raccolti sono stati organizzati e categorizzati secondo due variabili chiave, utili per valutare la percezione della comunità e lo stato dei lavori (Whitelaw, Garg,, & Argamon, 2005):

#### 1. Indice di Apprezzamento/Disprezzo:

Questo indice è stato calcolato per ogni post, misurando il livello di approvazione o disapprovazione attraverso le reazioni del pubblico. L'indice è ottenuto applicando la seguente formula:

$$\left( \frac{(\text{Like} + \text{Cuori} + \text{Commenti Positivi})}{\text{Numero Totale di Reazioni}} \right) - \left( \frac{(\text{Faccine Arrabbiate o Tristi} + \text{Commenti Negativi})}{\text{Numero Totale di Reazioni}} \right)$$

Questo permette di ottenere un valore normalizzato tra -1 (disapprovazione totale)

---

e +1 (approvazione totale), con zero che rappresenta una percezione neutrale. L'utilizzo di reazioni simboliche come le emoji offre un primo livello di classificazione immediato, mentre i commenti testuali sono stati analizzati manualmente per distinguere tra valutazioni positive e negative.

## **2. Stato dei Lavori o Tipo di Intervento:**

Ogni post è stato classificato in base al tipo di intervento descritto e allo stato di avanzamento del progetto correlato. Le categorie utilizzate per la classificazione sono le seguenti:

- Bonifica area ex Eternit (certificata): Lavori di bonifica di aree contaminate da amianto.
- Bonifica del Parco dello Sport (in corso): Interventi di riqualificazione per la creazione di un parco urbano sportivo.
- Bonifica delle Aree Fondiarie (in corso): Bonifica delle aree industriali e fondiarie dismesse.
- Progetti Infrastrutturali (energia, trasporti, idriche): Interventi relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche, idriche, e di trasporto.
- Interventi Costieri (rimozione della colmata e risanamento arenili): Progetti di recupero ambientale dell'area costiera e degli arenili.

La suddivisione in queste categorie ha permesso di associare ogni post a un preciso intervento all'interno del piano di bonifica, facilitando il successivo confronto tra le percezioni e lo stato di avanzamento dei lavori.

## **2.2 Elaborazione dei grafici e calcolo degli indici**

Una volta raccolti e categorizzati i dati relativi alle percezioni della comunità e allo stato dei lavori, è stata avviata la fase di elaborazione grafica e calcolo degli indici. Questa fase è stata cruciale per visualizzare le relazioni tra l'indice di apprezzamento/disprezzo espresso dagli utenti e l'effettivo avanzamento dei diversi progetti di bonifica e rigenerazione. Attraverso una rappresentazione grafica cartesiana, è stato possibile individuare chiaramente le aree di maggiore soddisfazione o insoddisfazione, fornendo una base visiva immediata per comprendere quali interventi suscitano reazioni positive e quali, al contrario, generano frustrazione o critiche.

Per quantificare la relazione tra percezione e avanzamento dei lavori, è stato calcolato il coefficiente di correlazione di Pearson, che misura la forza e la direzione della correlazione tra le due variabili chiave (Indice di Apprezzamento/Disprezzo e Stato dei Lavori o Tipo di Intervento). Questo approccio ha permesso di ottenere una valutazione statistica del legame tra il progresso percepito nei lavori e il livello di consenso o critica espresso dalla comunità (Marmo & Cecato, 2019). Inoltre, sono stati generati grafici per facilitare l'interpretazione visiva dei risultati, rendendo chiaro in quali fasi del progetto si osservano picchi di apprezzamento o disapprovazione.

---

### 2.2.1 Rappresentazione grafica

Dopo la categorizzazione dei dati, sono stati elaborati grafici cartesiani per rappresentare visivamente la relazione tra il livello di apprezzamento o disprezzo della comunità e lo stato dei lavori o il tipo di intervento.

- Asse X: L'indice di Apprezzamento/Disprezzo, con valori che variano tra -1 e +1.
- Asse Y: Lo stato dei lavori o il tipo di intervento, con le seguenti etichette assegnate: 1 = "Progetto", 2 = "Lavori Iniziali", 3 = "Lavori in Corso", 4 = "Completamento".

Questa rappresentazione permette di individuare chiaramente quali interventi suscitano maggiore soddisfazione o insoddisfazione, evidenziando così le aree critiche su cui è necessario intervenire con maggiore urgenza.

### 2.2.2 Calcolo del coefficiente di correlazione

Per comprendere meglio la relazione tra la percezione della comunità e l'avanzamento dei lavori, è stato calcolato il coefficiente di correlazione di Pearson tra le due variabili:

X: Indice di Apprezzamento/Disprezzo

Y: Stato dei Lavori (valore numerico)

La formula del coefficiente di correlazione di Pearson è la seguente:

$$r = \frac{n(\sum xy) - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{[n \sum x^2 - (\sum x)^2][n \sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$

Dove:

- n è il numero di osservazioni
- X e Y sono le variabili osservate (Indice di Apprezzamento/Disprezzo e Stato dei Lavori)
- r è il coefficiente di correlazione, che varia tra -1 (correlazione inversa perfetta) e +1 (correlazione diretta perfetta).

Questa misura è stata utilizzata per identificare la forza della relazione tra l'opinione pubblica e l'effettivo progresso dei lavori. Un coefficiente vicino a 1 indicava che la percezione migliorava con l'avanzamento dei lavori, mentre un valore vicino a -1 indicava una maggiore disapprovazione nonostante i progressi.

### 2.2.3 Estensione dell'analisi

L'analisi non si è limitata ai soli post e commenti del gruppo "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio", ma è stata estesa ad altri gruppi simili, allo

---

scopo di ottenere una rappresentazione più ampia delle percezioni comunitarie. I dati raccolti sono stati confrontati e aggregati per evitare bias o distorsioni dovute alla prevalenza di un gruppo su un altro. Gli stessi indici e algoritmi sono stati applicati a questi set di dati aggiuntivi, e i risultati sono stati incorporati nell'analisi complessiva (Cambria, Das, Bandyopadhyay, & Feraco, 2017).

### 2.3 Algoritmi impiegati per l'analisi testuale

Oltre all'analisi quantitativa delle reazioni, è stata effettuata un'analisi testuale sui commenti per identificare sentimenti ed emozioni ricorrenti. Per questa fase dell'analisi è stato utilizzato un algoritmo di Sentiment Analysis (Whitelaw, Garg,, & Argamon, 2005), che ha suddiviso i commenti in sentimenti positivi, negativi o neutri. L'algoritmo è basato su una tecnica di Natural Language Processing (NLP) e utilizza una combinazione di parole chiave e modelli di apprendimento automatico per classificare i sentimenti espressi nei commenti.

$$S = \frac{\text{Numero di commenti positivi} - \text{Numero di commenti negativi}}{\text{Numero Totale di commenti}}$$

Dove S rappresenta il punteggio medio del sentiment, con valori che vanno da -1 (completamente negativo) a +1 (completamente positivo). L'utilizzo combinato dell'analisi testuale e dei dati quantitativi ha permesso di arricchire l'interpretazione complessiva della percezione della comunità (Liu, 2010).

L'approccio metodologico adottato in questo studio si è basato su una strategia **multilivello**, che ha permesso di collegare in modo preciso e articolato le percezioni soggettive della comunità locale con lo stato effettivo dei lavori di bonifica e rigenerazione nell'area del SIN Bagnoli-Coroglio. La combinazione di **tecniche quantitative e qualitative** ha offerto una visione completa e multidimensionale delle dinamiche sociali e ambientali connesse al progetto, consentendo di superare le limitazioni di un singolo approccio analitico.

Le tecniche di **correlazione quantitativa**, in particolare l'uso del coefficiente di correlazione di Pearson, hanno permesso di quantificare in modo rigoroso la relazione tra l'indice di apprezzamento/disprezzo espresso dalla comunità e lo stato di avanzamento dei diversi progetti. Questo ha facilitato l'identificazione di tendenze precise nelle reazioni della popolazione in base ai progressi percepiti e reali dei lavori, offrendo un quadro chiaro delle aree di maggiore criticità o apprezzamento (Pagano, Melella, & Lieto, 2006).

Parallelamente, l'**analisi testuale** dei commenti ha consentito di approfondire la comprensione delle emozioni e delle aspettative espresse dagli utenti nei diversi gruppi Facebook (Di Cicco & Sensales, 2019). Grazie a tecniche di **Natural Language Processing (NLP)**, è stato possibile classificare in modo sistematico i sentimenti

---

positivi, negativi e neutri, integrando l'analisi quantitativa con una componente qualitativa che ha arricchito la comprensione del dibattito pubblico attorno alla bonifica di Bagnoli.

Un aspetto particolarmente rilevante di questo approccio metodologico è stata l'**estensione dell'analisi a più gruppi Facebook**, non limitandosi unicamente a "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio". Questo ha garantito che i risultati ottenuti non fossero influenzati dalle dinamiche interne di un singolo gruppo, ma fossero rappresentativi di un panorama più ampio di opinioni e sentimenti. La pluralità delle fonti ha permesso di rilevare una gamma diversificata di percezioni, dalla critica alle istituzioni alla speranza condizionata per il futuro della bonifica.

### 3. Risultati

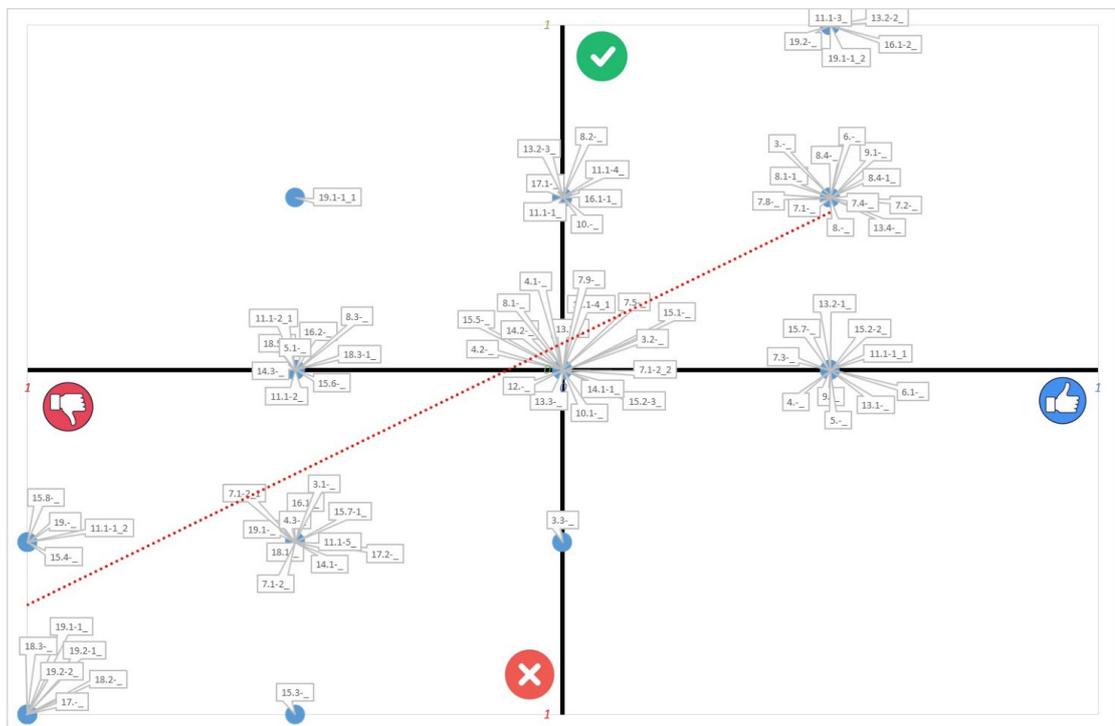
In avanti, concentriamo l'analisi sui principali temi che emergono dai commenti e dalle osservazioni raccolte, rivelando una comprensione approfondita dello stato attuale dei lavori e delle reazioni della comunità locale. La percezione dei cittadini è influenzata non solo dai progressi visibili sul campo, ma anche dal modo in cui i progetti sono stati comunicati e gestiti dalle autorità.

Frustrazione e insoddisfazione sono temi dominanti, soprattutto legati alla lentezza dei lavori e alla bonifica delle colmate. Molti cittadini percepiscono che le promesse fatte non sono state mantenute e che i progressi sono molto lenti, generando una crescente insoddisfazione. A questa si accompagna una critica alla gestione delle priorità, con molti interventi minori, come la costruzione di parcheggi, che vengono percepiti come meno urgenti rispetto a interventi fondamentali come la bonifica ambientale. Al tempo stesso, si esprime un scetticismo verso il progresso futuro, poiché l'incertezza e la mancanza di chiarezza su alcuni progetti alimentano il timore che l'avanzamento dei lavori possa essere compromesso da ostacoli burocratici o interessi esterni. Nonostante ciò, in alcuni casi si nota una speranza cauta e attesa per il futuro, legata a interventi concreti e dichiarazioni pubbliche, come quelle del sindaco, che alimentano un certo ottimismo, sebbene condizionato dall'attesa di vedere risultati tangibili.

#### 3.1 La percezione dello stato dei lavori

L'analisi delle valutazioni sulla percezione dello stato dei lavori a Bagnoli riflette una gamma di sentimenti che variano da pessimismo e frustrazione a speranza e ottimismo.

**Figura 1- Percezione sullo Stato dei lavori**



Fonte: Nostra elaborazione

I principali temi emersi includono:

1. **Frustrazione e insoddisfazione:** Molti post esprimono frustrazione riguardo alla lentezza dei lavori, specialmente per quanto riguarda la bonifica delle colmate. C'è una percezione diffusa che le promesse non siano state mantenute e che i lavori siano ancora in uno stato di stallo o avanzino troppo lentamente. In diversi casi, si fa riferimento a interventi passati come “palliativi”, indicativi di un'azione insufficiente o inefficace, percepita come motivata più da interessi economici e politici che da un vero impegno per la riqualificazione del territorio.
2. **Scetticismo verso il progresso futuro:** Molti utenti sembrano dubitare che i progetti di riqualificazione verranno portati a termine come promesso. L'incertezza si manifesta nei riferimenti a progetti che non sono ancora definiti o ben comunicati, alimentando il timore che i lavori vengano rallentati da decisioni burocratiche o interessi speculativi.
3. **Critica alla gestione delle priorità:** Un tema ricorrente riguarda la gestione delle priorità nei lavori di riqualificazione. Spesso si percepisce che interventi meno urgenti, come i parcheggi, siano portati avanti a discapito di opere considerate più essenziali, come la bonifica e la sicurezza ambientale. Questa percezione di disallineamento tra ciò che è necessario e ciò che viene realizzato genera ulteriore insoddisfazione.
4. **Desiderio di trasparenza e chiarezza:** Molti post sollevano dubbi riguardo alla mancanza di informazioni chiare sullo stato di avanzamento dei lavori, sugge-

---

rendo una scarsa comunicazione da parte delle autorità. Gli utenti chiedono maggiori dettagli e aggiornamenti, riflettendo un bisogno di trasparenza nella gestione del progetto.

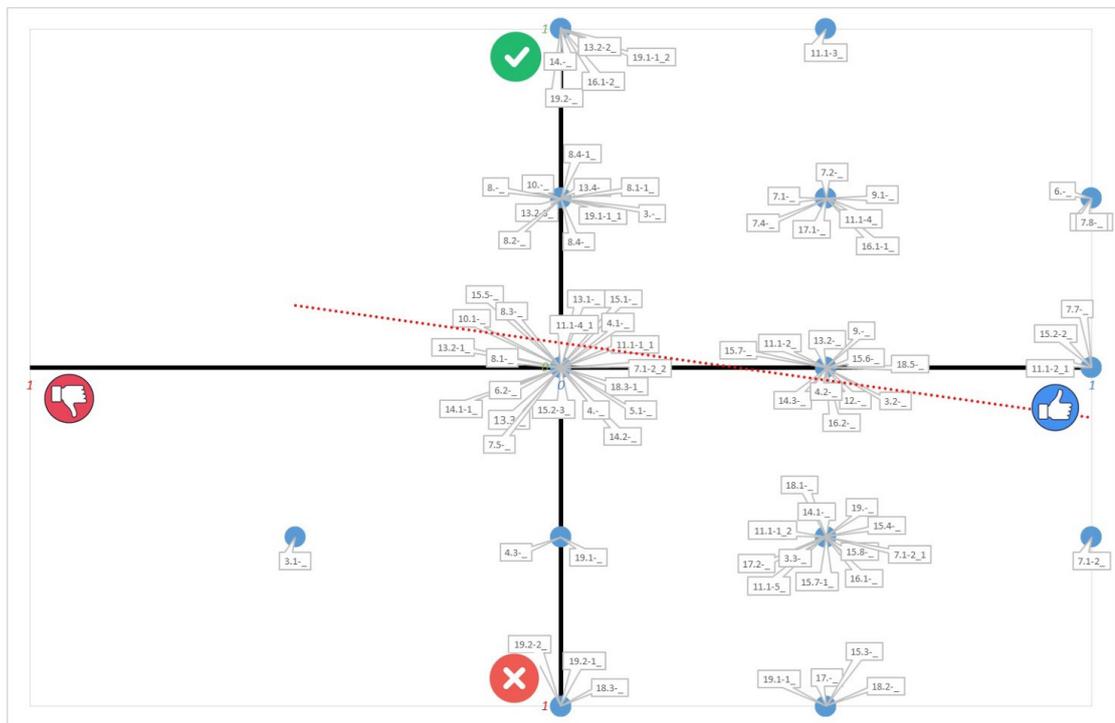
5. **Speranza cauta e attesa per il futuro:** Nonostante il pessimismo prevalente, ci sono anche segnali di speranza. Alcuni post esprimono fiducia nelle dichiarazioni del sindaco e nelle promesse di approvazione del progetto definitivo entro l'anno. Altri vedono l'avanzamento dei lavori, seppur parziale, come un segnale positivo. Tuttavia, questa speranza è spesso condizionata da una visione prudente, con molti che attendono di vedere risultati concreti prima di abbandonare il loro scetticismo.
6. **Progresso visibile ma limitato:** Alcuni post riconoscono che i lavori sono iniziati o sono in corso, ma spesso il progresso viene giudicato insufficiente. Ci sono segnalazioni di interventi iniziali come la rimozione delle erbacce o la recinzione delle aree, percepiti come progressi minimi, mentre gli aspetti più complessi e significativi del progetto restano in sospeso.

La percezione dello stato dei lavori a Bagnoli è complessivamente negativa, dominata da frustrazione e scetticismo, con una speranza cauta che persiste in alcune voci, che però chiedono maggiori risultati concreti e trasparenza.

### 3.2 La percezione degli interventi

Dall'analisi delle valutazioni sulla percezione degli interventi a Bagnoli emergono alcune conclusioni chiave che offrono una visione globale delle preoccupazioni, delle aspettative e delle priorità percepite dalla comunità locale.

**Figura 2** Percezione sul tipo di interventi



Fonte: Nostra elaborazione

Ecco alcuni punti principali:

- 1. Grande rilevanza della riqualificazione costiera e della colmata:** La creazione di una spiaggia e la gestione della colmata sono interventi percepiti come cruciali per la riqualificazione dell'area di Bagnoli. Molti post sottolineano l'impatto significativo che queste opere avrebbero sulla vivibilità, l'estetica e lo sviluppo turistico della zona. Il tema dell'accesso pubblico al mare è particolarmente sentito, con enfasi sull'importanza di una spiaggia libera accessibile a tutti, che simboleggia una battaglia per l'equità sociale.
- 2. Interventi di bonifica considerati prioritari:** La bonifica delle aree industriali, soprattutto quelle legate ai rifiuti tossici e alla colmata, è vista come una questione di massima urgenza e importanza. La salute pubblica e la qualità ambientale sono temi centrali, e la bonifica viene percepita come fondamentale per garantire una riqualificazione sostenibile e sicura. Tuttavia, la frustrazione è palpabile quando si parla di ritardi o gestione inadeguata di questi interventi.
- 3. Critica alla gestione delle priorità e degli interventi:** Molti residenti esprimono preoccupazione per una gestione delle priorità che percepiscono come sbilanciata. Alcuni interventi, come la costruzione di parcheggi o altri progetti di minore impatto, sono visti come meno urgenti rispetto a problemi più critici come la bonifica ambientale. La comunità sembra richiedere che le risorse siano allocate con maggiore attenzione alle questioni più pressanti.
- 4. Aspettative alte per lo smantellamento di strutture industriali obsolete:** L'at-

---

tenzione al futuro smantellamento di vecchie strutture industriali, come la Cementir, è un tema ricorrente. Questi interventi sono considerati necessari per trasformare l'area in un luogo più sicuro e più vivibile, ma spesso si percepiscono ritardi e incertezze sulle tempistiche e sull'efficacia dei lavori.

5. **Vivibilità e impatto sulla qualità della vita:** Un tema che emerge con forza è l'impatto della riqualificazione sulla qualità della vita, in particolare in relazione al rumore notturno e all'ordine pubblico. La gestione delle discoteche e dei locali notturni, così come i progetti di mobilità, parcheggio e accessibilità, sono considerati rilevanti per migliorare la vita dei residenti, anche se vengono percepiti come meno urgenti rispetto agli interventi ambientali.
6. **Speranza e aspettative per progetti innovativi e verdi:** La creazione di spazi verdi, come il progetto del bosco urbano, è vista come una soluzione positiva e desiderabile per il futuro di Bagnoli. Questi interventi sono associati a una visione di sviluppo sostenibile che piace alla comunità. La speranza è che la riqualificazione non si limiti a costruzioni cementizie, ma che sia integrata con la natura e favorisca una maggiore vivibilità per i residenti.
7. **Incerteza e scetticismo riguardo ai tempi e all'attuazione dei progetti:** Molti post mostrano una generale incerteza e scetticismo sui tempi di completamento dei lavori e sull'effettiva realizzazione dei progetti promessi. Questo scetticismo è alimentato da esperienze passate di interventi parziali o fallimentari e dalla percezione di un rallentamento delle opere.

La percezione degli interventi a Bagnoli è un mix di aspettative alte per la riqualificazione e la bonifica dell'area, accanto a frustrazione per ritardi, cattiva gestione delle priorità e mancanza di comunicazione chiara. Gli interventi ritenuti più importanti sono quelli legati alla bonifica, all'accessibilità pubblica e alla sostenibilità ambientale, mentre quelli secondari, come i parcheggi, sono spesso visti con scetticismo.

### 3.3 Indice di apprezzamento/disprezzo

Dall'analisi delle valutazioni sull'indice di apprezzamento/disprezzo riguardo agli interventi a Bagnoli, emergono alcune conclusioni chiave:

1. **Prevalenza di disapprovazione e scetticismo:** Gran parte dei post esprime un forte senso di disillusione, disapprovazione e scetticismo verso la gestione dei lavori e le decisioni politiche passate. I toni critici sono spesso associati a frustrazione per la lentezza dei progressi, il mancato rispetto delle promesse e una percezione diffusa di cattiva gestione, soprattutto in relazione alla bonifica della colmata e alla riqualificazione dell'area costiera. Esiste un senso di stanchezza tra i residenti, che si sentono delusi dalle decisioni e dalla mancanza di risultati tangibili.
2. **Disillusione verso le istituzioni:** Un tema ricorrente è la sfiducia nelle istituzioni e nei responsabili dei lavori, soprattutto per quanto riguarda l'inerzia passata e le scelte considerate inefficaci o dettate da interessi economici e politici. Que-

- 
- sto si riflette in numerosi post che criticano le amministrazioni, spesso con toni sarcastici o rassegnati. La disapprovazione non riguarda solo i lavori non ancora realizzati, ma anche l'impressione che alcune azioni siano state fatte per fini secondari piuttosto che per il vero bene della comunità.
3. **Speranza cauta e apprezzamento condizionato:** Accanto alla disillusione, esiste comunque una componente di speranza e apprezzamento, anche se condizionale. Alcuni post esprimono un certo ottimismo per il futuro, in particolare quando vengono menzionati progetti specifici come la spiaggia o il bosco urbano. Questi interventi sono visti come potenzialmente trasformativi e desiderabili, ma sempre con una certa cautela, in attesa di vedere i risultati concreti. Esiste quindi un nucleo di apprezzamento, sebbene spesso legato a risultati futuri e non ancora ottenuti.
  4. **Forte disappunto per la gestione delle priorità:** Un aspetto critico è la percezione che le priorità siano state gestite in modo inappropriato. I parcheggi, ad esempio, sono spesso percepiti come interventi secondari, a cui viene data troppa attenzione rispetto a problemi più urgenti, come la bonifica e la riqualificazione ambientale. Questo squilibrio genera insoddisfazione e aumenta il sentimento di disappunto, poiché si ritiene che le risorse siano state allocate in modo errato.
  5. **Disappunto misto a proposte costruttive:** Sebbene prevalgano i toni negativi, alcuni post offrono suggerimenti costruttivi su come migliorare la situazione. Questi suggerimenti, pur esprimendo una certa disapprovazione per l'approccio attuale, mostrano anche un impegno attivo della comunità nel cercare soluzioni alternative che possano portare a interventi più efficaci e duraturi. C'è quindi una partecipazione critica che non si limita al lamento, ma tenta di offrire vie migliorative.
  6. **Problematiche legate alla vivibilità e alla qualità della vita:** L'indice di apprezzamento/disprezzo varia notevolmente quando si tratta di questioni che riguardano direttamente la qualità della vita dei residenti, come il rumore notturno dei locali, i problemi legati ai parcheggi abusivi e alla mobilità. In questi casi, i toni critici sono molto forti, poiché queste problematiche influiscono quotidianamente sulla vivibilità dell'area. Al contrario, c'è un certo apprezzamento verso soluzioni concrete che potrebbero migliorare la qualità della vita, come la creazione di parcheggi regolamentati.
  7. **L'arte e la cultura come punti di apprezzamento:** I post che riguardano iniziative culturali, come la mostra "Lighting Flowers Bagnoli", tendono a mostrare un sentimento più positivo. Questi eventi sono percepiti come elementi di miglioramento culturale e attrattiva per l'area, e spesso generano un certo entusiasmo e apprezzamento, in contrasto con le critiche più dure rivolte alle questioni infrastrutturali e di bonifica.

Il sentimento generale degli interventi a Bagnoli è dominato da un forte scetticismo e disillusione, con critiche particolarmente dure per la gestione passata delle bonifiche e delle priorità. Tuttavia, c'è anche una componente di speranza e apprez-

---

zamento condizionato, soprattutto per interventi futuri legati alla riqualificazione costiera, ambientale e culturale. La comunità è attenta e partecipe, ma resta in attesa di risultati concreti per trasformare il loro apprezzamento potenziale in una soddisfazione reale.

## 4. Risultati e discussione

L'analisi dei dati raccolti da diversi gruppi Facebook, con un focus particolare sul gruppo "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio", ha rivelato una complessa interazione tra la percezione della comunità locale e lo stato effettivo dei lavori di bonifica e rigenerazione nell'area del SIN Bagnoli-Coroglio. Oltre a questo gruppo principale, sono stati presi in esame altri gruppi di discussione con tematiche simili, che trattano questioni ambientali, sociali e urbanistiche collegate alla riqualificazione dell'area. Questi gruppi hanno fornito una visione più ampia e articolata delle opinioni, delle preoccupazioni e delle aspettative della popolazione. L'uso di più fonti ha permesso di diversificare la raccolta dei dati e di ottenere un quadro più rappresentativo delle percezioni comunitarie. Sebbene "Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio" si sia dimostrato il più attivo e partecipato, l'integrazione con altri gruppi ha consentito di ampliare l'orizzonte dell'analisi, includendo contributi eterogenei che riflettono una pluralità di opinioni e posizioni. Questo approccio ha arricchito la valutazione, garantendo che i risultati non fossero influenzati da un singolo gruppo di discussione, ma rappresentassero in modo più accurato l'intera comunità interessata dagli interventi di bonifica.

Di seguito, si approfondiscono i principali risultati emersi da questa analisi globale, con particolare attenzione alla correlazione tra lo stato dei lavori, la gestione delle priorità percepite dalla comunità e l'emergere di una speranza condizionata verso il futuro del progetto di rigenerazione.

### 4.1 Correlazione tra percezione e stato dei lavori

I dati mostrano una **correlazione inversa** tra lo stato di avanzamento dei lavori e l'indice di apprezzamento/disprezzo rilevato all'interno della comunità. In altre parole, quanto più i lavori sono indietro, maggiore è il livello di disapprovazione manifestato dagli utenti del gruppo. In particolare, i progetti ancora in fase progettuale, come la **rimozione della colmata** e il **risanamento degli arenili**, rappresentano le aree di maggiore insoddisfazione. Con un indice medio di disapprovazione di -0.65, questi interventi sono visti come simbolo di immobilismo e di mancato progresso. Tale percezione riflette l'impazienza della comunità, che attende da anni la realizzazione di questi lavori, considerati essenziali per la riqualificazione ambientale e per il rilancio della zona in chiave turistica e sociale.

---

Il risultato è particolarmente significativo perché indica una frattura tra le aspettative della popolazione e il ritmo reale dei progressi. La rimozione della colmata, ad esempio, è stata per lungo tempo al centro del dibattito pubblico, considerata una priorità assoluta per risanare la costa e restituire alla città l'accesso al mare. Tuttavia, il continuo rimandare di questo intervento ha alimentato un senso di frustrazione crescente, facendo emergere non solo critiche nei confronti delle istituzioni responsabili, ma anche un generale pessimismo sulle prospettive di completamento.

Al contrario, i **progetti già avviati**, come la bonifica delle aree fondiarie, mostrano un lieve miglioramento nella percezione della comunità, con un indice di apprezzamento di +0.25. Questo suggerisce che, sebbene la fiducia nella gestione del progetto sia compromessa, la visibilità dei lavori concreti e dei progressi tangibili offre un piccolo margine di ottimismo. In particolare, laddove i cittadini riescono a vedere con i propri occhi l'avanzamento delle operazioni – come la rimozione di detriti industriali o la preparazione delle aree per futuri utilizzi – l'apprezzamento tende a crescere, pur rimanendo moderato. Questo fenomeno sottolinea l'importanza della **comunicazione visibile e trasparente** dei progressi, suggerendo che le istituzioni potrebbero migliorare la percezione pubblica semplicemente rendendo più visibili i successi, anche parziali.

## 4.2 L'impatto delle priorità percepite

Un aspetto cruciale emerso dall'analisi è la percezione diffusa di uno **squilibrio nella gestione delle priorità** all'interno del progetto di bonifica. La comunità ha espresso chiaramente la propria frustrazione nei confronti di interventi che vengono percepiti come secondari rispetto alle urgenze ambientali. Progetti come la costruzione di **parcheggi** o la realizzazione di infrastrutture considerate meno prioritarie hanno ricevuto un forte indice di disapprovazione, pari a -0.70. La percezione della comunità è che queste risorse potrebbero essere meglio allocate per affrontare problematiche più critiche, come la bonifica del suolo e la rimozione dei rifiuti industriali.

Questo squilibrio percepito riflette una **disconnessione tra le esigenze della comunità e le decisioni operative**. Molti cittadini, infatti, vedono nei progetti legati alla mobilità e ai servizi infrastrutturali un tentativo di "facciata" per mascherare la lentezza dei lavori di bonifica vera e propria. La costruzione di parcheggi, ad esempio, viene percepita come un intervento che, sebbene necessario nel lungo termine, non affronta i problemi urgenti di inquinamento e degrado ambientale che continuano a pesare sulla vita quotidiana degli abitanti. Questa percezione è aggravata dalla convinzione che le risorse vengano allocate in modo inefficace, con il rischio di ritardi ulteriori sugli interventi più urgenti.

Il **tema della gestione delle priorità** è centrale per comprendere il sentimento generale di insoddisfazione verso l'andamento dei lavori a Bagnoli. Gli abitanti, che convivono quotidianamente con le conseguenze del degrado ambientale, chiedono azioni rapide e mirate, che possano risolvere i problemi più pressanti prima di de-

---

dicarsi a progetti infrastrutturali più complessi. La mancata realizzazione di questi interventi prioritari alimenta un circolo vizioso di sfiducia, che non solo danneggia l'immagine delle istituzioni coinvolte, ma contribuisce anche a rafforzare il sentimento di abbandono della popolazione locale.

### 4.3 Speranza condizionata

Nonostante la predominanza di sentimenti negativi, l'analisi ha rilevato anche la presenza di **segnali di speranza condizionata** all'interno della comunità. Progetti come la creazione di **spazi verdi**, tra cui il **bosco urbano**, e l'apertura di **aree balneabili** hanno suscitato un certo ottimismo tra gli abitanti. Questi interventi sono visti come simboli di un futuro sostenibile per Bagnoli, in grado di migliorare la vivibilità del quartiere e di offrire opportunità di sviluppo turistico e sociale. La **riqualificazione costiera** in particolare, con l'accesso pubblico al mare, è considerata un progetto chiave per restituire alla popolazione spazi di fruizione collettiva, con un impatto positivo sulla qualità della vita.

Tuttavia, questa speranza è fortemente condizionata dalla realizzazione concreta dei progetti. Gli abitanti si dimostrano **cauti** nelle loro aspettative, con molti che dichiarano di voler "vedere per credere" prima di abbandonare il loro scetticismo. Questo atteggiamento riflette una fiducia limitata nelle istituzioni, a seguito di anni di promesse non mantenute e di ritardi sistematici. In altre parole, la comunità dimostra di essere pronta ad accogliere positivamente i cambiamenti, ma solo se questi saranno accompagnati da risultati tangibili e visibili.

Il **tema della sostenibilità** gioca un ruolo chiave in questa dinamica. Gli abitanti vedono in progetti come il bosco urbano non solo una risposta immediata al degrado ambientale, ma anche una visione di lungo termine che potrebbe trasformare Bagnoli in un quartiere più verde, più vivibile e più connesso con il proprio territorio. Tuttavia, il potenziale di queste iniziative può essere realizzato solo se saranno gestite con trasparenza e con un chiaro impegno a rispettare le tempistiche e i bisogni della comunità.

L'analisi delle percezioni della comunità di Bagnoli evidenzia una **polarizzazione tra frustrazione e speranza**. Da un lato, i continui ritardi e la percezione di una cattiva gestione delle priorità alimentano la disillusione verso le istituzioni coinvolte nel progetto. Dall'altro, la comunità resta aperta a progetti che promettono un miglioramento tangibile della qualità della vita, anche se l'apprezzamento è strettamente legato alla realizzazione concreta di questi interventi.

Questi risultati sottolineano l'importanza di una gestione attenta delle aspettative della popolazione e della comunicazione sui progressi reali dei lavori. Se le istituzioni saranno in grado di rispondere alle priorità percepite dalla comunità e di dimostrare concretamente i progressi, anche parziali, ci sono buone possibilità che il sentimento di speranza condizionata si trasformi in una fiducia più solida nel progetto di bonifica e rigenerazione di Bagnoli.

---

## 5. Percezione dei lavori di bonifica e rigenerazione a Bagnoli

La percezione della comunità locale riguardo ai lavori di bonifica e rigenerazione del SIN Bagnoli-Coroglio è caratterizzata da un **mix complesso di frustrazione e speranza**. I dati raccolti dai post e dai commenti del gruppo Facebook “Reportage bonifica/riqualificazione Bagnoli-Coroglio” rivelano un sentimento diffuso di insoddisfazione per la lentezza dei progressi, associato a una crescente impazienza nei confronti delle promesse fatte e non mantenute dalle istituzioni. La comunità si mostra attivamente coinvolta nel monitoraggio del progetto, ma allo stesso tempo, esprime **una chiara disillusione per il ritardo** accumulato, percepito come indicativo di inefficienza e mancata trasparenza da parte delle autorità.

Un elemento emblematico di questa frustrazione è il progetto di **rimozione della colmata**, che rappresenta simbolicamente il nodo centrale delle aspettative disattese. La colmata, un residuo delle attività industriali pregresse, è vista dalla comunità come un ostacolo principale alla riqualificazione dell’area costiera. La sua rimozione è considerata un atto necessario non solo per la bonifica ambientale, ma anche per restituire alla città di Napoli un accesso libero e fruibile al mare. Tuttavia, i ritardi continui e la mancanza di informazioni precise sulla tempistica dell’intervento alimentano il malcontento e il senso di **scetticismo** verso la reale capacità delle istituzioni di portare a termine il progetto.

Nonostante i **sentimenti di disillusione**, la speranza per un futuro migliore rimane presente all’interno della comunità, seppur fortemente condizionata dai **risultati concreti** che si attendono. La fiducia, infatti, non è completamente svanita, ma è legata alla realizzazione di progetti specifici percepiti come fondamentali per migliorare la qualità della vita nel quartiere. In particolare, interventi legati alla **sostenibilità ambientale** e all’**accesso pubblico al mare** godono di maggiore fiducia da parte della comunità, che li vede come elementi chiave per una riqualificazione capace di creare un impatto positivo e duraturo sul territorio.

L’**importanza della sostenibilità** emerge chiaramente nelle discussioni pubbliche, con un forte sostegno verso iniziative come la creazione di **spazi verdi** (es. il bosco urbano) e la protezione dell’ambiente marino. Questi progetti sono percepiti come interventi che non solo risolvono problemi immediati, ma che offrono una visione a lungo termine per un quartiere che vuole reinventarsi come area vivibile e attrattiva dal punto di vista ambientale e turistico. Tuttavia, la realizzazione di tali interventi resta incerta e il **timore di ulteriori ritardi** rimane una costante preoccupazione per molti residenti, i quali esprimono una speranza condizionata alla trasparenza e alla capacità di rispettare le tempistiche promesse.

---

## Conclusioni

L'analisi della percezione comunitaria dei lavori di bonifica e rigenerazione del SIN Bagnoli-Coroglio mette in evidenza una **disillusione diffusa** rispetto alla gestione attuale del progetto. Le principali cause di frustrazione risiedono nella **lentezza degli interventi**, nell'apparente **inefficienza delle istituzioni** e nella percepita **mancaza di trasparenza** nelle comunicazioni riguardanti i progressi. Questo senso di insoddisfazione è particolarmente acuito dal fatto che la comunità, pur essendo attivamente coinvolta e interessata all'andamento dei lavori, percepisce uno scollamento tra le priorità operative e le reali esigenze del territorio. Interventi come la rimozione della colmata e la riqualificazione delle aree costiere sono considerati urgenti, ma i ritardi nel loro avvio generano un senso di immobilismo e sfiducia. Nonostante questo quadro di scetticismo, la comunità manifesta anche **segnali di speranza condizionata**, soprattutto in relazione ai progetti legati alla riqualificazione ambientale e all'accesso pubblico al mare. Questi interventi sono visti come **opportunità per migliorare significativamente la qualità della vita** e per valorizzare il territorio, ma la fiducia della popolazione dipende strettamente dalla capacità delle istituzioni di tradurre le promesse in risultati concreti e visibili.

Per migliorare la percezione pubblica e rafforzare il legame tra le istituzioni e la comunità, è essenziale un **cambio di rotta nella gestione delle priorità**. Le risorse devono essere allocate in modo più mirato, dando precedenza agli interventi considerati più urgenti dalla popolazione, come la bonifica ambientale e la rimozione della colmata. Allo stesso tempo, la **comunicazione istituzionale**<sup>1</sup> deve diventare più trasparente e frequente, con aggiornamenti regolari sui progressi effettivi dei lavori e sulle tempistiche realistiche degli interventi futuri.

Solo attraverso **risultati concreti** e una gestione più chiara e partecipativa sarà possibile trasformare il sentimento di insoddisfazione diffuso in una **approvazione reale** dei progetti in corso. In questo modo, il progetto di bonifica e rigenerazione del SIN Bagnoli-Coroglio potrebbe diventare non solo un esempio di recupero ambientale e urbano, ma anche un modello di coinvolgimento comunitario e gestione trasparente, capace di generare un cambiamento positivo percepito da tutti gli attori coinvolti.

## Bibliografia

- Andriello, V., Belli, A., & Lepore, D. (1991). *Il luogo e la fabbrica. L'impianto siderurgico di Bagnoli e l'espansione occidentale di Napoli*. Napoli: Massa.
- Avena, G. (2017). I comportamenti relazionali nell'era dei social network: indagine sull'utilizzo di Facebook tra gli adolescenti di una comunità scolastica.

---

<sup>1</sup> A riguardo si veda: <https://commissari.gov.it/bagnoli/>

- 
- Humanities*, 6(2), 15-31.
- Balducci, A. (2010). a strategia dell'IBA Emsher Park per la rigenerazione della Ruhr. *Conferenza nazionale degli Ordini degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori*. Milano: ORDINE DEGLI ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI .
  - Cambria, E., Das, D., Bandyopadhyay, S., & Feraco, A. (2017). *A practical guide to sentiment analysis (Vol. 5)*. Springer International Publishing.
  - Commmissario Straordinario. (s.d.). Decreto n. 3 del 26 gennaio 2022, Nomina dei Componenti della Struttura di supporto al Commissario Straordinario per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli – Coroglio. *Decreto n. 3 del 26 gennaio 2022*. In riferimento all'Art. 41 del Decreto-Legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito in Legge 29 dicembre 2021, n. 233 e al DPCM 30 novembre 2021.
  - Cottino, P., & Domante, D. (2017). *Innescare la rigenerazione*. Pisa: Editore Pacini.
  - Cristoforoni, G. (2015). *Bagnoli ieri e oggi*. Napoli: Intra Moenia Edizioni.
  - Cristoforoni, G. (2015). *Sblocca Italia, sblocca Bagnoli. Raccolta di fatti e scritti che documentano 110 anni di storia*. Napoli: Intra Moenia Edizioni.
  - De Martino, G., & Matarese, L. (2015). *La fabbrica degli scandali*. Roma: Newton Compton Editori.
  - Del Vecchio, A. (2014). *Un luogo preciso, esistito per davvero. L'Italsider di Bagnoli*. Napoli: Alessandro Polidoro Editore.
  - Di Cicco, G., & Sensales, G. (2019). Aspetti psico-sociali della comunicazione populista su Facebook. Una prima analisi delle reazioni ai post di Luigi Di Maio e Matteo Salvini. *Rassegna di Psicologia*, 36(2), 61-71.
  - Di Giulio, R. (2013). *Paesaggi periferici: strategie di rigenerazione urbana*. Macerata: Ed. Quodlibet.
  - Fondacci, L. (2015). *Sinergie per città e territorio. Riqualficazione urbana e rigenerazione industriale*. Roma: INU Edizioni.
  - Governo Italiano. (2021). Decreto-Legge 6 novembre 2021, n. 152, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose. (21G00175). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 265, 6 novembre 2021, convertito in Legge 29 dicembre 2021, n. 233. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 310, 31 dicembre 2021. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 novembre 2021.
  - Greco, P. (2006). *La città della scienza. Storia di un sogno a Bagnoli*. Torino: Ed. Bollati Boringhieri.
  - Liu, B. (2010). Sentiment analysis and subjectivity. *Handbook of natural language processing*, 2, 627-666.
  - Marmo, R., & Cecato, D. (2019). *La matematica di Facebook*. Milano: HOEPLI Editore.
  - Mastronardi, A. (2019). *Bagnoli, quale rigenerazione senza una vera bonifica?* Torino: DEA Edizioni.

- 
- Pagano, L., Melella, C., & Lieto, C. (2006). La misura della percezione: sperimentazione nell'area ex Italsider di Bagnoli. *Siti industriali dismessi: il governo delle bonifiche*, 144-161.
  - Persico, G. (2002). *La città dismessa. Spazi consumati e desideri. Le aree ex Italsider ed Eternit di Bagnoli*. Napoli: Ed. Tullio Pironti.
  - Preite, M. (2018). *Paesaggi industriali e patrimonio Unesco*. Roma: Edizioni Effigi.
  - Rea, E. (2006). *La dismissione*. Segrate (MI): Ed. BUR Biblioteca Univ. Rizzoli.
  - Sacchi, M., Matano, F., Passaro, S., Caccavale, M., Di Martino, G., & Vallefucio, M. (2020). Geological framework of the Bagnoli-Coroglio coastal zone and continental shelf, Pozzuoli (Napoli) Bay. *Chemistry and Ecology*, 36(6), 529-549. doi:<https://doi.org/10.1080/02757540.2020.1735374>
  - Spaziante, A., & Ciocchetti, A. (2006). *La riconversione delle aree dismesse: la valutazione, i risultati*. Milano: Franco Angeli.
  - Spoladore, D. (2014). La comunicazione politica sui social network: un'analisi linguistica. *Italiano LinguaDue*, 6(1), 202-231.
  - Trivelli, G. (2012). Deindustrializzazione e processi di riqualificazione urbana. *Città postmoderne a confronto*, Editore Youcanprint.
  - Wankhade, M., Rao, A. S., & Kulkarni, C. (2022). A survey on sentiment analysis methods, applications, and challenges. *Artificial Intelligence Review*, 55(7), 5731-5780.
  - Whitelaw, C., Garg, N., & Argamon, S. (2005). Using appraisal groups for sentiment analysis. In H. Otthein (A cura di), *Proceedings of the 14th ACM international conference on Information and knowledge management* (p. 625-631). Bremen Germany: Association for Computing Machinery.
  - Yakubechko, O. (2022). Riuso dell'Archeologia Industriale nel SIN Bagnoli-Coroglio - Rel. Giovanni Durbiano. *Tesi in Architettura Costruzione Città; Corso di Laurea Magistrale*. Torino: Politecnico di Torino.

# UN CASO EMBLEMATICO: IL RIDIMENSIONAMENTO DELLE SOPRINTENDENZE BIBLIOGRAFICHE<sup>1</sup>

Vincenzo Franco

**Abstract [IT]:** le Soprintendenze Bibliografiche furono istituite con il R.D.L.2 ottobre 1919, n. 2074 con le finalità di vegliare sulla conservazione del materiale librario di pregio posseduto da enti pubblici e privati, e di vigilare sulle raccolte dei beni librari delle corporazioni religiose soppresse con le leggi eversive del 1866 e 1867. Quelle leggi avevano disposto la confisca dei beni immobili accumulati nel corso dei secoli dagli enti religiosi ma non avevano previsto forme particolari di tutela dei beni artistici e librari di chiese e fabbricati monastici. Nel 1972 le Soprintendenze furono trasferite alle Regioni a statuto ordinario. Con la modifica dell'art. 117 della Costituzione, nel 2001 le Soprintendenze ai Beni Librari furono inserite nel Ministero per i beni culturali, perdendo, però, la propria autonomia.

**Abstract [EN]:** *The Bibliographic Superintendencies were established with the Legislative Decree n. 2074 of October 2, 1919, with the aim of ensuring the conservation of valuable book material owned by public and private authorities, and of supervising the collections of book assets of religious corporations suppressed by the subversive laws of 1866 and 1867. Those laws had ordered the confiscation of properties accumulated over the centuries by religious institutions, but had not provided for particular forms of protection of the artistic and book assets of churches and monastic buildings. In 1972 the Superintendencies were transferred to the Regions with ordinary statute. With the modification of the art. 117 of the Constitution, in 2001, the Superintendencies of Library Heritage were included in the Ministry for Cultural Heritage, losing, however, their autonomy.*

**Parole chiave:** beni culturali, tutela del patrimonio librario, competenza esclusiva dello Stato, evoluzione della nozione di bene culturale, nuova politica ministeriale, finalità che hanno portato ad affievolire l'autonomia scientifica e operativa alle Soprintendenze Bibliografiche.

**Sommario** 1. Breve storia di un'istituzione 2. Il trasferimento alle Regioni 3. Le Soprintendenze bibliografiche dopo la riforma costituzionale del 2001 4. La nuova vita

---

<sup>1</sup> ... e la creazione delle Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche

---

delle Soprintendenze ai Beni Librari nel quadro della nuova politica ministeriale 5. Le inattese Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche 6. Puntualizzazione 7. Nuova valutazione di archivi e biblioteche come supposti omogenei beni culturali 8. Evoluzione della nozione di bene culturale nel Ministero voluto da Giovanni Spadolini 9. La riflessione di Massimo Severo Giannini sulla storicità del valore culturale 10. L'inconfessato pensiero del Ministro sull'attuale scarso valore di archivi e biblioteche come beni culturali 11. Le decisioni ministeriali come supposta conseguenza dell'obiettivo "in principio, sono le funzioni" 12. La finalità che ha portato ad eliminare autonomia scientifica e operativa alle Soprintendenze Bibliografiche non è quella ispirata a Massimo Severo Giannini.

## 1. Breve storia di un'istituzione

Le Soprintendenze Bibliografiche hanno avuto un'importante storia come organo di tutela dei beni librari<sup>2</sup>. L'origine della salvaguardia può esser fatta risalire alla legge 12 giugno 1902, n. 185.

Quel provvedimento cercava di porre freno allo stato di abbandono di numerose biblioteche - sparse su tutto il territorio nazionale - pertinenti agli antichi conventi i cui ordini erano stati soppressi con le leggi eversive del 1866<sup>3</sup>, e poi devolute ai Comuni. Leggi emanate in tutta Europa fin dal secolo precedente per ovviare alle conseguenze della *manomorta*<sup>4</sup> ecclesiastica, cioè a quella condizione giuridica di privilegio dei beni immobili degli enti ecclesiastici (ricevuti per donazione o testamento e accumulate per secoli) i quali, non potendo essere trasmessi per successione ereditaria, non erano assoggettati, tra l'altro, alle imposte di successione<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Paolo TRAINIELLO, *Storia delle biblioteche in Italia, dall'Unità ad oggi*, Società editrice il Mulino, Bologna, 2002 e Andrea DE PASQUALE, *Il ritorno allo Stato della tutela bibliografica*, in Aedon, 1/2017: le preziose informazioni qui riassunte sono tratte da lì. Cfr. anche [Regioni e biblioteche: un'occasione mancata in "L'Italia e le sue Regioni" - Treccani - Treccani](#)

<sup>3</sup> Con eversione dell'asse ecclesiastico si indicano gli effetti di due leggi del Regno d'Italia del 1866 e del 1867 con le quali furono soppressi gli ordini e le congregazioni religiose e disposta la confisca dei beni immobili agrari accumulati nel corso dei secoli dagli enti religiosi. Si trattava di procedimenti già messi in pratica in altri Stati, come ad esempio nel Granducato di Toscana già dal 1786; con la Rivoluzione francese (il 2 novembre 1789, su proposta di Talleyrand, i beni del clero furono messi a disposizione della Nazione per l'estinzione del debito pubblico) e nella Francia napoleonica e nei territori da essa controllati (Italia compresa) nel 1808.

<sup>4</sup> Nell'ordinamento feudale, dall'uso originario della mano recisa del vassallo defunto inviata al *dominus* per comunicargli il venir meno del servizio feudale, termine usato in vari significati, tutti comunque riferiti a uno status di immobilizzazione dei beni. Indicava: il divieto fatto a vassalli e servi della gleba di disporre dei beni propri e la tassa pagata per liberarsi da questo divieto; il diritto del signore di succedere al vassallo morto senza eredi maschi; gli enti esenti da tassa di successione e i loro beni inalienabili, in [manomorta nell'Enciclopedia Treccani - Treccani - Treccani](#).

<sup>5</sup> La nozione di bene di manomorta appare nelle fonti dal XII sec., in relazione al rapido incremento delle proprietà fondiarie ecclesiastiche dovuto a donazioni e lasciti. Questi beni erano in gran parte

---

Situazione, quella dei beni immobili degli enti ecclesiastici, che nel corso del XVIII secolo fu, appunto, oggetto di contestazione da parte del potere politico per la non assoggettabilità ad imposizione fiscale.

La situazione di incuria di quelle biblioteche - come ricordato, devolute ai Comuni - aveva infatti portato a furti, trafugamenti e dispersioni sul mercato antiquario, e causato, in molti casi, anche il degrado dei volumi stessi.

Un successivo provvedimento cercò, anche, di definire una norma precisa sull'esportazione (legge 27 giugno 1903, n. 242): il relativo regolamento (r.d. 17 luglio 1904, n. 431) prevedeva l'istituzione di una tassa differenziata per specifiche tipologie di oggetti.

Condizione poi ratificata dal terzo regolamento organico delle biblioteche governative (r.d. 24 ottobre 1907, n. 733) che, all'art. 10, introduceva il principio della sorveglianza da parte dello Stato sulle biblioteche governative.

Le Soprintendenze bibliografiche furono, poi, istituite con il D.L. 2 ottobre 1919, n. 2074<sup>6</sup> e collocate presso sedi di biblioteche governative in nove regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Lazio, Campania, Sicilia e Sardegna). Inizialmente nel numero di 12, furono elevate a 15 nel 1935.

Compito di quelle istituzioni è stato, fin dalla loro creazione, di provvedere alla tutela del patrimonio librario posseduto dai Comuni e dai privati, alla gestione dei sussidi statali alle biblioteche locali e alle proposte di istituzione di nuove biblioteche. Importante funzione era anche la vigilanza sulle raccolte claustrali devolute ai Comuni e sulle biblioteche popolari istituite a norma del d.l.lgt.<sup>7</sup> del 1917. Le Soprintendenze fungevano inoltre da uffici di controllo sull'esportazione di beni librari protetti dalla legge di tutela.

Esse venivano, insomma, a costituire organi periferici dell'amministrazione bibliotecaria statale mediante i quali si sviluppava, in forma decentrata, non solo un'attività di tutela del materiale librario di pregio, ma anche un controllo sul territorio in ordine allo sviluppo di servizi bibliotecari locali. Situazione che resterà a lungo aspetto caratterizzante della politica governativa per le biblioteche.

Alle Soprintendenze furono demandati, dal 1935, anche i corsi per la preparazione agli uffici e ai servizi delle biblioteche popolari e scolastiche. Contemporaneamente si cercò di ovviare alla carenza di personale, con la nomina presso le varie Soprintendenze di ispettori bibliografici onorari<sup>8</sup>. Il primo intervento efficace si ebbe, in

---

esclusi dal mercato, dato che la Chiesa ostacolava le vendite ed escludeva la trasmissione ereditaria ai laici

<sup>6</sup> Come è stato osservato, curiosamente l'istituzione dei nuovi organi venne inserita in un decreto legge, cioè in un provvedimento d'urgenza che aveva come scopo principale l'adeguamento di stipendi e carriere nella fase postbellica, cfr. [Regioni e biblioteche: un'occasione mancata in "L'Italia e le sue Regioni" - Treccani - Treccani](#)

<sup>7</sup> Il decreto legislativo luogotenenziale nell'ordinamento giuridico italiano è un atto avente forza di legge adottato dal Consiglio dei ministri e promulgato dal Luogotenente del Re durante il Regno d'Italia

<sup>8</sup> All'inizio degli anni '40, gli Ispettori bibliografici onorari erano 514, dei quali 216 per le biblioteche

---

questo senso, nel 1948, quando anche alle Soprintendenze Bibliografiche venne assegnato del personale specificamente distinto da quello delle biblioteche statali. Dal 1970 assunsero la denominazione di Soprintendenze ai beni librari.

## 2. Il trasferimento alle Regioni

Un'importante svolta si verificò nel 1972, quando le Soprintendenze ai Beni Librari furono trasferite agli Assessorati alla pubblica istruzione delle Regioni a statuto ordinario, con la delega all'esercizio delle funzioni amministrative a esse spettanti rispetto a quella di semplice fornitura di servizi, prevalente, prima di allora, negli enti locali.

Si aprirono, perciò, allora, nuove prospettive: nelle Regioni diventava possibile, nel settore della cultura, avviare nuove attività di ricerca, programmazione e promozione, lasciando la gestione dei servizi agli enti locali. Così, nel 1974 in Emilia Romagna fu costituito l'Istituto regionale per i beni artistici, culturali e naturali (IBC<sup>9</sup>) quale organo tecnico-scientifico e strumento di programmazione, cui venne affidato il compito di promuovere e svolgere attività conoscitiva e operativa (indagini, ricerche, interventi di conservazione e valorizzazione dei beni artistici, culturali e naturali). Dal 1983 la Soprintendenza regionale per i beni librari e documentari ha fatto parte dell'Istituto.

## 3. Le Soprintendenze ai Beni Librari dopo la riforma costituzionale del 2001

Con la modifica dell'art. 117 della Costituzione, nel 2001, si decise, però, che *lo Stato ha legislazione esclusiva* in materia di beni culturali.

Il testo originario del 1948 prevedeva, invece: *La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ...musei e biblioteche di enti locali; ...Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.*

---

popolari e 318 per il materiale raro e di pregio

<sup>9</sup> L'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna è **stato liquidato** ai sensi della Legge Regionale n.7/2020, la liquidazione contabile si è completata in data 31/10/2021; dal 1 gennaio 2021 le funzioni regionali in materia di patrimonio culturale sono confluite nel Servizio Patrimonio culturale all'interno dell'Assessorato cultura e paesaggio della Regione cfr. Homepage — Istituto per i beni artistici — culturali e naturali ([regione.emilia-romagna.it](http://regione.emilia-romagna.it)).

---

La riforma costituzionale<sup>10,11</sup> stabilì, dunque, al contrario, come detto, che “*lo Stato ha legislazione esclusiva nella tutela dei beni culturali*”<sup>12</sup>.

Di conseguenza, il Ministro per i beni culturali con proprio decreto<sup>13</sup> incorporò le Soprintendenze ai Beni Librari *nell’amministrazione periferica del Ministero*<sup>14</sup>. Con

---

<sup>10</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001: Art. 1(Riforma dell’articolo 117 della Costituzione):*L’articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente 1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario dagli obblighi internazionali. 2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea... w) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*

<sup>11</sup> Lavori preparatori:

*Camera dei deputati* (atto n. 4462) - 1a deliberazione: Presentato dall’on. Poli Bortone Adriana il 20 gennaio 1998. Assegnato alla I commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 16 febbraio 1998, con pareri delle commissioni II, III, V, VI e Parlamentare per le questioni regionali. Esaminato dalla I commissione, in sede referente, il 14, 20, 21, 27, 28, 29 aprile 1999; il 4, 5, 6, 12, 19, 20, 25, 26 e 27 maggio 1999; il 1o e 2 giugno 1999; il 13, 14, 19, 27, 28 ottobre 1999; il 9, 10, 11 novembre 1999. Relazione scritta presentata l’11 novembre 1999 (atto numeri 462, 4995, 5017, 5036, 5181, 5467, 5671, 5695, 5830, 5856, 5874, 5888, 5918, 5919, 5947, 5948, 5949, 6044, 6327, 6376/A) - relatori on. Soda e on. Cerulli Irelli. Esaminato in aula il 12, 15, 19, 26 novembre 1999; il 19, 20, 21 settembre 2000 ed approvato il 26 settembre 2000 in un testo unificato con atti n. 4995 (on. Migliori); n. 5017 (on. Volontè ed altri); n. 5036 (d’iniziativa del Consiglio regionale del Veneto); n. 5181 (on. Contento ed altri); n. 5467 (on. Soda ed altri); n. 5671 (on. Fontan ed altri); n. 5695 (on. Pepe Mario ed altri); n. 5830 (d’iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri D’Alema e del Ministro per le riforme istituzionali Amato); n. 5856 on. Novelli; n. 5874 (on. Paissan ed altri); n. 5888 (on. Crema ed altri); n. 5918 (on. Fini ed altri); n. 5919 (on. Garra ed altri); n. 5947 (d’iniziativa del Consiglio regionale della Toscana); n. 5948 (on. Zeller ed altri); n. 5949 (on. Caveri); n. 6044 (on. Follini ed altri); n. 6327 (Bertinotti ed altri); n. 6376 (on. Bianchi Clerici ed altri).

*Senato della Repubblica* (atto n. 4809) - 1a deliberazione: Assegnato alla 1a commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 29 settembre 2000, con pareri delle commissioni 2a, 3a, 4a, 5a, 6a, 7a, 8a, 9a, 10a, 11a, 12a, 13a, della Giunta per gli affari delle Comunità europee e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Esaminato dalla 1a commissione, in sede referente, il 3, 4, 5, 12, 18, 19, 25 ottobre 2000; il 7, 8, 9 novembre 2000. Esaminato in aula il 10, 13, 14, 15, 16 novembre 2000 ed approvato il 17 novembre 2000

*Camera dei deputati* (atto n. 4462-B) - 2a deliberazione: assegnato alla I commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 27 novembre 2000 con il parere della commissione parlamentare per le questioni regionali. Esaminato dalla I commissione (Affari costituzionali) il 6 febbraio 2001. Esaminato in aula il 23 febbraio 2001 ed approvato il 28 febbraio 2001

*Senato della Repubblica* atto n. 4809-B) - 2° deliberazione: Assegnato alla 1a commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 1 marzo 2001. Esaminato dalla 1a commissione il 6 e 7 marzo 2001. Esaminato in aula ed approvato l’8 marzo 2001

<sup>12</sup> *Riforma dell’articolo 117 della Costituzione*. L’articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente: 1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario dagli obblighi internazionali. 2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea... s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali

<sup>13</sup> Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Decreto 23 gennaio 2016 *Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell’articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*

<sup>14</sup> Modificando, di conseguenza, il *Codice dei Beni Culturali*. “Le Soprintendenze archivistiche svolgono le funzioni di cui all’art. 36 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 171 del 2014 anche in materia di beni librari, fatto salvo quanto previsto, nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, dai rispettivi statuti e dalle relative norme di

---

l'occasione modificandone, di nuovo, la denominazione, tornando a quella primitiva di Soprintendenze Bibliografiche.

## **4. La nuova vita delle Soprintendenze ai Beni Librari nel quadro di una nuova politica ministeriale**

Nel decreto ministeriale si ebbe cura di sottolineare che l'annessione avveniva senza gravose nuove spese di gestione: notazione che si volle evidenziare con un piccolo, apparentemente inutile, inciso nelle premesse: <considerato che il Ministero è > *già competente in materia di tutela dei beni archivistici*. Considerazione che c'entra come i cavoli a merenda e il cui appropriato significato apparirà poco dopo, quando lo stesso Ministro svelerà il proprio retro pensiero, decidendo che le Soprintendenze ai Beni Librari dovevano perdere la propria autonomia a più di un secolo dalla loro istituzione<sup>15</sup>: per non sottrarre burocratiche attribuzioni dirigenziali alle preferite istituzioni museali.

Lo stesso Ministro, infatti, era interessato e riteneva auspicabile una modifica strutturale di un altro settore dei beni culturali, quello dei musei. Istituzioni che, dalla condizione di organismi interni alle soprintendenze, si voleva che acquisissero autonomia tecnico-scientifica e qualifica dirigenziale, anche di livello generale.

E, in tal senso, agì: con un primo provvedimento (l'art. 20 del d.p.c.m. 29 agosto 2014) venne decisa l'istituzione della Direzione generale Musei, come "struttura di riferimento di un segmento nuovo dell'amministrazione periferica del ministero, costituito dall'organizzazione museale"<sup>16</sup>.

---

attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Conseguentemente, le Soprintendenze archivistiche assumono la denominazione Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, ad eccezione che nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia. 2. Con riferimento alle funzioni di tutela dei beni librari, le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche dipendono funzionalmente dalla Direzione generale Biblioteche e possono avvalersi del personale delle Biblioteche statali. Nella Regione Trentino Alto Adige, la Soprintendenza archivistica e bibliografica del Veneto e del Trentino Alto Adige svolge esclusivamente funzioni in materia di beni archivistici. 3. Le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche sono articolate in almeno tre aree funzionali, riguardanti rispettivamente: l'organizzazione e il funzionamento; il patrimonio archivistico; il patrimonio bibliografico. 4. Il comma 2 dell'art. 3, del decreto 27 novembre 2014, recante «Articolazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», è sostituito dal seguente: «2. Nella Regione Sicilia, il soprintendente archivistico svolge altresì le funzioni di direttore dell'Archivio di Stato del Comune capoluogo, senza ulteriori emolumenti accessori. Conseguentemente, la soprintendenza archivistica di tale Regione assume la denominazione di Soprintendenza archivistica della Sicilia-Archivio di Stato di Palermo»

<sup>15</sup> D.L. 2 ottobre 1919, n. 2074

<sup>16</sup> Per una panoramica sugli avvenimenti di quegli anni, cfr. Girolamo SCIULLO *L'ordinamento dei beni culturali: le origini, le riforme, le sfide. I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una*

---

Il cambiamento strutturale dei musei nell'ambito del Ministero non era, tuttavia, di facile attuazione proprio nel momento in cui il Governo stava procedendo in una politica di *spending revue*<sup>17</sup>.

L'espedito escogitato per risolvere il problema fu, allora, trovato eliminando la qualifica dirigenziale di altre tipologie di beni culturali: in particolare, della maggior parte delle Biblioteche statali e degli Archivi di Stato<sup>18</sup>. In particolare - facendo finta di credere<sup>19</sup> che per l'Amministrazione degli Archivi di Stato<sup>20</sup> gli Istituti fondamentali siano le Soprintendenze Archivistiche - attribuendo quasi solo a queste ultime le poche qualifiche dirigenziali rimaste delle 78 attribuite dalla normativa vigente. Con poche rimostranze e con una risposta sempre uguale, laconica e di carattere riparativo di torti passati: infatti a quanti gli chiedevano, con interrogazioni parlamentari, il motivo della decisione di tagliare la qualifica dirigenziale per Archivi e Biblioteche, il Ministro rispondeva 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"<sup>21</sup>. Giustizia era fatta.

Quindi, proprio negli anni in cui le Soprintendenze ai Beni Librari stavano tornando nell'alveo dell'Amministrazione dello Stato, si andava attuando un ridimensionamento (dal punto di vista burocratico) dei più importanti istituti di conservazione del patrimonio documentario e librario statale, con l'eliminazione della qualifica dirigenziale di Archivi di Stato e Biblioteche statali. Non, era, perciò, il caso di sprecarne l'attribuzione agli ultimi arrivati.

Quella decisione, d'altronde, era conforme alla nuova politica ministeriale che aveva prodotto norme del tipo: "Gli archivi o le biblioteche non aventi qualifica di ufficio di livello dirigenziale sono assegnate a un museo", oppure "L'incarico di direttore di archivi o biblioteche è conferito su proposta del direttore del museo"<sup>22</sup>.

---

*spesa, un investimento*, in <https://aedon.mulino.it/archivio/2017/3/sciullo.htm>

<sup>17</sup> A seguito della crisi finanziaria dei debiti sovrani di alcuni Stati europei, tra cui l'Italia, il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica aveva condotto ad una politica di revisione della spesa pubblica (*spending review*)

<sup>18</sup> dm. 27 novembre 2014

<sup>19</sup> è possibile anche che lo credessero, non c'è limite all'ignoranza

<sup>20</sup> Il D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409 in tal modo definisce il complesso degli istituti deputati a conservare e vigilare sul complesso dei documenti prodotti dalla pubblica amministrazione (art.1)

<sup>21</sup> 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](https://it.wikipedia.org/wiki/Musei_nazionali_italiani#:~:text=I%20musei%20con%20autonomia%20speciale,Collegio%20dei%20revisori%20dei%20conti).

<sup>22</sup> DM 23 dicembre 2014, "Organizzazione e funzionamento dei musei Statali" Art. 20 (Istituti della

---

Provvedimenti che, ora, appaiono presi quasi a mo' di beffa, visto che l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai musei era stata ottenuta proprio togliendola ad Archivi di Stato e Biblioteche statali.

Decisioni, del resto, assunte in diretta coerenza con “una scala di valori, totalmente ribaltata che mette al primo posto i Grandi Musei schiavi dell'incasso, le mostre, gli eventi e sembra condannare a morte tutto ciò che non rende”<sup>23</sup>, come le biblioteche e gli archivi, istituti di cui, ancora, tutti possono fruire senza pagare.

D'altronde, il clima era cambiato, in ogni senso e contro ogni tradizione normativa e dottrinale: si veda, ad esempio, ancora, l'art. 36 co.1 del D.p.c.m. 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”; e il successivo art. 37 co 3. “Gli Archivi di Stato che non hanno natura di ufficio Dirigenziale sono articolazioni delle Soprintendenze archivistiche e bibliografiche”.

Sorge il dubbio che la nuova politica sia stata influenzata da due coincidenti correnti di pensiero, ben presenti nel Ministero: quella che aveva il più autorevole rappresentante nel Capo di Gabinetto del Ministro per il quale “il cuore stesso del problema (è) la nozione stessa di bene culturale...un concetto, un denominatore comune, tale da mettere insieme le più diverse ed eterogenee categorie di cose...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 ad uno *scolorimento* degli Istituti, innanzitutto sul piano della visibilità normativa e, di conseguenza, l'attenzione della scienza giuridica per questa materia è progressivamente diminuita”<sup>24</sup> e l'altra che considera l'espressione bene culturale “un italico ossimoro che risulta giustamente assurdo e/o ridicolo in qualsiasi lingua europea”<sup>25</sup>. Considerazione, quest'ultima, forse, recepita con la modifica del nome del Ministero: modifica non motivata nel decreto legge che l'ha disposta<sup>26</sup>.

---

cultura assegnati a musei e poli museali)

<sup>23</sup> Tomaso MONTANARI, *Chiese chiuse*, Giulio Einaudi Editore, 2021, p. XI

<sup>24</sup> Lorenzo CASINI, *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, in Aedon 1-2/2012

<sup>25</sup> Maria Mimita LAMBERTI in Sandra PINTO-Matteo LANFRANCHI, *Gli storici dell'arte e la peste*, ELECTA, 2004

<sup>26</sup> DECRETO-LEGGE 1 marzo 2021, n. 22, Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri. (21G00028) ([GU Serie Generale n.51 del 01-03-2021](#)) Art.6 Comma 1: Il “Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo” è ridenominato «Ministero della cultura»

---

## 5. Le inattese Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche

Conseguenza logica della nuova politica ministeriale fu, dunque, il ridimensionamento delle Soprintendenze ai beni librari come istituzione con autonomia scientifica e operativa<sup>27</sup>. Dopo più di un secolo dalla loro istituzione<sup>28</sup>.

Quindi, in spregio della decisione costituzionale presa dal Parlamento – che, con lo stabilire che “*lo Stato ha legislazione esclusiva nella tutela dei beni culturali*”<sup>29</sup>, aveva riportato le Soprintendenze Librarie nell’alveo dell’Amministrazione dello Stato con la stessa posizione che avevano prima del 1972<sup>30</sup>– il Ministro decise l’annullamento della loro autonomia. E le unì alle Soprintendenze Archivistiche, a tutt’altre funzioni deputate.

Senza motivazione esplicita: considerato che, al posto di quella, il Ministro, nelle premesse del decreto, richiamò solo il parere espresso dal *Consiglio superiore per i Beni culturali e paesaggistici* nella seduta del 18 gennaio 2016: parere, si deve presupporre, espressamente favorevole, anche se qualche dubbio sulla legittimità dell’operazione deve averla avvertita almeno il rappresentante delle Biblioteche in quel consesso. Rappresentante che, infatti, dopo poco se ne dimise per protesta proprio contro la politica del Ministro<sup>31</sup>.

Ridimensionamento delle Soprintendenze ai beni librari come istituzione con autonomia scientifica e operativa, spiegata con “l’esigenza di attribuire le funzioni di tutela dei beni librari non statali all’amministrazione periferica del Ministero già

---

<sup>27</sup> Tornando a chiamarsi con il nome originario

<sup>28</sup> D.L. 2 ottobre 1919, n. 2074

<sup>29</sup> *Riforma dell’articolo 117 della Costituzione*. L’articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente: 1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario dagli obblighi internazionali. 2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea... s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali

<sup>30</sup> quando le Soprintendenze ai Beni Librari furono trasferite agli Assessorati alla pubblica istruzione delle Regioni a statuto ordinario

<sup>31</sup> Il prof. Solimine si dimise dal Consiglio Superiore dei beni culturali e paesaggistici con queste parole: “Ho inviato una lettera al Ministro Franceschini, comunicandogli la mia decisione di abbandonare il Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici, nel quale mi aveva designato circa un anno e mezzo fa. Da tempo avvertivo un certo disagio, dovuto al fatto che agli organi consultivi del Ministero spesso non viene data l’occasione per esprimersi sulle scelte di fondo e sulle principali questioni che nel recente passato hanno toccato il settore delle biblioteche. Così è stato per i provvedimenti di riforma che, contrariamente a quanto avveniva per altri settori (pensiamo in primo luogo a musei e soprintendenze), non sembrano proporre alcun modello funzionale per le biblioteche pubbliche statali; oppure per il provvedimento con il quale lo Stato ha improvvisamente avocato a sé la tutela dei beni librari, esercitata per oltre quarant’anni dalle Regioni, cavandosela poi con una mera operazione nominalistica, che ha trasformato le Soprintendenze archivistiche in Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, senza dotarsi però degli strumenti e del personale necessari per svolgere un compito così delicato e gravoso come la tutela di un ricchissimo patrimonio librario e documentario richiederebbe...”, cfr.: [giovanni solimine](#) | [giovanni solimine](#)

---

competente in materia di tutela dei beni archivistici”.

Ridimensionamento - mediante unione con altra istituzione – che, almeno nel metodo, contraddiceva l’opinione dell’ascoltato Capo di gabinetto del Ministro: il quale, proprio a proposito della rivoluzione ministeriale che si stava progettando, aveva scritto: ”Mentre è giusto e necessario, a livello di scambi informativi e di collaborazione scientifica e di programmazione di attività, un legame tra istituti museali e uffici di ricerca, di tutela e di amministrazione del patrimonio artistico dei relativi territori, è illogico e controproducente affidare le due mansioni agli stessi funzionari, studiosi, tecnici e amministratori. Ben diverse, teoricamente e praticamente, sono le funzioni di un museo da quelle di una “soprintendenza”, anche se fra di esse esistono organici rapporti. L’autonomia amministrativa e di lavoro (culturale, conservativo, espositivo, didattico, formativo) dei musei è condizione preliminare di ogni ulteriore riforma”.

Evidentemente ciò che è valido per due istituzioni collegate strettamente tra di loro per l’oggetto della propria azione istituzionale (musei e soprintendenze) non è vero per Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche: per queste ultime non serve “l’autonomia amministrativa e di lavoro (culturale, conservativo, espositivo, didattico, formativo)”.

Probabilmente, il Ministro avrà pensato che quel ragionamento non vale nel caso in questione perché biblioteconomia ed archivistica sarebbero discipline diverse solo nel nome. D’altronde, egli non doveva necessariamente possedere alcuna competenza specifica: com’è dimostrato dal fatto che, ad esempio, a guidare gli istituti archivistici è da alcuni anni incline ad inviare<sup>32</sup> bibliotecari, funzionari amministrativi, storici dell’arte, ragionieri, architetti etc..

Nessuna specifica competenza tecnica, dunque, per i nuovi Soprintendenti Archivistici e Bibliografici: né per svolgere le originarie funzioni<sup>33</sup>, né per le nuove apparentemente complesse incombenze<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Anche se a tempo determinato e senza concorso

<sup>33</sup> Vigilanza sugli archivi degli enti pubblici, vigilanza sugli archivi privati di notevole interesse storico, tutela dei documenti dello Stato e degli enti pubblici che si trovino fuori dai loro archivi: artt. 19, 20, 30-45 D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409

<sup>34</sup> Si riporta di seguito l’elenco delle nuove incombenze tecniche in capo agli ex Soprintendenti Archivistici, come descritti nel sito della Soprintendenza del Lazio a tutela del patrimonio librario: 1. accertamento e dichiarazione dell’eccezionale interesse culturale delle raccolte librerie appartenenti a privati (art.10, c. 3) e il carattere di rarità e di pregio per i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe, le incisioni con relative matrici, le carte geografiche, gli spartiti musicali, le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche e i supporti audiovisivi in generale (art. 10, c. 4, lettere c), d) ed e); 2. autorizzazione allo spostamento (art. 21 c. 1, lett. b), anche temporaneo, di beni culturali librari, salvo ciò dipenda dal mutamento di sede del detentore, nel qual caso lo spostamento va preventivamente comunicato al soprintendente che entro 30 giorni può prescrivere indicazioni affinché i beni non subiscano danni nel trasporto; 3. autorizzazione allo scarto di materiale bibliografico (art. 21, c. 1, lettera d); 4. il trasferimento in tutto o in parte, a qualsiasi titolo, della detenzione di beni culturali librari è denunciato alla Soprintendenza entro 30 giorni (art. 59), la soprintendenza può rilasciare l’autorizzazione o formulare la proposta per l’esercizio della prelazione (artt. 60-62); 5. dichiarazione di bene culturale, su proposta degli Uffici Esportazione (art.14), in conseguenza del diniego all’esportazione; 6. autorizzazione al prestito

---

## 6. Puntualizzazione

Per “i non addetti ai lavori”<sup>35</sup> è opportuno ricordare, a questo punto, quello che è un concetto condiviso, almeno nel mondo di chi vi opera: archivi e biblioteche sono beni culturali, ma, aldilà di questa constatazione, hanno pochi elementi in comune e molte diversità.

Ha ricordato, sul punto, Elio Iodolini<sup>36</sup>: “Non esiste possibilità di confusione tra archivio e biblioteca, fra materiale archivistico e materiale bibliografico. Ricordiamo, per inciso, che la circostanza che i documenti siano produttivi di effetti giuridici è un dato indispensabile non solo ai fini giuridici dell’ente o ufficio che li ha prodotti, ma anche quando, esaurita questa funzione, i documenti vengono utilizzati per fini di studio. È difatti assolutamente diverso l’uso per fini di studio di un’opera letteraria o scientifica, nata a questo specifico fine, dall’uso, egualmente ai fini di studio, di materiale documentario nato per fini completamente diversi: proprio perché quest’ultimo non è stato prodotto a fini di studio riveste quei particolari caratteri di autenticità, veridicità, imparzialità che ne fanno la fonte più autorevole per qualsiasi studio. Ha scritto R.H. Bautier<sup>37</sup>: *Le document d’archives n’est donc pas conçu à l’origine comme devant avoir une portée historique, mais il acquerra cette valeur historique dans la suite des temps, et c’est précisément ce qui en fait le prix aux yeux des historien modernes...* Si tratta di un principio che l’archivistica italiana ha avuto ben presente, prima ancora della nascita di un’Amministrazione archivistica unitaria. Già nel 1862 Bonaini<sup>38</sup>, scrivendo nel “Giornale storico degli Archivi toscani” (VI, 1862,

---

di beni librari in occasione di mostre e manifestazioni culturali all’interno del territorio nazionale (art. 48); 7. proposta alla Direzione Generale Biblioteche e Diritto d’Autore del procedimento di custodia coattiva di beni librari di cui è stato verificato il rischio di dispersione o di distruzione (art. 43); 8. adozione di misure urgenti per il salvataggio in caso di calamità naturali che abbiano provocato danni al patrimonio bibliografico sottoposto a tutela; 9. disposizione di ispezioni volte ad accertare lo stato di conservazione e di custodia dei beni (art. 19) nonché l’idoneità delle sedi, attrezzature e impianti destinati alla conservazione di raccolte pubbliche o private dichiarate di eccezionale interesse; 10. autorizzazione, su presentazione di un progetto, all’esecuzione di opere e lavori di qualunque genere (comprese anche le autorizzazioni relative ai progetti di catalogazione, digitalizzazione e restauro di fondi librari) e verifica delle professionalità che eseguono gli interventi, se necessario, e la prescrizione di disposizioni vincolanti per l’esecuzione del progetto (artt. 21 e 31-33); 11. redazione di parere su richiesta di autorizzazione per mostre all’estero da trasmettere alla Direzione Generale Biblioteche (art. 66); 12. collaborazione con il Nucleo Tutela Patrimonio Culturale dei Carabinieri; 13. effettuazione di controlli sul commercio antiquario, in occasione di aste, mostre mercato, mostre, mercatini di antiquariato (art. 63); 13. collaborazione con l’Ufficio Esportazione

<sup>35</sup> Tra i quali non dovrebbero essere inclusi i Ministri per i Beni Culturali e i loro consiglieri

<sup>36</sup> Sul tema, per l’ampiezza degli argomenti e per la vasta bibliografia cfr. soprattutto: Elio LODOLINI (Roma, 1922 – Roma, 2023, *ARCHIVISTICA, Principi e problemi*, FrancoAngeli, 13<sup>o</sup> edizione, p. 285, 15. *Archivi, biblioteche, musei: presunte affinità ed effettive differenze*

<sup>37</sup> Robert-Henri BAUTIER (Paris, 1922, – Paris, 2010) *was a French historian, archivist, and medievalist. He was elected a member of the Royal Academy of Science, Letters and Fine Arts of Belgium in 1986. From Wikipedia, the free encyclopedia*

<sup>38</sup> Francesco Bonaini (Livorno, 20 luglio 1806 – Colleggiato, 28 agosto 1874) è stato un filologo, paleografo e archivista italiano, fondatore del metodo storico nel riordino degli archivi, tuttora

---

pp. 78-79) si compiaceva nel constatare come il Governo toscano avesse preceduto quello francese nel comprendere l'importanza di ricondurre i documenti agli archivi e i manoscritti alle biblioteche....”.

Si ricorda, ancora, a proposito di analogie fra archivi e biblioteche, ciò che ha scritto, sull'argomento, Filippo Valenti<sup>39</sup>: “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) 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”.

---

principio cardine della scienza archivistica, in [Francesco Bonaini - Wikipedia](#)

<sup>39</sup> Filippo VALENTI (Modena, 1919 – Modena, 2007). I suoi scritti più importanti sono riportati in *Pubblicazioni degli Archivi di Stato*, Saggi 37, “Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale”, a cura di Daniela Grana, 2000. Cit.: pag. 84

---

## 7. Nuova valutazione di archivi e biblioteche come supposti omogenei beni culturali

Le Soprintendenze Bibliografiche sono divenute, quindi, Soprintendenze Archivistiche e Bibliografiche, organi periferici del Ministero della cultura, di livello dirigenziale non generale<sup>40</sup>.

Con una superflua precisazione: che, con riferimento alle funzioni di tutela dei beni librari, le nuove Soprintendenze archivistiche e bibliografiche “potranno avvalersi sia del personale degli Archivi di Stato operanti nel territorio della regione che del personale delle biblioteche statali”. E con un’altra conseguenza negativa per l’Amministrazione Archivistica: che la Soprintendenza Archivistica per la Sicilia è stata abolita come istituto e inglobata nell’Archivio di Stato di Palermo<sup>41</sup>.

Per bene intendere la nuova valutazione di archivi e biblioteche come beni culturali omogenei, e la conseguente decisione di unificare Soprintendenze Archivistiche e Soprintendenze Bibliografiche è utile, a questo punto, nuovamente ricordare la forte denuncia del capo di Gabinetto del Ministro (*l’inclusione degli archivi e delle biblioteche nella struttura del ministero per i Beni culturali, ha portato a uno “scolorimento” degli Istituti*<sup>42</sup>) e la parallela evoluzione del concetto di bene culturale, quale si è verificata in quegli anni nella mente dei dirigenti del Ministero.

E, ancora: per meglio comprendere la nuova valutazione ministeriale delle Soprintendenze Bibliografiche, (nell’ambito di quella di archivi e biblioteche come beni culturali “duplicati”) è utile ricordare anche il contesto normativo in cui le decisioni furono prese: in particolare, le disposizioni governative che *imponevano la soppressione o accorpamento delle strutture... I provvedimenti tengono conto dei seguenti criteri: a) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali*<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Ad eccezione di quelle del Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia, ai sensi del D.M. n. 44, 23 gennaio 2016, *Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

<sup>41</sup> Affidata alla direzione di un funzionario amministrativo

<sup>42</sup> Cfr. Lorenzo CASINI, in Aedon 1-2/2012, Casini, *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali* (mulino.it)

<sup>43</sup> DECRETO-LEGGE 4 luglio 2006, n. 223 -*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale. (Vigente al: 24-5-2024. Normattiva-Export Art. 29, Contenimento spesa per commissioni comitati ed altri organismi...2. Per realizzare le finalità di contenimento delle spese di cui al comma 1, per le amministrazioni statali si procede, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture, con regolamenti da emanare ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ... I provvedimenti tengono conto dei seguenti criteri: a) eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali; ...*, cfr. [Normattiva - Export](#)

---

## 8. Evoluzione della nozione di bene culturale nel Ministero voluto da Giovanni Spadolini

Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali fu creato per iniziativa di Giovanni Spadolini<sup>44</sup> con il compito di affidare la gestione e la tutela del patrimonio costituito dai beni culturali unitariamente alla specifica competenza di un Ministero. Partendo dalla nozione di bene culturale prospettata dalla Commissione Franceschini<sup>45</sup> come “ogni bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà”<sup>22</sup>, nozione, poi, elaborata magistralmente da Massimo Severo Giannini<sup>46</sup>.

Il nuovo dicastero considerò, in particolare, specifici beni culturali da tutelare: i beni archeologici, architettonici, archivistici, artistici e storici, e librari. La struttura del nuovo Ministero fu, quindi, impiantata in caratteristiche corrispondenti Direzioni Generali tecniche.

Dopo quarant’anni di attività, tuttavia, senza cambiarne le attribuzioni primarie, con un decreto legge<sup>47</sup>, il Governo ha, invece, deciso di rinominare quel dicastero come Ministero della Cultura<sup>48</sup>. Forse se ne può intuire la ragione nel diverso interesse (o, meglio, in una non omogenea valutazione) dei differenti beni culturali tutelati, da parte della classe politica che ha retto le sorti del Ministero negli ultimi anni. O, forse, era diventata prevalente l’opinione che l’espressione “bene culturale” fosse un “un italico ossimoro che risulta giustamente assurdo e/o ridicolo in qualsiasi lingua europea”.

E’, infatti, evidente che i dirigenti di quel dicastero<sup>49</sup> non condividevano<sup>50</sup> più, del tutto, la teoria dei beni culturali quale era stata elaborata, come detto, da uno dei massimi amministrativisti del XX secolo che li qualificava tutti nello stesso modo, appunto, come “testimonianze materiali aventi valore di civiltà”. Includendovi, a pieno titolo, archivi e biblioteche.

---

<sup>44</sup> Eletto senatore come indipendente nel PRI alle elezioni politiche del 1972, nel 1974 fu uno dei principali promotori della nascita del Ministero per i beni culturali e ambientali (Decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657 convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5)

<sup>45</sup> [https://it.wikipedia.org/wiki/Commissione\\_d%27indagine\\_per\\_la\\_tutela\\_e\\_la\\_valorizzazione\\_del\\_patrimonio\\_storico,\\_archeologico,\\_artistico\\_e\\_del\\_paesaggio](https://it.wikipedia.org/wiki/Commissione_d%27indagine_per_la_tutela_e_la_valorizzazione_del_patrimonio_storico,_archeologico,_artistico_e_del_paesaggio)

<sup>46</sup> Massimo Severo GIANNINI, *I beni culturali*, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1976, p. 4

<sup>47</sup> Decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22, art.6 comma 1: Il “Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo” è rinominato “Ministero della cultura”

<sup>48</sup> Non si conoscono relazioni illustrative della motivazione di quella decisione né pareri che la proponessero o la supportino da parte degli organi consultivi dello stesso Ministero

<sup>49</sup> Il Ministro era l’on. Dario Franceschini, suo capo di gabinetto il prof. Lorenzo Casini, ordinario di diritto amministrativo

<sup>50</sup> Anche se ufficialmente così non appariva : infatti, da poco, ad esempio, era stato emanato il D. Lgs. 42/2004, “Codice dei beni culturali”, che all’ art. 2, comma 2 statuiva: *Sono beni culturali le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*

---

## 9. La riflessione di Massimo Severo Giannini sulla storicità del valore culturale

O, forse, i nuovi dirigenti ne approvavano, con interesse, alcune specifiche affermazioni.

In particolare, quella nella quale il grande giurista precisava il suo pensiero riguardo all'interesse pubblico tutelato che può mutare con il variare del gusto e delle concezioni, affermando: “si deve ritenere che in questo interesse, dalla norma definito come pubblico, consista l'elemento comune dei beni culturali: interesse oggettivo, riferibile a *qualsiasi entità del mondo esterno* in quanto portatrice di un valore tipico, che nella specie è l'essere testimonianza materiale avente valore di civiltà, ossia, appunto quello che può ora dirsi il *valore culturale*, collocando in uno spazio giuridico definito la nozione già illustrata. Si può così spiegare perché, in effetto, qualsiasi entità del mondo esterno, in quanto abbia un valore culturale, cada sotto il regime stabilito dalla normativa sui beni culturali, ossia resta spiegata la eterogeneità somma della categoria dei beni culturali, che altrimenti resterebbe incomprensibile. Ancora resta spiegato come qualsiasi entità del mondo esterno possa acquisire valore culturale e possa perderlo : la lettera di Giolitti o il disegno di Boccioni sono oggi preziosi beni culturali, mentre mezzo secolo fa non lo erano ; come invece una porcellana Ching, una volta bene culturale quasi per definizione, oggi sia tale solo se particolarmente rappresentativa; il valore culturale, come pure si è detto, ha una sua storicità, ha delle vicende, che potremmo dire interne, derivanti dal variare nel tempo di ciò che si chiama il variare del gusto e delle concezioni, e che secondo una diffusa opinione sarebbe il variare delle stesse strutture mentali”.

## 10. L'inconfessato pensiero del Ministro sull'attuale scarso valore di “archivi” e “biblioteche” come beni culturali

La riflessione sulla storicità del valore culturale appare, ora, sicuramente condivisa dai vertici ministeriali: il che fa comprendere il pensiero del Ministro sull'attuale scarso valore di “archivi” e “biblioteche” come beni culturali<sup>51</sup>. E le connesse decisioni. Soprattutto dopo che il suo principale collaboratore aveva rilevato uno “scolorimento” del Ministero proprio a causa della presenza, tra le competenze primarie del ministero, degli Archivi di Stato e delle Biblioteche statali.

---

<sup>51</sup> Nei fatti, A parole, invece, poco prima di lasciare il suo incarico, il Ministro per la cultura ha dichiarato *che gli Archivi non sono un settore come gli altri, sono un settore che merita investimenti – molto più di quanto abbiamo fatto perché sono il luogo di conservazione della memoria del Paese.*

---

Quest'ultimo, dopo aver deplorato "l'ossessione di includere tutte le possibili cose meritevoli di tutela nella nuova categoria", ha infatti, come abbiamo visto, dichiarato con sicurezza: "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. 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"<sup>52, 53</sup>.

La prima decisione presa, quindi, dal Ministro fu un atto di forza: diminuì la rilevanza burocratica degli Archivi di Stato<sup>54</sup> e delle Biblioteche statali, riducendone notevolmente il numero degli Istituti di livello dirigenziale. Per l'Amministrazione degli Archivi di Stato descrivendo erroneamente l'operazione come "un forte taglio nelle strutture archivistiche periferiche"<sup>55</sup>. Decisione giustificata per intervenire su alcune "storture" realizzatesi in 40 anni di Ministero<sup>56</sup> a favore di Archivi e Biblioteche: questa è la motivazione! Poco male: in tempo di magra, per gli archivi e le biblioteche "sembra debba ritenersi soddisfatta almeno la condizione del *primum vivere*"<sup>57</sup>.

La seconda decisione, fu quella di sottoporre gli Archivi di Stato alle Soprintendenze archivistiche, pensando, erroneamente, che il fine istituzionale delle seconde fosse

---

<sup>52</sup> Lorenzo CASINI, *Il patrimonio culturale e le sue regole: oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, Aedon, n.1-2 2012

<sup>53</sup> M.S. GIANNINI, tra l'altro, 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

<sup>54</sup> La tabella III, quadro E del D.P.R. 30 giugno 1972, n.748 prevedeva complessivamente 77 tra uffici di prima dirigenza e di dirigenza superiore per l'Amministrazione degli Archivi di Stato, Cfr. Elio LODOLINI, *Legislazione sugli archivi*, Patron editore, 2004, p. 443

<sup>55</sup> 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 toccati dal decreto ministeriale: a proposito di conoscenza degli Istituti che conservano i beni tutelati dal Ministero

<sup>56</sup> Relativamente alla 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 Gabinetto: "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", [Lorenzo CASINI, La riforma organizzativa del Mibact. Gli archivi nella riforma dei beni culturali](#), Aedon, 1/2015

<sup>57</sup> 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>

---

di “provvedere alla tutela e alla valorizzazione dei beni archivistici nel territorio di competenza”: e non la sola vigilanza sugli archivi appartenenti agli enti pubblici e ai privati<sup>58</sup>, come da precisa indicazione dell’art. 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 1409 del 1963<sup>59</sup>.

## **11. Le decisioni ministeriali come supposta conseguenza dell’obiettivo “in principio, sono le funzioni”**

Unire uffici con competenze diverse e metodologia di lavoro opposte è sembrato un colpo di genio, molto utile, del resto, a valorizzare altre preferite istituzioni ministeriali: disattendendo, però, proprio quei principi informatori della riforma che lo stesso ispiratore della manovra aveva voluto, invece, evidenziare con queste parole<sup>60</sup>: “Il primo obiettivo è stato quello di seguire uno dei più celebri insegnamenti di Massimo Severo Giannini, ossia “in principio, sono le funzioni”. Si voleva, cioè, 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”.

Esattamente l’opposto di quanto, in realtà, invece, deliberato<sup>61</sup>.

Probabilmente, alla base della decisione vi era, erroneamente, la convinzione dell’uniformità della missione istituzionale degli uffici ministeriali chiamati Soprintendenze Archivistiche e Soprintendenze Bibliografiche.

Ha scritto, in tal senso, l’ispiratore della manovra: “La riforma ha agito non secon-

---

<sup>58</sup> 1) sugli archivi degli enti pubblici; 2) sugli archivi di notevole interesse storico di cui siano proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, i privati

<sup>59</sup> *Organi preposti alla vigilanza: Gli organi che provvedono alla vigilanza sugli archivi di cui alla lettera b) del primo comma dell’art. 1 sono le sovrintendenze archivistiche, le sedi e circoscrizioni delle quali sono stabilite nella tabella A annessa al presente decreto*

<sup>60</sup> 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

<sup>61</sup> Trovando conforto anche tra gli addetti ai lavori: “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 (Soprintendenza archivistica e bibliografica del Veneto e del Trentino-Alto Adige), *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](https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-216-1/978-88-6969-216-1-ch-06_VW4cD50.pdf)

---

do 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<sup>62</sup>. Dove, evidentemente, alle Soprintendenze Archivistiche spetterebbe il compito di prendersi cura del patrimonio archivistico del Paese, mentre gli Archivi di Stato avrebbero una funzione simile a quella dei Musei: "luogo di ricerca, educazione e diletto"<sup>63</sup>. E non, esclusivo luogo di conservazione degli strumenti per la certezza del diritto e la ricerca storica, oltreché organi di sorveglianza della buona custodia degli archivi correnti e di deposito degli Uffici Statali.

## **12. La finalità che ha portato ad eliminare autonomia scientifica e operativa alle Soprintendenze Bibliografiche non è quella ispirata a Massimo Severo Giannini: “*in principio, sono le funzioni*”**

Tornando alle conseguenze dell'amara riflessione del consigliere giuridico del Ministro del dover "ricondere nei beni culturali anche i beni archivistici e i beni librari"<sup>64</sup>: per comprendere, cioè, meglio, l'illogicità dell'improvvida fusione delle Soprintendenze Archivistiche con le Soprintendenze Bibliografiche è stato utile, prima, ricordare la genesi e la funzione sempre svolta da queste ultime.

In tal modo, si può intendere anche meglio che la finalità che ha portato ad eliminare autonomia scientifica e operativa non era quella ispirata al principio che "i singoli centri organizzativi di cui si compone un apparato abbiano ciascuno una funzione propria": tutto era, invece, finalizzato solo a conferire ed accrescere autonomia e qualifica dirigenziale ai Musei<sup>65</sup>. Anche se a danno di altri beni culturali. Obiettivo, d'altronde, mai nascosto.

---

<sup>62</sup> [Lorenzo CASINI, \*Learning by experience?\* Aedon 3/2017, \(mulino.it\)](#)

<sup>63</sup> Anche se non di livello dirigenziale, come i musei

<sup>64</sup> Con "la successiva inclusione degli archivi e delle biblioteche nella struttura del ministero per i Beni culturali"

<sup>65</sup> A danno di Archivi e Biblioteche

---

Con un particolare non trascurabile, e cioè che, come detto, l'ispiratore della manovra ha, invece, motivato i provvedimenti raccomandati come attuazione degli insegnamenti del suo Maestro. In tal senso, ha scritto: "Il primo obiettivo è stato quello di seguire uno dei più celebri insegnamenti di Massimo Severo Giannini, ossia *"in principio, sono le funzioni"*.

Unire Soprintendenze Archivistiche e Soprintendenze Bibliografiche è stato esattamente l'opposto.

Infatti M.S. Giannini così esprimeva il suo pensiero: *"Una delle regole fondamentali di scienza dell'Amministrazione è che i singoli centri organizzativi di cui si compone l'apparato abbiano ciascuno una funzione propria, ossia dal punto di vista delle funzioni, che queste siano assegnate secondo unità di materia, ciascuna al suo centro d'imputazione ... La riforma burocratica è stata invece... concepita come se gli uffici da riordinare non dovessero curare funzioni amministrative determinate e soprattutto come se non si dovessero previamente definire queste prima di provvedere a quelle... In conclusione ci si dovrà convincere che qualsiasi problema di riforme non può esistere... nell'istituire o sopprimere organi, uffici o enti. ... Gli aspetti sostanziali... sono e rimangono sempre quelli relativi alla distribuzione delle funzioni"*<sup>66</sup>.

Alla fine, come è avvenuta la riforma del Ministero? nel modo peggiore che si potesse immaginare: unificando le Soprintendenze Archivistiche con quelle Bibliografiche<sup>67</sup>. E con quale motivazione? Nessuna: nel preambolo del decreto che decide tale accorpamento c'è solo questa annotazione: *Considerata l'esigenza di attribuire le funzioni di tutela dei beni librari non statali, di cui al decreto-legge n. 78 del 2015*<sup>68</sup>, *convertito nella legge n. 125 del 2015, all'amministrazione periferica del*

---

<sup>66</sup> [Massimo Severo Giannini: in principio sono le funzioni | eticaPA](#)

<sup>67</sup> Cioè organi periferici del Ministero della cultura di livello dirigenziale non generale, dipendenti sia dalla Direzione generale Archivi che dalla Direzione Generale Biblioteche

<sup>68</sup> Art. 10 (Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore)

1. Ferma restando la delega di cui all'articolo 1, per quanto concerne il Ministero per i beni e le attività culturali il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e, limitatamente alla lettera a), la codificazione delle disposizioni legislative in materia di:

- a) beni culturali e ambientali;
- b) cinematografia;
- c) teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo;
- d) sport;
- e) proprietà letteraria e diritto d'autore.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, senza determinare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, si attengono ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione;
- b) adeguamento alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali;
- c) miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate e l'incremento delle entrate; chiara indicazione delle politiche pubbliche di settore, anche ai fini di una significativa e trasparente impostazione del bilancio; snellimento e abbreviazione dei procedimenti; adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche;

---

*Ministero già competente in materia di tutela dei beni archivistici...*

Perché avviare a tale promiscuo destino le Soprintendenze Bibliografiche, validi istituti di secolare provenienza? Della vera risposta (“ricondere 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”) non c’è traccia: appare, come motivazione, solo un fugace ambiguo riferimento al fatto, stabilito per legge, che il Ministero ha *già* competenza in materia di tutela di beni archivistici.

Quello che, ora, appare certo è che, in gioco, non era la migliore salvaguardia di quei beni culturali: se vale l’insegnamento che *una delle regole fondamentali di scienza dell’Amministrazione è che i singoli centri organizzativi di cui si compone l’apparato abbiano ciascuno una funzione propria*<sup>69</sup>.

---

d) quanto alla materia di cui alla lettera a) del comma 1: aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali, anche attraverso la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l’abrogazione degli strumenti attuali e, comunque, conformandosi al puntuale rispetto degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione dei beni culturali; riorganizzare i servizi offerti anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato mediante la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, in linea con le disposizioni di cui alla lettera b-bis) del comma 1 dell’articolo 10 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, e successive modificazioni; adeguare la disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali, modificando le soglie per il ricorso alle diverse procedure di individuazione del contraente in maniera da consentire anche la partecipazione di imprese artigiane di comprovata specializzazione ed esperienza, ridefinendo i livelli di progettazione necessari per l’affidamento dei lavori, definendo i criteri di aggiudicazione e prevedendo la possibilità di varianti oltre i limiti percentuali ordinariamente previsti, in relazione alle caratteristiche oggettive e alle esigenze di tutela e conservazione dei beni; ridefinire le modalità di costituzione e funzionamento degli organismi consultivi che intervengono nelle procedure per la concessione di contributi e agevolazioni in favore di enti ed istituti culturali, al fine di una precisa definizione delle responsabilità degli organi tecnici, secondo principi di separazione fra amministrazione e politica e con particolare attenzione ai profili di incompatibilità; individuare forme di collaborazione, in sede procedimentale, tra le amministrazioni per i beni e le attività culturali e della difesa, per la realizzazione di opere destinate alla difesa militare

<sup>69</sup> [Massimo Severo Giannini: in principio..., cit.](#)

# OLTRE IL DIVARIO DIGITALE: STRATEGIE DI COESIONE E INNOVAZIONE NELL'UE

Francesco Gangi Chiodo, Pietro Luigi Matta<sup>1</sup>

**Abstract [IT]:** Il presente contributo esplora la coesione digitale nell'Unione Europea, analizzando come le politiche comunitarie promuovano l'accesso equo alle tecnologie digitali, determinante per l'inclusione sociale ed economica, attraverso una valutazione dell'efficacia delle infrastrutture digitali e dello stato di alfabetizzazione digitale volti a ridurre il divario digitale e nel sostenere la crescita. Viene altresì evidenziata l'importanza di un approccio integrato che, combinando tecnologia, educazione e innovazione politica, miri a costruire un futuro europeo più connesso e inclusivo, scongiurando la possibilità di un ulteriore accrescimento del divario digitale nell'era dell'intelligenza artificiale (AI divide).

**Abstract [EN]:** This study explores digital cohesion within the European Union, analyzing how EU policies promote equitable access to digital technologies, which is essential for social and economic inclusion. The paper assesses the effectiveness of digital infrastructure and literacy in narrowing the digital divide and supporting growth. The importance of an integrated approach that, by combining technology, education, and political innovation, aims to build a more connected and inclusive European future, while preventing the possibility of a further increase in the digital divide in the era of artificial intelligence (AI divide).

**Sommario:** 1. Introduzione – 2. La coesione digitale e le sue declinazioni – 3. Divisione digitale: barriere invisibili nell'era dell'informazione – 3.1. Infrastrutture per il digitale – 3.2. Servizi pubblici digitali – 4. *Empowerment digitale* e il valore dell'alfabetizzazione nell'era tecnologica – 5. Destinazioni future: cartografare le prossime frontiere digital: tracciare scenari per ridurre il divario digitale.

**Parole chiave:** coesione digitale; alfabetizzazione digitale; strategie politiche dell'UE; innovazione tecnologica; digital cohesion; digital literacy; digital divide, EU policy strategies; technological innovation, AI divide.

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i paragrafi sono ripartiti tra gli autori nel seguente modo: Paragrafi 1 - 4 Dott. Francesco Gangi Chiodo; Paragrafo 5 Prof. Avv. Pietro Luigi Matta.

---

# 1. Introduzione

Sin dalla sua istituzione, l'Unione Europea, ha riconosciuto l'uguaglianza quale principio fondamentale ed ineludibile su cui poggia la sua costruzione e la sua visione di un futuro comune per i Paesi membri.<sup>2</sup> Tale impegno verso l'uguaglianza si è manifestata non solo nelle politiche delineate e nelle iniziative intraprese, ma è stato anzitutto declinato nei trattati e nei documenti che formano il *corpus* giuridico unionale.<sup>3</sup>

Si prospetta, così, un'Europa fondata sul rispetto reciproco, sulla solidarietà e sull'accesso equo alle opportunità per tutti i suoi cittadini, la cui visione di uguaglianza guida le politiche dell'UE in vari settori: dalla lotta contro la discriminazione alla promozione dell'inclusione sociale, dall'accesso all'istruzione e al mercato del lavoro fino alla parità di accesso ai servizi digitali, sottolineando il ruolo dell'uguaglianza come pilastro per un'Europa più forte e unita, che possa permettere a tutti i cittadini europei «*di vivere una vita degna di essere vissuta, indipendentemente dal luogo in cui sono nati.*»<sup>4</sup>

L'ambizione che anima l'Unione Europea, pertanto, trova così una delle sue espressioni più significative nel concetto di “*coesione*”, una parola che racchiude la visione di un'Europa unita, proiettata verso obiettivi comuni e costruita sullo spirito di fratellanza.<sup>5</sup> Quest'idea pionieristica era stata prevista ed inizialmente delineata come

---

<sup>2</sup> Sul punto, P. HÄBERLE, in *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 201, rileva che «*lo Stato delle prestazioni deve creare i presupposti e le condizioni affinché tutti possano realmente esercitare in modo paritetico la libertà, le quale è priva di valore in assenza dei presupposti reali che consentono di darle seguito: l'espressione chiave è rappresentata dal “limite del sacrificio a vantaggio della società”. (...) l'eguaglianza garantisce che la libertà non diventi privilegio di gruppo. La libertà attraverso l'eguaglianza non si ottiene come conseguenza di un'autoregolazione della società, ma richiede un'attività di indirizzo e di coordinamento da parte dello Stato.*»

<sup>3</sup> Il senso di responsabilità che ne scaturisce viene impresso, ad esempio, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nel quale al principio di uguaglianza viene dedicato il Titolo III, artt. 20-26. Così facendo, tale aspetto, essenziale nel tessuto dei diritti fondamentali europei, sottolinea la determinazione della Comunità a promuovere una parificazione che possa superare le mere dichiarazioni formali, per tradursi in azioni concrete che impattano la vita di ogni cittadino. Per approfondimenti, si v. L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale e dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 83 ss.; A. CLARONI, *Le politiche di coesione*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, vol. IV, *La disciplina dell'economia*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, p. 3793 ss.

<sup>4</sup> F. BARCA, *Un'agenda per la riforma della politica di Coesione, Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione europea, Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale*, da Fabrizio Barca (c.d. Rapporto Barca), p. 3.

<sup>5</sup> Per quanto riguarda la politica di coesione dell'Unione europea, si v., tra gli altri, i contributi e gli studi della dottrina unionale: G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea: atti del Convegno Firenze, 12-13 maggio 1995*, Milano, 1996, p. 123 ss.; G. PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantias. Elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid, 2007, p. 45; P. LOGROSCINO, *Governare le differenze*, Bari, Cacucci, 2008, pp. 1-513; L. CARLISSARRE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1995, p. 38 ss.

---

un principio incentrato esclusivamente sugli aspetti economici e sociali nell'art. 23 dell'Atto Unico Europeo del 1986, per poi essere ulteriormente enfatizzata nel contesto del Trattato di Maastricht del 1992, nel quale la coesione veniva tradizionalmente osservata attraverso una lente che privilegiava le dinamiche economiche e le politiche sociali.<sup>6</sup>

Col tempo, però, si assiste a una svolta significativa dell'interpretazione di questo principio, divenuto col tempo elemento intrinseco di ogni attività di stampo comunitario. In particolare, con l'adozione del Trattato di Lisbona del 2008, la coesione acquista una sua nuova identità anche in termini territoriali,<sup>7</sup> ampliando il suo raggio d'azione e sottolineando l'importanza di considerare le specificità geografiche e le peculiarità locali nel perseguire gli obiettivi di coesione a livello europeo.<sup>8</sup>

Il tentativo di allargare il concetto di coesione all'interno dell'Unione Europea, includendo non solo aspetti economici e sociali ma anche territoriali, riflette una risposta matura alle sfide complesse che il continente europeo affronta in un'era di globalizzazione e interdipendenza crescente. L'espansione di questo principio può essere vista come un tentativo di riconoscere e integrare la diversità geografica e culturale dell'UE, valorizzando le specificità locali come asset fondamentali piuttosto che come ostacoli allo sviluppo.

L'evoluzione normativa e concettuale è stata guidata, in parte, dalla necessità di affrontare disuguaglianze crescenti tra regioni che, se trascurate, avrebbero potuto minare la stabilità e la coesione dell'Unione nel suo complesso. Mentre l'UE si espandeva, accogliendo nuovi membri con livelli di sviluppo economico e sfide sociali diversificate, si è reso evidente che politiche progettate con un approccio "taglia unica" non erano sufficienti per garantire l'equità attraverso il continente. La crescente consapevolezza delle disparità regionali e la necessità di politiche più mirate e flessibili hanno spinto verso un'interpretazione più ampia e inclusiva del principio di coesione.

---

<sup>6</sup> Si v. A. BRUZZO, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, CEDAM 2000.

<sup>7</sup> Relativamente a tema, si ritiene opportuno evidenziare che non può essere identificata una definizione ben precisa di "coesione territoriale", in quanto il concetto di coesione territoriale può variare a seconda delle azioni che i suoi sostenitori intendono intraprendere per realizzarla (Cfr. K. MIRWALDT, I. MCMASTER, J. BACHTLER, *Reconsidering cohesion policy: the contested debate on territorial cohesion*, in *European policy research paper*, n. 66, 2009, p. 5).

<sup>8</sup> Questo ideale era già stato preso fortemente in considerazione nei lavori della Commissione Europea, la quale, nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale "Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione" del 2004, affermava che «le persone non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio ascrivibili al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione.» Viene così in rilievo l'importanza di una pianificazione inclusiva e partecipativa che tenga conto delle specificità locali pur mantenendo saldi gli obiettivi comuni europei. Viene riconosciuto, quindi, che la vera forza dell'Europa risiede nella sua diversità, e che il valorizzare questa diversità attraverso politiche adatte a ciascun contesto è fondamentale per costruire un futuro comune prospero e coeso in cui nessuna regione venga lasciata indietro nella marcia collettiva verso il progresso, garantendo condizioni di vita equilibrate e opportunità omogenee per tutti i cittadini europei, indipendentemente dalla loro geografia.

---

Inoltre, l'adozione del Trattato di Lisbona ha rappresentato un riconoscimento che, per realizzare gli obiettivi di coesione, era ineluttabile considerare le interazioni tra vari livelli governativi — dal locale al nazionale all'europeo — così come tra diversi settori politici. L'approccio multidimensionale che ne scaturisce consente una maggiore sinergia tra le politiche di coesione e altre iniziative strategiche dell'UE, come quelle legate alla sostenibilità ambientale, all'innovazione tecnologica e all'inclusione sociale.

Criticamente, mentre l'ampliamento del concetto di coesione ha potenzialmente permesso di affrontare questioni più complesse e interconnesse, ha anche imposto nel tempo sfide significative in termini di implementazione e misurazione dell'impatto. La gestione di politiche così diversificate e la valutazione della loro efficacia richiedono strumenti analitici sofisticati e una cooperazione intergovernativa intensificata. La tensione tra la necessità di politiche adattate localmente e l'obiettivo di coesione su scala europea rimane un dilemma centrale, che l'UE continua a navigare attraverso negoziati continui e adattamenti normativi.

Le tre interpretazioni così idealizzate, hanno trovato pieno fondamento nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nel quale il legislatore europeo ha voluto rimarcare con chiarezza che *«Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.»*<sup>9</sup>

Attraverso questo nuovo punto di vista, si dà vita ad *«un'unità tripartita che il diritto dell'Unione collega alla solidarietà degli Stati membri e correla – conferendole così una sua propria specificità – all'obiettivo della riduzione del divario e del ritardo di sviluppo tra i vari territori regionali.»*<sup>10</sup> Questa prospettiva si fonda su un movimento chiaramente coordinato verso un obiettivo comune, partendo dall'alto con

---

<sup>9</sup> TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, Parte III - Politiche e azioni interne dell'Unione - Titolo XVIII - Coesione economica, sociale e territoriale, art. 174. Questo articolo incarna la visione di un'Europa unita nella diversità, dove la solidarietà e la cooperazione tra gli Stati membri e le regioni sono essenziali per realizzare una prosperità condivisa. Questo obiettivo di coesione si deve certamente tradurre in un impegno concreto per mobilitare le politiche, le risorse e gli strumenti necessari per affrontare le sfide strutturali, economiche e sociali che possono ostacolare lo sviluppo equo e inclusivo delle regioni europee. È un ideale che riflette la comprensione dell'UE che la forza e la resilienza dell'Unione nel suo complesso dipendono dalla capacità di ciascuna delle sue parti di crescere e prosperare. La proiezione costante di tale principio nelle azioni che devono essere intraprese a livello comunitario viene altresì rafforzato dai successivi commi dello stesso articolo, nei quali si riflette un principio fondamentale della politica di coesione europea, mirato esplicitamente a ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni dell'Unione. Nel secondo comma, infatti, viene fatto presente che *«l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.»* Con questa affermazione, la Comunità manifesta la chiara volontà di concentrare risorse e sforzi per assicurare che le regioni meno sviluppate possano recuperare rispetto a quelle più avanzate, promuovendo un equilibrio più uniforme di crescita economica e sociale. Questa responsabilità risulta decisiva per garantire che nessuna regione venga lasciata alle spalle nell'ambito dell'espansione e del miglioramento collettivo. Sul tema, si v. G. BUTLER, *Solidarity and Its Limits for Economic Integration in the European Union's Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss.

<sup>10</sup> Così G. DE GIORGI CEZZI, P. L. PORTALURI, *La coesione politico territoriale*, Firenze University Press, 2016, p. 10.

---

la politica unionale e coinvolgendo in modo capillare le istituzioni locali.<sup>11</sup> Queste ultime collaborano attivamente, proponendo e adottando politiche su misura per le esigenze specifiche del territorio, sostenendo così le aspirazioni collettive con la sinergia dei punti di forza, delle proposte innovative e dell'impulso propulsivo fornito dai singoli Stati membri, capaci di superare le barriere regionali presenti.<sup>12</sup>

Il fine ultimo è il raggiungimento di traguardi condivisi concepiti per generare benefici tangibili per l'intera comunità europea, non solo nel breve termine ma con uno sguardo lungimirante che si estende ben oltre l'orizzonte temporale immediato e che veda il domani come erede dei valori e delle conquiste di oggi, capace di offrire a tutte le generazioni future la possibilità di vivere in un contesto arricchito dai frutti di questo lavoro collettivo.

In questo scenario, allora, la coesione non è più soltanto un obiettivo da raggiungere, ma diventa un principio guida, un faro che illumina la strada dell'integrazione europea e che stimola gli stati membri a lavorare insieme, in uno spirito di fratellanza, per realizzare una visione condivisa di progresso e benessere. È una responsabilità che trascende le differenze culturali, economiche e politiche, puntando a costruire una fondazione solida su cui edificare un futuro comune che sia sinonimo di opportunità, sicurezza e prosperità per ogni cittadino dell'Unione, rafforzando il senso di appartenenza ad una comunità che valorizza le diversità come una risorsa preziosa e che si impegna attivamente per lasciare un'eredità positiva alle generazioni che verranno.<sup>13</sup>

Nonostante l'esistenza di fondi strutturali e di coesione destinati a ridurre le disuguaglianze regionali<sup>14</sup>, i risultati ottenuti sono stati chiaramente variabili. Una disa-

---

<sup>11</sup> Sul punto, si osservano i numerosi contributi dottrinali sull'argomento: L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1239 ss.; ID., *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2003, p. 250 ss.; S. MANGIAMELI, *Il governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni, La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 191 ss.; A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 ss.

<sup>12</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Rapporto sull'Europa allargata* (Thomson Report), COM (73) 550 def, maggio 1973. Nel Rapporto veniva, invero, fatto presente che gli squilibri regionali comprendevano divari derivanti dalla «*assenza di attività economica moderna, o eccessiva dipendenza [...] dall'agricoltura o da attività industriali in declino*», le quali potevano logicamente trovarsi in aree geografiche specifiche, con una «*preponderanza di agricoltura, in aree caratterizzate da cambiamento industriale e da sottoccupazione strutturale*».

<sup>13</sup> Sul tema, parte della dottrina sostiene infatti che «*la politica di coesione prescinde dalla definizione di un territorio e di un ambito predeterminato di beneficiari, ma è orientata dall'obiettivo di realizzare politiche di sistema, graduate in relazione agli scopi, quali infrastrutture, ricerca, innovazione, digitalizzazione, e così via*» (Così S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione, Storia e disciplina dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 2, p. 588).

<sup>14</sup> Un'attenta analisi sul tema è stata condotta dal Prof. Avv. Gaetano Armao durante il convegno Mid-Med Shipping & Energy Forum tenutosi a Palermo il 30 giugno 2022, il cui intervento «*P.N.R.R. e le prospettive della coesione digitale in Sicilia*» può essere consultato al seguente link: <https://www.armao.eu/il-p-n-r-r-e-le-prospettive-della-coesione-digitale-in-sicilia/>.

---

mina delle statistiche relative al PIL regionale e agli indicatori di sviluppo<sup>15</sup> sociale suggerisce che, sebbene alcuni progressi siano innegabili, la convergenza economica tra le regioni più ricche e quelle meno sviluppate dell'Unione rimane una sfida persistente, il che solleva dubbi sull'allocazione delle risorse e sull'efficacia delle strategie politiche attuate.

Inoltre, occorre tenere presente che l'interpretazione e l'estensione del concetto di coesione da parte dell'Unione Europea ha subito un'evoluzione significativa nel corso dei decenni che ha indubbiamente ampliato l'ambito di applicazione del principio stesso, riuscendo così ad avere una portata maggiore, ma ha anche introdotto una complessità maggiore nella sua implementazione.

## 2. La coesione digitale e le sue declinazioni

In un contesto così delicato e multiforme, come descritto nel precedente paragrafo, la coesione digitale rappresenta uno degli assi portanti per lo sviluppo e il progresso dell'Unione Europea nel XXI secolo<sup>16</sup>, caratterizzato dall'avvento dell'industria 4.0<sup>17</sup> e segnato da un'accelerazione senza precedenti nella diffusione delle tecnologie digitali e dall'impatto pervasivo di queste ultime su tutti gli aspetti della

---

<sup>15</sup> La Ragioneria Generale dello Stato, per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, svolge periodicamente studi statistici sul caso, che permettono di mettere a confronto non solo l'Unione Europea con le altre grandi potenze economiche globali, ma anche il peso che ogni singolo Stato Membro ha negli aspetti economici e sociali unionali, come ad esempio PIL, tasso di occupazione e la finanza pubblica. Per ulteriori approfondimenti e dati statistici sul tema da parte della Ragioneria, si veda [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/e\\_government/amministrazioni\\_pubbliche/igruce/PilloleInformative/economia\\_e\\_finanza/index.html?Prov=PILLOLE](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/e_government/amministrazioni_pubbliche/igruce/PilloleInformative/economia_e_finanza/index.html?Prov=PILLOLE).

<sup>16</sup> Si ritiene opportuno rilevare, in tal senso, che l'Unione Europea aveva già intrapreso diversi sforzi tra il 1983 e il 1988 con i programmi quadri ESPRIT (*European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology*) e RACE (*Research and Development in Advanced Communications Technologies for Europe*) rappresentano tappe fondamentali nella promozione della ricerca e dello sviluppo nel settore ICT. Sebbene questi programmi non costituissero delle vere e proprie azioni strategiche comunitarie, il loro obiettivo principale era quello di favorire una maggiore diffusione degli strumenti telematici e tecnologici all'interno dell'Unione Europea. ESPRIT, infatti, si concentrava sull'incentivare la ricerca avanzata in tecnologie dell'informazione, promuovendo collaborazioni tra industrie, università e centri di ricerca. Parallelamente, il programma RACE mirava a sviluppare tecnologie avanzate di comunicazione, preparando il terreno per l'infrastruttura digitale europea. Questi sforzi congiunti hanno gettato le basi per una più ampia strategia comunitaria volta a integrare e potenziare il settore ICT, contribuendo significativamente alla competitività tecnologica dell'Europa su scala globale. Relativamente, si v. L. MYTELKA e M. DELAPIERRE, *The alliance strategies of European firms in the information technology industry and the role of Esprit*, in *Journal of Common Market Studies*, 1987, vol. 26, n. 2, pp. 231-253.

<sup>17</sup> L'integrazione di tecnologie avanzate come l'Intelligenza Artificiale, l'Internet delle cose (IOT) e la robotica costituiscono, infatti, un elemento chiave per rafforzare la competitività europea e promuovere politiche digitali innovative e su misura per le esigenze del territorio. Sul tema, si v. K. SCHWAB, *The Fourth Industrial Revolution*, Portfolio Penguin, New York, 2017; F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, Bergamo, 2017; L. MELLA MÉNDEZ, *Industria 4.0 e la sfida della formazione in Spagna*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, vol. 28, n. 2, 2018, p. 413 ss.

---

vita quotidiana, economica, sociale e culturale.

Il concetto stesso di “*coesione digitale*”, infatti, è stato introdotto solo di recente a livello istituzionale, quando, nel 2019, il Comitato Europeo delle Regioni (CdR) ha riconosciuto la coesione digitale come una componente fondamentale per il progresso dell’Unione Europea, descrivendola come un’*importante dimensione aggiuntiva del concetto tradizionale di coesione economica, sociale e territoriale.*»<sup>18</sup>

L’importanza della coesione digitale nell’Unione Europea e fra i suoi Stati membri, in particolare, si estende per abbracciare la necessità di garantire l’accessibilità universale a Internet<sup>19</sup>, il possesso delle competenze digitali essenziali da parte di tutti i cittadini e lavoratori e l’integrazione profonda delle tecnologie digitali nei servizi pubblici, nell’ambito educativo e nelle diverse opportunità economiche che si presentano.<sup>20</sup>

La digitalizzazione, allora, non può essere vista come uno strumento fine a sé stesso, ma deve essere considerata una componente trasversale che influisce su molti aspetti della vita quotidiana e del tessuto sociale, economico e territoriale. Pertanto, è evidente la necessità di adottare un approccio olistico e integrato alla coesione digitale, uno che consideri come la digitalizzazione interagisca con la socialità, l’istruzione, la sanità, la mobilità e il mercato del lavoro e tanti altri aspetti.

Essa, infatti, agisce come catalizzatore per il raggiungimento di una serie di quegli

---

<sup>18</sup> COMITATO DELLE REGIONI, *L’Europa digitale per tutti: soluzioni intelligenti e inclusive sul terreno*, (2020/C 39/18), 2020, punto 8.

<sup>19</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in M. PIETRANGELO, *Il diritto di accesso ad Internet* (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011.

<sup>20</sup> In tal senso, si v. Programma strategico “*Percorso per il decennio digitale 2030*”, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_it#:~:text=all'identificazione%20digitale-.Il%20percorso%20per%20il%20decennio%20digitale,Commissione%20e%20gli%20Stati%20membri](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_it#:~:text=all'identificazione%20digitale-.Il%20percorso%20per%20il%20decennio%20digitale,Commissione%20e%20gli%20Stati%20membri). Il programma strategico per il decennio digitale 2030 dell’Unione Europea stabilisce una cooperazione annuale tra la Commissione e gli Stati membri per raggiungere obiettivi comuni di digitalizzazione. Questo «*ciclo di cooperazione annuale*» include diverse componenti essenziali, vale a dire «*un sistema di monitoraggio strutturato, trasparente e condiviso basato sull’indice di digitalizzazione dell’economia e della società (DESI) per misurare i progressi*», «*una relazione annuale in cui la Commissione valuta i progressi compiuti e raccomanda eventuali azioni*», e «*ogni due anni, tabelle di marcia strategiche nazionali adattate per il decennio digitale.*» Inoltre, viene introdotto «*un meccanismo per sostenere l’attuazione di progetti multinazionali, il consorzio per l’infrastruttura digitale europea*», che sottolinea l’importanza di collaborazioni estese per colmare le lacune nelle capacità critiche dell’UE e sostenere un mercato unico digitale che sia interconnesso, interoperabile e sicuro. Simmetricamente, l’UE ha definito le traiettorie di riferimento per monitorare e guidare i progressi verso gli obiettivi digitali del 2030. Suddette traiettorie delineano come l’Unione progredirà basandosi sulle tendenze attuali e su ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi prefissati. L’analisi di questi indirizzi permetterà di identificare il divario tra le tendenze stimate e il percorso ideale, facilitando così interventi strategici mirati. A tal proposito, l’UE ha anche intensificato il sostegno a progetti multinazionali di ampia scala, riconoscendo che nessuno Stato membro potrebbe affrontare da solo tali sfide. Questi progetti «*potrebbero combinare investimenti provenienti dal bilancio dell’UE, anche dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, dagli Stati membri e dal settore privato*», evidenziando un approccio integrato e sinergico. In tal senso, si v. M. A. MAUPERTUIS, “*Rafforzare il sostegno della politica di coesione alle regioni che presentano svantaggi geografici e demografici (articolo 174 del TFUE)*”, Parere per il Comitato Europeo delle Regioni, COTER-VII/022, 152<sup>a</sup> sessione plenaria del 30 novembre e 1<sup>o</sup> dicembre 2022.

---

obiettivi strategici – tra cui l’inclusione sociale, la competitività economica, la resilienza istituzionale e la sostenibilità ambientale – che riescano a promuovere l’accesso equo e universale alle tecnologie digitali, mirando a colmare, ad esempio, il divario digitale tra le regioni più avanzate e quelle meno sviluppate e tra i cittadini con differenti livelli di capacità e accesso alle risorse digitali.<sup>21</sup>

L’integrazione delle tecnologie digitali nei servizi pubblici può, ad esempio, migliorare l’efficienza amministrativa e l’accessibilità dei servizi, riducendo in questo modo i costi e i tempi di attesa per i cittadini. Nell’istruzione, l’adozione di risorse didattiche digitali e piattaforme di apprendimento online può arricchire l’esperienza educativa e rendere l’apprendimento più accessibile e personalizzato. Allo stesso modo, l’inclusione digitale nel mercato del lavoro attraverso investimenti<sup>22</sup>, formazione e riqualificazione professionale può aprire nuove opportunità economiche, specialmente in settori innovativi e in crescita rapida che richiedono competenze digitali avanzate.

In quest’ultimo contesto, il *Digital Markets Act (DMA)*<sup>23</sup> rappresenta un punto di riferimento utile ad evidenziare come l’approccio ad una sintonia digitale possa rafforzare la coesione su più livelli. Con l’adozione del suddetto quadro normativo, infatti, le istituzioni europee mirano a plasmare un mercato unico digitale che riesca ad armonizzare la regolamentazione degli Stati membri nel mercato di riferimento e tenda a promuovere una concorrenza leale che incoraggi l’innovazione, sostenendo

---

<sup>21</sup> Questa ambizione si ricollega in maniera particolare all’art. 174, comma 3 TFUE, nel quale si specifica l’impegno dell’Unione Europea verso le regioni che presentano caratteristiche peculiari e condizioni svantaggiose, ricordando che «*un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.*» La disposizione sottolinea la necessità di una politica di coesione che non sia solo ampia, ma anche attentamente focalizzata sulle esigenze specifiche di aree particolarmente vulnerabili. La comunità europea riconosce così che certe condizioni geografiche o storiche possono limitare le capacità di sviluppo economico e sociale di alcune regioni. Regioni con condizioni naturali difficili, come quelle montuose, insulari o sparsamente popolate, affrontano barriere logistiche ed economiche che richiedono soluzioni su misura.

<sup>22</sup> In merito a questa tematica, è stato sollevato un importante dibattito accademico. Alcuni studiosi hanno evidenziato che le politiche implementate devono essere attentamente bilanciate. L’eccessivo affidamento su aiuti e investimenti potrebbe, infatti, indirizzare il sistema economico verso una cosiddetta “*non-convergence trap*”. Questo termine descrive una situazione in cui l’economia diventa sempre più dipendente da sostegni esterni senza raggiungere un’autonomia produttiva che le permetta di avvicinarsi alla frontiera tecnologica. Di conseguenza, questa dipendenza potrebbe potenzialmente rallentare il processo di modernizzazione e innovazione, rendendo il Paese meno competitivo sullo scenario internazionale. È quindi inevitabile porre un’attenta valutazione in modo tale che tali politiche siano progettate non solo per stimolare l’attività economica nel breve termine, ma anche per garantire uno sviluppo sostenibile che promuova l’indipendenza e la resilienza economica nel lungo periodo. A tal proposito, si v. D. ACEMOGLU, P. AGHION, F. ZILBOTT, *Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth*, in *Journal of the European Economic Association*, 2006, 4(1), p. 39.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925>.

---

al contempo una piena integrazione economica.<sup>24</sup> Il DMA, nello specifico, stabilisce regole chiare per i cosiddetti “gatekeepers”<sup>25</sup> del mercato digitale, limitando le loro capacità di ostacolare la concorrenza e di abusare della loro posizione dominante.<sup>26</sup> La promulgazione del DMA può anche essere vista come una riflessione sul ruolo crescente della regolamentazione digitale come strumento di politica economica. Con l’aumento della digitalizzazione, la capacità delle istituzioni europee di regolare efficacemente questo settore diventa determinante per garantire che i benefici del mercato digitale siano distribuiti equamente, contribuendo così alla visione di una “coesione digitale” che va oltre il semplice accesso tecnologico per includere equità economica e opportunità.

Tuttavia, l’efficacia del DMA sarà determinata dalla sua implementazione e dalla capacità di adattarsi alle rapide evoluzioni del mercato digitale. Sarà necessario che la Commissione Europea continui a monitorare attentamente l’impatto di queste normative e sia pronta a modificare o aggiornare il quadro normativo in risposta alle nuove sfide tecnologiche e di mercato. Ciò necessita indubbiamente una vigilanza continua e uno scambio di informazioni efficace tra gli Stati membri, per assicurare che il DMA non solo risponda alle necessità attuali ma sia anche resiliente e rilevante per le future dinamiche di mercato.

Dalle attività intraprese sinora, appare evidente come il forte impegno dell’Unione Europea a favore della coesione digitale debba trovare comunque un concreto riscontro nelle politiche adottate a livello nazionale e regionale.<sup>27</sup> Quest’ultime sottoli-

---

<sup>24</sup> Circa questo argomento, si ritiene opportuno rilevare che il Digital Markets Act è parte essenziale, insieme al Digital Services Act (DSA) del c.d. *Digital Services Act package*, il quale rappresenta la risposta dell’UE alla necessità di regolamentare lo spazio digitale comunitario. Esso definisce le misure volte a proteggere gli utenti online, sostenendo al contempo l’innovazione e la coesione in tutti gli aspetti di rilevanza europea. Per un’analisi del Digital Services Act package, si v. O. POLLICINO, voce *Potere digitale*, in *Enc. dir., Tematici*, V, Milano 2023, p. 430 ss., [https://www.digitalmedialaws.com/wp-content/uploads/2023/07/Potere-digitale\\_Pollicino.pdf](https://www.digitalmedialaws.com/wp-content/uploads/2023/07/Potere-digitale_Pollicino.pdf).

<sup>25</sup> Il DMA, nel Considerando 3, associa il termine “gatekeeper” a quel ridotto numero di grandi imprese che «vantano una capacità di connettere molti utenti commerciali con molti utenti finali attraverso i loro servizi e ciò, a sua volta, consente loro di sfruttare i vantaggi acquisiti in un settore di attività, quali l’accesso a grandi quantità di dati, in un altro settore. Alcune di tali imprese esercitano un controllo su interi ecosistemi di piattaforme nell’economia digitale e per gli operatori di mercato esistenti o nuovi è estremamente difficile, a livello strutturale, sfidarle o contrastarle, indipendentemente dal livello di innovazione o efficienza di tali operatori di mercato. La contendibilità è ridotta in particolare a causa dell’esistenza di barriere molto alte all’ingresso o all’uscita, tra cui i costi di investimento elevati, che in caso di uscita non possono essere recuperati o possono essere recuperati con difficoltà, e l’assenza di alcuni input chiave nell’economia digitale, quali i dati, o l’accesso ridotto agli stessi.» Per quanto riguarda i criteri utilizzati per identificare in concreto le piattaforme gatekeeper, v. D. GERADIN, *What is a digital gatekeeper?*, 18 febbraio 2021, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3788152](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3788152).

<sup>26</sup> Per ulteriori approfondimenti, si rimanda ai numerosi contributi che sono stati pubblicati sul tema, tra i quali: P. MANZINI, *Equità e contendibilità nei mercati digitali: la proposta di Digital Market Act*, in *I Post di AISDUE, Focus “Servizi e piattaforme digitali”*, 2021; A. DE STREEL, P. LAROCHE, *The European Digital Markets Act proposal: How to improve a regulatory revolution*, in *Concurrences*, n. 2, 2021, p. 46 ss.

<sup>27</sup> In tal senso, si v. G. ARMAO, *Condizione di insularità e fiscalità di sviluppo - Intervento in occasione del dibattito sulla mozione n. 418*, Assemblea Regionale Siciliana, 23 giugno 2020, <https://pti.>

---

neano l'importanza di un approccio coordinato e sistematico per garantire che ogni cittadino, a prescindere dalla propria ubicazione, possa beneficiare di infrastrutture digitali moderne e acquisire le competenze necessarie per operare efficacemente nell'ambiente digitale. Ciò implica, tra le altre, l'implementazione di risorse dedicate, che possono includere investimenti finanziari significativi, e la creazione di meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo e settori privati per una distribuzione equa ed efficiente delle risorse.<sup>28</sup>

I meccanismi di coordinamento risultano pertanto essenziali per allineare le politiche territoriali con le iniziative comunitarie, assicurando che le strategie adottate siano coerenti e ottimizzino l'uso delle risorse disponibili. Tale coordinamento dovrebbe anche facilitare la condivisione di *best practices* e lezioni apprese tra diverse regioni, promuovendo un ambiente di apprendimento continuo e di miglioramento delle politiche di digitalizzazione che enfatizzano l'importanza di adottare strategie di lungo termine, risorse dedicate e meccanismi di coordinamento<sup>29</sup> per garantire che ogni cittadino abbia le competenze e le infrastrutture digitali aggiornate, a prescindere dalla propria località.

Gli obiettivi della coesione digitale includono, tra gli altri, la garanzia che ogni

---

[regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/151689712.PDF](https://regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/151689712.PDF). In questo discorso, il Prof. Armao afferma che «Non si tratta soltanto di invertere principi ormai conclamati dal diritto europeo e da quello interno, ma di far fronte concretamente, al fine di garantire l'eguaglianza sostanziale dei cittadini e la parità di trattamento nel godimento effettivo dei diritti sociali, alle situazioni di divario ed ai 'costi dell'insularità' mediante misure concrete sul piano legislativo.» Quanto detto si riferisce all'importanza di non limitarsi a riconoscere teoricamente i principi di equità e parità di accesso ai diritti, ma di attuarli in maniera tangibile attraverso azioni legislative specifiche. Il riferimento ai «costi dell'insularità» mette in luce le sfide uniche che affrontano le regioni insulari, come l'accesso limitato a servizi essenziali e opportunità economiche, che possono amplificare le disparità sociali ed economiche. Il Prof. Armao sostiene l'importanza di interventi legislativi mirati che vadano oltre la semplice affermazione di principi e si traducano in miglioramenti reali nella vita dei cittadini, assicurando che tutti possano godere degli stessi diritti sociali indipendentemente dalla loro posizione geografica. Ciò implica un rafforzamento delle politiche di coesione e di solidarietà all'interno dell'Unione Europea e degli stati membri, mirando a una vera eguaglianza sostanziale che compensi gli svantaggi intrinseci di determinate aree o gruppi.

<sup>28</sup> Sull'argomento, si segnalano i contributi presentati nel Convegno di Studi «*Il regionalismo differenziato*» tenutosi a Palermo il 26 e 27 gennaio 2024 a cura di G. CORSO, M. IMMORDINO, G. VERDE, G. ARMAO. Gli interventi sottolineano l'importanza di una pianificazione inclusiva che tenga conto delle specificità locali, in particolare nei contesti di insularità e di autonomia differenziata. Segnatamente, viene posto in evidenza che «*Le politiche di coesione, [...], costituiscono un nervo centrale degli interventi posti in essere dall'Unione europea a fini di integrazione, che vanno di pari passo con l'idea secondo la quale l'interlocuzione, a fini di sviluppo sociale, economico e territoriale, non vada limitata agli Stati nazionali, ma debba innervarsi a livello regionale e, attraverso quello, anche a livello locale.*»

<sup>29</sup> Un esempio emblematico di tali processi, tra gli altri, è rappresentato dall'evoluzione del fascicolo informatico, il quale ha subito trasformazioni rilevanti e raccolto apporti dottrinali di spessore, illustrando la dinamica capacità di adattamento e di progresso di tale strumento nel contesto temporale. In tal senso, si v. V. AMENDOLAGINE, *I primi orientamenti giurisprudenziali sul processo civile telematico*, in *Corriere giuridico*, 2015, p. 694 ss.; R. GIORDANO, *Fascicolo informatico e fascicolo cartaceo nel processo telematico*, in *Inf. e dir.*, 2007, p. 179 ss.; B. BRUNELLI, *Le prime (superabili) difficoltà di funzionamento del processo civile telematico*, in *Riv. trim. dir. e proced. civ.*, 2015, p. 261 ss.

---

cittadino europeo possieda le competenze digitali di base necessarie per navigare efficacemente nella società moderna, che le PMI e le startup abbiano accesso alle tecnologie e alle infrastrutture digitali per crescere e innovare, e che i servizi pubblici siano digitalizzati in modo da essere più accessibili, efficienti e inclusivi.

Per raggiungere questo traguardo, occorre attuare un impegno congiunto da parte delle istituzioni europee, degli Stati membri, delle regioni e delle comunità locali per investire in progetti di digitalizzazione che siano inclusivi e sostenibili e che considerino le esigenze e le specificità territoriali. Facilitando l'adozione di soluzioni digitali innovative, la Comunità può, ad esempio, stimolare la transizione verso un'economia verde<sup>30</sup>, migliorare la risposta alle crisi sanitarie attraverso telemedicina<sup>31</sup> e servizi sanitari digitali e efficaci<sup>32</sup>, e sostenere la ripresa e la trasformazione delle economie regionali.

Tuttavia, mentre il riconoscimento della coesione digitale come un'estensione della coesione tradizionale è un passo avanti verso l'adattamento delle politiche dell'UE ai

---

<sup>30</sup> In tal senso, la transizione ecologica potrebbe sembrare un obiettivo secondario rispetto alla transizione digitale, tuttavia, entrambe le transizioni si integrano e si potenziano reciprocamente. L'evoluzione verso infrastrutture e soluzioni digitali non solo facilita una gestione più efficiente delle risorse, ma promuove anche pratiche sostenibili che beneficiano l'ambiente. In questo modo, il progresso digitale diventa un veicolo determinante per attuare cambiamenti ecologici, dimostrando che le due transizioni sono complementari e possono avanzare congiuntamente verso un futuro più sostenibile e tecnologicamente avanzato. Per approfondire le implicazioni legali delle attuali transizioni economiche, digitali e ambientali, si consiglia la lettura degli studi raccolti nell'opera M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2022.

<sup>31</sup> Sull'argomento, si v. N. POSTERARO, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, in *Osservatorio di diritto sanitario- federalismi.it*, 26/2021, p. 191. Sul concetto di "Telemedicina", si v. le Indicazioni nazionali per l'erogazione di prestazioni in telemedicina emanate dal Ministero della Salute nel 2020, dove si sostiene che «*la Telemedicina rappresenta un approccio innovativo alla pratica sanitaria consentendo l'erogazione di servizi a distanza attraverso l'uso di dispositivi digitali, internet, software e delle reti di telecomunicazione. Attraverso la Telemedicina è possibile garantire la fruizione di servizi sanitari senza che il paziente o l'assistito debba recarsi presso le strutture sanitarie, rendendo accessibili le cure attraverso uno scambio sicuro di dati, immagini, documenti e videochiamate, tra i professionisti sanitari e i pazienti, garantendo in alcune situazioni clinico-assistenziali lo svolgimento delle prestazioni professionali equivalenti agli accessi tradizionali*» ([https://www.agenas.gov.it/images/monitor/2021/46/art\\_agenas\\_18\\_appendice.pdf](https://www.agenas.gov.it/images/monitor/2021/46/art_agenas_18_appendice.pdf)).

<sup>32</sup> Grazie agli avanzamenti sviluppati attraverso l'utilizzo di Intelligenza Artificiale e la robotica in ambito sanitario, è possibile non solo monitorare e diagnosticare i pazienti a distanza con maggiore precisione, ma anche automatizzare compiti ripetitivi e complessi, liberando risorse umane per interventi più critici. Inoltre, l'integrazione dell'IA nei sistemi di telemedicina sta facilitando una risposta sanitaria più rapida e personalizzata, migliorando l'efficienza dei trattamenti e riducendo i tempi di attesa. La robotica, dall'altra parte, offre soluzioni innovative per la chirurgia a distanza, il monitoraggio continuo dei pazienti e l'assistenza nella degenza, rendendo il trattamento più accessibile, soprattutto in aree remote o sottoservite, cercando allo stesso tempo di salvaguardare il trattamento dei dati sensibili dei pazienti. Sui temi, si v. E.A. FERIOLO, *L'intelligenza artificiale nei servizi sociali e sanitari: una nuova sfida al ruolo delle istituzioni pubbliche nel welfare italiano*, in *Biolaw Journal*, 1/2019; E. MACRÌ, A. FURLANETTO, *I robot tra mito e realtà nell'interazione con le persone, negli ambienti sociali e negli ospedali. Un approccio tra risk management e diritto*, in *Riv. Ital. Med. Leg. Dir. Campo Sanit.*, 3/2017, p. 1045; C. COLAPIETRO, F. LAVIOLA, *I trattamenti di dati personali in ambito sanitario*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2019, p. 6 e ss.

---

tempi moderni, emerge la necessità di un'analisi critica sulla sua attuazione effettiva. La promessa di universalità nell'accesso a internet e nelle competenze digitali è, infatti, certamente ambiziosa. Benché quest'obiettivo miri a democratizzare l'accesso all'informazione e alle opportunità, le attuali disparità infrastrutturali tra regioni urbane e rurali, così come le differenze nel livello educativo e socio-economico dei cittadini, possono ostacolare il raggiungimento di una vera coesione digitale. Invero, l'integrazione delle tecnologie digitali in servizi pubblici essenziali come l'istruzione, la sanità e il trasporto pubblico non solo richiede un sostanziale investimento infrastrutturale, ma implica anche significativi cambiamenti culturali e organizzativi. Senza un'adeguata formazione e supporto per i cittadini, la digitalizzazione potrebbe non ridurre, ma piuttosto ampliare il divario di competenze digitali. Pertanto, è fondamentale che ogni iniziativa di digitalizzazione sia accompagnata da programmi educativi mirati a sviluppare le abilità necessarie a tutti i livelli della società.

### **3. Divisione digitale: barriere invisibili nell'era dell'informazione**

Nell'attuale panorama, caratterizzato da un'accelerazione senza precedenti nel campo digitale, la prospettiva di realizzare un'Europa pienamente interconnessa e all'avanguardia sotto il profilo tecnologico si scontra frontalmente con l'ingente sfida rappresentata da un divario digitale in costante ampliamento.<sup>33</sup> Tale divario rappresenta un serio ostacolo che minaccia non solo la realizzazione ma anche il mantenimento di una vera e propria coesione digitale all'interno del continente. La situazione non si limita a una semplice divisione tra coloro che hanno accesso alle nuove tecnologie e coloro che ne sono esclusi (*"haves and have-nots"*<sup>34</sup>). Infatti, la questione si estende a una diversità più ampia, che abbraccia non solo la disponibilità di risorse tecnologiche, ma anche le competenze digitali. In particolare, l'alfabetizzazione informatica è fortemente influenzata da una moltitudine di fattori, tra cui differenze territoriali, condizioni economiche, influenze culturali, variabili demografiche, disparità di genere e accesso alla tecnologia. Tendenzialmente, il concetto di *"digital divide"*, infatti, viene identificato quale *«il divario tra individui, famiglie, imprese e aree geografiche a diversi livelli socio-economici per quanto riguarda le opportunità di accesso alle tecnologie dell'informa-*

---

<sup>33</sup> Cfr. E. HARGITTAI, *Second-level digital divide: Differences in People's Online Skills*, in *First monday*, 7, 4, 2002, pp. 1-17; P. DIMAGGIO, E. HARGITTAI, *From the "digital divide" to "digital inequality": Studying Internet use as penetration increases*, *Center for Arts and Cultural Policy Studies*, Woodrow Wilson School Princeton University, 15, 2001.

<sup>34</sup> S. RAVEESH, *Digital Divide "Haves" and "Have-Nots": A Modern Inequality of 21 St Century*, *European Academic Research*, 2013, 1.7, pp. 1753-1769.

---

zione e della comunicazione e l'uso di Internet per un'ampia gamma di attività.»<sup>35</sup>

In assenza di una coesione digitale efficace, a ben vedere, si verificano due problemi principali: da un lato, la distribuzione degli investimenti privati sul territorio viene ostacolata, limitando le opportunità di accesso alle infrastrutture digitali per l'intero Paese; dall'altro, gli investimenti delle imprese, sia locali che straniere, tendono a concentrarsi esclusivamente nelle aree meglio servite dai servizi digitali.<sup>36</sup> Suddetto scenario porta conseguentemente a una disparità territoriale che frena lo sviluppo equo e inclusivo e limita il potenziale di crescita economica su base nazionale.

In questo contesto, il *Digital Economy and Society Index* (DESI) emerge come un punto di riferimento essenziale per monitorare e comprendere le dinamiche di questa trasformazione digitale in Europa che sintetizza vari indicatori rilevanti riguardanti la performance digitale e traccia l'evoluzione degli Stati membri nella competitività digitale.<sup>37</sup> Il report del 2022 del DESI rivela infatti che, nonostante gli sforzi

---

<sup>35</sup> OCSE, *Bridging Connectivity Divides*, in *Digital Economy Papers*, 2021, 315, p. 9; OECD, *Understanding the Digital Divide*, in *OECD Digital Economy Papers*, 2001, 49, p. 5. Si rileva, sul punto, che non esiste una definizione univoca. Secondo parte della letteratura nazionale, per “digital divide”, si intende «il complesso delle disuguaglianze significative nell'accesso alle tecnologie informatiche e nella partecipazione alle nuove forme della comunicazione e dell'informazione.» Così D. DONATI, in *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 209. Si ritiene opportuno segnalare altresì ulteriori contributi nazionali quali S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali: le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Laterza, Bari, 2009; T. PUCCI, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Informatica e diritto*, 2002, 11.2, pp. 119-155; L. SARTORI, *Il divario digitale: internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>36</sup> Su questi aspetti, si consiglia l'analisi condotta dalla Commissione europea sul tema dei benefici derivanti dalla banda larga, *The socio-economic impact of band-width*, Final Report, Bruxelles, 2013 ed il contributo di ERICSSON, ARTHUR D. LITTLE, *Socioeconomic effects of broadband speed*, Chalmers University Of Technology, settembre 2013.

<sup>37</sup> Analizzando, invero, i dati riportati nell'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2022, (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy>), nel contesto dell'attuale evoluzione digitale in Italia, vi sono diverse sfide e progressi significativi da considerare. Riguardo alla connettività, «si sono registrati progressi in termini di diffusione dei servizi a banda larga e di realizzazione della rete.» Tuttavia, nonostante questi avanzamenti, persistono delle criticità, in particolare per quanto riguarda «la copertura delle reti ad altissima capacità (compresa la fibra fino alla sede dell'utente), che è ancora molto indietro rispetto alla media UE, nonché rispetto all'obiettivo del decennio digitale di una copertura universale entro il 2030.» Questo rappresenta un ostacolo significativo nel percorso dell'Italia verso una completa digitalizzazione, sottolineando la necessità di accelerare lo sviluppo e l'espansione delle infrastrutture di rete. Parallelamente, l'Italia ha mostrato un miglioramento nell'offerta di servizi pubblici digitali, «riducendo così le distanze rispetto alla media UE.» È fondamentale proseguire con determinazione negli sforzi già intrapresi per «consentire all'Italia di realizzare l'obiettivo del decennio digitale relativo alla disponibilità online del 100 % dei servizi pubblici principali per le imprese e i cittadini dell'Unione, e di rendere pienamente operativi i fascicoli sanitari elettronici.» Sebbene attualmente solo il «40 % degli utenti di internet italiani faccia ricorso ai servizi pubblici digitali (rispetto a una media UE del 65 %), vi è stata una crescita notevole in questo ambito, con un aumento del 10% nell'uso tra il 2020 e il 2022, un segnale positivo verso l'adozione più ampia di tali servizi. Per quanto riguarda la tecnologia di trasmissione dati, invece, «la linea ad altissima velocità di trasmissione dati (VDSL, Very high bit rate digital subscriber line) è la tecnologia a banda larga NGA più diffusa in Italia.» Nel frattempo, «anche la fibra fino alla sede dell'utente (FTTP, Fiber To The Premises) sta guadagnando lentamente terreno», grazie agli investimenti continui dei principali fornitori. Questo ha portato a una «copertura del 44

---

compiuti, permangono significative disparità digitali tra i paesi membri: l'Italia, secondo i risultati riportati nello studio, si colloca al diciottesimo posto fra i 27 Stati membri dell'UE. Tale risultato, tuttavia, non deve scoraggiare l'innovazione nella penisola, ma, al contrario, deve essere capace di produrre nuovi stimoli per l'Italia, che, essendo la terza economia dell'UE per dimensioni, ha in realtà il compito di assumere un ruolo di particolare importanza nella trasformazione digitale dell'Europa. Confrontando i dati con gli anni precedenti, infatti, l'Italia ha mostrato una crescita notevole nella sua performance digitale, guadagnando terreno significativo se si considerano i progressi nel suo punteggio DESI negli ultimi cinque anni.<sup>38</sup> Tale incremento è supportato da un crescente interesse politico verso le questioni digitali, evidenziato anche dalla istituzione di un dipartimento dedicato all'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale.<sup>39</sup>

Pertanto, il monitoraggio continuo del progresso digitale attraverso strumenti come il DESI risulta ampiamente utile per valutare l'efficacia delle politiche attuate, garantire che tutti gli Stati membri avanzino insieme verso gli obiettivi comuni e per fornire al nostro Paese di potersi confrontare con realtà economiche e sociali internazionali per certi aspetti simili. L'indice funge così da elemento stimolatore per le politiche dell'UE, incoraggiando tutti gli Stati membri a sviluppare strategie mirate per superare questi ostacoli digitali e a implementare misure concrete al fine di colmare il divario e promuovere una coesione digitale più robusta e inclusiva.<sup>40</sup>

Tuttavia, nonostante la vicinanza apparente di tale visione e l'indubbio progresso tecnologico che caratterizza il nostro tempo, persistono delle barriere significative che impediscono di trasformare questo ideale in realtà. Il divario digitale, infatti, si manifesta attraverso una molteplicità di forme, ciascuna con le proprie sfaccettature

---

*% delle famiglie in generale e del 17 % delle famiglie nelle zone rurali»,* indicando un progressivo ma costante miglioramento nell'accessibilità delle tecnologie avanzate. Questi sviluppi riflettono un impegno sostanziale verso il miglioramento della rete digitale in Italia, ma evidenziano anche la necessità di un'accelerazione e di un rafforzamento delle strategie per colmare il divario digitale e raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati per il decennio digitale. L'adozione di strategie chiave e il lancio di numerose iniziative strategiche stanno fornendo l'impulso necessario per accelerare questa trasformazione. Infatti, il focus rinnovato proposto col DESI sulla digitalizzazione non solo aiuta l'Italia a colmare il divario rispetto ad altri membri dell'UE, mettendo la nostra nazione in una prospettiva più ampia, ma è anche vitale per l'intero blocco europeo. Mentre, invero, la Comunità Europea si sforza di raggiungere una completa trasformazione digitale entro il 2030, il contributo dell'Italia, con il suo significativo peso economico e politico, diventa fondamentale.

<sup>38</sup> *Ibidem*

<sup>39</sup> Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 19 giugno 2019.

<sup>40</sup> In tal senso, si rileva che il 6 novembre 2021 è stato promulgato il Decreto-legge n. 152, successivamente convertito con modifiche nella Legge del 29 dicembre 2021, n. 233. Tale normativa, intitolata "*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*", ha previsto la creazione del *Fondo per la Repubblica Digitale*. Questo fondo, stabilito in via sperimentale per gli anni dal 2022 al 2026, è dedicato esclusivamente al finanziamento di iniziative che promuovano la formazione e l'inclusione digitale. L'obiettivo è quello di potenziare le competenze digitali della popolazione, contribuendo così al miglioramento dei parametri italiani nell'ambito del *Digital Economy and Society Index (DESI)* elaborato dalla Commissione Europea.

---

e complessità. Non si tratta semplicemente di una questione legata all'accesso fisico alla tecnologia ma si estende a comprendere anche le competenze e le conoscenze necessarie per utilizzarla in maniera efficace ed efficiente.

Questo divario non solo si ripercuote tra diverse nazioni, ma si riflette anche all'interno delle stesse, impattando su comunità a livello territoriale molto capillare. Le disparità non sono confinate, infatti, alle macroregioni o ai confini nazionali, ma si insinuano nelle maglie più sottili del tessuto sociale, distinguendo quartieri di una stessa città, aree rurali da quelle urbane, o persino differenti gruppi sociali all'interno di una medesima comunità.<sup>41</sup>

Sul tema, a ben vedere, il Comitato Europeo delle Regioni, in qualità di istituzione che rappresenta gli enti locali e regionali all'interno dell'Unione Europea, assume un ruolo vitale per osservare e favorire lo sviluppo e il sostegno delle zone rurali e montane, particolarmente vulnerabili a causa delle loro specificità geografiche e socioeconomiche.

In uno dei pareri approvati dal Comitato, è infatti stata evidenziata l'unicità delle sfide che le sopracitate zone devono affrontare, alla luce del fatto che questi territori *«hanno caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche che pongono problematiche particolari. Tali caratteristiche includono le dimensioni ridotte (in termini di superficie, densità di popolazione, economia), il mercato locale limitato e la difficoltà a realizzare economie di scala, i costi elevati dei trasporti, le relazioni interindustriali scarsamente sviluppate, le carenze in termini di capacità imprenditoriali, infrastrutture e fornitura di servizi per le imprese (rispetto alle regioni continentali), nonché i limitati servizi sociali e di formazione offerti ai cittadini.»*<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, 25 gennaio 2023, [https://www.istat.it/it/files/2023/01/FOCUS\\_Divari\\_Mezzogiorno\\_PNRR.pdf](https://www.istat.it/it/files/2023/01/FOCUS_Divari_Mezzogiorno_PNRR.pdf). Dal marzo 2015, l'Italia ha attuato una propria «Strategia per la banda ultra-larga», che si allinea agli indirizzi europei delineati nel «Piano per la Banda ultra-larga» del dicembre 2012 e che è stata recentemente aggiornata in accordo con le previsioni del PNRR nel maggio 2021. L'obiettivo principale di questa strategia è ambizioso: rendere disponibile una connettività a banda ultra-larga a tutte le famiglie e per tutte le zone abitate entro il 2030. Nonostante queste intenzioni proattive, «i divari territoriali sono ancora piuttosto accentuati,» come evidenzia la situazione nazionale. Nel 2020, il 77,8% delle famiglie italiane ha dichiarato di avere accesso alla rete tramite una connessione a banda larga, suddivisa in un 54,3% di connessioni fisse e un 38,1% di connessioni mobili. Tuttavia, esistono delle disparità notevoli quando si considera la distribuzione geografica di queste connessioni. Ad esempio, nel Mezzogiorno, «la quota si attesta intorno al 72% (72,8% nel Sud e 72% nelle Isole),» con una presenza contenuta soprattutto degli accessi da rete fissa (48,7% nel Sud e 43,4% nelle Isole). Inoltre, i divari si evidenziano anche rispetto alla dimensione dei comuni di residenza: «nei piccoli Centri (<2000 abitanti) gli accessi sono inferiori di circa 8 punti (71,6%) rispetto alle realtà urbane medio-grandi (>50mila abitanti: 79,1%)» con una penalizzazione notevole sull'accesso alle reti ultraveloci (42,7% contro 56,2%). Questi dati mettono in luce la necessità di intensificare gli sforzi per ridurre il *digital divide*, specialmente nelle aree meno densamente popolate e nel Mezzogiorno, garantendo che le politiche di implementazione della banda ultra-larga raggiungano effettivamente ogni angolo del territorio nazionale. Senza un accesso equo alle tecnologie di connettività avanzate, le famiglie e le imprese in queste aree continueranno a operare in condizioni di svantaggio, limitando le loro opportunità di crescita economica e di partecipazione alla società digitale globale.

<sup>42</sup> Così G. ARMAO, *Parere sulla Coesione Digitale, ECON-VII/021, COR-2022-00195-00-00-AC-TRA (EN)*

---

In alcune zone rurali<sup>43</sup>, ad esempio, il divario può manifestarsi nella scarsa disponibilità di infrastrutture broadband ad alta velocità; in altre, nella mancanza di programmi educativi che promuovano le abilità digitali essenziali per il mondo moderno. Come già brevemente anticipato, infatti, nelle aree rurali e in quelle remote, la mancanza di infrastrutture digitali affidabili e di alta velocità costituisce un ostacolo significativo, relegando le comunità di questi territori in una sorta di isolamento dal mondo digitale.<sup>44</sup>

---

4/11, 151<sup>a</sup> Sessione Plenaria del Comitato Europeo delle Regioni, 10-12 ottobre 2022, p. 4. Queste considerazioni sottolineano il motivo per cui il Comitato Europeo delle regioni si adopera per garantire che le politiche dell'UE siano attentamente calibrate per rispondere alle esigenze dei territori più capillari della Comunità. Il Comitato propone interventi specifici che possano facilitare l'accesso ai servizi essenziali, migliorare le connessioni infrastrutturali e promuovere lo sviluppo economico locale. L'obiettivo principale risulta quello di ridurre l'isolamento di queste regioni, migliorare la loro integrazione nell'economia più ampia dell'UE e garantire che i cittadini che vivono in queste aree possano godere di uno standard di vita paragonabile a quello delle regioni più sviluppate. Questo significa non solo fornire l'accesso a tecnologie affidabili e veloci, ma anche assicurare che ogni individuo abbia le risorse e le competenze per utilizzare tali tecnologie in modo efficace e sicuro.

<sup>43</sup> Si ritiene opportuno rilevare a tal proposito che non è presente una definizione comune di “zona rurale”, in quanto, secondo la Commissione Europea «*La definizione di “zona rurale” elaborata dall'OCSE, che la Commissione europea aveva proposto ad uso degli Stati membri, è stata adottata solo in un ristretto numero di PSR nazionali e regionali e le conclusioni del gruppo di lavoro suggeriscono che tale definizione potrebbe non rispondere alle esigenze di molti Stati membri. Gli Stati membri e le regioni si avvalgono di una gamma variegata di definizioni territoriali per attuare le misure dei rispettivi PSR. In funzione degli aspetti su cui si concentrano, tali definizioni possono essere suddivise in due grandi categorie: settoriali (quali agricoltura e silvicoltura) o territoriali (ad esempio, le aree idonee a fruire delle misure dell'Asse 3). Tra gli Stati membri emerge una forte consapevolezza della necessità di una chiara demarcazione tra i fondi comunitari, nonché delle possibili complementarità tra il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e altri fondi, al fine di garantire un'adeguata risposta ai bisogni di sviluppo delle aree rurali dell'Unione europea*». In tal senso, si rimanda al lavoro “*Elementi fondamentali per una revisione della tipologia di aree rurali*”, <https://ec.europa.eu/enrd/enrd-static/fms/pdf/82E212E6-AAF0-F826-7111-F71E97FE8A42.pdf> e agli studi portati avanti dalla Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (RESR) consultabili sul portale istituzionale <https://ec.europa.eu/enrd/>.

<sup>44</sup> Cfr. EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM (ESPAS), *Digital Cohesion*, ESPAS ideas paper series, 2022. Secondo lo studio, infatti, le reti NGA e Ultrafast NGA, che generalmente presentano un basso tasso di penetrazione in queste aree, sono ostacolate principalmente dalla bassa densità di popolazione che comporta una minore domanda e da un terreno difficile che complica le installazioni. A tal proposito, viene fatto notare che anche il reddito medio *pro capite* in molte aree rurali è generalmente inferiore rispetto a quello delle città, il che può ridurre la disponibilità dei consumatori rurali a spendere per i servizi digitali. Questi fattori conducono ineluttabilmente a effetti negativi sull'implementazione della banda larga rurale, come tassi di adozione inferiori anche quando l'offerta è forte, costi aumentati e sforzi maggiori per la mappatura delle infrastrutture passive pubbliche come pali e condotti, oltre a una scalabilità inferiore e un interesse minore da parte degli operatori di mercato consolidati.

---

### 3.1. Infrastrutture per il digitale

La copertura delle aree rurali, definite come zone con meno di cento persone per km<sup>2</sup>, rappresenta certamente una sfida costosa e uno degli ostacoli principali da superare per raggiungere gli obiettivi dell'UE in termini di connettività digitale, quale ad esempio il raggiungimento della c.d. "Net neutrality".<sup>45</sup>

Relativamente al 5G, ad esempio, la Corte dei conti Europea ha osservato che attualmente «non esiste una definizione della qualità del servizio attesa, ad esempio in termini di velocità minima o latenza massima.»<sup>46</sup> La Commissione ha accettato la raccomandazione della Corte dei conti Europea di sviluppare, insieme agli Stati membri, una definizione comune della qualità del servizio delle reti 5G, impegnandosi a realizzarlo entro dicembre 2022. Secondo i dati inclusi nell'osservatorio 5G, infatti, solo due Stati membri hanno finora definito requisiti minimi di prestazione per la connettività di quinta generazione.

Ciò potrebbe far sorgere il rischio che gli Stati membri applichino requisiti minimi diversi, situazione che potrebbe portare a disuguaglianze nell'accesso e nella qualità dei servizi 5G nell'UE, accentuando il *digital divide* in cui alcune parti dell'UE godrebbero di un accesso e una qualità del servizio migliori rispetto ad altre, e così facendo influenzando il potenziale di sviluppo economico in ogni livello.<sup>47</sup> A ben vedere, la mancanza di standard condivisi e definiti (come nel caso della qualità del servizio nelle reti 5G) è emblematica delle difficoltà che l'UE affronta nell'armonizzare le infrastrutture digitali.

La frammentazione che ne potrebbe conseguire, rischia indubbiamente di accentuare le disparità regionali anziché colmarle, andando in contrasto con i principi di

---

<sup>45</sup> In questo contesto, a ben vedere, il principio della *net neutrality* assume un'importanza cruciale, garantendo che l'accesso a Internet sia fornito in modo equo e senza discriminazioni. Assicurando la *net neutrality*, si sostiene l'idea che tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro posizione geografica, debbano avere la possibilità di accedere a servizi internet veloci e affidabili, favorendo così un'effettiva inclusione digitale e colmando il divario tecnologico tra le aree urbane densamente popolate e le comunità rurali più isolate. È comunque opportuno rilevare che non esiste una definizione unica per la "Net neutrality": in quanto essa può essere raggiunta tramite percorsi e azioni differenti tra loro. Parte della dottrina sostiene, infatti, che «*Network neutrality is best defined as a network design principle. The idea is that a maximally useful public information network aspires to treat all content, sites, and platforms equally. This allows the network to carry every form of information and support every kind of application. The principle suggests that information networks are often more valuable when they are less specialized – when they are a platform for multiple uses, present and future.*» Così, T. WU, *Network Neutrality, Broadband Discrimination Journal of Telecommunications and High Technology Law*, Vol. 2, 2003, p. 141. Per un approfondimento, si v. L. D'ACUNTO (a cura di), *Net (or not) Neutrality? - Atti del Convegno del 1° febbraio 2016*, Dipartimento di Giurisprudenza - Università degli Studi di Napoli "Federico II", ESI, Napoli, 2017.

<sup>46</sup> CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Replies of the European Commission to the European Court of Auditors special report: «5G roll-out in the EU: delays in deployment of networks with security issues remaining unresolved»*, COM-Replies-SR-22-03\_EN, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-03/COM-Replies-SR-22-03\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-03/COM-Replies-SR-22-03_EN.pdf). La Commissione, come sintetizzato sopra, rispondeva sostenendo: «*Quality of service does not involve only speed and latency, but covers a whole range of performance indicators, notably related to vertical use cases.*»

<sup>47</sup> *Ibidem*

---

solidarietà e coesione che l'UE si sforza di promuovere. Appare evidente, quindi, che l'attuazione di tali infrastrutture necessita di un'attenzione particolare alle restrizioni imposte dalle norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato, che mirano a prevenire distorsioni del mercato interno. Tuttavia, questo processo richiede una navigazione attenta delle politiche di aiuto di Stato, in modo da assicurare che ogni investimento infrastrutturale non solo rispetti le normative europee, ma anche contribuisca efficacemente agli obiettivi di coesione.

Ad ogni modo, è utile tenere ben presente che il DESI non include tali informazioni a livello così capillare. Tuttavia, dalle analisi sopra riportate, appare chiaro come tale emarginazione non solo restringa le opportunità economiche e sociali disponibili per gli abitanti di queste aree, ma rappresenta anche un freno concreto all'innovazione e alla crescita economica a livello più ampio. Le conseguenze di questo scenario, se non si prevedono azioni ben pesate, sono molteplici e si riflettono in una minore capacità di partecipazione attiva alla vita digitale da parte di individui e imprese presenti sul territorio, con ripercussioni dirette sull'evoluzione tecnologica e sull'espansione economica dell'intero continente europeo.<sup>48</sup>

È chiaro che le questioni legali associate a questa materia sono particolarmente intricate, specialmente a causa delle restrizioni imposte dalle norme e dalla giurisprudenza relative alla tutela della concorrenza a livello statale. Le deroghe a queste regole sono poche e generalmente connesse al fatto che gli investimenti infrastrutturali tendono a essere canalizzati verso iniziative che hanno una chiara connotazione economica, come la costruzione e la gestione di strutture o la loro concessione a terzi.<sup>49</sup>

Si ricorda, tuttavia, che un tempo tali iniziative rientravano sotto la diretta responsabilità degli Stati membri, ma ora potrebbero entrare in conflitto con le regole sugli aiuti di Stato. Pertanto, è indispensabile che ogni intervento infrastrutturale sia preventivamente esaminato per assicurare la sua compatibilità con il diritto dell'Unione Europea. Questo controllo, eseguito dalla Commissione europea, è fondamentale per garantire che l'intervento sostenga un ambiente competitivo equo e non distorto nel mercato interno.<sup>50</sup> Il ruolo attivo e la capacità di intervento di ciascuno Sta-

---

<sup>48</sup> Sul ruolo degli Stati Membri nel processo di digitalizzazione, si v. F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *Gli investimenti in infrastrutture e l'intervento dello stato "promotore"*, in *Astrid – IRPA Working Paper-Policy Papers Series 3*, 2021, p. 67.

<sup>49</sup> Sul punto, si v. G. LUCHENA, *Agevolazioni fiscali e imprese: tra Italia ed Europa*, in *Le tasse non sono per tutti*, Milano, 2020, 103 ss.

<sup>50</sup> In tal senso, si ritiene opportuno fare presente che la Commissione Europea ha espresso un parere positivo riguardo al sostegno dei lavori per lo sviluppo della banda larga, specialmente nelle cosiddette zone bianche, dove l'accesso a tali servizi è limitato o inesistente. Questo impegno si estende anche alle infrastrutture di banda larga destinate a uso pubblico gratuito o legate all'esercizio di poteri pubblici, come quelle progettate per scopi non commerciali. La caratteristica principale di queste iniziative, infatti, è che la loro realizzazione non favorisce né avvantaggia specifiche imprese, ma mira piuttosto a garantire una copertura capillare e equa, promuovendo così un accesso universale alle tecnologie digitali cruciali per l'integrazione e lo sviluppo socio-economico delle comunità meno servite. Così COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione – Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido*

---

to membro, pertanto, sono fondamentali per compiere progressi significativi verso il rafforzamento delle infrastrutture digitali.<sup>51</sup>

### 3.2. Servizi pubblici digitali

L'implementazione di infrastrutture tecnologiche all'avanguardia rappresenta solo una parte del vasto e complesso processo che caratterizza la transizione verso una società digitalizzata. Sebbene la costruzione di tali infrastrutture sia un passo fondamentale per l'avanzamento tecnologico, essa da sola non è sufficiente per garantire una vera trasformazione digitale. È indispensabile che questo sforzo sia accompagnato da un impulso parallelo verso la realizzazione di piattaforme digitali istituzionali e private.<sup>52</sup>

La progressiva digitalizzazione dei servizi pubblici emerge come un'ulteriore complicazione in questo contesto già sfaccettato. Se da un lato, questo processo offre l'opportunità di rendere i servizi più efficienti e facilmente accessibili a un ampio spettro di utenza; dall'altro, solleva con forza l'urgenza di assicurare che la progettazione di tali servizi digitali sia improntata all'inclusività.<sup>53</sup> La transizione verso un'era di pubblica amministrazione interamente digitale, se non navigata con cura e attenzione, porta con sé il rischio concreto di lasciare indietro quelle persone meno

---

*di reti a banda larga* (2013/C 25/01), 2013, p. 3.

<sup>51</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2008, 11, p. 1083-1094.

<sup>52</sup> In tal senso, rileva l'intervento del legislatore con il D.lgs. 217 del 13 dicembre 2017, con il quale è stata introdotta la cosiddetta *Carta della Cittadinanza Digitale* all'interno del Capo I del Codice dell'Amministrazione Digitale. Questo strumento garantisce il diritto di cittadini e imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, «di accedere a tutti i dati, documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale [...] al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona» e, così facendo, ridurre «la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici».

<sup>53</sup> In questo contesto, appare opportuno rilevare gli sforzi adottati dalla Regione Siciliana in merito al percorso di digitalizzazione della procedura di ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana. Il diritto di presentare tale ricorso è riconosciuto e tutelato dallo Statuto della Regione Siciliana (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), nel quale, all'art. 23, comma 4 viene indicato che «I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato.» Il processo di digitalizzazione del ricorso al presidente della Regione Siciliana rappresenta, a ben vedere, un significativo avanzamento verso un'amministrazione più accessibile e trasparente. La digitalizzazione della procedura, invero, permette ai cittadini di presentare ricorsi tramite un portale dedicato, utilizzando l'identità digitale SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) o CIE (Carta di Identità Elettronica). Questo sistema non solo semplifica l'accesso ai servizi amministrativi, riducendo tempi e costi di gestione, ma aumenta anche la tracciabilità e la sicurezza del processo. La possibilità di accedere a questa procedura online attraverso SPID o CIE garantisce un'identificazione sicura dell'utente e protegge la privacy, rendendo il processo più diretto e meno suscettibile a errori o ritardi. Così facendo, la digitalizzazione favorisce una maggiore coesione tra i cittadini e l'amministrazione, permettendo un'interazione costante e in tempo reale. In sostanza, questo processo di trasformazione digitale rappresenta un modello di governance aperta, responsabile e inclusiva, conforme agli obiettivi di modernizzazione e efficienza che guidano la pubblica amministrazione contemporanea.

---

abituata o capaci di interagire con le tecnologie, sottolineando così l'importanza critica di sviluppare politiche che pongano l'accento su un paradigma «*digital by default, inclusive by design*.»<sup>54</sup>

L'attività di realizzazione di queste piattaforme da parte di ognuno degli stati membri<sup>55</sup> ha, quindi, il compito essenziale di avvicinare i cittadini alle amministrazioni, facilitando l'accesso ai servizi pubblici e migliorando l'interazione tra lo Stato e i cittadini. Così facendo, tali sistemi digitali tendono a promuovere una connessione tra i cittadini stessi, supportando la creazione di una comunità più coesa e interconnessa. Solo attraverso un approccio bilanciato che valorizzi sia lo sviluppo delle infrastrutture sia l'adozione di piattaforme digitali efficaci, sarà possibile sfruttare pienamente il potenziale della tecnologia per trasformare il tessuto sociale e amministrativo del nostro tempo.

L'Unione Europea ha dovuto necessariamente un ruolo guida nell'orientare gli Stati Membri verso una digitalizzazione più efficace, offrendo concezioni e strategie intese a fungere da faro per le amministrazioni statali. Un passo significativo in questa direzione è stato compiuto, tra gli altri, con la "*Dichiarazione di Berlino sulla società digitale e il governo digitale basato sul valore*". In particolare, il secondo principio della dichiarazione, denominato "*Social participation and digital inclusion to shape the digital world*", sostiene un cambio di paradigma fondamentale: «*As the majority of citizens use mobile devices for access to the internet, we need to pay tribute to the paradigm shift from 'eGov' (electronic Government) to 'mGov' (mobile Government) when encouraging inclusion or aiming to provide seamless, transparent, ac-*

---

<sup>54</sup> Già nel "*Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020*" questi modelli venivano citati come fattori essenziali per il raggiungimento degli obiettivi. In tal senso, viene infatti indicato che le iniziative da avviare nell'ambito del piano d'azione sopraindicato dovrebbero osservare, tra gli altri, i principi: - Digitale per definizione (*Digital by default*): «*le pubbliche amministrazioni dovrebbero fornire servizi digitali (comprese informazioni leggibili dalle macchine) come opzione preferita (pur mantenendo aperti altri canali per chi non dispone di una connessione a internet per scelta o per necessità)*. Inoltre, i servizi pubblici dovrebbero essere forniti tramite un unico punto di contatto o uno sportello unico e attraverso diversi canali;» - Inclusività e accessibilità (*Inclusive by design*): «*le pubbliche amministrazioni dovrebbero progettare servizi pubblici digitali che siano per definizione inclusivi e che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone, ad esempio degli anziani e delle persone con disabilità.*»

<sup>55</sup> Le azioni richieste per una efficace implementazione delle politiche, a una più attenta osservazione, possono e devono coinvolgere anche le amministrazioni a livello più locale e capillare. Questo livello di partecipazione garantisce che le iniziative siano adattate alle specificità territoriali, massimizzando così l'efficacia degli interventi e assicurando che le esigenze di tutte le comunità siano adeguatamente indirizzate. Includere attivamente le amministrazioni locali nel processo decisionale e nell'esecuzione delle politiche permette una risposta più mirata e personalizzata ai problemi specifici di ogni area, facilitando un approccio più omogeneo e integrato nel lungo termine. La dottrina, invero, ha ben messo in evidenza che «*Fulcro della garanzia dei servizi locali è [...] l'ente locale, per il quale tale dimensione si riporta, sul piano storico e, dunque, anche razionale, alle radici istituzionali del suo rapporto con la collettività locale*» (E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, 2011, 633). Sugli enti locali ed il loro ruolo nell'ottimizzazione dei servizi pubblici per favorire l'inclusione sociale, si v. M. DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in AA.VV., *Liber amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, 2022, 607 ss.

---

*cessible and user-friendly digital government services. Citizens must be able to use such digital services without having legal knowledge.*<sup>56</sup> Questo principio sottolinea l'importanza di passare da un governo meramente elettronico a un governo mobile, che faciliti l'inclusione e garantisca che i servizi governativi digitali siano fluidi, trasparenti, accessibili e facili da utilizzare per tutti i cittadini, anche senza conoscenze legali specifiche.

Parallelamente, il quarto principio, "*Trust and security in digital government interactions*", enfatizza la sicurezza e la fiducia nelle interazioni digitali con il governo: *«Everyone should be able to navigate the digital world safely, authenticate and be digitally recognised within the EU conveniently. All people of Europe should avail of an easy to use, widely accepted and secure electronic identification conforming to European standards (e-ID), which allows them to securely access public, private and cross-border digital services. As a broad acceptance of digital government depends on trust, we must ensure that citizens and businesses are able to rely on trustworthy and verifiable digital government applications and services, which are in full conformity with high security standards and respond to user needs.»*<sup>57</sup>

Il connubio di questi elementi, in armonia con gli progetti e le ambizioni enunciati nella Dichiarazione di Berlino delineano una visione comunitaria del governo digitale che non solo migliora l'efficienza, ma enfatizza anche l'importanza della sicurezza, della fiducia e dell'inclusione, componenti fondamentali per una società digitale equa e funzionante.

Questo panorama pone, pertanto, in evidenza la necessità impellente di adottare strategie mirate e di intraprendere azioni concrete per colmare il divario digitale, promuovendo l'accesso alle tecnologie digitali e sviluppando programmi di forma-

---

<sup>56</sup> DICHIARAZIONE DI BERLINO SULLA SOCIETÀ DIGITALE E SU UN GOVERNO DIGITALE FONDATAI SUI VALORI, 8 dicembre 2020, p. 4, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government>. Si offre una traduzione del testo: Principio II - Partecipazione sociale e inclusione digitale per plasmare il mondo digitale: *«Poiché la maggioranza dei cittadini utilizza dispositivi mobili per accedere a Internet, dobbiamo riconoscere il passaggio di paradigma da 'eGov' (governo elettronico) a 'mGov' (governo mobile) quando incoraggiamo l'inclusione o miriamo a fornire servizi governativi digitali fluidi, trasparenti, accessibili e facili da usare. I cittadini devono essere in grado di utilizzare tali servizi digitali senza avere conoscenze legali.»*

<sup>57</sup> *Ivi*, p. 5. Si offre una traduzione del testo: Principio IV - Fiducia e sicurezza nelle interazioni con il governo digitale: *«Tutti dovrebbero poter navigare nel mondo digitale in sicurezza, autenticarsi ed essere riconosciuti digitalmente all'interno dell'UE in modo conveniente. Tutti i cittadini europei dovrebbero avere a disposizione un'identificazione elettronica facile da usare, ampiamente accettata e sicura, conforme agli standard europei (e-ID), che permetta loro di accedere in modo sicuro a servizi pubblici, privati e transfrontalieri. Poiché un'ampia accettazione del governo digitale dipende dalla fiducia, dobbiamo garantire che cittadini e imprese possano fare affidamento su applicazioni e servizi governativi digitali affidabili e verificabili, conformi a elevati standard di sicurezza e che rispondano alle esigenze degli utenti.»* Questo principio afferma che tutti dovrebbero poter navigare nel mondo digitale in modo sicuro, autenticarsi e essere riconosciuti digitalmente all'interno dell'UE in modo conveniente, con un'identificazione elettronica sicura, facile da usare e accettata ampiamente, conforme agli standard europei. La fiducia nel governo digitale, essenziale per la sua accettazione, dipende dalla capacità di garantire applicazioni e servizi governativi digitali affidabili e verificabili, conformi a elevati standard di sicurezza e che rispondano alle esigenze degli utenti.

---

zione che mirino a potenziare le competenze digitali di cittadini e imprese, delineando un panorama in cui l'alfabetizzazione digitale trascende il concetto di mero vantaggio per affermarsi come una necessità imprescindibile.

## 4. Empowerment digitale e il valore dell'alfabetizzazione nell'era tecnologica

Per affrontare il divario digitale in modo efficace è indispensabile che le politiche pubbliche non si concentrino solamente sul potenziamento delle infrastrutture tecnologiche fisiche, come le reti di connettività, e sui sistemi digitali, come le applicazioni e le piattaforme online per i servizi pubblici. A ben vedere, disporre di tutte queste risorse tecnologiche sarebbe inutile senza garantire che ogni singolo individuo, e quindi l'intera comunità, possieda le conoscenze necessarie per poterle sfruttare al meglio<sup>58</sup>, attraverso la manifesta del proprio pensiero e l'esercizio dei propri diritti civili e politici.<sup>59</sup> È fondamentale che le strategie di inclusione digitale includano un forte impegno nell'educare e formare i cittadini a utilizzare queste tecnologie in modo efficace, garantendo così che gli investimenti in infrastrutture digitali si traducano in reali benefici per tutti i membri della società.<sup>60</sup>

A tal proposito, occorre preliminarmente ricordare che l'Unione Europea ha adottato una visione comprensiva riguardo alle competenze digitali, riconoscendo l'importanza di una solida alfabetizzazione digitale del singolo individuo come fondamento su cui costruire una società più informata e partecipativa.<sup>61</sup> Questa concezione allargata

---

<sup>58</sup> L'art. 8 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 teneva ben presente la necessità di avviare e potenziare il processo di alfabetizzazione digitale, sostenendo che «*Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo.*»

<sup>59</sup> Sul tema, si v. P. TANZARELLA, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in AA.VV., *I diritti sociali: da riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. CAVASINO, G. SCALA e G. VERDE, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trapani, 8-9 giugno 2012; T.E. FROSINI, *Il Diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in AA.VV., *Il diritto di accesso ad Internet*, a cura di M. PIETRANGELO, Napoli, 2011, p. 31; M. BETZU, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2012, p. 77 ss.

<sup>60</sup> In tema di competenze digitali, nella letteratura internazionale emergono numerosi contributi, soprattutto con riferimento all'ambito formativo e pedagogico, tra cui: M. MARTONI, "Datificazione dei nativi digitali. Una prima ricognizione e alcune brevi note sull'educazione alla cittadinanza digitale", in *Federalismi.it*, n.1, 2020, pp. 119-136; E. M. ANDERMAN, G. M. SINATRA, D. L. GRAY., "The challenges of teaching and learning about science in the twenty-first century: Exploring the abilities and constraints of adolescent learners", in *Studies in Science Education*, n. 1, 2012, pp. 89-117; CEDEFOP, *Empowering adults through upskilling and reskilling pathways. Volume 1: adult population with potential for upskilling and reskilling*, Bruxelles, 2020, reference series, n. 112.

<sup>61</sup> In tal senso, si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 Ripensare*

---

di competenza digitale risulta di particolare importanza per navigare efficacemente in un'epoca in cui la tecnologia permea quasi tutti gli aspetti della vita quotidiana. Se non si riesce ad incorporare e adattare queste competenze nel proprio modo di pensare, la pervasività della tecnologia può rivelarsi invasiva e addirittura dannosa. Nel contesto comunitario, comunque, l'alfabetizzazione digitale non viene vista come un insieme isolato di abilità tecniche, ma come parte di un concetto più ampio di competenza digitale che abbraccia diversi aspetti cruciali. Tale approccio multidimensionale alla competenza digitale riflette l'importanza di sviluppare un ventaglio di capacità che permettano agli individui di operare efficacemente e sicuramente nel contesto digitale odierno, sottolineando la necessità di una preparazione che vada oltre la mera familiarità con l'hardware e il software.<sup>62</sup>

L'ampio set di abilità permetterebbe pertanto agli individui di adattarsi alle continue evoluzioni del mercato del lavoro e di partecipare pienamente alla vita civica, promuovendo un utilizzo informato e consapevole delle tecnologie digitali. Il riconoscimento e la promozione di queste competenze da parte dell'UE non solo mirano a ridurre il divario digitale, ma anche a potenziare i cittadini europei affinché possano contribuire e trarre vantaggio dall'economia digitale globale.<sup>63</sup>

In questo contesto, l'Unione Europea ha riconosciuto l'importanza dell'educazione digitale come fondamento per una società pienamente funzionante nell'era digitale. Attraverso una Comunicazione, la Commissione Europea aveva già tempo addietro

---

*l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, Bruxelles, 20 settembre 2020, COM(2020) 624 final [https://education.ec.europa.eu/it/focus-topics/digital-education/action-plan#:~:text=Il%20piano%20d'azione%20per%20l'istruzione%20digitale%20\(2021,e%20formazione%20degli%20Stati%20membri](https://education.ec.europa.eu/it/focus-topics/digital-education/action-plan#:~:text=Il%20piano%20d'azione%20per%20l'istruzione%20digitale%20(2021,e%20formazione%20degli%20Stati%20membri).

<sup>62</sup> In tal senso, il Consiglio ha infatti evidenziato in una Raccomandazione che *«La competenza digitale presuppone l'interesse per le tecnologie digitali e il loro utilizzo con dimestichezza e spirito critico e responsabile per apprendere, lavorare e partecipare alla società. Essa comprende l'alfabetizzazione informatica e digitale, la comunicazione e la collaborazione, l'alfabetizzazione mediatica, la creazione di contenuti digitali (inclusa la programmazione), la sicurezza (compreso l'essere a proprio agio nel mondo digitale e possedere competenze relative alla cybersicurezza), le questioni legate alla proprietà intellettuale, la risoluzione di problemi e il pensiero critico.»* Così CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (Testo rilevante ai fini del SEE)* (2018/C 189/01), p. 9, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)). La definizione appena esposta sottolinea la necessità per gli individui non solo di familiarizzare con le basi dell'utilizzo delle tecnologie, ma anche di sviluppare un approccio critico e responsabile verso l'uso di queste. Le competenze descritte, spaziando dall'alfabetizzazione informatica e digitale fino alla sicurezza online, evidenziano l'importanza di essere in grado di proteggere la propria identità e i propri dati in un mondo sempre più connesso; così come il riferimento alla creazione di contenuti digitali e alla programmazione mostra il passaggio da un ruolo di consumatori passivi a quello di creatori attivi nel panorama digitale.

<sup>63</sup> Sull'argomento, appare utile riportare una nota informativa del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale), nella quale si sostiene che *«La discrepanza tra domanda e offerta di competenze ha molte cause. Informazioni incomplete nel mercato del lavoro, differenze tra persone e costi delle transazioni possono rendere le persone inadeguate rispetto alla loro occupazione. Al problema contribuiscono, inoltre, un livello insufficiente di investimenti nella formazione e sistemi di istruzione e formazione che non rispondono in maniera adeguata alle esigenze del mercato.»* (Si v. CEDEFOP, *Hai quello che serve? Lo skill mismatch in Europa*, giugno 2010, p. 3, [https://www.cedefop.europa.eu/files/9023\\_it.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/9023_it.pdf)).

---

indicato che «*occorre aumentare sul piano qualitativo e quantitativo le competenze in materia di TIC<sup>64</sup> e di commercio elettronico (e-business)*»<sup>65</sup>, evidenziando l'esigenza di una base solida di competenze digitali che permettano ai cittadini di interagire efficacemente con le nuove tecnologie e le piattaforme di e-business.

Non bisogna oltretutto dimenticare che l'accessibilità digitale assume una rilevanza critica per le persone con disabilità, che spesso incontrano notevoli difficoltà negli spostamenti fisici, nelle lunghe attese presso gli uffici o nella gestione autonoma di procedure amministrative complesse. La disponibilità di servizi digitali accessibili e ben strutturati può significativamente ridurre questi ostacoli, permettendo a tutti gli individui, indipendentemente dalle loro capacità fisiche, di accedere ai servizi necessari con maggiore facilità e indipendenza. Questa evoluzione rappresenta quindi non solo un passo avanti tecnologico, ma anche un miglioramento significativo in termini di inclusione sociale e parità di accesso alle opportunità offerte dalla società digitale.

Integrando l'educazione digitale in modi innovativi e accessibili, si possono così abbattere le barriere tradizionali all'apprendimento e offrire opportunità di crescita continua a persone di tutte le età e background. L'ampliamento dell'alfabetizzazione digitale non solo favorisce la sua diffusione tra la popolazione generale, ma svolge anche un ruolo vitale nel preparare la forza lavoro alle esigenze di un mercato moderno, sempre più caratterizzato dalla digitalizzazione delle attività commerciali e professionali.<sup>66</sup>

Se nel 2010 l'Unione Europea avanzava suggerimenti che evidenziavano l'importanza vitale di espandere e potenziare le competenze digitali tramite approcci innovativi, multilaterali e inclusivi, a distanza di più di un decennio possiamo constatare come tali sforzi abbiano iniziato a produrre effetti tangibili a livello locale. Un esempio specifico di questo progresso può essere osservato in Sicilia, dove uno studio condotto da FORMIT ha rivelato significativi avanzamenti in termini di sviluppo delle competenze digitali nei territori della regione Sicilia.

---

<sup>64</sup> Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione.

<sup>65</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un'agenda digitale europea*, COM (2010)245 definitivo, Bruxelles, 19 maggio 2010, p. 29, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=en>. Ciò nondimeno, per realizzare un cambiamento sostanziale, non è sufficiente integrare queste competenze nei curricula tradizionali; è necessario un approccio più innovativo e inclusivo. La Commissione Europea ha quindi proposto, nella stessa comunicazione, di «*mettere in atto partenariati multilaterali, rafforzare l'apprendimento e riconoscere le competenze digitali nei sistemi ufficiali di istruzione e formazione ma anche svolgere azioni di sensibilizzazione e prevedere sistemi di certificazione e di formazione nel settore delle TIC aperti ed efficaci al di fuori dei sistemi tradizionali di insegnamento, utilizzando in particolare strumenti online e contenuti digitali per la riqualificazione e la formazione professionale continua.*» Suddetta strategia mira a creare un ambiente educativo che valorizzi e certifichi le competenze digitali attraverso piattaforme accessibili a tutti, promuovendo l'uso di risorse online che possono essere aggiornate costantemente per riflettere le rapide evoluzioni del settore tecnologico.

<sup>66</sup> Si v. M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2019, n. 2, pp. 468-491.

---

Secondo lo studio, tra i punti di forza dell'isola si evidenzia un alto grado di alfabetizzazione digitale, soprattutto nelle fasce giovanili e la presenza di «*molte imprese science-based che investono sullo sviluppo tecnologico.*»<sup>67</sup> Tale analisi della situazione siciliana dimostra come l'implementazione di politiche mirate all'alfabetizzazione digitale e al potenziamento delle infrastrutture tecnologiche, iniziata oltre dieci anni fa, continui a essere una priorità e una sfida, ma anche un'opportunità significativa per garantire un accesso equo e universale alle risorse digitali, in linea con gli obiettivi di coesione e inclusione sociale promossi dall'UE.

Ad ogni modo, è opportuno ricordare che una quota significativa della popolazione europea rimane ai margini del mondo digitale, principalmente a causa di una preparazione insufficiente in termini di competenze digitali. Questa lacuna rappresenta una forma di disuguaglianza che estende le sue radici ben oltre la semplice questione dell'accesso alle nuove tecnologie, influenzando negativamente l'inclusione sociale e limitando le opportunità di realizzazione personale degli individui coinvolti. Affrontare il divario digitale richiede allora un approccio interdisciplinare che sappia combinare investimenti in tecnologia con un serio impegno nell'educazione digitale di tutti i cittadini.<sup>68</sup> Attraverso l'alfabetizzazione digitale, le persone acquisiscono non solo le abilità necessarie per operare nel contesto digitale, ma anche la consapevolezza critica necessaria per navigare sicuri nell'ecosistema online, proteggere i propri dati personali e sfruttare pienamente le potenzialità offerte dalla digitalizzazione. Solo con una strategia comprensiva che integri sviluppo tecnologico e formazione digitale si può sperare di superare le barriere esistenti e garantire a tutti pari opportunità nella società dell'informazione.

Agli istituti di formazione va altresì il compito di equipaggiare studenti di ogni età con le competenze necessarie per navigare in sicurezza nel cyberspazio<sup>69</sup>, protegge-

---

<sup>67</sup> S. FONTANA, F. BISOGNI, T. LEVI, G. MORGIA, *Il futuro della coesione digitale in Sicilia*, Fondazione FORMIT, 2024, p. 35. Queste imprese non solo favoriscono l'innovazione ma aderiscono attivamente alle iniziative regionali di sostegno all'innovazione tecnologica. Nonostante questi notevoli progressi, però, persistono delle criticità. Tra i punti di debolezza, lo studio evidenzia una «*scarsa diffusione della banda larga nelle aree interne meno densamente popolate e un'utilizzazione non ottimale delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) da parte delle imprese regionali*», oltre alla scarsa presenza di personale tecnologicamente qualificato all'interno delle Pubbliche Amministrazioni. Ciononostante, emergono anche numerose opportunità legate alle strategie nazionali attualmente in atto, come quelle promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dai vari progetti del Programma Operativo Nazionale (PON) su tutto il territorio nazionale. Queste strategie includono misure per «*la riduzione dei costi dell'installazione della banda ultralarga sia per le imprese sia per i cittadini*», dimostrando una operosità continua nel voler affrontare e superare gli ostacoli esistenti e nel potenziare ulteriormente le capacità digitali della regione.

<sup>68</sup> In tal senso, si fa sempre più preponderante il concetto di «*Stato digitale*», caratterizzato da «*continuità e discontinuità, adattamento di istituti, nozioni e tecniche tradizionali e introduzione di nuovi istituti e nuovi principi*». Così L. TORCHIA, *Lo Stato Digitale e il diritto amministrativo*, in AA.VV., *Liber amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, 2022, p. 492.

<sup>69</sup> Sull'argomento, si v., *ex multis*, P.L. MONTESSORO, *Cybersecurity: conoscenza e consapevolezza come prerequisiti per l'amministrazione digitale*, in *Ist. del fed.*, n. 3, 2019, pp. 784-785; R.H. WEBER, E. STUDER, *Cybersecurity and the Internet of Things: Legal Aspect*, in *Computer Law & Security Review*, n. 36, 2016, p. 726 ss.; L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity*,

---

re i propri dati personali<sup>70</sup> e comprendere e sfruttare le potenzialità dei media digitali<sup>71</sup>. Inoltre, programmi di formazione continua e riconversione professionale sarebbero essenziali per assicurare che la forza lavoro attuale possa adattarsi alle mutevoli richieste del mercato del lavoro, dominato da tecnologie sempre più avanzate.

Lo scenario che si prospetta sotto ognuno degli aspetti analizzati, allora, evidenzia come sia fondamentale non solo promuovere attivamente il miglioramento delle competenze digitali tra la cittadinanza, ma anche assicurare che la digitalizzazione dei servizi pubblici proceda di pari passo con la creazione di infrastrutture e soluzioni che siano universalmente accessibili e utilizzabili. Solo attraverso un approccio olistico e inclusivo sarà possibile superare le barriere esistenti, garantendo che la digitalizzazione rappresenti un'opportunità di crescita e inclusione per tutti i membri della società, e non una fonte ulteriore di disuguaglianza.

## **5. Destinazioni future: cartografare le prossime frontiere digital: tracciare scenari per ridurre il divario digitale**

A ben vedere, diventa sempre più chiaro che colmare il divario digitale (digital divide) richieda un'alacrità non episodica ma strutturata, sostenuta da una visione strategica comprensiva e da azioni mirate che riconoscano alla connettività «un'importanza strategica per la crescita e l'innovazione in tutti i settori economici dell'Unione e ai fini della coesione sociale e territoriale.»<sup>72</sup> Ciò implica l'adozione di misure incisive e ben coordinate, come investimenti focalizzati nello sviluppo e nel potenziamento delle infrastrutture digitali, la realizzazione di programmi educativi volti a promuovere, ancora una volta, una diffusa alfabetizzazione digitale a tutti i livelli della società, e l'adozione di principi di progettazione inclusiva nell'elaborazione dei servizi pubblici digitali.

Risulta così evidente che, per riuscire a raggiungere un progresso tangibile e sostenibile, è necessario instaurare ancora una volta una collaborazione trasversale che

---

*cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, in *BioLaw Journal*, n. 1, 2022, p. 146.

<sup>70</sup> Sul tema si v., tra gli altri, F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali, vol. II, Il Regolamento europeo 2016/679*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 9 ss.; V. P. PASSAGLIA, *Privacy e nuove tecnologie, un rapporto difficile. Il caso emblematico dei social media, tra regole generali e ricerca di una specificità*, in *Consultaonline*, 28 settembre 2016; F. FAINI, *Il volto dell'amministrazione digitale nel quadro della rinnovata fisionomia dei diritti in rete*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2019, fasc. 4-5, pp. 1099-1120.

<sup>71</sup> Si v. *ex multis*, A. MICONI, *Reti. Origini e struttura della network society*, Roma-Bari, Laterza, 2011; M. CUNIBERTI (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, 2008.

<sup>72</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga*, 2023/C 36/01 § 1.

---

coinvolga attori provenienti dal settore pubblico e dal mondo delle imprese e che sia in grado di focalizzarsi sugli aspetti dell'individuo<sup>73</sup>. La sinergia tra queste diverse realtà è decisiva per forgiare un ecosistema digitale che sia non solo all'avanguardia sotto il profilo tecnologico ma che sia anche caratterizzato da equità e universalità di accesso. Questo approccio multidimensionale e collaborativo appare l'unica via percorribile per superare le disparità esistenti e per garantire che i benefici della digitalizzazione siano equamente distribuiti tra tutti i cittadini.

L'analisi condotta nell'*eGovernment Benchmark 2023* celebra gli sforzi compiuti dagli Stati membri nell'adottare e migliorare i loro servizi digitali, riconoscendo il lavoro significativo già realizzato nel rendere questi servizi più accessibili e centrati sull'utente: «*Governments often put users at the heart of their digital services. Most online portals have ample help functionalities guiding users who experience challenges. Moreover, the mobile friendliness of websites keeps improving. Still, the user journey could become even more seamless.*»<sup>74</sup>

Tale riconoscimento funge da stimolo per i governi a continuare a spingere in questa direzione, incoraggiandoli a non vedere i risultati ottenuti come un traguardo finale, ma piuttosto come una tappa importante in un processo continuo di miglioramento. La trasformazione digitale è una strada in evoluzione, dove l'obiettivo è di rendere i servizi sempre più integrati, intuitivi e completamente accessibili a tutti i cittadini. Il fatto che il percorso dell'utente possa ancora diventare più fluido sottolinea che i risultati raggiunti sinora non possono l'esigenza di continuare a investire in tecnologie, formazione e infrastrutture che facilitino un'interazione senza ostacoli tra il cittadino e lo Stato.

La trasformazione digitale, pur essendo una priorità delineata nelle politiche dell'Unione Europea, si scontra spesso con una realtà di attuazione disomogenea tra gli Stati membri. Mentre l'UE stabilisce quadri normativi avanzati come il Digital Markets Act, volti a uniformare e migliorare l'accesso digitale e la competitività, molti governi nazionali tendono a rimanere in una posizione di attesa, mobilizzandosi solamente in risposta a direttive specifiche provenienti dal livello comunitario. Questa postura può essere attribuita a diversi fattori giuridici e amministrativi.

Spesso la sovranità nazionale e le prerogative politiche possono talvolta rallentare

---

<sup>73</sup> Parte della dottrina, sul punto, sostiene infatti che «*la tecnologia stia innovando profondamente non solo i mercati ma anche abitudini e preferenze dei consumatori*» e che «*il nuovo approccio regolatorio [...] ha spostato il baricentro dal lato dell'offerta a quello della domanda proprio in quanto ha riconosciuto al consumatore un ruolo centrale e dinamico.*» Così L. AMMANNATI, *Il paradigma del consumatore nell'era digitale: consumatore digitale o digitalizzazione del consumatore?*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2019, I, p. 19.

<sup>74</sup> CAPGEMINI, SOGETI, IDC E POLITECNICO DI MILANO, *eGovernment Benchmark 2023 Insight Report Connecting Digital Governments for the European Commission Directorate General for Communications Networks, Content and Technology*, Settembre 2023, p. 36. Si offre la seguente traduzione: «*I Governi spesso pongono gli utenti al centro dei loro servizi digitali. La maggior parte dei portali online offre ampie funzionalità di aiuto per guidare gli utenti che incontrano difficoltà. Inoltre, la facilità d'uso dei siti web su dispositivi mobili continua a migliorare. Tuttavia, il percorso dell'utente potrebbe diventare ancora più scorrevole.*» <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023>.

---

l'adozione di iniziative digitali innovative, a meno che non siano chiaramente sostenute o imposte da regolamenti dell'UE. La dipendenza da queste direttive comunitarie per iniziative significative nel campo digitale riflette una certa cautela o riluttanza da parte degli Stati membri a impegnarsi in riforme che potrebbero essere percepite come politicamente rischiose o finanziariamente onerose senza il chiaro sostegno e la legittimazione da parte delle istituzioni europee.

La conseguenza di questa dinamica è che molti miglioramenti nel settore digitale possono essere irregolari e disomogenei, influenzando l'equità e l'efficacia della digitalizzazione attraverso l'Europa. Questo scenario sottolinea la necessità di un'analisi continua e di un monitoraggio da parte delle istituzioni europee per garantire che i progressi verso gli obiettivi di digitalizzazione non solo rispettino le normative, ma promuovano anche un progresso uniforme e inclusivo.

Per affrontare questa problematica, potrebbe essere utile per l'UE considerare incentivi o meccanismi di supporto che incoraggino gli Stati membri a prendere iniziative proattive oltre alla mera conformità. Ciò potrebbe includere finanziamenti specifici per progetti innovativi o premi per gli Stati che dimostrano eccellenza e leadership nella digitalizzazione, spingendo così verso un approccio più dinamico e meno dipendente dalle direttive.

Nello stesso studio presentato nell'*eGovernment Benchmark 2023*, viene comunque sottolineata l'importanza di affiancare tale azione governativa garantendo la libertà di scelta online e promuovendo la partecipazione nello spazio pubblico digitale.<sup>75</sup> Tali indicazioni puntano a rafforzare la capacità dei cittadini di scegliere liberamente come accedere ai servizi, riconoscendo che il digitale, sebbene prezioso, non è sempre l'opzione preferita o possibile per tutti. Per di più, l'incoraggiamento alla partecipazione attiva nello spazio pubblico digitale mira a creare un ambiente inclusivo dove i cittadini possono essere coinvolti attivamente nei processi decisionali, migliorando così la trasparenza e l'efficacia dell'azione governativa. Questi obiettivi potrebbero rafforzare efficacemente il legame tra cittadini e istituzioni, promuovendo un dialogo aperto e una democrazia più partecipativa<sup>76</sup>.

Per ottenere ciò, è cruciale che i governi riconoscano e affrontino queste disparità continuando ad adottare azioni mirate che includano, ad esempio, miglioramenti nell'accessibilità per le persone con disabilità e un maggiore investimento in tecno-

---

<sup>75</sup> *Ivi*, p. 37.

<sup>76</sup> La dottrina, in tal senso, rileva infatti che «a fronte di una tendenziale recente disaffezione nei confronti della democrazia rappresentativa si registra un notevole tasso di crescente partecipazione politica "alternativa" e di c.d. "cittadinanza attiva" (per altre vie) favorita, fra l'altro, dal progressivo uso dello strumento digitale in ambito politico secondo la declinazione tanto dell'e-democracy tanto dell'e-government.» Così L. FABIANO, *Crisi dello Stato democratico rappresentativo, partecipazione politica elettronica e consapevolezza della società civile*, in *Federalismi*, 28/2023, p. 35. Si ritiene opportuno citare, sul tema, la quadripartizione suggerita da P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3, 2003, pp. 465 ss. in cui vengono presentati possibili significati da ricavare dall'espressione "democrazia elettronica", quali *elettronica democratica*, *democrazia nell'elettronica*, *elettronica nella democrazia* e *democrazia elettronica in senso stretto*.

---

logie e formazione specialmente nelle aree rurali<sup>77</sup>. Solo così si può sperare di realizzare una società digitale veramente inclusiva, in cui ogni cittadino ha la possibilità di beneficiare delle opportunità offerte dalla digitalizzazione, indipendentemente dalle proprie capacità fisiche o dalla posizione geografica.

In tal senso, numerose sono infatti le proposte che stanno avanzando in questi mesi sul fronte europeo, come nel caso dell'*Identità Digitale Europea (eID)*<sup>78</sup> e del *Gigabit Infrastructure Act*<sup>79</sup>, baluardi avanguardisti di un'Europa sempre più al passo con i tempi. Così facendo, allora, l'obiettivo della coesione digitale rappresenta un impegno chiave per l'Unione Europea nel suo insieme, ma anche una necessità imperativa se si vuole assicurare un futuro in cui la tecnologia rappresenti un fattore di unione e di progresso piuttosto che di divisione e di esclusione.

Tra questi, l'Intelligenza Artificiale<sup>80</sup> emerge come una delle principali rotte su cui si baserà il nostro percorso verso l'innovazione e il progresso, anche se è fondamen-

---

<sup>77</sup> In tal senso, si v. P. DAMIANI, *A Star(link) is born: What consequences for the right to Broadband Internet Access in Rural Area of the UE?*, in *Federalismi*, 28/2021, p. 28 ss.

<sup>78</sup> Si v. M. NEGREIRO, M. NIESTADT, *Updating the European digital identity framework*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Gennaio 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698772/EPRS\\_BRI\(2021\)698772\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698772/EPRS_BRI(2021)698772_EN.pdf). Sul punto, si fa presente che il Regolamento del 2014 sull'identificazione elettronica e i servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (Regolamento eIDAS o eIDAS) è stata la prima legislazione sull'identità digitale a spianare la strada per l'identificazione elettronica transfrontaliera, l'autenticazione e la certificazione dei siti web in tutta l'UE. Sebbene l'applicazione di eIDAS abbia avuto un riscontro misto, la pandemia ha alimentato la domanda di soluzioni eIDAS capaci di garantire un accesso più ampio ai servizi pubblici e privati. Il 3 giugno 2021, la Commissione Europea ha presentato una proposta per aggiornare il quadro dell'identità digitale europea. Questo permetterebbe ai cittadini di tutta l'UE di identificarsi e autenticarsi online (attraverso il portafoglio di identità digitale europea), condividere documenti digitali o dimostrare specifici attributi identificativi come l'età. In parallelo, la Commissione ha adottato una Raccomandazione per progettare una serie di strumenti a supporto del quadro normativo, al fine di evitare frammentazioni e barriere dovute a standard divergenti. Dopo che il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'UE hanno approvato le loro posizioni negoziali sulla proposta rispettivamente a marzo 2023 e dicembre 2022, hanno raggiunto un accordo provvisorio l'8 novembre 2023 sulla creazione di un quadro di identità digitale paneuropeo.

<sup>79</sup> S. DE LUCA, *Gigabit Infrastructure Act*, European Parliamentary Research Service (EPRS), giugno 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749783/EPRS\\_BRI\(2023\)749783\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749783/EPRS_BRI(2023)749783_EN.pdf). A tal proposito, l'obiettivo di connettività del decennio digitale dell'UE mira a garantire che una rete fissa gigabit (1 Gbps) copra tutte le famiglie dell'UE e che ci sia copertura 5G per tutte le aree popolate entro il 2030. Un'infrastruttura digitale di alta qualità basata su reti di capacità molto elevata costituirebbe il pilastro di quasi tutti i settori di un'economia moderna e innovativa. Il successo a lungo termine di un'economia digitale basata su Internet delle cose, tecnologie machine-to-machine, cloud computing e big data dipenderà fondamentalmente dall'accesso a un'infrastruttura di telecomunicazioni di altissima qualità. Il «*Gigabit Infrastructure Act*», introducendo un regolamento che rivedrebbe e sostituirebbe la Direttiva esistente sulla Riduzione dei Costi del Banda Larga, mira a facilitare e stimolare la fornitura di reti di capacità molto elevata promuovendo l'uso congiunto dell'infrastruttura fisica esistente e abilitando un dispiegamento più efficiente delle nuove infrastrutture fisiche. Così facendo, queste reti potranno essere implementate più rapidamente e a minor costo.

<sup>80</sup> Secondo la definizione fornita dalla Commissione Europea, con il termine «*Intelligenza Artificiale*» si indicano i «*sistemi che mostrano un comportamento intelligente analizzando il proprio ambiente e compiendo azioni, con un certo grado di autonomia, per raggiungere specifici obiettivi.*» In tal senso, cfr. *Piano coordinato sull'intelligenza artificiale COM (2018) 795 final*, consultabile tramite <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0795>

---

tale riconoscere che l'IA non è soltanto una promessa per il futuro, ma una realtà palpabile che già permea il tessuto stesso della nostra società contemporanea.<sup>81</sup>

Si manifesta nei motori di ricerca che ci guidano attraverso l'oceano di informazioni che pervade internet, nei suggerimenti personalizzati che riceviamo dai nostri dispositivi e persino nei settori industriali, dove l'IA contribuisce all'automazione dei processi produttivi, all'ottimizzazione della catena di approvvigionamento e alla previsione della domanda. La presenza di sistemi intelligenti, inoltre, si fa sempre più presente in altri settori cruciali, come l'assistenza sanitaria e la mobilità urbana, dove supporta la diagnosi, personalizza i piani di trattamento e migliora l'efficienza del trasporto pubblico<sup>82</sup>.

Di fronte a tale impatto pervasivo sorgono anche domande cruciali riguardo agli aspetti etici, legali e socio-economici legati all'uso dell'Intelligenza Artificiale, per le quali occorre affrontare tematiche fondamentali quali la trasparenza algoritmica, l'equità nell'accesso alle tecnologie avanzate e la responsabilità nell'assicurare che l'IA sia orientata al bene comune.

La potenza degli algoritmi e delle tecnologie di intelligenza artificiale (IA) avrà indubbiamente un'influenza significativa sullo sviluppo socio-economico futuro, con la capacità di orientare tale sviluppo in due direzioni opposte: alleviare o acuire il divario digitale. Da un lato, l'implementazione efficace dell'IA può democratizzare l'accesso alle risorse educative, sanitarie e finanziarie, riducendo le disuguaglianze e favorendo l'inclusione sociale. Ad esempio, piattaforme di apprendimento basate sull'IA possono fornire istruzione personalizzata a studenti in aree remote, colmando così le lacune educative. Dall'altro lato, se l'accesso alle tecnologie di IA e alle competenze necessarie per utilizzarle rimane limitato a una parte ristretta della popolazione, il divario digitale potrebbe accentuarsi, creando una società sempre più polarizzata<sup>83</sup>.

Non meno fondamentale si rivela la comprensibilità dei processi decisionali degli algoritmi. Governare l'IA implica non solo delineare normative e linee guida etiche,

---

<sup>81</sup> Sul punto, si v. S. ACETO DI CAPRIGLIA, *Intelligenza artificiale: una sfida globale tra rischi, prospettive e responsabilità. Le soluzioni assunte dai governi unionale, statunitense e sinico. Uno studio comparato*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024.

<sup>82</sup> Su quest'ultimo argomento, si v. G. PIZZANELLI, *La politica dei trasporti tra coesione sociale e sostenibilità ambientale. Il caso delle reti transeuropee di trasporto TEN-T*, in C. BUZZACCHI (a cura), *L'Europa a rete. Il modello delle reti tra concorrenza e coesione sociale*, Milano, 2011, p. 131 ss.; L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi*, 4/2018, p. 2 ss.; G.G. CARBONI, *La mobilità nel diritto dell'Unione Europea*, in *DPCE*, 2016, p. 18 ss.

<sup>83</sup> Si veda: B.A. JOCHAI, *Don't Let AI Become the Newest Digital Divide*, Council on Foreign Relations, 18 gennaio 2024, [www.cfr.org/blog/dont-let-ai-become-newest-digital-divide](https://www.cfr.org/blog/dont-let-ai-become-newest-digital-divide). In questo articolo si evidenzia il concetto chiave del "divario digitale" avvertendo come l'adozione diffusa dell'Intelligenza Artificiale (IA) rischia di acuire ulteriormente le disuguaglianze esistenti, se non si adottano misure urgenti per garantire un accesso equo alle tecnologie digitali e all'IA per tutte le popolazioni del mondo. L'autore sottolinea che "senza urgenti azioni per colmare il divario digitale e promuovere un accesso equo alle tecnologie di Intelligenza Artificiale, miliardi di persone in tutto il mondo saranno escluse dai benefici di questa rivoluzione tecnologica pur subendone tutte le controindicazioni".

---

ma anche garantire l'integrazione di tecnologie di *explainability*<sup>84</sup> nei sistemi di IA, al fine di renderli più trasparenti e interpretabili. In questo modo, sarà possibile comprendere le motivazioni alla base delle decisioni prese dall'IA, migliorando la "responsabilità" di tali sistemi. L'evitare il fenomeno delle *black box*<sup>85</sup>, in particolare, dove le decisioni vengono prese da algoritmi opachi e incomprensibili, è cruciale per assicurare che queste tecnologie rimangano gestibili e affidabili. La trasparenza nelle operazioni dell'IA non solo incrementa la fiducia degli utenti, ma permette anche agli sviluppatori e ai regolatori di monitorare e migliorare continuamente questi sistemi, assicurando che operino in modo equo e responsabile.

In risposta alle succitate sfide di ordine etico e legale, in particolare quelle legate alla sicurezza nell'implementazione delle tecnologie intelligenti, l'Unione Europea ha emanato il 13 marzo 2024 l'*AI Act*, un quadro normativo che mira a disciplinare l'uso dell'Intelligenza Artificiale nella vita quotidiana e lavorativa. Questo atto introduce una serie di regole e linee guida che regolamentano lo sviluppo e l'implementazione delle tecnologie di Intelligenza Artificiale, con l'obiettivo di evitare abusi e salvaguardare i diritti fondamentali dei cittadini.<sup>86</sup>

Pertanto, il futuro dell'IA non può essere considerato solamente come una prospettiva distante; è una realtà con cui dobbiamo confrontarci oggi. È imperativo osservare queste opportunità con una visione lungimirante, adottando politiche e regolamenti sempre più attuali che promuovano uno sviluppo etico e sostenibile dell'Intelligenza Artificiale, affinché possa davvero contribuire al benessere e al progresso di tutta l'umanità.<sup>87</sup>

Affrontare con determinazione il divario digitale, scongiurando al contempo un ulteriore disallineamento tra realtà che dispongano di migliori tecnologie AI rispetto ad

---

<sup>84</sup> Si veda a proposito: C. CUTULI, *Intelligenza Artificiale e Pubblica Amministrazione. Guida alle applicazioni dell'AI per il settore pubblico*. Istituto Siciliano Studi, Ricerche e Formazione, Catania, 2024, Pagg. 91-93.

<sup>85</sup> Ibidem

<sup>86</sup> In particolare, l'*AI Act* prevede la classificazione delle applicazioni di IA in base al loro livello di rischio, dal minimo all'alto, e stabilisce requisiti specifici per ciascuna categoria, come la trasparenza, l'affidabilità e la sicurezza dei sistemi di IA. Ciò garantisce che i prodotti e i servizi basati sui sistemi intelligenti siano sviluppati e utilizzati in modo responsabile, prevenendo abusi e tutelando gli interessi della società nel suo complesso. Il Regolamento incoraggia l'innovazione sostenibile, stabilendo un quadro che equilibra la necessità di progresso tecnologico con quella di proteggere gli individui e la società. Tale approccio inclusivo mira a plasmare un ecosistema di IA che favorisca l'avanzamento economico e sociale, garantendo allo stesso tempo la sicurezza e il benessere dei cittadini dell'UE. Per approfondimenti dottrinali, si v. G. MARCHIANÒ, *Proposta di regolamento della Commissione europea del 21 aprile 2021 sull'intelligenza artificiale con particolare riferimento alle IA ad alto rischio*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2021; C. CASONATO, B. MARCHETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale*, in *Biolaw Journal*, n. 3, 2021, p. 415 ss.; A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration Law*, n. 1-2, 2020, p. 65 ss.

<sup>87</sup> Cfr. *ex multis* E. STRADELLA, *La regolazione della Robotica e dell'Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione*, *Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2019, p. 4; J. D'ASPROMONT, *Cyber Operations and International Law: An Interventionist Legal Thought*, in *Journal of Conflict & Security Law*, n. 3, 2016, p. 575 ss.; C. WHYTE, B.M. MAZANEC, *Understanding Cyber Warfare: Politics, Policy and Strategy*, Routledge, Londra, 2019.

---

altre che ne siano meno dotate o addirittura sprovviste, è pertanto condizione *sine qua non* per materializzare una visione di coesione che sia completa e realmente inclusiva. Solo agendo con uno spirito di collaborazione aperta e inclusiva, attuando politiche che tengano conto delle esigenze di tutti i cittadini e puntando su un'innovazione responsabile e accessibile, possiamo ambire a costruire una società digitale veramente aperta, resiliente e inclusiva.

Questo ideale condiviso, se rispettato e mantenuto, getta le basi per un futuro in cui la tecnologia agisce come un catalizzatore di opportunità, promuovendo l'equità e la partecipazione attiva di tutti i membri della comunità nella vita digitale. Attraverso l'attuazione di questi principi, l'Unione Europea si impegna a promuovere uno sviluppo sostenibile e inclusivo, che non solo possa rispondere alle sfide immediate, ma che riesca a proiettarsi con fiducia verso il futuro, con l'obiettivo di lasciare un'eredità duratura di benessere, giustizia e opportunità per le generazioni future.

# METAVERSO: SFIDE E OPPORTUNITÀ EMERGENTI

**Ida Giannetti, Concetta Metallo, Luigi Lepore,  
Marco Sorrentino e Federico Alvino**

**Abstract [IT]:** Il metaverso è considerato come un insieme di spazi digitali interconnessi accessibili attraverso una molteplicità di dispositivi e tecnologie, che consente agli utenti di interagire senza soluzione di continuità all'interno di ambienti reali e simulati utilizzando avatar. Come ogni innovazione, accanto all'entusiasmo di molti che considerano il metaverso la prossima grande rivoluzione digitale, destinato a campi di applicazione sempre maggiori, è da registrare lo scetticismo di altri che lo confinano al solo ambito dell'intrattenimento. L'obiettivo del presente studio è quello di esplorare gli scenari applicativi di questa tecnologia, con un particolare focus sulla relazione tra metaverso e diritto del lavoro, evidenziando le numerose questioni legali ed etiche che scaturiscono dalla sua adozione. L'analisi condotta ha posto in primo piano criticità legate ai temi della privacy, sicurezza, equità, usabilità e, soprattutto, alla necessità di regolamentazione. Problemi che ad oggi tendono a frenare la diffusione delle tecnologie del metaverso.

**Abstract [EN]:** The metaverse is considered as a set of interconnected digital spaces accessible through multiple devices and technologies, which allows users to interact indistinguishably within real and simulated environments using avatars. Like any innovation, alongside the enthusiasm of many who consider the metaverse the next great digital revolution, useful in a wide application field, there is the skepticism of others who confine it to entertainment only. The aim of this study is to explore the different scenarios applying this technology, with a particular focus on the relationship between the metaverse and labor law, highlighting the numerous legal and ethical issues that arise from its adoption. The analysis conducted has highlighted critical issues in matter of privacy, security, fairness, usability and, on top of all, the need for regulation. Problems that today tend to slow down the spread of metaverse technologies.

---

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Le origini del metaverso 3. Metaverso e diritto: la possibile lesione dell'io reale derivante dall'io virtuale 4. Metaverso e diritto del Lavoro. 5. Conclusioni.

**Parole chiave:** metaverso, lavoro digitale, avatar, spazio virtuale.

**Keywords:** metaverse, digital labour, avatar, virtual space.

## 1. Introduzione

Il concetto di metaverso, sino a qualche anno fa, era noto a pochi esperti del settore; tuttavia, da quando Mark Zuckerberg nel 2021 ha annunciato la nuova denominazione dell'azienda da lui fondata, oggi *Meta Platforms Inc.* (abbreviazione in *Meta*) già nota come *Facebook Inc.*<sup>1</sup>, è diventato un trending topic, oggetto di dibattiti e convegni, entrando così finanche nel linguaggio comune. Non esiste una definizione universale del termine metaverso, tuttavia, è possibile cercare una definizione che faccia comprendere di cosa stiamo parlando, ancorandola “all’insieme di spazi digitali interconnessi e accessibile attraverso una molteplicità di dispositivi e tecnologie diverse”<sup>2</sup>. Sebbene il termine, nell’immaginario comune, sembrerebbe evocare una tecnologia fantascientifica o legata al mondo dei giochi on line, molte aziende, tra cui i colossi di Microsoft, Google, Sony, Samsung, hanno deciso di investire nello sviluppo di tecnologie innovative per il metaverso. Tuttavia, accanto all’entusiasmo di molti è da registrare lo scetticismo di altri. Infatti, trattasi di un’innovazione che divide il campo tra chi continua a ritenere che, nonostante alcuni recenti rallentamenti, potrà rappresentare la prossima grande innovazione e chi invece crede che sia un fenomeno destinato a rimanere relegato nel campo dell’intrattenimento<sup>3</sup>. Mentre i professionisti hanno iniziato ad esaminare nuove idee

---

<sup>1</sup> Il metaverso è anche chiamato universo postulato, universo metafisico, spazio soprasensibile metaverso o spazio virtuale. L'Enciclopedia Treccani indica il metaverso come un “Termine con il quale si definisce una zona di convergenza di spazi virtuali interattivi, localizzata nel cyberspazio e accessibile dagli utenti attraverso un avatar con funzione di rappresentante dell'identità individuale...” (<https://www.treccani.it>). Ed ancora, lo EPRS (European Parliamentary Research Service) nel documento intitolato “*Metaverso Opportunities, risk and policy implications*” del giugno 2022 lo ha definito come “*an immersive and constant virtual 3D world where people interact by means of an avatar to carry out a wide range of activities. Such activities can range from leisure and gaming to professional and commercial interactions, financial transactions or even health interventions such as surgery*”.

<sup>2</sup> Cfr. Malaschini A., 2023, “Metaverso e diritto: su alcune questioni giuridiche della realtà virtuale”, in ricordo di Pandolfelli M., in Riv. di diritto pubblico, Giustamm, n. 2/2023.

<sup>3</sup> In tal senso ChuKwuani V.N., 2022, “Virtual reality and augmented reality: its impact in the field of accounting”, Journal of Management, Vol.4, No.2, pp.35-42; Malaschini A., 2023, “Metaverso e diritto: su alcune questioni giuridiche della realtà virtuale” in ricordo di Pandolfelli M., in Riv. di diritto pubblico, Giustamm, n. 2/2023.

---

nel metaverso, gli accademici e i ricercatori sono gravemente in ritardo. Come ogni innovazione, il metaverso si muove tra incertezze e limiti che ogni nuova tecnologia incontra, ma è destinato a campi di applicazione sempre maggiori.

L'obiettivo dello studio è analizzare la relazione tra metaverso e diritto del lavoro, sul quale, in letteratura, sono già stati sollevati dubbi, incertezze e criticità: il metaverso può rappresentare un luogo di lavoro, in cui si svolge la prestazione lavorativa?

In particolare, lo studio muove da un'analisi riguardante le tecnologie abilitanti del metaverso, per poi illustrare le principali questioni legali ed etiche che si sono già poste al riguardo, al fine di garantire valori come la libertà, la sicurezza e la privacy. Infine, un focus è *posto sulle* applicazioni del metaverso al diritto del lavoro.

## 2. Le origini del metaverso

Il termine *Metaverse* compare per la prima volta nel 1992, per opera dello scrittore statunitense Neal Stephenson, nel romanzo di fantascienza "*Cyberpunk Snow Crash*", per indicare il mondo virtuale in 3D in era ambientato il romanzo <sup>4</sup>. Il metaverso è immaginato dal suo autore come una sfera nera enorme di 65.536 Km di circonferenza, tagliata in due da una strada, equidistanti 256 Km l'una dall'altra.

La prima esperienza di metaverso si può collegare a "*Second Life*"<sup>5</sup>, uno spazio virtuale pensato per ospitare una seconda vita digitale, nel quale ciascuno poteva crearsi un altro sé (avatar) con identità sessuale e fisica diversa; poteva partecipare ad eventi, interagire con altri avatar, utilizzare una moneta (*Linden dollar*). *Second Life* offriva agli utenti un'esperienza sociale nuova, basata sulla capacità di immaginazione degli utenti, come affermava lo slogan di lancio della piattaforma: "*your word, your imagination!*" L'essenza del mondo virtuale sta nella possibilità di esercitare le facoltà associate all'immaginazione, qualcosa che spinge oltre i confini umani noti e definiti. L'esperienza del metaverso aiuta gli utenti a diventare creatori di contenuti: i contenuti sono generati e ampliati dall'interazione tra persone e persone, persone e cose, e persone e spazio, e ogni utente può partecipare alla creazione di contenuti, mentre li consuma e sperimenta. Anche se può sembrare paradossale, nel metaverso assume un ruolo centrale la fisicità, ovvero i gesti e i movimenti corporei, proprio come nelle interazioni face to face, ed è la sensazione di presenza fisica, anche tra persone distanti, che contraddistingue il metaverso. Difatti, questa presenza fisica, resa possibile attraverso il ruolo dell'avatar che rappresenteranno l'utente, è stata considerata come uno dei tre fattori peculiari del metaverso. Un'altra caratteristica è l'effimerità, vale a dire che nel metaverso, le conversazioni sono

---

<sup>4</sup> In greco meta = trascendente più universo.

<sup>5</sup> Trattasi di una piattaforma che ricostruiva un mondo virtuale (cd. MUVE, *multi-user virtual environment*), lanciato nel 2003 dalla società statunitense Linden Lab. In brevissimo tempo ha avuto miliardi di utenti, il suo successo è venuto meno con l'avvento dei social network e la possibilità di sperimentare interazioni sociali più immediate rispetto a Second Life.

---

effimere, non esistono registrazioni permanenti, proprio come in una interazione face to face nella realtà quotidiana, a differenza di quello che avviene per le ricerche su Internet, e-mail, sms, ecc. Infine, l'immersività fa riferimento all'elevato grado di realismo che contraddistingue il metaverso e che consente di interagire nello spazio virtuale simulando perfettamente il mondo reale. Il metaverso, quindi, rappresenta un'esperienza non più bidimensionale ma immersiva, che coinvolge tutti i sensi ed è, pertanto, più realistica e suggestiva di quanto si possa immaginare. Tuttavia, è impellente la definizione di regole standardizzate che, mutuando dal sintagma metaverso, vadano oltre i confini del territorio nazionale<sup>6</sup>.

La questione è se, con l'avvento del Metaverso, si possa individuare un'istituzione o più istituzioni differenti dagli Stati, cui riconoscere il potere di dettare regole. In tal senso è emblematico il caso che risale al 14 febbraio 2022 su Horizon, la piattaforma virtuale di Meta. Nina Jane Patel, ricercatrice inglese di una società specializzata nello sviluppo di un "nuovo mondo", ha denunciato che, appena il proprio avatar è approdato su Horizon, è stato aggredito verbalmente, palpeggiato e violentato da un gruppo dai altri avatar, fra l'incitamento di altri avatar "tutti con voce maschile", che hanno perfino scattato foto e girato video. Tutto ha avuto luogo nella realtà virtuale ma, non per questo, afferma la ricercatrice, meno traumatico. Dopo un momento di iniziale freddezza, il gestore della piattaforma ha imposto la regola del *Personal Boundary*, una sorta di distanziamento sociale che impone a tutti gli avatar la distanza di un metro. Attraverso lo strumento del *Personal Boundary*, il gestore ha imposto una regola limitativa della libertà personale<sup>7</sup>. La questione che ne è scaturita è collegata alla necessità di regolamentazione di questi spazi virtuali e, soprattutto, alla constatazione che in assenza di un attore preposto a svolgere tale compito, ad oggi, tale ruolo è delegato dalle aziende produttrici di queste piattaforme, ovvero i colossi *Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft*. che già detengono la quasi totalità del mercato tecnologico.

I campi di applicazione del metaverso sono molteplici: dall'economia al commercio, dal lavoro alla vita sociale e politica, e quello già sperimentato, del gioco ed intrattenimento, il tempo libero e l'istruzione, la salute etc. Pertanto, il metaverso è stato considerato una rivoluzione epocale<sup>8</sup>, che nasconde dentro di sé un potenziale capace di trasformare la vita odierna più di quanto abbia fatto Internet 30 anni or sono<sup>9</sup>. Quanto tempo ci vorrà per realizzare appieno le potenzialità del metaverso, dipenderà dalla capacità di risolvere le numerose questioni giuridiche ed etiche ad

---

<sup>6</sup> Il problema dello spazio cibernetico è appunto la "a-territorialità".

<sup>7</sup> Per approf. Continiello A., 2022, "Le nuove frontiere del diritto penale nel metaverso. Elucubrazioni metagiuridiche o problematica reale?" in *Giur. Pen.*, web, 2022.

<sup>8</sup> Ad oggi si stima che la Cina è il paese con le più alte notifiche del *Metaverse* sia su Google che su You Tube. L'attenzione e il tasso di interesse in vari campi in Cina hanno raggiunto livelli senza precedenti. In tal senso Bavetta F., 2023, "Metaverso e protezione dei dati personali", in *metaverso*, a cura di Cassano G. e Scorza G., 2023, Pacini Giuridica.

<sup>9</sup> Per approfondimenti Bolognini L., "Il futuro dei dati personali nel metaverso", in *diritto, Economia e Tecnologie della Privacy*, 2022.

---

esso collegate<sup>10</sup>.

### **3. Metaverso e diritto: la possibile lesione dell'io reale derivante dall'io virtuale**

Il metaverso, come si è visto, è considerato la prossima grande rivoluzione digitale, che porterà con sé molte problematiche che suscitano già l'interesse degli studiosi del diritto come, ad esempio, questioni relative alla sicurezza dei dati, frode sull'identità, diritti di proprietà intellettuale, etc. Un profilo di indagine particolarmente attenzionato riguarda l'estensione delle proprietà intellettuali nel metaverso, poiché il suo funzionamento implica una trasposizione di beni di consumo della vita reale in quella virtuale, si pensi che ad esempio al *Gucci Garden Experience*, in cui la vendita di una borsa virtuale è stata realizzata ad un prezzo di gran lunga superiore a quello della sua controparte reale. In questo contesto, acquistano rilievo i cosiddetti *Non Fungible Token* (NFT), basati sulla tecnologia blockchain.<sup>11</sup> Si tratta di gettoni digitali non fungibili, con cui si può commerciare qualsiasi bene prodotto digitalmente associando un certificato di proprietà e autenticità della fonte. In definitiva, chi è titolare dell'NFT ne è il vero e unico proprietario. L'autenticità di ogni NFT è verificata dal meccanismo del registro della Blockchain, con cui viene conservata la traccia del creatore originale. Nei primi 10 mesi del 2022, sono state presentate all'Ufficio americano brevetti e marchi commerciali (USPTO) più di 5800 richieste legate agli NFT e 4150 per il metaverso e le tecnologie connesse. Inoltre, importanti società del mondo della moda e non solo, hanno digitalizzato i loro prodotti e li hanno commercializzati nel metaverso. Tale situazione ha fatto emergere l'esistenza di una problematica che sta attirando l'attenzione di molti studiosi e operatori: l'assenza di una legislazione ad hoc sia a livello nazionale sia a livello sovranazionale<sup>12</sup>. La risposta di Thierry Breton nome della Commissione Europea il 1/6/2022 all'interrogazione parlamentare che sollecitava un intervento legislativo che regolamentasse il metaverso fu quella di *“non reputare urgente la questione sulla scorta della considerazione che il quadro normativo vigente si applica anche al metaverso”*<sup>13</sup>. In

---

<sup>10</sup> In tal senso Cheng S., 2023, “Metaverse: Concept, Content and Context”, Springer Editore.

<sup>11</sup> Per approfondimenti sui NFT cfr. Rubino De Ritis M., 2021, “L'espansione economica nel Metaverso: I Non Fungible Token”, in Giust. Civ. com, n. 11/2021.

<sup>12</sup> V. Rubino De Ritis M., “L'espansione economica nel Metaverso: I Non Fungible Token”, in Giust. Civ. com, n. 11/2021.

<sup>13</sup> Thierry Breton è commissario europeo per il mercato interno. La questione dibattuta aveva come focus particolare i rischi per i cittadini poiché le dinamiche del metaverso sembravano sfuggire dai controlli di legalità e tutela dei consumatori. Si cfr. in materia il Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo ai mercati equi e contenibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), PE/17/2022/REV/1 OJ L 265, 12.10.2022, 1-66 nonché il Regolamento (UE) 2022/2065 del

---

particolare, si sostiene che la legge sui mercati digitali e sui servizi digitali, in merito alla quale è stato raggiunto un accordo politico, forniscano il quadro adeguato e gli strumenti necessari per affrontare le questioni relative al metaverso.

Quali siano le ragioni sottese alla scelta del legislatore europeo non è ancora noto e sconta gli sviluppi futuri. Inutile interrogarsi su questa scelta, piuttosto bisogna preoccuparsi sulle norme opportune da applicare per non sacrificare i diritti degli utenti. Tuttavia, nel settembre dello stesso anno il Commissario ha pubblicato un documento da titolo “Persone, tecnologie e infrastrutture: il piano europeo per prosperare nel metaverso,” sottolineando che con il *Digital Services Act* (DSA) e il *Digital Markets Act* (DMA)<sup>14</sup>, l’Europa dispone di strumenti normativi forti e a prova di futuro per lo spazio digitale<sup>15</sup>. Il Commissario ha anche precisato che il lavoro di regolamentazione del metaverso è appena iniziato e ha sottolineato preoccupazioni per la sicurezza e la concorrenza, promettendo che: “*we will not witness a new Wild West or new private monopolies*”<sup>16</sup>. Da questo *statement* non sembra ci sia il rischio di monopolizzare il metaverso, esso non è un App come Facebook o Instagram o WhatsApp, rappresenta invece una tecnologia simile ad Internet, costituito da un insieme di strumenti, prodotti, servizi e piattaforme diverse. Come Internet, il metaverso necessita di un sistema di regole standard, che ne consentano il funzionamento attraverso le diverse giurisdizioni nazionali. Allo stato attuale, non è possibile prevedere come si evolveranno queste tecnologie e se diventeranno appannaggio di pochi, come l’ennesima bolla speculativa o, viceversa, diventeranno parte della vita quotidiana di milioni di persone, come è già accaduto per altre piattaforme presenti sul mercato. Sta di fatto che questa ulteriore spinta verso la “tecnologizzazione” dei rapporti sociali e del nuovo funzionamento dello Stato accentua il ruolo dominante degli Stati Uniti nell’ambito della cd. “sovranità digitale”. I servizi del metaverso sono ancora ad uno stato embrionale; tuttavia, la sfida tecnologica da vincere per arrivare ad una simulazione della realtà credibile è entusiasmante. Le prime applicazioni pratiche di servizi basati sul metaverso che evidenziano aspetti di interesse per il giurista hanno avuto spazio nel settore dell’intrattenimento statunitense. Il fenomeno ha già dato il via ad alcune criticità come, ad esempio, alcuni comportamenti

---

Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo ad un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), PE/30/2022/REV/1, GU L 277 del 27.10.2022, 1-102. .

<sup>14</sup> Il DSA mira a garantire il corretto funzionamento del mercato unico per quanto riguarda la fornitura di servizi di intermediazione *online* a livello transfrontaliero.

<sup>15</sup> Commissione Europea, Statement, Bruxelles, 14 settembre 2022. È interessante riportare alcuni passaggi più significativi per comprendere la possibile direzione che l’Unione Europea darà alla regolamentazione del metaverso. In particolare, tre saranno i pilastri della nuova disciplina: persone, tecnologie e infrastrutture. Dalla suddetta normativa appare chiaro che da un lato, l’individuo e i suoi diritti fondamentali vengono posti al centro della nuova disciplina, in secondo luogo, l’UE sembra giunta alla conclusione che il diritto debba guidare la progettazione delle tecnologie e non viceversa.

<sup>16</sup> Per approfondimenti anche in altri paesi, Corea del Sud, Giappone, Usa, Cina cfr. Cheng S., 2023, “Metaverse: Concept, Content and Context”, Springer Editore, pag. 166.

---

illeciti adottati nel metaverso che possono ripercuotersi negativamente nella vita reale e quindi ai casi di ingiurie, frodi commerciali, finanziari e fiscali, diffamazioni o ai casi già verificatisi di atti di violenza sessuale o ai nuovi casi di crimini come il wash trading<sup>17</sup>.

interrogativo centrale è se i comportamenti tenuti nella realtà virtuale possano avere ricadute anche nella vita reale, sino a comportare conseguenze sul piano della responsabilità civile. Nell'ambito di *Second Life*, pensato per ospitare una seconda vita digitale, il comportamento di un soggetto nella vita virtuale è stato oggetto di diverse decisioni giurisprudenziali, addirittura di richieste di separazione con addebito. Difatti, nel 2008, una donna ha chiesto al giudice la declaratoria di separazione con addebito, perché il marito aveva avuto atteggiamenti compromettenti con altri avatar. La donna riteneva ricorresse la violazione della fedeltà coniugale anche in assenza di contatti fisici. Un caso analogo, ma a parti invertite, si è verificato nel 2010, quando una donna ha costituito un proprio alter ego con caratteristiche differenti da quelle della sua vita reale: in *Second Life*, la donna impersonava una prostituta e il marito ha chiesto la separazione.

Pur rimanendo solo nell'ambito della sfera virtuale, ci si potrebbe chiedere se con riguardo solo all'etica e alla giustizia sia possibile la compressione dei diritti umani. Il *discrimen* sembra proprio tra spazio virtuale creato a solo scopo ludico (ad esempio nel caso dei videogiochi) e spazio virtuale in cui un avatar, a differenza di quello creato per gioco, sia la riproduzione virtuale di una identità reale, nonché il dubbio sulla natura giuridica di tale spazio<sup>18</sup>. Inoltre, altro interrogativo potrebbe essere quello relativo all'eventuale tutela nel mondo reale dei danni causati nel mondo virtuale<sup>19</sup>, o ancora ai casi in cui il comportamento dell'utente che crea danni resta limitato al mondo virtuale<sup>20</sup>. Per i creatori dei Metaversi<sup>21</sup>, vi è la creazione di un mondo virtuale non completamente avulso da quello fisico. Il punto di contatto tra i due sistemi è lo strumento monetario e la creazione di un *wallet* che consente di incamerare beni virtuali che poi potranno essere trasformati in moneta avente corso legale. I beni virtuali sono costituiti da NFT spesso assimilati ai beni della realtà digitale. A questi

---

<sup>17</sup> Trattasi di una pratica illegale che coinvolge il *trading* di *asset finanziari*, come azioni o criptovalute, in cui un individuo o un'entità commercia con sé stesso al fine di manipolare il prezzo o creare l'illusione di un volume di scambi significativo.

<sup>18</sup> Sul punto cfr. Rubino De Ritis M., 2021, "L'espansione economica nel metaverso: I Non Fungible Token (NFT)", in *Giustizia Civ.com.*, n. 11/2021 L'autore mette in evidenza come "nella vita virtuale possono essere consentiti omicidi e rapine, almeno come accade nei videogiochi, senza che ciò faccia male a nessuno".

<sup>19</sup> In tal caso non ci dovrebbero essere problemi ad applicare la tutela prevista dall'ordinamento statale, ma criticità potrebbero sorgere nel caso in cui danneggiante e danneggiato siano di aventi diverse nazionalità.

<sup>20</sup> Si pensi al caso in cui un avatar danneggi un'automobile altrui nel mondo virtuale.

<sup>21</sup> Sembra preferibile declinare al plurale il termine perché al momento non esiste un unico metaverso corrispondente in *toto* alla definizione fornita dagli studiosi, bensì diversi spazi virtuali tra loro interconnessi con la realtà fisica. In tal senso v. Ball M., 2020, "The Metaverse: What It Is, Where to Find it, and Who Will Build It", in [www.matthewball.vc](http://www.matthewball.vc)

---

interrogativi la risposta oggi non è ancora stata chiarita. L'interazione con la piattaforma immersiva, l'effetto delle esperienze sensoriale indotta dalle tecnologie che costituiscono il metaverso, o è diventata così intensa da far attribuire all'interazione con la piattaforma un "valore di realtà", di qui la pretesa di una regolamentazione *ad hoc* che, come si è detto, manca a tutt'oggi oppure almeno la possibilità di applicare anche in questo spazio digitale gli istituti pensati per disciplinare quei rapporti giuridici che sembrano uguali a quelli che si instaurano nel metaverso.

## 4. Metaverso e diritto del Lavoro

Un altro profilo d'indagine riguarda il rapporto tra il metaverso e il mondo del lavoro.

Invero, l'innovazione tecnologica sta prepotentemente sconvolgendo il mondo del lavoro, inteso nelle sue categorie giuridiche tradizionali costruite dopo anni di lotte sindacali per affermare "i diritti della parte debole del rapporto", trasfusi prima nella Costituzione Repubblicana e, successivamente, nella Legge del 1970 n. 300, nota come Statuto dei lavoratori. Le criticità sono relative al possibile innescarsi di processi innovativi nel metaverso che potrebbero avere "un effetto *destruens* dei traguardi costituzionali faticosamente raggiunti sul fronte del diritto del lavoro e non solo"<sup>22</sup>. Resta da chiedersi se è possibile etichettare il metaverso "luogo di lavoro" e se la risposta è positiva, a quali condizioni<sup>23</sup>. "*La possibilità di riconoscere la natura di lavoro all'attività di un'entità virtuale sussiste soltanto quando tale attività corrisponde ad un'altra fisicamente e intellettualmente prestata da un lavoratore in carne ed ossa*". In questa prospettiva, "*una parte della dottrina ritiene che una promettente prospettiva per poter indagare il fenomeno del lavoro nel metaverso sia domandarsi se, e a quali condizioni, il metaverso possa essere considerato un luogo di lavoro*"<sup>24</sup>. Una volta ipotizzate le possibili configurazioni di luogo di lavoro, resta da chiedersi se nel metaverso si possano svolgere attività lavorative e la risposta non può che essere positiva<sup>25</sup>. In tal senso, è necessario considerare che l'incidenza crescente delle tecnologie condiziona in modo più rigido il lavoro, attraverso la configurazione di nuove identità professionali, sollecitando la revisione di schemi tradizionali.

Sulla questione del metaverso come possibile luogo di lavoro, non ci ha aiutata la giu-

---

<sup>22</sup> L'espressione è di Romeo C., 2023, "L'avatar, il metaverso e le nuove frontiere del lavoro: traguardo o recessione", nel Lavoro nella giurisprudenza fasc. 5/2023.

<sup>23</sup> Indagini su tale tematica sono svolte da Donini A. – Novella M. e Vallauri M.L., 2022, "Prime riflessioni sul lavoro nel metaverso", in LaBoUR & Law Issues, vol. 8, n.2, 2022.

<sup>24</sup> In tal senso Donini A., Novella M. e Vallauri M.L., 2022, *op. cit.*

<sup>25</sup> In caso affermativo, gli autori Donini A. e Novella M., 2022, *op. cit.*, propongono un censimento delle discipline lavoristiche utili per governare il lavoro nel metaverso, evidenziandone potenzialità regolative e rischi di ineffettività.

---

risprudenza<sup>26</sup>, infatti, non si riscontrano precedenti casi specifici volti ad accertare o meno se la dimensione virtuale possa configurarsi come un luogo di lavoro effettivo. Il lavoratore che opera nel metaverso manterrà sempre una sua specifica materialità fisica, sia pure a fronte di una dimensione virtuale pervasiva che non potrà mai escludere la realtà materiale; di qui l'esigenza non più rinviabile, di una legislazione *ad hoc*, che tuteli la sicurezza, libertà e dignità dei lavoratori e scongiurare la preoccupazione che il lavoro nel metaverso possa fare da apripista a nuove forme di sfruttamento<sup>27</sup>. Deve osservarsi, quindi, che il metaverso ben può rappresentare un ampliamento del luogo fisico del lavoro, una concreta espansione delle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. Pertanto, tende a venir meno il ruolo svolto dalle variabili spazio e tempo, che hanno tradizionalmente caratterizzato le relazioni di lavoro, poiché l'infrastruttura digitale è "costituita da mondi interconnessi, incentrati sull'interazione in tempo reale in cui le persone possono lavorare, interagire socialmente, effettuare transazioni, giocare e creare"<sup>28</sup>. Concludendo, si può affermare come il diritto del lavoro nella sua dinamicità sia in grado di accogliere le nuove dinamiche digitali del metaverso, che assurgono ad estensioni dei luoghi di lavoro tradizionalmente conosciuti dalla dottrina giuslavoristica. Già da tempo, si assiste ad una vera e propria destrutturazione, oltre che dei luoghi, anche dei tempi di lavoro, con ampliamento della categoria giuridica di subordinazione intesa oltre i confini dell'art. 2094 c.c., di guisa che la cd. subordinazione non è esclusa dal fatto che il prestatore di lavoro gode di una certa libertà di movimento e non sia obbligato al rispetto di un orario predeterminato o alla continua permanenza sul luogo di lavoro<sup>29</sup>. Le aziende tecnologicamente più avanzate stanno cercando di anticipare quale sarà la prossima grande opportunità da cogliere, intravedendo nel metaverso il futuro per il lavoro. Pertanto, il possibile utilizzo del metaverso come luogo di lavoro, nel quale nuove figure di lavoratori avranno la possibilità di mettere a disposizione di un datore di lavoro o più, prestazioni lavorative, pone l'accento sull'avatar, quale anello del processo produttivo di mezzi materiali e/o di servizi. L'espressione che attualmente fa parte del comune lessico non è certa moderna ma risale al breve ro-

---

<sup>26</sup> Salvo eccezioni ad es. come per la giurisprudenza penale considerato il caso della ricercatrice inglese Nina Jane Patel che denunciava una violenza sessuale subita nel *M., Sexual Harassment in VR, The Proteus and Effect and the phenomenology of Darth Vader, in medium.com/Kabuni*. Oltre a Continello A, 2022, *op cit.*, indagano sulla tematica anche Ingarrica D., 2022, "Metaverso criminale. Quali interazioni nel presente nazionale e quali sfide globali nel prossimo futuro", in *Giurisprudenza penale web*, 9. L'autore, si interroga "in che modo il nostro sistema di diritto penale potrà essere in grado di gestire questo nuovo mondo per poi arrivare alla conclusione che sarebbe necessaria una legislazione criminale specifica a livello sopranazionale".

<sup>27</sup> In tal senso V. Peruzzi M., 2022, "Almeno tu nel metaverso" Il diritto del lavoro e la sfida dei nuovi spazi digitali, in *Labour & law Issues*, 2022.

<sup>28</sup> In tal senso cfr. Giovanardi E., 2022, "Il metaverso le nuove frontiere del mercato disintermediato", in *Edicola Fisco*, 43.

<sup>29</sup> In tal senso cfr. Cass. civ., 14 luglio 2021, sent. n. 20088, in *Il Sole 24Ore*, Guida al Lavoro, 2021; nonché Magnani M., "I tempi e i luoghi di lavoro. L'uniformità non si addice al postfordismo, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT.404-2019,2.

---

manzo di Thèophile Gautier<sup>30</sup>. Si può comunque parlare di “primato” della persona fisica che si cela dietro l’avatar. Non si tratta di un soggetto ma di un mero oggetto virtuale, calibrato a compiere anche prestazioni ad alto livello, ma sempre attraverso una mente umana imprescindibile. Non bisogna lasciarsi ingannare che nello spazio virtuale vi sia una perfetta configurazione del lavoratore in carne ed ossa, attraverso l’avatar. Si tratterà, piuttosto, di un gemello digitale (*digital twin*), privo di capacità giuridicamente rilevanti, ed avente solo capacità di agire in funzione di un’attuazione algoritmica voluta dalla persona fisica. Sarebbe un’eresia voler immaginare “un diritto del lavoro dell’avatar”, nonché l’introduzione di una disciplina giuridica che riconosca a questi ultimi una personalità giuridica autonoma e distinta.

Insomma, è da scongiurare l’idea che in un futuro prossimo, il legislatore nazionale, possa riconoscere la personalità giuridica in capo all’avatar e cioè ad un’entità digitale o meglio, ad un soggetto virtuale che non ha alcuna consistenza concreta, con il paradosso che si verrebbero a prefigurare pericolosamente tutti i presupposti per poter scaricare ogni responsabilità a carico di un’entità meramente virtuale, priva dei caratteri che il nostro ordinamento giuridico ha statuito quale baluardo a tutela dei terzi. Il pensiero va al D. Lgs. n. 231/2001 che ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico la responsabilità amministrativa delle Persone Giuridiche per gli illeciti dipendenti da “reato” a presidio della tutela dei terzi; e ancora, al tema della responsabilità dell’amministratore che cambia l’organizzazione tradizionale, che va sotto il nome di “ambiente di lavoro”.

Lo scenario che si profila all’orizzonte potrebbe aprire la strada a nuove frontiere circa potenziali esercizi abusivi di attività, con possibilità di quello che è stato etichettato come *dumping normativo* “sia in relazione all’attività della macchina sia in ordine a potenziali soggetti, che pur privi dei requisiti richiesti dalla normativa vigente per l’esercizio di professioni regolamentate, potrebbero erogare prestazioni professionali riservate, dotandosi della tecnologia adeguata”<sup>31</sup>. Ma se cambia il luogo di lavoro, muteranno anche gli strumenti a supporto dello svolgimento della prestazione lavorativa. Si pensi, ad esempio, al visore di realtà virtuale come quello lanciato da Microsoft oppure quello di Meta, *il Meta Quest Pro*,<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> “Avatar”, un racconto lungo (o romanzo breve) pubblicato per la prima volta nel 1856. Il libro è incentrato sulle pene d’amore del protagonista “Octave” che, attraverso uno scambio di personalità in cui l’identità di Octave giunge magicamente a trasferirsi nel corpo del rivale al fine di conquistare l’amata. Si tratta di un’illusione (avatar), perché si scontra con l’evidenza che la vita di un altro non può essere posseduta se non per un tempo breve e ingannevole. Avatar rimanda anche al concetto induista di “discesa” dell’apparizione materiale o di un’incarnazione della deità sulla terra.

<sup>31</sup> La preoccupazione è messa in risalto da Marcantonio G., 2022, “Le professioni regolamentate tra digitalizzazione e test di proporzionalità”, in Guida al Lav., n. 26-22.

<sup>32</sup> In Tremolada L., “La visione di Zuckerberg per il rilievo nel metaverso”, nel Sole 24 Ore, 13 ottobre 2022.

---

## 5. Conclusioni

Sebbene il Metaverso sia uno spazio virtuale che rispecchia il mondo reale, la vita digitale che lo accompagna tenderebbe a generare numerose questioni legali ed etiche. Oltre le criticità giuridiche molte sono anche le questioni etiche sollevate. Si pensi ad esempio, alla tecnica nota come *neurochip*, una tecnologia di chip a circuito integrato progettato per interagire con le cellule nervose. Nel 2010, il laboratorio di Naweed Syed ha prodotto il primo chip neurale, facendo crescere cellule cerebrali su microchip, in grado di catturare sottili cambiamenti nell'attività cerebrale in modo più accurato. Nel prossimo futuro, l'intenzione è di utilizzare questi dati sull'attività cerebrale per costruire avatar umani virtuali<sup>33</sup>. Altra possibile applicazione del Metaverso che pone perplessità sul piano etico è quello dell'immortalità; si è infatti prospettato che l'immortalità possa essere raggiunta attraverso l'immortalità digitale. L'idea è sostenuta da diversi progetti di ricerca sulla longevità. Valga l'esempio della start-up Altos Labs, in cui ha investito anche Jeff Bezos, che si occupa di riprogrammazione cellulare per combattere l'invecchiamento. L'obiettivo di tali ricerche è quello di raggiungere in un prossimo futuro l'immortalità digitale quale strumento per l'archiviazione della personalità nel cyberspazio, creando così una copia non biologica del cervello umano: l'avatar che verrebbe creato non solo rappresenterebbe una perfetta duplicazione della persona ma, grazie a tecniche di machine learning, sarebbe coinvolto in un può continuo processo di autoapprendimento e automiglioramento.

Altre ricerche sono focalizzate sulle applicazioni del metaverso nel campo delle neuro-tecnologie, per il cosiddetto *brain reading*, ovvero, la lettura predittiva delle emozioni e delle intenzioni dell'utente, la cui estensione virtuale è rappresentata dall'avatar; tali strumenti potranno addirittura influenzarne il comportamento, agendo sulla sfera neuropsicologica con il rischio di fare "dell'uomo una non-persona da addestrare o classificare, normalizzare o escludere".

Pertanto, le questioni etiche riguardanti l'identità umana e la relazione uomo /tecnologia non molteplici.

Concludendo, ad oggi, le tecnologie immersive come il metaverso non hanno dispiegato appieno il loro potenziale. In un prossimo futuro i campi applicativi potrebbero estendersi in settori mai esplorati e sempre più numerosi. Accade, quindi, che aziende, ricercatori ed esperti, confidano che *de jure condendo*, questa tecnologia potrà far realizzare una grande rivoluzione<sup>34</sup>, che possa dar luogo ad un ecosistema sostenibile dei rapporti di lavoro anche nel campo sanitario, dell'istruzione etc. Si potranno simulare anche interventi chirurgici per fare pratica senza rischi per i pazienti, o ancora, la possibile formazione degli addetti al pronto soccorso. Studi recenti hanno

---

<sup>33</sup> Isaacson W., 2023, "Elon Musk", editore Simon & Schuster.

<sup>34</sup> Schwab K. (2016), fondatore e presidente esecutivo della World Economic Forum, nell'opera "La Quarta Rivoluzione Industriale", descrive l'attuale rivoluzione industriale come "caratterizzata da una fusione di tecnologie che sta annullando i confini tra il fisico, il digitale e il biologico".

---

anche osservato che la realtà virtuale potrà essere impiegata per aiutare la gestione del dolore in età pediatrica<sup>35</sup>, per aiutare i bambini affetti da autismo<sup>36</sup> e per combattere la depressione<sup>37</sup>. Anche nel campo dell'istruzione non mancano ricerche in tal senso che si concentrano sulle possibili applicazioni che potrebbero consentire di non limitare l'apprendimento ad un mero assorbimento passivo delle conoscenze, ma favorire processi di apprendimento più interattivi e immersivi.

## Bibliografia

- **Arcella R. e Vitrani G., 2021**, CAD e Decreto «semplificazioni». Tutte le novità Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.
- **Ball M., 2020**, The Metaverse: what it is, where to find it, and who will build it, in [www.matthewball.vc](http://www.matthewball.vc).
- **Bavetta F., 2023**, “Metaverso e protezione dei dati personali”, in metaverso, a cura di Cassano G. e Scorza G., 2023, Pacini Giuridica.
- **Bianchi M., 2022**, “Le insidie del metaverso. Quali prospettive per gli Enti locali?” in Riv. Azienditalia fasc.7.
- **Bolognini, 2022**, Il futuro dei dati personali nel metaverso, in diritto, Economia e Tecnologie della Privacy.
- **Bonini P., 2022**, Il “metaverso”. Questioni e prospettive di diritto costituzionale.
- **Caravita B., 2020**, Principi costituzionali e intelligenza artificiale, in U. Ruffolo (a cura di), Intelligenza artificiale, Il diritto, i diritti, l'etica, Milano, 453-454.
- **Carcattera A., 2019**, Macchine autonome e decisione robotica, in Carleo A., Decisione robotica, Bologna, 38.
- **Casetta E., 2019**, Manuale di Diritto Amministrativo, a cura di Fabrizio Fracchia, ventunesima edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.
- **Cassano G. e Scorza G., 2023**, metaverso, Pacini Giuridica.
- **Cheng S., 2023**, Metaverse: Concept, Content, and Context, Springer.
- **Cooper A., 2004**, The Inmates are Running the Asylum, Sams Editore.
- **Continiello A., 2022**, “Le nuove frontiere del diritto penale nel metaverso. Elucubrazioni metagiuridiche o problematica reale?” in Giur. Pen. Web, 2022. Cfr. anche oltre nota n. 64.
- **Crisafulli V., 1984**, Lezioni di Diritto Costituzionale, V° edizione, Padova, Cedam.
- **De Maio G., 2016**, Semplificazione e Digitalizzazione: un nuovo modello buro-

---

<sup>35</sup> Cfr. Won A. S., Bailey J., Bailenson J., Tataru C., Yoon I.A., Golianu B., 2017, Immersive Virtual Reality for Pediatric Pain, in Children, 4.

<sup>36</sup> Jarrold et al., 2013, Social Attention in a Virtual Public Speaking Task in Higher Functioning Children with Autis, in Autism Research, 6

<sup>37</sup> Paul M., Bullock K., Bailenson J., 2020, Virtual Reality Behavioral Activation as an Intervention for Major Depressive Disorder: Case Report, in JMIR mental health, 7, e24331.

---

cratico, Editoriale Scientifica,

- **De Blasio E., 2018**, Il governo online. Nuove frontiere della politica, Cacucci.
- **Di Gregorio Valentina, 2022**, Intelligenza artificiale e responsabilità civile: quale paradigma per le nuove tecnologie? In Riv. Danno e responsabilità, 1/2022.
- **Donini A. – Novella M. e Vallauri M.L., 2022**, Prime riflessioni sul lavoro nel metaverso, in LaBoUR & Law Issues, vol. 8, no.2.
- **Foa S., 2023**, Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle “scatole nere” alla “Casa di vetro”? in Riv. Diritto Amministrativo, 3.
- **Galli C., 2023**, metaverso o metaversi tra innovazione tecnica e innovazione giuridica, in Riv. Il diritto industriale.
- **Garofoli R. e Ferrari G., 2019/2020**, Manuale di Diritto Amministrativo, decima edizione, nel Diritto Editore, Roma.
- **Giovanardi E., 2022**, “Il metaverso le nuove frontiere del mercato disintermediato”, in Edicola fisco, 43.
- **Ingarrica D., 2022**, metaverso criminale. Quali interazioni nel presente nazionale e quali sfide globali nel prossimo futuro, in Giurisprudenza penale web, 9.
- **Jarrold et al., 2013**, Social Attention in a Virtual Public Speaking Task in Higher Functioning Children with Autis, in Autism Research, 6
- **Hussainey Khaled, 2024**, Guest editorial: the future of financial reporting and accounting in the metaverse, in Journal of Financial Reporting and Accounting, Vol. 22 No. 2, 2024, pagg. 205-210.
- **Lasagni G., 2022**, “Difendersi dall’intelligenza artificiale o difendersi con l’intelligenza artificiale? Verso un cambio di paradigma”, in Riv. Italiana di Dir. e procedura penale, fasc. 4.
- **Paul M., Bullock K., Beilenson J., 2020**, Virtual Reality Behavioral Activation as an Intervention for Major Depressive Disorder: Case Report, in JMIR mental health, 7, e24331.
- **Macrì I., 2022**, Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A., Wolters Kluwer, Ipsoa.
- **Macrì I., 2023**. “Intelligenza artificiale per la Pubblica Amministrazione” in Riv. Azienditalia, fasc.7.
- **Magnani M., 2019**, I tempi e i luoghi di lavoro. L’uniformità non si addice al potfordismo, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. IT.404-2.
- **Malaschini A.**, “metaverso e diritto: su alcune questioni giuridiche della realtà virtuale” in Giustamm.it, 2023.
- **Marcantonio G., 2022**, Le professioni regolamentate tra digitalizzazione e test di proporzionalità, in Guida al Lav., n. 26-2
- **Marucci M., 2022**, “Il solito vecchio Metaverso”, in Il Menabò di Etica ed Economia.
- **Nazzaro A. C., 2023**, Le regole del metaverso tra legge esistente e progetti futuri.
- **Peruzzi M., 2022**, “Almeno tu nel metaverso” Il diritto del lavoro e la sfida dei nuovi spazi digitali, in Labour & law Issues, 2022.
- **Pietrangelo M., 2009**, Diritti di libertà nel mondo virtuale della rete, in Informa-

- 
- tica e diritto, XXXV annata, Vol. XVIII, n.1.
- **Romeo C., 2023**, “L’avatar, il metaverso e le nuove frontiere del lavoro: traguardo o recessione, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, fasc. 5.
  - **Rossa S., 2021**, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, Wolters Kluwer, Cedam.
  - **Rossi A., 2023**, *Il buono, il brutto e il cattivo: il “Triello” del Metaverso*.
  - **Rubino De Ritis M., 2021**, *L’espansione economica nel Metaverso: I Non Fungible Token (NFT)* in *Giustizia Civile.com*, n.11.
  - **Schonberger- Cukier, 2013**, *“Biga Data: A Revolution that Will Transform How We Live, Work and Think*, Boston.
  - **Searle J.R., 1980**, “Minds, brains and progams”, in *Behavioral and Brain Sciences*.
  - **Schwab K., 2016**, *“La Quarta Rivoluzione Industriale”*, Milano.
  - **Schonberger V. M.- Cukier K., 2013**, *“Biga Data: A Revolution that Will Transform How We Live, Work and Think*, Boston.
  - **Soffientini M., 2023**, *Intelligenza artificiale e forza lavoro*, in *Diritto & pratica del Lavoro*, 47-48.
  - **Tremolada L.**, “La visione di Zuckerberg per il rilievo nel metaverso”, in *Il Sole 24 Ore*, 13 ottobre 2022.
  - **Turing A., 1950**, “Computing machinery and Intelligence”, in *Mind*, new Series.
  - **Turing A., 1936**, *One Computable Numbers, with an Application to the Entscheidungsproblem*, *Proc. Lond. math. Soch.*, (2), vol. 42.
  - **Won A. S., Bailey J., Bailenson J., Tataru C., Yoon I. A., Golianu B., 2017**, *Immersive Virtual Reality for Pediatric Pain*, in *Children*, 4

# IL PROCESSO DI EVOLUZIONE DEI SERVIZI AVVIATO IN INPS

**Maria Sabrina Guida, Maria Francesca Faraone, Valentina Capone**

**Abstract [IT]:** L'INPS ha da qualche anno intrapreso un percorso di transizione verso un nuovo modello di erogazione dei servizi, che pone al centro l'utente e i suoi bisogni ed è guidato, pertanto, da una logica orientata alla soddisfazione dell'utenza e alla qualità dei servizi erogati. Tale percorso ha comportato una evoluzione per cui a ciascuna struttura centrale della Direzione Generale è affidata la responsabilità *end-to-end* dei servizi: l'obiettivo è, infatti, di valorizzare non solo la *compliance* alla norma, ma mirare al continuo miglioramento della qualità e del valore dei servizi di propria competenza.

Al fine di rendere concreto ed effettivo questo percorso di progressivo miglioramento, l'Istituto ha adottato un processo strutturato e standardizzato di programmazione delle attività, per delineare e governare la roadmap evolutiva dei servizi e, soprattutto, a misurare il raggiungimento degli obiettivi di evoluzione in termini di impatti sull'utenza. Il Processo di Evoluzione dei Servizi è stato avviato in via sperimentale nel 2023 ed è andato a regime nel 2024, entrando a far parte sia del Ciclo di programmazione strategica che del Sistema di valutazione delle performance dell'Istituto.

Tra il 2023 e il 2024 l'attuazione del Processo di Evoluzione dei Servizi ha permesso di definire 504 progetti evolutivi, ulteriori rispetto alle attività ordinarie e a quelle istituzionali. Gli interventi che vengono individuati nel nuovo processo agiscono rispetto a driver di impatto per l'utenza come l'efficienza, la proattività, la comunicazione efficace, l'affidabilità e la user experience. A titolo d'esempio, rispetto al driver "comunicazione efficace", è stato attivato il canale WhatsApp "INPS per tutti" che consente una comunicazione capillare ed immediata verso l'utenza; è, inoltre, stata avviata una serie di progetti per l'implementazione di chat bot a supporto della compilazione di domande/dichiarazioni sia per i cittadini che per le aziende ed intermediari, come il chat bot per la compilazione dei flussi UniEmens.

I risultati dei progetti saranno misurati attraverso indicatori di impatto che valutano l'efficacia raggiunta dai progetti stessi in termini di valore generato per l'utente; si abbandona così la logica di misurazione dell'adempimento a favore di una logica di misurazione del valore generato.

**Abstract [EN]:** Over recent years, INPS has transitioned towards a new model of service provision which puts the user and his/her needs at the center of the business model. This new approach is driven by a logic focusing on user satisfaction and the

---

quality of services provided. This journey has involved an evolution whereby each part of the organization is entrusted with end-to-end responsibility for the services provided. The goal is to enhance not only compliance with requirements, but also continuous improvement in the quality and value of the services provided within its competence.

Over recent years, INPS has transitioned towards a new model of service provision which puts the user and his/her needs at the center of the business model. This new approach is driven by a logic focusing on user satisfaction and the quality of services provided. This journey has involved an evolution whereby each part of the organization is entrusted with end-to-end responsibility for the services provided. The goal is to enhance not only compliance with requirements, but also continuous improvement in the quality and value of the services provided within its competence.

Between 2023 and 2024, the implementation of the Service Evolution Process made it possible to define 504 evolutionary projects, in addition to day-to-day and institutional activities. The interventions identified in the new process act as impact drivers for users, addressing efficiency, proactivity, effective communication, reliability and user experience. For instance, with regards to “effective communication”, the WhatsApp channel “INPS per tutti” was developed allowing widespread and immediate communication to users. Furthermore, a series of projects has been launched for the implementation of chat bots to support the compilation of requests/declarations for citizens, companies and intermediaries, such as the chat bot for compiling UniEmens flows.

Projects’ results will be measured through impact indicators to evaluate the effectiveness of the projects in terms of value generated for the user. By doing so, the logic of measuring outputs is replaced with a focus on measuring the value generated.

**Sommario:** 1. Il Processo di Evoluzione dei Servizi – 2. La governance del processo di evoluzione dei servizi e gli strumenti tecnologici e metodologici a supporto - 3. Il Processo di Evoluzione dei Servizi nel ciclo di programmazione strategica – 4. I progetti di evoluzione – 5. La formazione per la diffusione della cultura dell’innovazione – 6. Opportunità e sfide da affrontare

**Parole chiave:** Processo di Evoluzione dei Servizi, Piani di Evoluzione dei Servizi (PES), KPI di impatto, programmazione strategica, Progetti PES, Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), valutazione delle performance, efficienza dei servizi, percorso formativo, proattività, user experience, efficienza, efficacia, valore pubblico.

## 1. Il Processo di Evoluzione dei Servizi

L’Ordinamento delle Funzioni dell’INPS adottato con deliberazione del CdA n.

---

137 del 7 settembre 2022 rappresenta un momento estremamente importante nella storia dell'Istituto, poiché consolida e rafforza il ruolo delle strutture centrali della Direzione Generale rispetto al **servizio finale reso all'utenza** e dà continuità e attuazione al **percorso di trasformazione digitale** intrapreso negli ultimi anni.

Come si illustrerà, i due concetti viaggiano in modo strettamente correlato. Se infatti, il ruolo delle strutture interne, responsabili delle prestazioni erogate dall'Istituto, evolve in una logica di responsabilizzazione *end-to-end* dei servizi, per cui non si risponde più solo della *compliance* alla norma, ma si è responsabili di *come* il servizio viene erogato – della sua efficienza, della semplicità di fruizione, in sintesi della qualità e del valore del servizio – è inevitabile che si intraprenda e si governi un *percorso di evoluzione dei servizi* nel quale la trasformazione digitale assume un enorme rilievo.

Tale percorso è stato strutturato nel “**Processo di Evoluzione dei Servizi**”, nel quale le attività delle strutture interne sono programmate in modo sistematizzato e monitorato, avendo come obiettivo guida quello di migliorare tutte le dimensioni rilevanti rispetto al valore prodotto all'utenza. Il Processo di Evoluzione dei Servizi realizza due funzioni essenziali per un processo evolutivo, che rappresentano le facce della stessa medaglia: da un lato delinea e gestisce la roadmap innovativa dei servizi, anche dal punto di vista tecnologico, dall'altro intende misurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati e degli impatti sull'utenza.

Nel Processo di Evoluzione dei Servizi, avviato in via sperimentale nel 2023 e andato a regime nel 2024, la programmazione degli interventi evolutivi è effettuata con la redazione, da parte delle strutture citate, dei **Piani di Evoluzione dei Servizi** (PES). Si tratta di documenti di programmazione con un orizzonte triennale, in modo da consentire alle strutture centrali di effettuare valutazioni di ampio respiro e poter accogliere anche iniziative particolarmente ambiziose, che abbiano quindi una visione di medio-lungo termine. Pur avendo un orizzonte triennale, i Piani vengono redatti ogni anno: questo garantisce piena coerenza con la natura intrinsecamente dinamica di un contesto che promuove attività evolutive, consentendo così di adattare annualmente la programmazione ad eventuali variazioni di esigenze e alle evoluzioni tecnologiche.

Poiché il punto di riferimento è il costante miglioramento del servizio reso all'utenza, ai fini della programmazione annuale di progettualità che sappiano raggiungere tale obiettivo, a ciascuna struttura vengono assegnate le cosiddette “direttrici”, vale a dire opportuni *driver*, rispetto ai quali far evolvere i propri servizi e le prestazioni di propria competenza.

Le direttrici possono essere **specifiche** o **trasversali**.

Le direttrici trasversali riguardano ambiti di azione comuni a tutte le strutture, poiché rispetto ad esse tutte possono far crescere il valore dei propri servizi:

- **Affidabilità:** tale direttrice rappresenta la necessità di garantire che i servizi siano erogati a chi realmente ne ha diritto, minimizzando la generazione di contenziosi e indebiti, tramite l'efficientamento della rete di controlli.
- **Comunicazione Efficace:** il perseguimento di tale direttrice richiede di

---

semplificare la comunicazione con l'utenza, puntando all'esaustività e alla chiarezza.

- **Efficienza:** gli interventi che perseguono questa direttrice puntano a ridurre i tempi di erogazione dei servizi e a minimizzare la numerosità delle pratiche che attendono di essere concluse.
- **Proattività:** un ulteriore modo per migliorare il valore del servizio reso all'utenza consiste nel mettere in atto logiche di comprensione dei bisogni soggettivi e delle caratteristiche oggettive degli utenti, in modo che questi ultimi possano essere destinatari di contenuti personalizzati e di proposte proattive di servizi dell'Istituto a cui hanno diritto.
- **Sviluppo dei Servizi Trasversali:** gli interventi che perseguono tale direttrice realizzano o migliorano sistemi o piattaforme che possono essere utili trasversalmente a tutte le strutture. In tal modo si evitano duplicazioni di attività, controlli, interfacce, e quindi di spese, e si definiscono degli standard di riferimento, vale a dire degli strumenti condivisi, a cui ricorrere per il miglioramento dei propri servizi.
- **User Experience:** il progetto che persegue tale direttrice risponde alla necessità di rendere disponibile l'accesso ai servizi in modalità chiara e semplificata e omnicanale.

Le direttrici specifiche, invece, rappresentano specifici ambiti di miglioramento di ciascuna struttura interna, in considerazione delle rispettive peculiarità e competenze. A titolo di esempio si citano:

- “Sistemazione della posizione assicurativa”, relativa alla “Direzione Centrale Entrate” e alla “Direzione Centrale Pensioni”
- “Cloud Adoption”, di competenza della “Direzione Centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione”
- “Incremento dell'uso dell'ISEE precompilato”, relativa alla “Direzione Centrale Inclusione e Sostegno alle Famiglie e alla Genitorialità”

A ciascuna direttrice sono associati uno o più “**KPI d'impatto**”; si tratta di indicatori che misurano il valore prodotto dalle strutture rispetto alle direttrici. I KPI d'impatto, pertanto, hanno una doppia valenza: in fase di programmazione, costituiscono uno strumento attraverso cui fissare degli obiettivi misurabili; successivamente, sono utili a misurare la riuscita del progetto stesso. Ad esempio, il “tempo medio di erogazione delle prestazioni/servizi di competenza” misura la direttrice Efficienza e il “grado di soddisfazione dell'utenza misurato da indagini di customer experience” misura la direttrice User Experience.

Poiché nell'individuazione delle progettualità da inserire nella programmazione il punto di partenza è l'individuazione degli obiettivi, ogni struttura si porrà dei **valori target per ogni KPI d'impatto** di ciascuna direttrice; subito a seguire, saranno individuati e messi a piano i progetti volti a perseguire tali obiettivi. Quando il progetto sarà stato portato a termine e se ne inizieranno a produrre gli effetti, non ne-

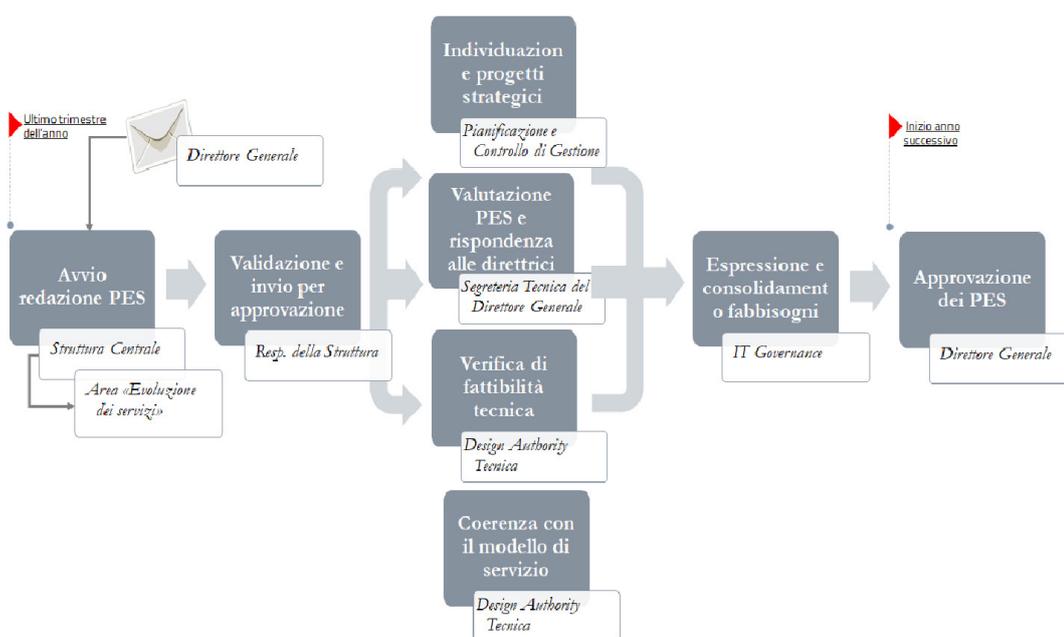
cessariamente nell'immediato, la misurazione dei KPI di impatto darà evidenza del contributo e dei benefici diretti o indiretti prodotti per l'utenza e la riuscita rispetto agli obiettivi prefissati.

Con i PES si effettua pertanto una **programmazione sistemica e integrata**, che finalizza l'innovazione ad un effettivo salto di qualità dei servizi e alla produzione di Valore Pubblico.

## 2. La governance del processo di evoluzione dei servizi e gli strumenti tecnologici e metodologici a supporto

A partire dalla messa a regime del 2024, la strategicità del Processo di Evoluzione dei Servizi è stata confermata dalla sua integrazione nel **ciclo di programmazione strategica dell'Istituto** e nel **sistema di valutazione delle performance**. Entrando nel dettaglio, il processo si struttura in diverse fasi: esso prevede, infatti, che dopo la redazione dei Piani di Evoluzione dei Servizi (PES) da parte delle strutture, gli stessi siano sottoposti ad un'analisi di contenuto e di rispondenza alle direttrici che sono state assegnate, all'analisi di fattibilità tecnica e, infine, a quella di copertura economica. Soltanto i progetti che superino positivamente tutte le verifiche potranno prendere avvio.

L'immagine seguente illustra i vari passi, il responsabile di ciascuno di essi e le tempistiche indicative:



---

La redazione del Piano prende avvio dalla cosiddetta “Lettera degli indirizzi”, nella quale il Direttore Generale definisce le direttrici, con relativi KPI d’impatto, che la Struttura dovrà tenere in considerazione nella individuazione delle progettualità da proporre nel proprio Piano di Evoluzione dei Servizi. Nella redazione del Piano, le strutture centrali sono supportate da un’area manageriale ad hoc, costituita in prevalenza da personale informatico, che ha, tra gli altri, l’importante compito di fare da ponte tra la Struttura amministrativa in cui è collocata e la Struttura informatica. Grazie alle competenze informatiche di cui dispone, infatti, può supportare la Struttura amministrativa nell’individuazione delle progettualità maggiormente in grado di finalizzare le direttrici assegnate dal Direttore Generale e renderle “pronte all’uso” per la struttura informatica che dovrà realizzare i progetti.

Una volta terminata la redazione del Piano, quest’ultimo viene sottoposto alla validazione del Responsabile della struttura, che potrà richiedere delle modifiche prima di validarlo e sottoporlo all’approvazione del Direttore Generale, o direttamente dare la sua validazione.

Il processo di redazione dei Piani è inoltre supportato da un applicativo dedicato che non solo consente di compilare le informazioni di progetto in modo standard e strutturato, ma supporta le fasi di gestione successive, che vedono il coinvolgimento di diversi attori, comprese le strutture territoriali, che possono contribuire sia nell’individuazione di progettualità strategiche per una gestione efficace dei servizi che nella loro realizzazione entrando a far parte dei singoli team di progetto.

A seguito della presentazione dei PES approvati dai Responsabili di ciascuna struttura, prende avvio la fase di analisi da parte di diversi attori i quali, ciascuno per la propria parte, verificheranno la coerenza e la completezza delle informazioni dei Piani e dei progetti proposti rispetto alle indicazioni fornite dal Direttore Generale nell’ambito delle Lettere degli Indirizzi, riservandosi la possibilità di svolgere opportuni approfondimenti con gli altri attori coinvolti al fine della corretta individuazione dei KPI e di ogni altra informazione utile per la valutazione ed il monitoraggio. In particolare, la Design Authority Tecnica sarà incaricata di analizzare i progetti per verificarne la fattibilità tecnica e dare indicazioni tecnologiche e architetture volte a indirizzare l’evoluzione verso l’adozione di modelli e regole di progettazione tecnologica ed architetture standard.

Solo i progetti che sono ritenuti fattibili da un punto di vista dei contenuti e tecnologico, vengono sottoposti alla fase di definizione dei fabbisogni economici per l’espletamento delle attività di sviluppo tecnologico, nonché di supporto amministrativo, da parte dei fornitori che hanno contratti attivi con l’Istituto. Tale attività, in Istituto, viene svolta da un ufficio a ciò preposto incardinato presso la “Direzione Centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione” e che si occupa della gestione di tutti i contratti che l’Inps ha attivato con i fornitori di servizi IT. Infine, solo i progetti fattibili anche dal punto di vista economico, verranno approvati con Determinazione direttoriale da parte del Direttore Generale dell’Istituto.

Dopo l’approvazione finale, si avvia la fase di conduzione operativa dei progetti, attraverso la costituzione di team di lavoro interfunzionali che comprendono perso-

---

nale amministrativo, tecnico e delle strutture territoriali.

Il processo descritto, oltre a produrre benefici verso l'utente finale, porta con sé anche benefici interni all'INPS; ad esempio, possono in tal modo emergere ed essere scongiurate sovrapposizioni di progettualità coincidenti e si possono promuovere sinergie, individuando progetti che trattino tematiche che possono essere accorpate in un unico progetto più ampio. Ancora, grazie all'analisi tecnica, sono fornite indicazioni sulle soluzioni progettuali e realizzative, in modo che vengano adottati gli standard dell'Istituto e utilizzate le cosiddette "piattaforme trasversali", che mettono a disposizione funzionalità interne di frequente necessità e consentono quindi di realizzare economie di scala.

Per supportare le Strutture centrali nell'identificazione dei servizi di propria competenza rispetto ai quali proporre progetti all'interno dei Piani di Evoluzione dei Servizi, l'Istituto si è dotato di "**Direttive sull'efficienza dei servizi**", vale a dire di linee guida che supportano nell'individuazione "oggettiva" dei servizi su cui è necessario o prioritario intervenire e nel disegno del nuovo processo che dovrà essere sotteso al servizio. Questa fase è condotta coinvolgendo gli stakeholders, ascoltando il loro punto di vista sulle criticità e sulle opportunità. Il nuovo processo sarà disegnato tenendo conto delle risultanze emerse nell'analisi del processo attuale e porterà di conseguenza al loro superamento. I nuovi processi, disegnati seguendo le "Direttive sull'efficienza dei servizi" e di conseguenza migliorativi di quelli attuali, per essere concretamente realizzati richiedono un intervento evolutivo e costituiscono pertanto un input al Piano di Evoluzione dei Servizi da predisporre per l'anno successivo a quello in cui l'analisi è stata condotta.

Emerge, pertanto, un processo **ciclico**, avente frequenza annuale, che investe ciascuna struttura e che ricomprende, per buona parte dell'anno, l'esecuzione del processo di analisi e ridisegno dei servizi, e, nell'ultima parte dell'anno, il processo di redazione, analisi e approvazione dei PES.

Il processo di analisi e ridisegno dei servizi si avvale di diversi strumenti a supporto, tra i quali:

- l'**IIAF (*Inps Intelligent Automation Framework*)**, con il quale si identificano in maniera strutturata e coerente le principali opportunità e priorità di automazione dei processi di competenza di ciascuna struttura con l'aiuto degli stakeholders;
- la **notazione BPMN 2.0** per il disegno dei processi. Infatti, una volta individuati i servizi su cui intervenire, si disegna l'attuale processo sotteso al servizio, se ne analizzano le criticità, si individuano le azioni migliorative e si disegna quindi il nuovo processo.

Qualora lo scostamento tra il processo desiderato e il processo attuale richieda una reingegnerizzazione del servizio, si inserirà un progetto *ad hoc* nel successivo PES della struttura owner del servizio, con la eventuale corresponsabilità di altre strutture.

---

### 3. Il Processo di Evoluzione dei Servizi nel ciclo di programmazione strategica

I punti di forza del Processo di Evoluzione dei Servizi evidenziati dalla sperimentazione condotta nel 2023 hanno spinto l'Istituto a incardinarlo, a partire dal 2024, nei processi più rilevanti e strategici dell'Istituto stesso. Infatti, dal 2024 il Processo di Evoluzione dei Servizi è condotto in modo **integrato con il Ciclo di programmazione strategica e istituzionale**.

Inoltre, i progetti dei PES 2024 sono parte integrante **del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)** dell'INPS per il triennio 2024-2026. Ricordiamo che il PIAO è stato introdotto dal Decreto Legge 80/2021 in un'ottica di semplificazione e trasparenza; rappresenta infatti il documento unico di programmazione e governance di ogni pubblica amministrazione e sostituisce una serie di Piani che, in passato, le amministrazioni erano tenute a predisporre.

Infine, il Processo di Evoluzione dei Servizi è stato inserito nel **Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance 2024**, nel quale rileva nella misurazione del *Valore Pubblico* prodotto dalle strutture sia centrali che periferiche dell'Istituto, in linea con la responsabilizzazione *end-to-end* che costituisce il nuovo paradigma su cui l'INPS si fonda.

### 4. I progetti di evoluzione

Nella sperimentazione del 2023 sono stati definiti 308 progetti di evoluzione, ognuno dei quali afferente a una o più direttrici, sia trasversali che specifiche. È di seguito rappresentata la copertura delle direttrici trasversali da parte dei PES 2023:

Progetti PES 2023 rispetto alle Direttrici Trasversali					
Efficienza	Proattività	User Experience	Comunicazione Efficace	Affidabilità	Sviluppo dei Servizi Trasversali
136	64	128	91	67	98

Dal momento che un progetto può produrre effetti rispetto a più direttrici, la somma dei progetti della precedente tabella supera il numero complessivo dei 308 progetti.

---

Si riportano a titolo esemplificativo alcuni progetti portati a termine:

**Definizione della funzione di Experience Authority**

Nell’ambito della direttrice specifica “Compliance della User Experience”, la “Direzione Comunicazione” ha istituito la funzione di *Experience Authority*, struttura finalizzata a fornire, trasversalmente a tutte le aree dell’Istituto, indicazioni e linee guida per il miglioramento dell’esperienza utente su tutti i canali a cui l’utenza (ad es. cittadino o azienda) ha accesso o tramite i quali “colloquia” con l’Istituto (ad esempio presentando una domanda di prestazione). Tale funzione, pertanto, garantisce riconoscibilità e coerenza di immagine dell’Ente, omogeneità e comprensibilità anche in termini di linguaggio utilizzato, partendo dalla definizione di linee guida per poi arrivare al monitoraggio della loro applicazione.

**Invio comunicazioni alle aziende e agli intermediari delle anomalie**

Rispetto alla direttrice trasversale “Proattività”, la “Direzione Centrale Entrate”, che si occupa delle entrate contributive dell’Istituto, ha predisposto un sistema che provvede all’invio automatico al datore di lavoro e agli intermediari (ad es. consulenti del lavoro e commercialisti), in modalità proattiva, di una notifica relativa alle anomalie rilevate, per consentire di sanare tempestivamente la regolarità contributiva dell’azienda.

**Integrazione con il servizio trasversale PagoPA per effettuare i pagamenti relativi ai Prestiti**

Dando seguito alla direttrice specifica “Interoperabilità”, che richiede di proseguire il percorso di integrazione in interoperabilità con i sistemi della Pubblica Amministrazione, la “Direzione Tecnologia Informatica e Innovazione” ha integrato ulteriori servizi con la piattaforma PagoPA, nel caso specifico al fine di effettuare i pagamenti relativi ai Prestiti.

I PES 2024 hanno ereditato dai PES 2023 173 progetti per la loro prosecuzione nel 2024, e sono stati proposti 195 nuovi progetti, per un totale di 368 progetti; di questi, 244 agiscono su 50 Diretrici Specifiche. È di seguito rappresentata la copertura delle direttrici trasversali da parte dei PES 2024:

<b>Progetti PES 2024 rispetto alle Diretrici Trasversali</b>					
<b>Efficienza</b>	<b>Proattività</b>	<b>User Experience</b>	<b>Comunicazione Efficace</b>	<b>Affidabilità</b>	<b>Sviluppo dei Servizi Trasversali</b>
134	60	108	53	57	94

---

Tra i nuovi progetti approvati nell'ambito dei PES 2024 citiamo a titolo esemplificativo:

#### **Nuova misura ADI**

La “Direzione Centrale Inclusione e Sostegno alle Famiglie e alla Genitorialità”, che gestisce le prestazioni di inclusione e coesione sociale e le misure di contrasto alla povertà, ha inserito nel proprio PES un progetto relativo alla nuova misura di contrasto alla povertà, “Assegno di Inclusione” (ADI). Il progetto si prefigge di realizzare la presentazione della domanda di prestazione in modalità multicanale, di attivare il sistema di controlli di diritto alla stessa e di progettare un cruscotto di monitoraggio. Il progetto prevede inoltre l'integrazione dell'applicativo con alcune delle “piattaforme trasversali” già precedentemente citate, che sono a disposizione di tutte le aree. Per quanto riguarda le Diretrici, il progetto prevede risultati in termini di Affidabilità, Efficienza, User Experience, Comunicazione Efficace e Proattività.

#### **Orchestratore di processo per verifica e aggiornamento delle posizioni retributive e contributive**

Proposto dalla “Direzione Centrale Entrate”, il progetto è finalizzato alla realizzazione di un orchestratore di processo per la verifica e l'aggiornamento delle posizioni retributive e contributive e si prefigge di produrre valore rispetto alle seguenti direttrici:

- Trasversali: Affidabilità, Proattività, Efficienza e Sviluppo dei Servizi Trasversali
- Specifiche: Sistemazione della posizione assicurativa, Semplificazione degli adempimenti del soggetto contribuente, Prestazioni legate alla malattia e alla maternità.

Se il progetto ha impatti su tutte le direttrici citate è perché agisce su un perimetro molto ampio ed ha un elevato livello di complessità; non a caso prevede un'importante fase di progettazione, a cui seguirà la realizzazione, ad oggi prevista per fine 2025.

A titolo di esempio, l'orchestratore supporterà i seguenti processi: istruttorie da esercitare sulla base delle singole fattispecie, comunicazione dei risultati istruttori a componenti tecniche e di front-end, predisposizione di un sistema ad eventi per la condivisione con altri sistemi che sono interessati agli interventi effettuati.

Alcuni dei progetti dei PES 2024 sono già conclusi; tra questi si cita il progetto di **Refactoring domanda pensione anticipata**, avviato nel 2023 e confermato per la prosecuzione nel PES 2024, che ha realizzato una semplificazione della user journey delle domande di pensione anticipata: la presentazione è ora guidata e precompilata con tutte le informazioni di cui l'Istituto è in possesso e anticipa temporalmente una serie di controlli di requisito prima effettuati in fase istruttoria. Inoltre, l'applicazione su cui si presenta la domanda di pensione anticipata è integrata con la piattaforma trasversale di Instant Feedback, grazie al quale l'utente può esprimere la propria valutazione sull'esperienza avuta.

---

## **5. La formazione per la diffusione della cultura dell'innovazione**

Il rivoluzionario cambiamento di approccio introdotto dal Processo di Evoluzione dei Servizi può avere pieno compimento e ottenere gli effetti desiderati solo se è accompagnato dalla condivisione, con tutti gli attori coinvolti, dei benefici che ne derivano, affinché non sia vissuto come un mero adempimento imposto dall'alto, bensì se ne comprenda la strategicità ed il beneficio per l'Istituto e per l'intero sistema Paese.

In quest'ottica, sono state realizzate numerose iniziative formative rivolte alle figure più direttamente chiamate in causa nel processo, quali le strutture interne che formulano il PES, nonché i referenti assegnati ai diversi progetti. Le tematiche affrontate hanno riguardato l'illustrazione del nuovo Processo di Evoluzione dei Servizi fino, gli strumenti per una analisi sistematica dei processi interni al fine di identificare criticità ed opportunità di miglioramento da veicolare nei Piani di evoluzione delle strutture, la formazione sugli strumenti informatici messi a disposizione per la predisposizione dei Piani, per la conduzione operativa dei progetti e la loro rendicontazione ai fini della misurazione delle performance delle strutture centrali della Direzione Generale.

Si è ritenuta inoltre necessaria una più generale azione di diffusione della cultura dell'evoluzione come veicolo perché l'Istituto possa compiere al meglio il suo compito istituzionale e come "moltiplicatore" delle possibilità di avvicinamento all'utente e alle sue esigenze. Per questo motivo, si sono tenuti incontri formativi che hanno coinvolto "la rete del cambiamento" che l'Istituto ha avviato nel 2021 con lo scopo di istituire delle figure che fossero catalizzatori del cambiamento, veri e propri influencer interni all'Istituto che, promuovendo le iniziative in corso, promuovessero il rinnovamento dei processi, e il personale delle aree manageriali di "Evoluzione dei servizi", presso le Direzioni Regioni e di Coordinamento Metropolitano dell'Istituto, il cui ruolo è proprio quello di diffondere in tutto il tessuto dell'Istituto la cultura della programmazione, dell'evoluzione e dell'innovazione.

Il coinvolgimento ha necessariamente riguardato anche gli attori dell'ecosistema in cui l'INPS opera. Questi sono stati chiamati a collaborare nell'individuazione degli interventi e in fase di coprogettazione degli stessi.

## **6. Opportunità e sfide da affrontare**

Il processo ed il percorso da poco avviati sono tutt'altro che definitivi e cristallizzati. Saranno i risultati conseguiti dai progetti realizzati, misurati in termini di "impatto", nonché gli esiti dei momenti di confronto con tutti gli attori coinvolti, che faranno emergere i punti di forza e le opportunità di miglioramento del sistema.

---

Infatti, l'iniziata avviata dall'Istituto nel 2023 è solo l'abbrivio di un iter lungo ed articolato, che ha già raccolto importanti risultati in termini organizzativi, culturali e di produzione, ma che spiegherà tutti gli effetti potenziali nel medio-lungo periodo quando gli output dei progetti messi a terra produrranno un effetto concreto apprezzabile anche all'esterno.

La scommessa è che la tensione sempre alta verso il rinnovamento, che sorregge l'intero impianto, non si affievolisca di fronte ad eventuali insuccessi o incidenti di percorso, ma soprattutto che non si ceda alla tentazione di mettere in discussione il sistema di governance predisposto, di ritirarsi a svolgere sole attività istituzionali, per lo sforzo e la fatica che inevitabilmente il cambiamento richiede.

Per questo motivo, è necessario continuare ad accompagnare il percorso di evoluzione con interventi volti a rafforzare l'engagement del personale interno all'Istituto e il coinvolgimento dell'ecosistema esterno, consolidando la cultura dell'innovazione, ricordando che l'innovare non è avere una idea, ma realizzare concretamente qualcosa di nuovo e utile e questo inevitabilmente comporta un duro lavoro quotidiano.

# VIDEOSORVEGLIANZA E PRIVACY: COME CONCILIARLA CON LA SICUREZZA SUL LAVORO

**Antonio Mastrolia**

**Abstract [IT]:** Con l'avvento delle nuove tecnologie sono stati sviluppati e potenziati i sistemi di controllo nei luoghi di lavoro. In parallelo, lo stesso datore deve adottare tutte le misure appropriate e specifiche atte a salvaguardare gli interessati: la corretta applicazione del Regolamento Europeo n. 679 del 2016 e l'osservanza dell'art. 4 della L. 300/1970 si pongono quindi quale condizione di liceità del trattamento.

**Abstract [EN]:** With the advent of new technologies, control systems in the workplace have been developed and strengthened. In parallel, the employer must adopt all appropriate and specific measures to safeguard the interested parties: the correct application of European Regulation no. 679 of 2016 and compliance with art. 4 of Law 300/1970 are therefore a condition for the lawfulness of the processing.

**Sommario:** 1.0 Videosorveglianza e nuove tecnologie: l'applicazione del regolamento europeo n. 679 del 2016 – General Data Protection Regulation – GDPR. 2.0 Videocamere di sorveglianza e dignità dei lavoratori: la liceità, la correttezza e la trasparenza del trattamento. La base giuridica del trattamento. 3.0 Videocamere di sorveglianza nei luoghi di lavoro: tra sicurezza ed esigenze produttive. 4.0 Conclusioni. 5.0 Riferimenti bibliografici.

**Parole chiave:** videosorveglianza, G.D.P.R., privacy, sicurezza, lavoro.

**Keywords:** video surveillance, G.D.P.R., privacy, security, work.

---

# 1. Videosorveglianza e nuove tecnologie: l'applicazione del Regolamento europeo n. 679 del 2016 – General Data Protection Regulation – GDPR

L'Intelligenza artificiale, i Big data, l'“Internet delle Cose” sono tre campi di innovazione tecnologica la cui integrazione consente di sviluppare sistemi di controllo e sorveglianza dall'efficacia comprovata. Negli spazi, siano essi privati o pubblici, infatti, aumentano le telecamere per la video sorveglianza, anche al fine di raccogliere e immagazzinare informazioni di tipo visivo e uditivo, talvolta anche attraverso la rilevazione di dati biometrici, ovvero il risultato di un'elaborazione tecnica di dati che consente o conferma l'identificazione univoca di un determinato individuo, per mezzo dei c.d. dati grezzi<sup>1</sup>. L'Intelligenza artificiale, in particolare, può trovare applicazione non solo nel frangente della sicurezza pubblica, ma anche rispetto alla prevenzione del crimine e in ambito militare. Proprio a causa dell'efficienza di queste tecnologie e dello sviluppo esteso che potenzialmente possono avere, sorgono numerosi dubbi circa i rischi che questi nuovi strumenti mettono in campo, soprattutto, per quanto concerne al rapporto tra sicurezza e violazione della privacy<sup>2</sup>. Le ragioni che spingono una P.A. o un imprenditore all'acquisto e all'installazione di un impianto di videosorveglianza possono essere varie, a partire dalla tutela del patrimonio, alla tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e ad esigenze di ottimizzazione della produzione<sup>3</sup>. A tal proposito, il nostro ordinamento ha previsto una serie di norme specifiche a tutela dei diritti delle persone fisiche e dei lavoratori perché l'utilizzo di questi strumenti tecnologici avvenga in modo lecito e non troppo invasivo. I due temi principali che vengono sollevati dalla videosorveglianza sono il trattamento dati personali<sup>4</sup> che le immagini raccolte generano ed il potenziale controllo a distanza dei lavoratori che può essere realizzato attraverso l'utilizzo delle telecamere. Partendo dal tema relativo alla privacy, bisogna premettere che la raccolta di immagini, fotografie o video, che ritraggano persone fisiche identificabili dà luogo a un trattamento di dati personali riferiti agli interessati che vengono ripresi<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> F. CONTE, *Il trattamento dei dati biometrici nei luoghi di lavoro. analisi comparata tra l'esperienza italiana e tedesca*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica (II)*, fasc.2, 1, pag. 309, aprile 2023.

<sup>2</sup> V. LUSA, *Videosorveglianza in azienda: come conciliare sicurezza sul lavoro e diritto alla privacy*, *Agenda Digitale*, maggio 2024.

<sup>3</sup> S. ORTIS, *Biometria e videosorveglianza nella lotta all'assenteismo dei dipendenti pubblici: uno sguardo alla legge concretezza n. 56/2019*, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.3, 1, pag. 429, settembre 2020.

<sup>4</sup> Linee guida 3/2019 sul trattamento dei dati personali attraverso dispositivi video, European Data Protection Board.

<sup>5</sup> Qualsiasi impianto di videosorveglianza installato in ambito professionale, in azienda o all'interno di un esercizio commerciale o anche in uno spazio esterno aperto al pubblico, genera un trattamento

---

Perché queste siano rilevanti in materia di privacy e comportino l'applicazione del *Regolamento Europeo n. 679 del 2016 – General Data Protection Regulation – GDPR e del D.Lgs. 196/2003* come novellato dal D.Lgs. 101/2018, è necessario che le immagini siano riprese da una distanza che consenta l'identificazione delle persone. Molto interessanti ed esaustive sul punto sono le *“Linee Guida 3/2019 sul trattamento dei dati personali attraverso dispositivi video dell'European Data Protection Board – EDPB”* adottate il 29 gennaio 2020. Il Garante per la protezione dei dati personali ha poi affermato che l'installazione degli *“occhi elettronici”* nei luoghi di lavoro deve rispettare gli obblighi previsti dallo Statuto dei lavoratori e le garanzie assicurate ai dipendenti dalla normativa privacy. Invero, il Garante per la Protezione dei dati personali, con provvedimento n. 234 dell'11 aprile 2024 ha sanzionato un datore di lavoro pubblico per un'installazione di videocamere nei pressi del totem utilizzato per registrare gli ingressi degli stessi dipendenti pubblici. Con specifico riferimento all'utilizzo di sistemi di videosorveglianza da parte di soggetti pubblici, già nel Provvedimento in materia di videosorveglianza dell'8 aprile 2010 il Garante aveva chiarito che tali soggetti, in qualità di titolari del trattamento, possono trattare dati personali nel rispetto del principio di finalità, perseguendo scopi determinati, espliciti e legittimi per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. Quando, come nel caso di specie, le videocamere installate nei luoghi di lavoro, riprendano anche il personale che transita o sosta nei luoghi di lavoro, il trattamento dei dati personali dei lavoratori può essere effettuato se è necessario per la gestione del rapporto di lavoro e nell'ambito del quadro giuridico applicabile definito dalla normativa comunitaria, da regolamenti o da contratti collettivi (artt. 6, par. 1, lett. c), e 88 del GDPR)<sup>6</sup>.

## **2. Videocamere di sorveglianza e dignità dei lavoratori: la liceità, la correttezza e la trasparenza del trattamento. la base giuridica del trattamento**

Dopo quanto precisato nel precedente paragrafo è necessario sottolineare che il datore di lavoro deve rispettare le norme nazionali, che includono misure ap-

---

di dati personali che deve essere regolato a cura del Titolare del trattamento, che generalmente è da considerarsi l'azienda stessa nella persona del legale rappresentante o del consigliere delegato a cui è stata attribuita delega specifica (notarile) circa la *compliance* in materia di privacy.

<sup>6</sup> A. INGRAO, *Il regolamento privacy e la discrezionalità dello Stato membro nella disciplina del trattamento dei dati personali del lavoratore*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.4, 2023, pag. 1159B, Nota a: Corte giustizia UE, 30 marzo 2023, n.34, sez. I.

---

proprie e specifiche atte a salvaguardare la dignità umana degli interessati: l'osservanza dell'art. 4 della L. 300/1970 si pone quindi quale condizione di liceità del trattamento<sup>7</sup>. In base a tale norma, come noto, gli impianti audiovisivi e gli altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale e possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla RSU o dalle RSA, ovvero, in alternativa, previa autorizzazione della sede territoriale o centrale dell'INL. Tali informazioni, inoltre, possono essere utilizzate a tutti i fini connessi al rapporto di lavoro a condizione che sia data al lavoratore adeguata informazione delle modalità d'uso degli strumenti e di effettuazione dei controlli e nel rispetto di quanto disposto dal Codice<sup>8</sup>. In base all'art. 5 del GDPR, d'altro canto, il titolare del trattamento può utilizzare per ulteriori trattamenti i soli dati personali che siano stati lecitamente raccolti, con riguardo alla finalità principale e nel rispetto dei principi generali di protezione dei dati, tra cui, per l'appunto, "*liceità, correttezza e trasparenza*". È necessario attivarsi già in fase di progettazione dell'impianto, poiché in ottemperanza al principio della "*privacy by design*" anche il dimensionamento e il posizionamento delle telecamere ha una sua rilevanza specifica. In caso contrario ci si potrebbe trovare davanti ad un impianto che magari è stato sovradimensionato rispetto alle esigenze specifiche per cui è stato adottato oppure che riprende direttamente postazioni di lavoro di lavoratori dipendenti o magari porzioni troppo ampie di pubblica via adiacente agli ingressi da controllare: per questi motivi il supporto di conformità normativa dovrà partire dalla progettazione, per evitare di dover effettuare interventi correttivi<sup>9</sup>. L'impianto dovrà dunque rispettare il principio di "*minimizzazione*" dei dati personali limitando il numero di telecamere e limitando altresì gli angoli di ripresa a quanto necessario per perseguire la finalità per cui l'impianto è stato installato. Dovrà evitare anche di installare telecamere all'interno di aree in cui sia vietato l'utilizzo, come servizi igienici o spogliatoi. Partendo dall'acquisizione delle immagini, è necessario, per quanto disposto dall'art. 13 del GDPR, procedere ad informare l'interessato del trattamento di dati, affiggendo l'informativa in un luogo che preceda l'area videosorvegliata, in modo tale da dare la possibilità all'interessato di scegliere se essere oggetto di videoripresa: le informative dovranno essere posizionate, dunque, prima dell'accesso all'area videosorvegliata. Sarà anche necessario predisporre un'informativa diffusa con tutti i contenuti previsti **dall'art. 13 del GDPR da affiggere in bacheca o rendere disponibile in altro luogo** facilmente

---

<sup>7</sup> A. RICCOBONO, *Nuove tecnologie e controlli difensivi tra diritto positivo e creazionismo giudiziario*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc.4, pag. 506, dicembre 2023.

<sup>8</sup> G. CASSANO, *Quando il giudizio di proporzionalità salva i controlli difensivi occulti: Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di Cassazione a confronto*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.2, 1, pag. 530, giugno 2022.

<sup>9</sup> L. PERINO, *Videosorveglianza in azienda: norme e adempimenti*, Norme e Tributi Plus Diritto, Il sole 24 ore, febbraio 2024, disponibile all'URL <https://ntplusdiritto.ilssole24ore.com/art/videosorveglianza-azienda-norme-e-adempimenti-AF4bIohC>.

---

raggiungibile, individuando, in taluni casi, la base giuridica di tale trattamento nel legittimo interesse del Titolare, ai sensi dell'art. 6 comma 1 lettera f) del GDPR, “(...) a condizione che non prevalgano i diritti o le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali”.

### **3. Videocamere di sorveglianza nei luoghi di lavoro: tra sicurezza ed esigenze produttive**

L'interesse del Titolare di proteggere il proprio patrimonio, di garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro o le proprie esigenze produttive deve essere considerato legittimo, ma solamente laddove sia stato oggetto di una LIA – *Legitimate Interest Assesment*, redatta per iscritto il cui risultato relativo al bilanciamento di interessi delle parti coinvolte abbia dato esito positivo. L'accesso alle immagini provenienti dall'impianto dovrà essere limitato al minor numero di soggetti autorizzati possibile, incaricati per iscritto e sottoposti a formazione specifica relativa alle implicazioni privacy della videosorveglianza. Questo per garantire che gli addetti che accedono alle immagini abbiano ben chiari i limiti e le corrette modalità di trattamento dei dati personali raccolti e vengano così minimizzati i rischi di trattamento illecito. Per quanto attiene alla registrazione e conservazione delle immagini, tema sempre di grande attualità, questa deve essere limitata a quanto necessario per perseguire la finalità prefissata, quindi generalmente in ambito aziendale a 24/48 ore dalla raccolta, salvo periodi di conservazione più lunghi in corrispondenza di chiusure aziendali. Normalmente la scoperta di accessi abusivi o comportamenti anomali avviene entro un termine breve di uno o due giorni, talvolta però potrebbero essere ipotizzati periodi di conservazione più lunghi in relazione a specifiche esigenze produttive aziendali. Anche all'interno del Registro delle attività di trattamento del Titolare dovrà essere inserito il trattamento dati relativo alla videosorveglianza indicando dettagliatamente le sue caratteristiche come prescritto all'interno dell'art. 30 del GDPR. Nel caso in cui poi ci si avvalga di una società esterna che fornisca il servizio di manutenzione e assistenza dell'impianto di videosorveglianza o che fornisca un vero e proprio servizio di sorveglianza da remoto in *outsourcing*, essendo che questi soggetti svolgono attività di trattamento “*per conto*” del Titolare in senso tecnico giuridico ai sensi dell'art. 28 del GDPR, dovranno essere nominati Responsabili del trattamento sottoscrivendo un accordo di nomina specifico. All'interno dell'accordo dovranno essere specificati i diritti e i doveri delle parti in relazione ai trattamenti di dati (*immagini*) esternalizzati e il Titolare sarà chiamato a verificare il livello di affidabilità del fornitore e a fornire indicazioni operative su come trattare i dati. E in merito al rispetto delle indicazioni fornite, ove previsto in contratto, potrà anche effettuare verifiche periodiche di conformità. Naturalmente laddove questi diritti di verifica siano sanciti in contratto, dovranno anche trovare esecuzione al fine di evi-

---

tare che in caso di omesso controllo e comportamenti difformi da parte del Responsabile, il Titolare possa essere soggetto alla c.d. *“culpa in vigilando”*. A quanto detto, poi, è necessario aggiungere che l’art. 4 comma 2 dello Statuto dei Lavoratori (Legge 300 del 1970) in tema di controlli a distanza dei lavoratori, recita che *“Gli impianti audiovisivi e gli altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell’attività dei lavoratori possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale e possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali”*. In mancanza di tale accordo gli impianti possono essere installati previa autorizzazione da parte della sede territoriale dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro. Come risulta evidente sia in termini di trattamento dati personali, sia in termini di controllo a distanza dei lavoratori, il consenso espresso dall’interessato/lavoratore subordinato non risulta essere la *“base giuridica”* per cui il Titolare del Trattamento può avvalersi delle telecamere. Recentemente, infatti, il Garante privacy ha emesso una sanzione per l’installazione di impianti di videosorveglianza sul luogo di lavoro in violazione degli obblighi di cui all’articolo 4 dello Statuto dei Lavoratori. Con Provvedimento del 2 marzo 2023, il Garante per la protezione dei dati personali ha sanzionato un noto *brand* di abbigliamento per aver installato ed utilizzato sistemi di videosorveglianza presso numerosi punti vendita in assenza di accordo con le rappresentanze sindacali o di autorizzazione rilasciata dall’Ispettorato del lavoro ex art. 4 della Legge n. 300 del 1970 - *“Statuto dei Lavoratori”*<sup>10</sup>. In particolare, il Garante per la protezione dei dati ha ribadito che, in base al sopra richiamato art. 4 dello Statuto dei Lavoratori, gli apparati di videosorveglianza, qualora dagli stessi derivi *“anche la possibilità di controllo a distanza”* dell’attività dei dipendenti, *“possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale”* e la relativa installazione deve, in ogni caso, essere eseguita previa stipula di un accordo collettivo con la rappresentanza sindacale unitaria o con le rappresentanze sindacali aziendali o, ove non sia stato possibile raggiungere tale accordo o in caso di assenza delle rappresentanze, solo in quanto preceduta dal rilascio di apposita autorizzazione da parte dell’Ispettorato del lavoro: tale procedura è da ritenersi *“condizione indefettibile per l’installazione di sistemi di videosorveglianza”* in quanto *“tutela interessi di carattere collettivo e superindividuale”*. L’eventuale mancanza di un accordo sindacale o dell’autorizzazione dell’Ispettorato del lavoro, ove necessario, tuttavia, integra altresì una violazione del principio di liceità del trattamento di cui all’art. 5, par. 1, lett. a) del Regolamento UE 679/2016 (*“GDPR”*) in relazione a quanto disposto dall’art. 88 del GDPR stesso nonché dall’art. 114 del D. Lgs. 196/2003, come da ultimo modificato dal D. Lgs. 101/2018 (*“Codice Privacy”*). Infatti, le norme sopracitate statuiscono espressamente

---

<sup>10</sup> D. PARACCHINI, *Il Garante privacy sanziona per impianti di videosorveglianza sul luogo di lavoro*, Data Protection & Cybersecurity in Diritto al digitale, maggio 2023, disponibile all’URL <https://dirittoaldigitale.com/2023/05/30/garante-privacy-sanziona-videosorveglianza-luogo-lavoro/>.

---

che un trattamento di dati personali effettuato nel contesto del rapporto di lavoro, per potersi considerare lecito, deve rispettare le norme specifiche che l'ordinamento nazionale reputa necessarie alla “*salvaguardia della dignità umana, degli interessi legittimi e dei diritti fondamentali degli interessati*”, con particolare riferimento al divieto di controllo o monitoraggio dell'attività lavorativa. A tal proposito, il Garante ha chiarito che le disposizioni in materia del GDPR e del Codice Privacy si aggiungono a quanto previsto dallo Statuto dei Lavoratori o dall'Ispettorato del lavoro. Il Garante ha, infatti, ribadito che gli ambiti di operatività delle due discipline sono autonomi.

## 4. Conclusioni

Per quanto sopra esposto, circa le videocamere di sorveglianza nei luoghi di lavoro, giova concludere che i dati raccolti in modo regolare mediante strumenti di controllo a distanza possono essere utilizzati per fini connessi al rapporto di lavoro e quindi, se del caso, anche per fini disciplinari: va da sé che ai lavoratori debba essere fornita una precisa e precipua informativa circa l'esistenza di tali strumenti e la modalità di utilizzo, anche al fine di far emergere il corretto bilanciamento di interessi delle parti coinvolte.

### Riferimenti bibliografici

- A. RICCOBONO, *Nuove tecnologie e controlli difensivi tra diritto positivo e creazionismo giudiziario*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc.4, pag. 506, dicembre 2023;
- A. INGRAO, *Il regolamento privacy e la discrezionalità dello Stato membro nella disciplina del trattamento dei dati personali del lavoratore*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.4, 2023, pag. 1159B, Nota a: Corte giustizia UE, n. 34, sez. I, 30 marzo 2023;
- D. PARACCHINI, *Il Garante privacy sanziona per impianti di videosorveglianza sul luogo di lavoro*, Data Protection & Cybersecurity in Diritto al digitale, maggio 2023, disponibile all'URL <https://dirittoaldigitale.com/2023/05/30/garante-privacy-sanziona-videosorveglianza-luogo-lavoro/>;
- F. CONTE, *Il trattamento dei dati biometrici nei luoghi di lavoro. analisi comparata tra l'esperienza italiana e tedesca*, in Diritto dell'Informazione e dell'Informatica (II), fasc.2, 1, pag. 309, aprile 2023;
- G. CASSANO, *Quando il giudizio di proporzionalità salva i controlli difensivi occulti: Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte di Cassazione a confronto*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.2, 1, pag. 530, giugno 2022;
- L. PERINO, *Videosorveglianza in azienda: norme e adempimenti*, Norme e Tributi Plus Diritto, Il sole 24 ore, febbraio 2024, disponibile all'URL <https://ntplusdi->

---

ritto.ilsole24ore.com/art/videosorveglianza-azienda-norme-e-adempimenti-AF4bIohC;

- S. ORTIS, *Biometria e videosorveglianza nella lotta all'assenteismo dei dipendenti pubblici: uno sguardo alla legge concretezza n. 56/2019*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc.3, 1, pag. 429, settembre 2020;
- V. LUSA, *Videosorveglianza in azienda: come conciliare sicurezza sul lavoro e diritto alla privacy*, Agenda Digitale, maggio 2024.

# L'ACCESSO AGLI ATTI DEI CONSIGLIERI COMUNALI: IL COSTANTE DIBATTITO TRA IL RISPETTO DEL DIRITTO E LA SALVAGUARDIA DEI DATI PERSONALI

**Paola Mattia**

**Abstract [IT]:** L'accesso agli atti, nelle sue diverse declinazioni, è lo strumento che permette di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa. Il presente articolo si soffermerà ed analizzerà nel dettaglio: l'accesso agli atti dei Consiglieri Comunali. Questo particolare tipo di accesso agli atti è disciplinato dall'art. 43 del D.lgs. n. 267 del 2000 il quale riconosce ai Consiglieri Comunali il diritto di ottenere dagli uffici della Pubblica Amministrazione le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento e all'esercizio del mandato consiliare. Tuttavia, il diritto riconosciuto ai Consiglieri Comunali incontra dei grossi limiti. Invero, pur rappresentando un ampio potere, lo stesso risulta essere condizionato da due elementi fondamentali: la dimostrazione che le notizie e le informazioni richieste siano utili all'espletamento del proprio mandato ed il rispetto e la salvaguardia dei dati personali. La trasparenza si traduce, in altre parole, in un mezzo per consentire un controllo sul corretto esercizio del potere pubblico, ma anche come un diritto a comprendere l'operare delle Pubbliche Amministrazioni. A ciò aggiungasi che il principio di trasparenza si interseca inevitabilmente con la già richiamata salvaguardia dei dati personali. In questa sede, pertanto, si avrà modo di affrontare il costante dibattito che caratterizza le due materie: il diritto di accesso riconosciuto ai Consiglieri Comunali ed i limiti dello stesso.

**Abstract [EN]:** Access to documents, in its various forms, is the tool that allows us to guarantee the transparency of administrative activity. This article will focus on and analyze in detail: access to the documents of the City Councillors. This particular type of access to documents is governed by art. 43 of the Legislative Decree. n. 267 of 2000 which recognizes the Municipal Councillors' right to obtain from the offices of the Public Administration the news and information in their possession, useful for the fulfillment and exercise of the council's mandate. However, the right recognized to Municipal Councillors encounters major limits. Indeed, although it represents a large power, it appears to be conditioned by two fundamental elements: the demonstration that the news and information requested are useful for the fulfillment

---

of one's mandate and the respect and protection of personal data. Transparency translates, in other words, into a means of allowing control over the correct exercise of public power, but also as a right to understand the operations of Public Administrations. Add to this that the principle of transparency inevitably intersects with the aforementioned protection of personal data.

Here, therefore, we will have the opportunity to address the constant debate that characterizes the two subjects: the right of access recognized to City Councilors and the limits of the same.

**Sommario:** 1. Accesso agli atti: quadro normativo – 2. Limiti del potere riconosciuto ai Consiglieri comunali – 3. Conclusioni: l'utilizzo consono dell'ampio potere riconosciuto ai Consiglieri comunali per l'espletamento del loro mandato – 4. Riferimenti bibliografici.

**Parole chiave:** Accesso agli atti – Consiglieri comunali – Pubblica Amministrazione – Dati personali – Trasparenza

## 1. Accesso agli atti: quadro normativo

Nell'ultimo decennio è innegabile il cambiamento e l'evoluzione dell'intera attività amministrativa sotto molteplici punti di vista, soprattutto, sono lampanti ai nostri occhi le nuove modalità di attuazione dell'operato della Pubblica Amministrazione. I mutamenti dell'amministrazione pubblica sono tangibili ed in continuo sviluppo.

L'attività della Pubblica Amministrazione, difatti, si è orientata e si orienta sempre di più verso la trasparenza, principio divenuto ormai cardine e centrale nell'esercizio di diverse funzioni ed attività. Il predetto principio stabilisce l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato.

Tra i criteri generali dell'azione amministrativa quello della trasparenza è destinato a regolare in chiave democratica il rapporto tra amministrazione ed amministrati. Esso, nello specifico, è da intendersi come immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e di tutti i passaggi in cui si esplica l'operato della pubblica amministrazione per garantire e favorire lo svolgimento imparziale.

La trasparenza consiste, dunque, nella pubblicità di atti, documenti, informazioni e dati propri di ogni amministrazione, resa più semplice e ampia dalla circolazione delle informazioni sulla Rete Internet a partire dalla loro pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni. In altre parole, l'introduzione di tale Istituto ha permesso sempre più il controllo sull'azione amministrativa, sull'utilizzo delle risorse pubbliche e sulle modalità con le quali le pubbliche amministrazioni agiscono per raggiungere i propri obiettivi.

---

In passato, nello specifico, fino alla prima metà degli anni sessanta, diversamente da quanto accade oggi, l'attività della Pubblica Amministrazione si basava invece su un principio completamente diverso e opposto a quello attuale: la segretezza.

Invero, il principio della segretezza in passato rappresentava la normalità e caratterizzava ogni fase dell'attività svolta dalla Pubblica Amministrazione, da quella preparatoria fino a quella istruttoria. Le modalità di attuazione dell'attività amministrativa, in ogni sua declinazione, erano assolutamente diverse da quelle odierne, esse si basavano su principi e su meccanismi non concepiti dall'attuale società.

È solo con la legge 241 del 1990 che si ha il primo vero cambiamento ovvero un percorso orientato sempre di più verso la valorizzazione della trasparenza dell'operato amministrativo<sup>1</sup>. Con l'introduzione nel nostro ordinamento della predetta legge, si passa gradualmente da un sistema chiuso ad uno caratterizzato invece da accessibilità, volto, senza dubbio, a promuovere un uso corretto, da parte delle istituzioni, del potere pubblico ed anche a favorire la partecipazione dei cittadini e non solo alle attività svolte dalla Pubblica Amministrazione.

Altro tassello di grande rilevanza, per l'introduzione del principio di trasparenza nel nostro ordinamento, che è necessario ricordare, è senza dubbio il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013<sup>2</sup>. Il predetto decreto, come è noto, ha affermato in modo ancora più incisivo il principio di trasparenza inteso come accessibilità totale alle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di favorire un controllo diffuso sull'operato delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il principio della trasparenza è stato poi riaffermato ed esteso ulteriormente anche dal decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016<sup>3</sup>, il cosiddetto Freedom Of Information Act (F.O.I.A.), il quale ha operato una serie di modifiche alla normativa sulla trasparenza, con una riprogrammazione dei dati oggetto di obbligo di pubblicazione ed un ampliamento dell'Istituto dell'accesso civico: tale intervento favoriva forme diffuse di controllo sulle attività delle istituzioni, promuovendo altresì la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. La trasparenza si traduce, dunque, in un mezzo per consentire un controllo sul corretto esercizio del potere pubblico, ma anche come un diritto a comprendere l'operato delle Pubbliche Amministrazioni.

Tuttavia, il principio di trasparenza si interseca inevitabilmente con un'altra grande tematica: il rispetto e la salvaguardia dei dati personali.

In questa sede si avrà modo di affrontare proprio l'eterno dibattito che caratterizza le due materie, in particolare, si affronterà il diritto di accesso riconosciuto ai Consi-

---

<sup>1</sup> G. TARDI, *Dall'accesso agli atti all'accesso civico generalizzato. L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, *Salvis Juribus*, Rivista di informazione giuridica, 13 ottobre 2018, disponibile all'URL: <http://www.salvisjuribus.it/dallaccesso-agli-atti-allaccesso-civico-generalizzato-levoluzione-del-principio-di-trasparenza-amministrativa/>.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 14 Marzo 2013, N. 33, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33!vig=>.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 25 Maggio 2016, N. 97, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-05-25;97!vig=>.

---

glieri comunali, contraddistinto da ampi poteri in ragione del ruolo da loro ricoperto, ma, allo stesso tempo, da limiti tassativi imposti dalla legge o da interpretazioni giurisprudenziali che, negli anni, si sono succedute.

Il diritto di accesso agli atti riconosciuto ai Consiglieri comunali, come noto, è regolato e disciplinato dall'art. 43 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000<sup>4</sup>, il quale, attribuisce un potere, in capo agli stessi Consiglieri, molto più ampio rispetto a quello riconosciuto ai cittadini, previsto rispettivamente dall'art. 10 del suddetto Decreto Legislativo<sup>5</sup> e dagli artt. 22 e ss. della legge 241 del 1990.

L'art. 43 del D.lgs. n. 267 del 2000 riconosce ai Consiglieri comunali, qualora da loro richiesto, il diritto di ottenere dagli uffici della Pubblica Amministrazione le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento e all'esercizio del mandato consiliare.

Dall'attenta lettura della predetta normativa, dunque, si rileva, che la *ratio* del diritto attribuito ai Consiglieri comunali risiede proprio nel ruolo da essi ricoperto, dalle molteplici funzioni svolte ed è intrinsecamente legato all'incarico consiliare.

Al riguardo, il Consiglio di Stato in una recente decisione ha affermato che "è principio pacifico quello per cui l'accesso agli atti, ex art. 43 d.lgs. n.267 del 2000, da parte dei consiglieri comunali costituisce strumento di controllo e verifica del comportamento dell'amministrazione, in funzione di tutela di interessi non individuali ma generali,

---

<sup>4</sup> Art. 43 Decreto Legislativo 267 del 2000, *Diritti dei consiglieri*, "1) I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità dettate dall'articolo 39, comma 2 e di presentare interrogazioni e mozioni; 2) I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge; 3) Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare; 4) Lo statuto stabilisce i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative.", in url <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2000;267~art43!vig=#:~:text=43&text=1.,di%20presentare%20interrogazioni%20e%20mozioni..>

<sup>5</sup> Art. 10 Decreto Legislativo n. 267 del 2000, *Diritto di accesso e di informazione*, "Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese ;2)Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione;3) Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni.", in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2000;267~art43!vig=#:~:text=43&text=1.,di%20presentare%20interrogazioni%20e%20mozioni..>

---

ed è pertanto espressione del principio democratico dell'autonomia locale"<sup>6</sup>.

L'accesso agli atti permette, infatti, ai Consiglieri comunali un miglior esercizio del proprio incarico, ciò consente di valutare, con piena cognizione di causa, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché di esprimere, poi, eventualmente, nel Consiglio Comunale un voto consapevole ed informato.

In altre parole, l'analizzando diritto consente una conoscenza più ampia e limpida dell'attività amministrativa.

In questo modo si manifesta come affermato dal Consiglio di Stato l'espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività, direttamente funzionale alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito dai cittadini elettori piuttosto che all'interesse privatistico e personale del singolo Consigliere<sup>7</sup>. Attraverso tale diritto si esprime, quindi, un interesse pubblico che il Consigliere comunale esprime attraverso il proprio mandato. Difatti, diversamente da quanto previsto per i cittadini, il Consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente, secondo quanto sancito da un altro approdo del Consiglio di Stato, verrebbe introdotto un controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio delle funzioni del Consigliere comunale<sup>8</sup>.

L'accesso agli atti in esame, dunque, rispetto a quello previsto e riconosciuto ai cittadini si differenzia sotto molteplici aspetti e ciò è legato inevitabilmente al ruolo ricoperto dal Consigliere.

Tuttavia, anche il diritto riconosciuto ai Consiglieri comunali incontra dei grossi limiti, come già accennato precedentemente. La maggiore ampiezza è riconosciuta in ragione del particolare *munus* espletato dal Consigliere comunale, affinché questi possa valutare con piena cognizione di causa la correttezza e l'efficacia dell'operato della Pubblica Amministrazione.

Invero, pur rappresentando un ampio potere, lo stesso risulta essere condizionato da almeno due elementi fondamentali: *in primis*, la dimostrazione che le notizie e le informazioni richieste siano "utili all'espletamento del proprio mandato"<sup>9</sup> e, *in secundis*, il rispetto e la salvaguardia dei dati personali. Entrambi gli elementi sono imprescindibili e, per tale ragione, verranno affrontati con maggiore attenzione nel successivo paragrafo, soprattutto poiché ancora al centro di numerosi dibattiti

---

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 8667/2022, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202106846&nomeFile=202208667\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202106846&nomeFile=202208667_11.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>7</sup> Consiglio di Stato, sezione V, n. 4525/2014, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201404552&nomeFile=201404525\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201404552&nomeFile=201404525_11.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, sezione V, n. 929/2007, in <https://www.altalex.com/documents/news/2007/05/22/diritto-di-accesso-consigliere-comunale-obbligo-di-motivazione-insussistenza>.

<sup>9</sup> Art. 43, Decreto Legislativo 267 del 2000, *Diritti dei consiglieri*, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2000;267~art43!vig=#:~:text=43&text=1.,di%20presentare%20interrogazioni%20e%20mozioni..>

---

giurisprudenziali.

## 2. Limiti al potere riconosciuto ai Consiglieri comunali

Il diritto di accesso agli atti da parte dei Consiglieri comunali, come già esposto precedentemente, è da sempre al centro di uno storico dibattito, che vede, da un lato, il rispetto e la salvaguardia del diritto riconosciuto alla figura del Consigliere stesso, e dall'altro lato, la tutela e la riservatezza dei dati personali inerenti alla parte interessata dall'accesso.

Inoltre, il diritto riconosciuto dall'ordinamento ai Consiglieri comunali, pur essendo molto ampio, presenta inevitabilmente delle limitazioni nella sua estrinsecazione che avremo modo di approfondire nel dettaglio nel proseguo del presente paragrafo.

Il D.lgs. n. 267 del 2000 con l'art. 43 nel disciplinare i diritti dei Consiglieri comunali, dispone che "I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge". Come già rappresentato anche nel precedente paragrafo, giova nuovamente ricordare che i Consiglieri comunali possiedono un diritto di conoscere notizie ed informazioni presenti negli uffici della Pubblica Amministrazione più ampio rispetto a quello dei cittadini: ciò in ragione del loro mandato.

Si comprende, dunque, da un lato, l'ampiezza del potere riconosciuto ai Consiglieri e dall'altro, contestualmente, la problematica legata alla salvaguardia dei dati personali, questione che, al giorno d'oggi, anche per l'avvento dell'*Internet of Things*, non può essere messa in secondo piano.

Per comprendere a tutto tondo la portata del potere consiliare e di conseguenza i limiti dello stesso è necessario comprendere che cosa il legislatore intenda per "notizie e informazioni, utili all'espletamento del proprio mandato"<sup>10</sup>.

Sul punto la giurisprudenza si è interrogata innumerevoli volte per delineare i confini di un concetto all'apparenza semplice, ma che potrebbe creare dei fraintendimenti e delle complicazioni in un ambito così delicato come quello della Pubblica Amministrazione, tanto più in tema di dati personali. Difatti, l'utilizzo non corretto del potere in esame inciderebbe negativamente certamente su precisi diritti fondamentali relativi ad interessati e/o controinteressati dell'accesso avanzato dagli amministratori comunali.

---

<sup>10</sup> Art. 43 Decreto Legislativo 267 del 2000, *Diritti dei consiglieri*, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2000;267~art43!vig=#:~:text=43&text=1.,di%20presentare%20interrogazioni%20e%20mozioni..>

---

In particolare, con una recente decisione, il Consiglio di Stato ha chiarito che la finalizzazione dell'accesso ai documenti, in relazione all'espletamento del mandato, costituisce il presupposto legittimante, ma anche il limite dello stesso mandato, configurandosi come funzionale allo svolgimento dei compiti di Consigliere<sup>11</sup>.

Ne consegue che non appare sufficiente rivestire la carica di Consigliere comunale per essere legittimati *sic et simpliciter* all'accesso, ma occorre dare atto che l'istanza muova da un'effettiva esigenza collegata all'esame di questioni proprie dell'Assemblea consiliare<sup>12</sup>.

In altre parole, l'innanzi richiamata sentenza ha chiarito che le notizie e le informazioni richieste attraverso l'istanza di accesso agli atti devono essere necessariamente legate al mandato consiliare e all'attività espletata. Nello specifico, il Consigliere non potrà abusare indistintamente di tale diritto, riconosciuto dall'ordinamento, per scopi meramente emulativi o con richieste non proporzionali e non ragionevoli.

Tuttavia, il bilanciamento tra il diritto di accesso e gli altri diritti non è così semplice come potrebbe apparire.

Il Consiglio di Stato, richiamando una nota sentenza della Corte Costituzionale, la n. 85 del 9 maggio 2013, ha affermato che “in un ordinamento costituzionale in cui i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano «in rapporto di integrazione reciproca», non ordinato su base gerarchica, non è possibile «individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri», e dunque una «illimitata espansione» dei primi a danno di questi ultimi. Per la Corte costituzionale gli stessi diritti vanno invece coordinati secondo «un ragionevole bilanciamento», a tutela della dignità della persona, e dunque nel rispetto del principio personalistico che trova nei principi di uguaglianza formale e sostanziale dell'individuo e nei doveri di solidarietà sociale la sua formale enunciazione (artt. 3, commi 1 e 2, e 2 Cost.)”<sup>13</sup>.

Il Consiglio di Stato con la suddetta decisione ha approfondito la questione circa la prevalenza di un diritto su un altro ed ha precisato che, non potendo individuare quale diritto prevale sull'altro, nell'esercizio del diritto all'accesso agli atti è necessario applicare la regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali.

Ha evidenziato che, se da un lato è vero che il diritto di accesso di un Consigliere comunale è più ampio, ai sensi dell'art.43, comma 2, del d.lgs.n.267/2000, per il proprio mandato politico-amministrativo, rispetto all'accesso agli atti amministrativi previsto della legge n.241/1990, “è altrettanto vero che tale estensione non implica

---

<sup>11</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 12/2019, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201709181&nomeFile=201900012\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201709181&nomeFile=201900012_11.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>12</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 12/2019, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201709181&nomeFile=201900012\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201709181&nomeFile=201900012_11.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>13</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2089/2021, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089\\_23.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089_23.html&subDir=Provvedimenti).

---

che esso possa sempre e comunque esercitarsi con pregiudizio di altri interessi riconosciuti dall'ordinamento meritevoli di tutela, e dunque possa sottrarsi al necessario bilanciamento con quest'ultimi"<sup>14</sup>.

Anche il T.A.R. Lazio si è espresso sul punto ed ha ribadito che “il diritto di accesso come concepito dal legislatore deve incontrare comunque un equilibrato rapporto in grado di garantire anche l'efficacia e l'efficienza dell'operato dell'amministrazione locale; tale diritto, quindi, deve essere verificato al fine di un suo esercizio che sia in concreto efficace sia per il consigliere sia per l'amministrazione comunale e non sia meramente emulativo (...)”<sup>15</sup>.

Il Consigliere non può presentare istanze di accesso generalizzato ed indiscriminato a tutti i dati di un determinato settore dell'amministrazione, in quanto tale richiesta sarebbe sproporzionata rispetto alle esigenze conoscitive sottese alla *ratio* della norma di cui all'art. 43 del TUEL<sup>16</sup>.

Seguendo tale logica, secondo una visione accolta anche dalla giurisprudenza amministrativa, il diritto del Consigliere comunale all'accesso agli atti dell'ente locale non è, dunque, incondizionato. Esso è “sottoposto alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali”<sup>17</sup>.

In sostanza è pur vero che parliamo di un diritto certamente più ampio rispetto al generico accesso agli atti amministrativi previsto della legge n.241/1990 e riconosciuto alla generalità dei cittadini, ma allo stesso tempo esso non può mai tradursi in un pregiudizio di altri interessi riconosciuti dall'ordinamento e meritevoli di tutela e, dunque, diviene inevitabilmente destinatario di un'attività di bilanciamento con quest'ultimi.

Il limite che il Consigliere incontra nell'esercizio di tale diritto sarebbe caratterizzato dalla pertinenza o meno delle informazioni contenute all'interno del documento per il quale si richiede l'accesso con l'espletamento del proprio mandato.

Quanto detto fino ad ora, permette di comprendere come il diritto di informazione del Consigliere ex art. 43 T.U.E.L. debba essere coordinato, secondo un criterio di “ragionevole bilanciamento”, con altri diritti ed interessi fondamentali di pari rango

---

<sup>14</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2089/2021, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089\\_23.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089_23.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>15</sup> TAR Lazio, sezione I, sentenza del 3 febbraio 2023 n. 49, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar\\_lt&nrg=202200199&nomeFile=202300049\\_20.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_lt&nrg=202200199&nomeFile=202300049_20.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>16</sup> TAR Lazio, sezione I, sentenza n. 49 del 3 febbraio 2023, “... il diritto di accesso come concepito dal legislatore deve incontrare comunque un equilibrato rapporto in grado di garantire anche l'efficacia e l'efficienza dell'operato dell'amministrazione locale; tale diritto, quindi, deve essere verificato al fine di un suo esercizio che sia in concreto efficace sia per il consigliere sia per l'amministrazione comunale e non sia meramente emulativo ...”, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar\\_lt&nrg=202200199&nomeFile=202300049\\_20.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_lt&nrg=202200199&nomeFile=202300049_20.html&subDir=Provvedimenti).

<sup>17</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2089/2021, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089\\_23.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089_23.html&subDir=Provvedimenti).

---

che sono a fondamento delle varie limitazioni del diritto di accesso previste dall'ordinamento.

All'interno di tali interessi fondamentali rientrano senza ombra di dubbio anche quelli legati al diritto alla riservatezza dei dati personali, che come detto all'inizio del presente paragrafo sono divenuti ormai imprescindibili e di centrale importanza. Esaminando ancora nel dettaglio la medesima decisione ovvero la 2089 del 2019 del Consiglio di Stato, emerge anche l'attenzione che il giudice amministrativo pone all'importante principio della limitazione delle finalità e al principio di minimizzazione delineati dal Regolamento cui base applicare i principi e le disposizioni del Codice Privacy di cui al D.lgs. 30 Giugno 2003 n. 196 (come modificato dal D.lgs. 10 Agosto 2018, n. 101).

In base a detti principi i dati personali devono essere "raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità", nonché «adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati»<sup>18</sup>.

Dalla lettura delle disposizioni parrebbe potersi concludere che l'amministrazione sia legittimata a negare l'accesso del Consigliere comunale, qualora detta richiesta si presenti come assolutamente slegata dal fine istituzionale delle mansioni che lo stesso Consigliere è tenuto ad adempiere.

Oltre ad essere pertinenti con il mandato svolto, qualora venga concesso l'accesso, i dati raccolti devono essere utilizzati esclusivamente per il tempo utile all'espletamento delle finalità per le quali sono trattati e, inoltre, utilizzati in maniera adeguata. Sempre in tema di limitazioni al diritto di accesso del Consigliere comunale a documenti amministrativi qualora quest'ultimi dovessero far riferimento a dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, così come delineati dell'art. 60 del Codice Privacy<sup>19</sup>, la richiesta di accesso del Consigliere comunale andrebbe a prevalere rispetto alla tutela della riservatezza dell'interessato solo nel caso in cui la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato oppure consista in un diritto della personalità o altro diritto di libertà fondamentale.

In altre parole, la richiesta del Consigliere comunale prevarrebbe, rispetto alla tutela della riservatezza, solo laddove questa sia diretta a tutelare un diritto di pari rango o superiore.

---

<sup>18</sup> Regolamento 267 del 2016, art. 5, paragrafo 1, lettera b e c, in <https://www.garanteprivacy.it/documents/10160/0/Regolamento+UE+2016+679.+Arricchito+con+riferimenti+ai+Considerando+Aggiornato+alle+rettifiche+pubblicate+sulla+Gazzetta+Ufficiale++dell%27Unione+europea+127+del+23+maggio+2018>.

<sup>19</sup> Art. 60, Codice della privacy, *Dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale*, "Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale" in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003-06-30;196!~art60!vig=>.

---

Meritano menzione anche le disposizioni che sia all'interno del Regolamento (UE) 2016/679 che all'interno del Codice della Privacy tutelano quelle particolari categorie di dati considerate "sensibili" (*rectius* particolari) in conformità con la definizione dell'art. 10 del GDPR. Si ricorda che il trattamento di dati particolari è vietato a meno che non ci siano alcuni presupposti di liceità che, per le Pubblica Amministrazione, risultano essere contenuti nell'art. 9, paragrafo 2, lettera *g* e *b* del GDPR.

Quindi, ferma la valutazione di utilità rispetto al mandato elettivo, l'amministrazione potrà comunicare i suddetti dati soltanto nel caso in cui la richiesta si fondi su una disposizione di legge o su un regolamento che specifichi i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà fondamentali degli interessati (art. 2-*sexies*, comma 1, Codice Privacy).

La tutela del dato in sé si interseca anche con un altro importantissimo principio legato questa volta alle modalità di svolgimento del trattamento che abbia ad oggetto categorie particolari di dati che siano idonei a rilevare lo stato di salute di una determinata persona fisica, i quali possono essere trattati dai soggetti pubblici soltanto attraverso modalità organizzative che rendano non identificabile lo stesso interessato<sup>20</sup>.

Gli Ermellini, con un'importante decisione sul punto, hanno affermato che la tutela del dato "sensibile" (appartenente, oggi, alla categoria particolare di dati) prevale rispetto alla generica esigenza di trasparenza amministrativa. Tale prevalenza emerge sia effettuando il bilanciamento dei due interessi costituzionalmente rilevanti nella fattispecie di causa, la tutela dei dati personali e la trasparenza amministrativa e sia considerando la normativa in materia di protezione dei dati personali, la quale sarebbe elusa se si facessero prevalere le esigenze di trasparenza della pubblica amministrazione per diffondere i dati relativi alla salute degli interessati.

Nella medesima sentenza, i giudici di legittimità hanno ricordato che la stessa Suprema Corte ha già chiarito che l'estrazione e il successivo utilizzo dei dati personali configurano un trattamento ai sensi della normativa in materia di protezione dei dati personali e che, se tale attività non è preceduta da una idonea informativa all'interessato e dall'acquisizione del suo consenso al trattamento del dato, si configura una violazione della normativa in materia di privacy.

Dunque, gli Ermellini hanno precisato che la pubblica amministrazione può trattare categorie particolari di dati soltanto quando utilizza modalità organizzative idonee a rendere non identificabile l'interessato<sup>21</sup>.

Tali premesse sono perfettamente in linea con il principio di *accountability* (responsabilizzazione - art. 5, 24,32 GDPR) il quale impone al titolare del trattamento

---

<sup>20</sup> Cassazione, sezione II, sentenza n. 9382/2019, in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/sentenze/sentenza.asp?sezione=dettsentenza&id=6247>.

<sup>21</sup> P.P. MUIÀ, M.MUIÀ, *La tutela dei dati "sensibili" prevale sull'esigenza di trasparenza amministrativa*, in "Diritto.it", 7 ottobre 2019, disponibile all'URL: <https://www.diritto.it/la-tutela-dei-dati-sensibili-prevale-sullesigenza-di-trasparenza-amministrativa/>.

---

l'adozione di misure di sicurezza, tecniche e organizzative, indispensabili per garantire il rispetto dei principi del GDPR, il quale impone alcuni particolari obblighi alla Pubblica Amministrazione, titolare del trattamento, la quale dovrà essere in grado di:

- in primo luogo, dimostrare di aver adottato le misure giuridiche, organizzative e tecniche per la protezione dei dati, in conformità al G.D.P.R.;
- in secondo luogo, tener conto, nell'effettuare il trattamento, del contesto, delle finalità e dei rischi del trattamento per gli interessati.

### **3. Conclusioni: l'utilizzo consono dell'ampio potere riconosciuto ai Consiglieri comunali per l'espletamento del loro mandato**

Dall'analisi dell'istituto in esame si è dunque compreso l'ampia portata del potere consiliare e i relativi limiti. Difatti, si è avuto modo di comprendere che il diritto riconosciuto ai Consiglieri, pur rappresentando un ampio potere risulta essere condizionato da due elementi fondamentali: la dimostrazione che le notizie e le informazioni richieste siano utili all'espletamento del proprio mandato ed il rispetto e la salvaguardia dei dati personali.

L'esercizio di tale potere non è dunque così semplice come potrebbe apparire, ma presenta molteplici fattori da contemplare.

Alla luce di quanto detto, affinché tale potere venga esercitato nel miglior modo è necessario certamente valutare rispettivamente la sussistenza e la salvaguardia dei suddetti elementi ovvero, in primo luogo, che le notizie e i dati richiesti dal Consigliere siano "utili" per l'espletamento di attività legate al mandato esercitato, e, in secondo luogo, ma non meno importate, la tutela dei dati personali oggetto della procedura.

Benché l'art. 43 TUEL stabilisca che i Consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, la norma non specifica nel dettaglio il tipo di dato, le operazioni eseguibili, né tantomeno indica le misure appropriate per utilizzarlo.

Pertanto, in ragione di quanto detto nei precedenti paragrafi, qualora l'amministrazione considerasse utile la richiesta di accesso posta in essere dal consigliere, in conformità al mandato istituzionale, l'art. 43 TUEL dovrebbe potersi considerare una base giuridica corretta ai sensi degli artt. 6, paragrafi 1, lett. e) e 3, lett. b), GDPR e 2-ter Codice della Privacy e, dunque, consentire il legittimo trattamento dei dati cc. dd. comuni da parte dei Consiglieri.

Al contrario, qualora invece si tratti di dati particolari, trattati nel paragrafo precedente, certamente l'art. 43 TUEL non potrà considerarsi una base giuridica corretta, ai sensi degli artt. 9, par. 2, lett. g), GDPR e 2 *sexies* Codice della Privacy.

Difatti, affinché il trattamento dei dati particolari da parte dei Consiglieri possa rite-

---

nersi legittimo, il Comune dovrà adottare e pubblicizzare un regolamento conforme allo schema tipo del Garante, che chiarisca e specifichi i medesimi elementi, quali: il tipo di dati, le operazioni eseguite e le misure adottate<sup>22</sup>.

Invero, il Codice della Privacy sancisce che il trattamento delle categorie particolari di dati, necessari per motivi di interesse pubblico rilevante, è ammesso qualora siano previsti dal diritto unionale o dall'ordinamento italiano, da disposizioni di legge o da regolamenti o da atti amministrativi generali che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato<sup>23</sup>.

Ove tale atto regolamentare non fosse stato adottato, il contrasto tra il diritto di accesso *de quo* e quello alla privacy, potrà essere superato solo adottando misure tecniche e organizzative adeguate, come: la pseudonimizzazione e la minimizzazione dei dati<sup>24</sup>.

In altre parole, si tratterebbe sostanzialmente di un accesso con oscuramento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute, nonché qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie, compreso anche qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici ovvero ad altre categorie di dati personali particolari come ad esempio quelli giudiziari.

Il Comune, dunque, in qualità di titolare del trattamento, nell'assolvere le predette richieste deve sempre avere cura di adottare modalità tali da assicurare che l'accesso del Consigliere sia esercitato in modo da comportare il minor pregiudizio possibile alla vita privata delle persone cui si riferiscono i dati contenuti nei documenti oggetto dell'istanza di accesso.

Inoltre, i Consiglieri devono essere "responsabilizzati", in quanto i dati personali eventualmente acquisiti possono essere utilizzati esclusivamente per le finalità realmente pertinenti al mandato, per il tempo utile e nel rispetto del segreto d'ufficio, poiché trattamenti ulteriori sono da ritenersi sicuramente illegittimi.

In conclusione, l'istituto rappresentato è certamente uno strumento utile all'espletamento del mandato consiliare, in quanto è principio pacifico quello per cui l'accesso agli atti da parte dei Consiglieri comunali costituisce strumento di controllo e verifica del comportamento dell'amministrazione, con funzione di tutela di interessi

---

<sup>22</sup> Art. 2 *sexies*, comma 1, Codice della Privacy, *Trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante*, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003-06-30;196>.

<sup>23</sup> Art. 2 *sexies*, comma 1, Codice della Privacy, *Trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante*, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003-06-30;196>.

<sup>24</sup> S. COPPOLA, *Aiuti alle famiglie e privacy: come e quando i consiglieri comunali hanno accesso agli elenchi*, in "Agenda Digitale.eu", 11 maggio 2020, disponibile all'URL: <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/aiuti-alle-famiglie-e-privacy-come-e-quando-i-consiglieri-comunali-hanno-accesso-agli-elenchi/>.

---

non individuali, bensì generali: rappresenta, quindi, un'espressione ineluttabile del principio democratico dell'autonomia locale<sup>25</sup>. Esso, tuttavia, come si è avuto modo di comprendere, presenta diversi limiti che, di volta in volta, dovranno essere valutati, prima ancora di accogliere l'istanza di accesso agli atti.

## BIBLIOGRAFIA

- M. BERTIN, T. TESSARO, *Come cambia la trasparenza amministrativa dopo il GDPR e il nuovo Decreto privacy*, Maggiore editore, 2019.
- M. LASALVIA, *L'accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni*, Epc, 2009.

## ARTICOLI ONLINE

- G. TARDI, *Dall'accesso agli atti all'accesso civico generalizzato. L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, Salvis Juribus, Rivista di informazione giuridica, 13 ottobre 2018, disponibile all'URL: <http://www.salvisjuribus.it/dallaccesso-agli-atti-allaccesso-civico-generalizzato-levoluzione-del-principio-di-trasparenza-amministrativa/>.
- P.P. MUIÀ, M. MUIÀ, *La tutela dei dati "sensibili" prevale sull'esigenza di trasparenza amministrativa*, in "Diritto.it", 7 ottobre 2019, disponibile all'URL: <https://www.diritto.it/la-tutela-dei-dati-sensibili-prevale-sullesigenza-di-trasparenza-amministrativa/>.
- S. COPPOLA, *Aiuti alle famiglie e privacy: come e quando i consiglieri comunali hanno accesso agli elenchi*, in "Agenda Digitale.eu", 11 maggio 2020, disponibile all'URL: <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/aiuti-alle-famiglie-e-privacy-come-e-quando-i-consiglieri-comunali-hanno-accesso-agli-elenchi/>.

## RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

- Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 8667/2022, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202106846&nomeFile=202208667\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202106846&nomeFile=202208667_11.html&subDir=Provvedimenti).
- Consiglio di Stato, sezione V, n. 4525/2014, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201404552&nomeFile=201404525\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201404552&nomeFile=201404525_11.html&subDir=Provvedimenti).
- Consiglio di Stato, sezione V, n. 929/2007, in <https://www.altalex.com/documents/news/2007/05/22/diritto-di-accesso-consigliere-comunale-obbligo-di-motivazione-insussistenza>.
- Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 12/2019, in <https://portali.giustizia->

---

<sup>25</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 8667/2022, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202106846&nomeFile=202208667\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202106846&nomeFile=202208667_11.html&subDir=Provvedimenti).

- 
- [ammnistrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201709181&nomeFile=201900012\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.ammnistrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=201709181&nomeFile=201900012_11.html&subDir=Provvedimenti).
  - Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2089/2021, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089\\_23.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202007899&nomeFile=202102089_23.html&subDir=Provvedimenti).
  - TAR Lazio, sezione I, sentenza del 3 febbraio 2023 n. 49, in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar\\_It&nrg=202200199&nomeFile=202300049\\_20.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_It&nrg=202200199&nomeFile=202300049_20.html&subDir=Provvedimenti).
  - TAR Lazio, sezione I, sentenza n. 49 del 3 febbraio 2023: "... il diritto di accesso come concepito dal legislatore deve incontrare comunque un equilibrato rapporto in grado di garantire anche l'efficacia e l'efficienza dell'operato dell'amministrazione locale; tale diritto, quindi, deve essere verificato al fine di un suo esercizio che sia in concreto efficace sia per il consigliere sia per l'amministrazione comunale e non sia meramente emulativo..." in [https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar\\_It&nrg=202200199&nomeFile=202300049\\_20.html&subDir=Provvedimenti](https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_It&nrg=202200199&nomeFile=202300049_20.html&subDir=Provvedimenti).
  - Cassazione, sezione II, sentenza n. 9382/2019, in <http://www.dirittodeiservizi-pubblici.it/sentenze/sentenza.asp?sezione=dettsentenza&id=6247>.

## RIFERIMENTI NORMATIVI IN ORDINE DI CITAZIONE

- Decreto Legislativo 14 Marzo 2013, N. 33, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33!vig=>.
- Decreto Legislativo 25 Maggio 2016, N. 97, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-05-25;97!vig=>.
- Art. 43 Decreto Legislativo 267 del 2000, *Diritti dei consiglieri*, "1) I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità dettate dall'articolo 39, comma 2 e di presentare interrogazioni e mozioni; 2) I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge; 3) Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare; 4) Lo statuto stabilisce i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative.", in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2000;267~art43!vig=#:~:text=43&text=1.,di%20presentare%20interrogazioni%20e%20mozioni>.
- Art. 10 Decreto Legislativo n. 267 del 2000, *Diritto di accesso e di informazione*,

---

“Tutti gli atti dell’amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l’esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese ;2)Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l’informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull’ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l’amministrazione;3)Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all’attività dell’amministrazione, gli enti locali assicurano l’accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni.”, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2000;267~art43!vig=#:~:text=43&text=1.,di%20presentare%20interrogazioni%20e%20mozioni>.

- Regolamento 267 del 2016, art. 5, paragrafo 1, lettera b e c, in <https://www.garanteprivacy.it/documents/10160/0/Regolamento+UE+2016+679.+Arricchito+con+riferimenti+ai+Considerando+Aggiornato+alle+rettifiche+pubblicate+sulla+Gazzetta+Ufficiale++dell%27Unione+europea+127+del+23+maggio+2018>.
- Art. 60, Codice della privacy, *Dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all’orientamento sessuale*, “Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all’orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell’interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale”, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003-06-30;196!~art60!vig=>.
- Art. 2 *sexies*, comma 1, Codice della Privacy, *Trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante*, in <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003-06-30;196>.

## LA REMUNERAZIONE DEL CAPITALE NELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE

**Elisa Furian**

Assistiamo, negli ultimi anni, ad un superamento del mero principio del *c.d. full cost recovery* nella determinazione delle tariffe per i servizi pubblici di interesse economico generale erogati dalle società *in house*, sia ad opera della giurisprudenza del Consiglio di Stato che delle decisioni della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

Il Consiglio di Stato, prendendo avvio dalla definizione dell’ambito di applicazione del principio del *full recovery cost* nelle sentenze del n. 2481/2017 e n. 8079/2020 sulle modalità di fissazione delle tariffe nel Sistema Idrico Integrato, è andato oltre il medesimo, nella sentenza n. 6108/2019 in tema di canone di accesso alla rete ferroviaria dell’Alta Velocità/Alta Capacità.

Molto chiaro è, altrettanto, l’orientamento adottato dall’AGCM nella medesima direzione negli atti di segnalazione n. AS1897/2023, AS1898/2023 e AS1899/2023 pubblicati nel Bollettino n. 28/2023 e nell’atto di segnalazione n. AS1909/2023 pubblicato nel Bollettino n. 33/2023 in materia di gestione integrata di rifiuti urbani.

L’incertezza nell’applicazione del principio del *full recovery cost* rispetto a quello, più ampio, della remunerazione del capitale, sorge in seguito al referendum abrogativo del 2011 sul servizio idrico integrato: a partire da questo momento la tariffa del servizio idrico integrato dovrebbe assicurare esclusivamente l’integrale copertura solo dei costi di investimento e di esercizio secondo i principi del pieno recupero dei costi, in attuazione dell’art. 9 della Direttiva 60/2000/CE, in quanto l’esito abrogativo del referendum ha determinato il venir meno dei meccanismi di predeterminazione automatica e a priori di un profitto garantito al gestore del servizio idrico.

La determinazione della tariffa del servizio idrico integrato trova la propria disciplina all’art. 154, comma 1, D.L.vo n. 152/2006 (c.d. Codice dell’Ambiente), disposizione che è stata modificata in esito al referendum abrogativo del 2011. Il testo originario del comma 1 dell’art. 154 stabiliva che: “La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle opere, dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell’Autorità d’Ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.”.

---

La remunerazione “adeguata” del capitale investito era assicurata, prima del referendum abrogativo, dalla previsione dell’art. 3.3 dell’Allegato al citato D.M. 1 agosto 1996, ove si prevedeva l’applicazione del tasso fisso del 7%, sia con riferimento al capitale di debito che con riguardo a quello proprio del gestore.

Per effetto dell’accoglimento del referendum abrogativo, sono state espunte dal disposto dell’art. 154, comma 1, sopra citato, le parole “dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito” e pertanto la disposizione, in seguito alla modificazione intervenuta, imporrebbe, a tutt’oggi, che la tariffa del servizio idrico integrato debba assicurare esclusivamente l’integrale copertura dei costi di investimento e di esercizio, secondo il principio del recupero dei costi, in piena coerenza con quanto disposto dall’art. 9 della Direttiva 60/2000/CE.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 2481/2017 (poi ripresa dalla sentenza n. 8079/2020), in tema di servizio idrico integrato, rispettando la modifica referendaria, ha stabilito che il parametro tariffario del recupero integrale dei costi assicura la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, compreso il costo del capitale (sia *equity* che *debt*) e che è immanente alla natura comunitaria di servizio di interesse economico generale ed ha respinto le censure che erano state sollevate da alcune associazioni dei consumatori, le quali imputavano all’Autorità di regolazione di avere surrettiziamente reintrodotta il parametro che la volontà referendaria aveva inteso espungere dall’ordinamento giuridico cioè la remunerazione del capitale anziché il solo e mero principio di copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio ( il *full recovery cost*), motivando con il fatto che la copertura del costo dei fattori produttivi non può confondersi con il profitto derivante dall’impiego del medesimo che consiste, invece, nel riconoscimento certo e predeterminato, per l’operatore economico, di una remunerazione del proprio investimento ossia l’utile d’impresa.

Il superamento del principio del *full recovery cost* si ha con la sentenza del Consiglio di Stato 6108/2019 in materia di canone di accesso alla rete ferroviaria Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC).

Oggetto del contendere sono le misure tariffarie dell’Autorità di regolazione dei Trasporti che hanno determinato il canone di accesso alla rete ferroviaria dell’Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC).

Il gestore dell’infrastruttura – sul presupposto che il costo del pedaggio treno/km per l’utilizzo della rete ferroviaria nell’Alta Velocità fosse troppo basso in quanto privo della copertura della “remunerazione del capitale investito”, ha impugnato le suddette misure tariffarie in particolare per il fatto che la tariffa più alta era stata determinata in relazione agli investimenti programmati ed approvati con delibera CIPE e tale improvvida riduzione del canone non avrebbe tenuto conto della voce di costo del capitale investito (*c.d. WACC*) e avrebbe procurato al gestore una perdita annua di oltre un migliaio di Euro, con conseguente impossibilità di far fronte agli impegni finanziari già assunti (prestiti UE ed emissioni di obbligazioni) per la realizzazione della infrastruttura AV/AC.

Il Consiglio di Stato, in questa occasione, ha statuito che l’Autorità di regolazione

---

deve tenere conto fra i costi, nella tariffa, per i servizi economici di interesse generale, per i quali esista un mercato di riferimento, anche del rendimento del capitale investito e quindi della remunerazione del capitale investito come componente necessaria del canone di accesso-pedaggio alle reti ferroviarie AV/AC. Il costo medio ponderato del capitale, generalmente indicato con l'acronimo inglese "*Weighted Average Cost of Capital*" (*WACC*), misura infatti il costo-opportunità che una impresa sostiene per raccogliere le risorse finanziarie occorrenti per l'attività, sia sotto forma di capitale di rischio (raccolta presso il mercato finanziario o presso gli investitori), sia sotto forma di capitale di credito (raccolta di finanziamento presso terzi). Tale voce esprime, in coerenza con gli equivalenti di mercato, la soglia minima di rendimento accettabile, ai fini della profittabilità o della scelta di effettuare o meno un investimento ed è dunque il "costo" con cui l'azienda deve remunerare i suoi finanziatori (azionisti, detentori dei titoli di debito).

Anche l'art. 16, comma 1, del D. L.vo 112/2015, che ha recepito la Direttiva 34/2012/UE, supporta la decisione del Consiglio di Stato prevedendo che "i conti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono presentare... la remunerazione del capitale investito."

Risulta pertanto erronea l'affermazione secondo la quale la normativa esclude che i canoni possano costituire una leva per garantire un profitto al Gestore: a riprova del contrario, basti citare la Direttiva UE 2016/2370 del 14-12-2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, che all'art. 7-*quinquies*, paragrafo 1, - attuato nell'ordinamento interno dall'art. 11-*quater* del D.L.vo 112/2015 - prevede espressamente che le entrate derivanti dalla gestione della rete dell'infrastruttura sono utilizzabili dal gestore anche per "pagare dividendi ai proprietari dell'impresa".

Quindi si può affermare che il sistema tariffario è strumentale al conseguimento degli obiettivi di carattere economico-industriale e che, a questo fine, impone l'integrale copertura dei costi di produzione del servizio ivi compresi i costi di remunerazione del capitale investito. Ciò, in quanto, la determinazione delle modalità di copertura dei costi di produzione dei pubblici servizi costituisce uno degli aspetti di maggiore impatto sul piano della garanzia degli equilibri gestionali dell'impresa erogatrice. Se, infatti, non viene remunerata adeguatamente la funzione svolta dall'operatore economico, il servizio non è in grado di offrire alcuna garanzia di continuità e di sviluppo nel tempo. Il Costo medio ponderato del capitale (*WACC*) permette di discriminare tra un rendimento atteso, accettabile o meno, di un investimento e quindi rende possibile, all'operatore economico, valutare la convenienza, o meno, dell'investimento.

Anche dal T.U. in materia di società a partecipazione pubblica emerge ormai un modello di società a partecipazione pubblica informato al canone dell'investitore privato razionale ovvero della piena imprenditorialità e redditività dell'investimento azionario e quindi si può riconoscere che, fra i costi di ammortamento e remunerazione del capitale ammissibili ai fini tariffari, dovrebbero essere senz'altro inclusi quelli relativi ad investimenti realizzati sulla base di aumenti di capitale.

La nuova impostazione dell'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mer-

---

cato) che emerge dai recenti atti di segnalazione n. AS1897/2023, AS1898/2023 e AS1899/2023 (riscontrabili nel Bollettino n. 28/2023 dell'AGCM), riferiti ad operazioni di acquisto di partecipazioni, da parte di Enti d'Ambito in una società a capitale pubblico e, nell'atto di segnalazione n. AS1909/2023, pubblicato nel Bollettino n. 33/2023, finalizzato alla costituzione di una nuova società, tutti atti aventi l'obiettivo di procedere all'affidamento *in house* del servizio di gestione integrata dei rifiuti, stanno modificando l'impatto dei costi di capitale nella valutazione di convenienza degli affidamenti *in house* per gli operatori economici.

In particolare l'AGCM evidenzia come, nelle condizioni economico-finanziarie da pattuire nel contratto di servizio, l'equilibrio delle prestazioni corrispettive debba considerare tutti i costi, compresi quelli del capitale, anche nell'affidamento *in house*.

Per questi ultimi è, infatti, spesso addotta come motivazione di convenienza, quella dell'assenza dell'obbligo di dover garantire una certa marginalità economica per remunerare gli investitori.

Nell'atto di segnalazione n. AS1897/2023 (con le medesime motivazioni successivamente riprese nell'atto n. AS1909/2023), l'AGCM, muovendo censure al metodo utilizzato, scrive che: *“Si vuole sottolineare l'incongruità del giudizio inerente ai costi del servizio, inserito tra i punti di forza dell'in house, in base al presupposto che questa modalità di gestione assicuri costi del servizio più bassi per la mancanza di utili di impresa.*

*Tale argomentazione a sostegno della scelta dell'in house risulta fallace sotto molteplici profili.*

*Innanzitutto, la necessità di garantire l'equilibrio economico-finanziario del contratto di servizio pubblico richiede la copertura di tutti i costi, inclusi quelli di capitale. Tale principio è valido a prescindere dalla modalità di affidamento. La mancata copertura dei costi di capitale sarebbe, infatti, non priva di conseguenze, anche a carico della collettività. A titolo di esempio, si consideri che, senza prevedere alcuna remunerazione per i capitali utilizzati, l'impresa sarebbe impossibilitata a rivolgersi al mercato dei capitali per reperire finanziamenti utili a realizzare gli investimenti, restando interamente dipendente da risorse pubbliche a fondo perduto.*

*In secondo luogo, ancorché la scelta di non remunerare il capitale può essere legittimamente assunta dall'Ente affidante (le tariffe stabilite dall'Autorità di settore, ARERA, prevedono l'inclusione di tale elemento di costo, ma costituiscono delle soglie massime che non impediscono di fissare livelli inferiori, rinunciandovi espressamente), non sembrerebbe che tale scelta costituisca un vantaggio intrinseco dell'in house, quanto più una determinazione escludente e discriminatoria rispetto alla possibilità di ricorrere a modalità di affidamento diverse, posto che eventuali operatori privati non potrebbero permettersi di non remunerare il capitale.”*

L'effetto a favore della concorrenza del mercato, stimolato dalle delibere dell'AGCM, è la possibilità, per gli operatori efficienti attivi in quel determinato settore economico (in questo caso, ad esempio, rifiuti), di essere posti nelle condizioni di poter partecipare a una procedura competitiva finalizzata all'ingresso nel mercato di riferi-

---

mento, in applicazione del principio UE di tutela e di promozione della concorrenza. Per paradosso, la remunerazione del capitale alla società affidataria del servizio *in house*, potrebbe portare ad una riduzione anziché all'aumento delle tariffe per gli utenti in quanto, per il gestore, remunerare il capitale potrebbe avere la conseguenza di offrire un servizio più efficiente, più oculato, con maggiori investimenti i quali farebbero conseguire dei risparmi anche sulle perdite e quindi, in definitiva, il gestore potrebbe offrire un servizio meno costoso per il cittadino e più di qualità e questo sarebbe il vero fine della concorrenza tanto stimolata e auspicata dalla UE. Cioè, a fronte della remunerazione del capitale delle società *in house*, il prezzo delle tariffe del servizio potrebbe (incredibilmente) diminuire senza perdere di qualità ma anzi aumentandola.

Il tema della remunerazione dei costi di capitale è quindi collegato alla necessità di garantire un'adeguata offerta di servizi unitamente alla necessità di adeguate dotazioni patrimoniali per poter assicurare un costante sviluppo delle infrastrutture.

La garanzia della remunerazione del capitale per l'operatore economico assicura la convenienza e quindi la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione, assolutamente necessaria per garantire la continuità dei modelli gestionali, nel medio-lungo periodo, atti a fornire i servizi pubblici per soddisfare adeguatamente i bisogni della collettività.

Già la legislazione nazionale, con il Decreto Legislativo n. 201 del 2022 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ha solcato la traccia, prevedendo all'art. 14, comma 2, 3 e 4, che l'Ente affidatario, nel momento in cui sceglie la modalità di gestione del servizio pubblico e, in particolare modo, l'affidamento a società *in house*, tenga conto, in apposita relazione S.W.O.T. (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), fra le voci, dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'Ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati, delle eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni (e aiuti di Stato vietati). Inoltre, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli Enti di governo dell'Ambito integrano la suddetta relazione allegando il Piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da una banca o da una società di intermediazione finanziaria o da una società di revisione o da revisori dei conti.

Il comma 2 dell'art. 17 del medesimo Decreto di riordino dei servizi pubblici, prosegue, prevedendo che, nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, gli Enti locali adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio illustrando i benefici, per la collettività, della for-

---

ma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche.

Il comma 4 del medesimo articolo del medesimo Decreto, per i servizi pubblici locali a rete, prevede che, alla deliberazione con cui affida il servizio *in house*, sia allegato un Piano economico-finanziario che contenga anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società *in house*, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano, prevede la normativa, dovrà essere asseverato sempre da una banca o da una società di intermediazione finanziaria o da una società di revisione o da revisori dei conti. Inoltre l'Ente locale affidatario procederà all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione, dando conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

E' pacifico che, solo grazie alla remunerazione del capitale al gestore, il gestore sarà in grado di autofinanziarsi e conseguire una buona gestione che gli consentirà di proseguire nella gestione del servizio affidato.

Per questo motivo il Piano Economico-Finanziario considera e si ingerisce nella valutazione dell'assetto economico-patrimoniale della società *in house*, del capitale proprio investito dalla società e dell'ammontare del livello di indebitamento, affinché vi sia la sostenibilità finanziaria della società *in house* ed essa sia in grado di garantire l'erogazione dei servizi con continuità.

In conclusione: per questo motivo l'AGCOM ha bocciato, per illegittimità, negli atti di segnalazione n. AS1897/2023, AS1898/2023 e AS1899/2023, le operazioni di acquisto di partecipazioni, da parte di Enti d'Ambito, in una società a capitale pubblico con l'obiettivo di procedere al conseguente affidamento *in house* del servizio di igiene ambientale, motivando con la "significativa carenza di motivazione qualificata circa la forma di affidamento (*in house*) scelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato, in violazione degli articoli 14 e 17 del Decreto Legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

L'AGCM ha così motivato: *"All'eventualità che il costo del servizio risulti minore nell'in house grazie alla non corresponsione dell'utile, viene attribuito un punteggio di 3 punti, mentre ai risparmi conseguibili attraverso i ribassi derivanti dall'espletamento della procedura di gara viene, viene attribuito solo 1 punto. Tale disparità di giudizio non appare giustificabile o ragionevole, in virtù del fatto che il costo del servizio pubblico potrebbe, invece, ben risultare complessivamente più basso nel caso di gestione affidata a terzi, seppur remunerando tutti i fattori di produzione (e quindi anche il capitale)."*

In conclusione si può affermare che l' "adeguata remunerazione del capitale investi-

---

to al gestore” nell’affidamento *in house* nei servizi pubblici di interesse economico generale, è necessario al fine di garantire la tutela e la promozione della concorrenza del mercato, di fatto permettendo alle società che gestiranno il servizio pubblico, di avere una adeguata sostenibilità economico-finanziaria (come prevedono la relazione dell’Ente affidatario e il Piano economico-finanziario di valutazione per l’affidamento *in house*) a tutela della possibilità di continuare ad erogare il servizio. Diversamente, l’attività economica, nel medio e lungo periodo non risulterebbe sostenibile per alcun operatore economico il quale dovrebbe rinunciare all’affidamento del servizio per impossibilità di continuare a prestarlo, in una situazione di gestione fallimentare, con grave danno per i cittadini a meno che di prevedere l’iniezione di ingenti risorse pubbliche da parte dell’Ente affidatario con il rischio di violazione del divieto degli aiuti di Stato e con il rischio di falsare la concorrenza, evenienza che l’UE assolutamente intende vietare con tutta la normativa a tutela della concorrenza.

## Autori di questo numero

### **Francesco Affinito**

Avvocato, iscritto all'Albo presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma. Laureato in Giurisprudenza presso l'Università "Luiss - Guido Carli" di Roma e in Economia presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza". Docente di Diritto bancario e finanziario, Diritto pubblico dell'economia e di Informatica giuridica. Membro dell'Unità di ricerca presso l'Università degli studi di Roma "Unitelma Sapienza" per i PRIN "*Regulating technological driven finance: activities, subjects and supervision in the digital era*" e "*Legal uncertainties surrounding financial innovation and their consequences on the effectiveness of Anti-Money Laundering policies*". email: [f.affinito@gmail.com](mailto:f.affinito@gmail.com)

### **Federico Alvino**

Professore Ordinario di Economia Aziendale presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", dove insegna Economia aziendale, Economia delle Crisi di Impresa nonché Direttore del Master Universitario di II livello Legal Manager & Advisor. Direttore del Corso di Perfezionamento Universitario in contabilità, Bilancio e Finanza Aziendale per i giuristi". Presidente del Nucleo di Valutazione presso l'Università Telematica Pegaso. Dottore Commercialista e Revisore Legale dei conti. Giudice Tributario presso la Corte di Giustizia Tributaria di II Grado della Campania, CTU del Tribunale di Napoli. Membro di vari Comitati editoriali. I suoi interessi di ricerca riguardano l'economia, la contabilità, la gestione delle crisi di impresa, nonché la corporate governance, il bilancio e la comunicazione economico-finanziaria delle aziende. Su tali tematiche ha partecipato in veste di relatore a Convegni nazionali e internazionali. Autore di diverse monografie, ha pubblicato numerosi articoli su riviste nazionali ed internazionali, tra cui Rivista Corte dei Conti, Rirea, Azienda pubblica, Rivista Italiana di ragioneria e di Economia Aziendale, International Review of Environmental and Resource Economics, Corporate Governance: The international journal of business in society; Corporate Ownership & Control. email: [federico.alvino@uniparthenope.it](mailto:federico.alvino@uniparthenope.it)

### **Valentina Capone**

Ingegnere informatico con tesi sperimentale sui temi allora emergenti (2003) dell'intelligenza artificiale, quali l'*image processing*, l'*object recognition* e la *people detection*, dal titolo "People Detection per componenti tramite algoritmo di boosting e

---

vincoli deboli”, volta all’applicazione per la ricerca di corpi umani in scenari di emergenza. Sono seguite la pubblicazione “Indoor Environment Recognition based on Ambient Classification and People Detection” e la partecipazione a eventi internazionali. Dopo i primi anni di esperienza nell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), ha conseguito un Master di II livello in “Organizzazione, Management, Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni” con elaborato finale su “La CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche)”. È attualmente Project Manager presso il reparto IT dell’INPS e in questa veste è stata la responsabile informatica della realizzazione delle numerose misure di contrasto alla povertà che si sono susseguite dal 2010 al 2023. Ha fatto parte della Segreteria Tecnica del Direttore Generale, che ha concepito e attuato il Processo di Evoluzione dei Servizi e fa tuttora parte della struttura Data Competence Center dell’Istituto, gruppo interdisciplinare volto a valorizzare il patrimonio informativo di quest’ultimo e a garantire la realizzazione di una “Data Strategy” guidata dalle opportunità di miglioramento della qualità e dell’efficienza dei servizi dell’Istituto in ottica Data-Driven; appartiene, infine, al gruppo inter-funzionale INPS-Ministero del Lavoro, costituito con la finalità di proporre iniziative di collaborazione per il miglioramento della qualità dell’azione amministrativa, in termini di semplificazione, efficienza e proattività, sfruttando le opportunità delle nuove tecnologie e i sistemi di interoperabilità.

Nel periodo che ha preceduto l’ingresso in INPS ha svolto un’esperienza lavorativa estremamente formativa nell’azienda di consulenza direzionale Deloitte Consulting.  
email: [valentina.capone@inps.it](mailto:valentina.capone@inps.it)

### ***Luca Cataldi***

PhD Student nel Dottorato di interesse nazionale sulla Pubblica Amministrazione “Regulation, Management and Law of Public Sector Organizations” di UniSalento. Praticante Avvocato. Collabora, per attività di ricerca, con la cattedra di Informatica Giuridica nel Dipartimento di Scienze Umane e Sociali di Unisalento e, per attività di consulenza, con LiquidLaw srl - Azienda spinoff UniSalento 2018-2022. Nel Gennaio 2023 partecipa alla “Winter Law School on New Technology and Artificial Intelligence Law” presso l’Université Libre de Bruxelles.  
email: [luca.cataldi@liquidlaw.it](mailto:luca.cataldi@liquidlaw.it)

### ***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; ha svolto attività di ricerca, a partire dal giugno 2010, 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. È 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, e da dieci anni, è stato Professore a contratto di Statistica Economica e Statistica del Turismo presso l’Università Telematica PEGASO.

email: [ditrap@gmail.com](mailto:ditrap@gmail.com)

#### ***Maria Francesca Faraone***

Dottoressa di ricerca in Sistemi Avanzati di Produzione (ciclo XXII – Politecnico di Bari) con tesi e progetto di ricerca dal titolo “Contextual segmentation: using context to improve behavior predictive models in e-commerce”, è autrice di diverse pubblicazioni scientifiche ed ha collaborato con università estere. Ha conseguito anche un Master di II livello in Organizzazione, Management, Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni con elaborato finale in “L’evoluzione della figura dell’utente nella PA: il percorso verso la personalizzazione”.

È attualmente Project Manager presso il reparto IT dell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), ha seguito progetti di collaborazione con altre PPAA in ambito nazionale ed europeo. Svolge attività di docenza come esperto di materia in ambito IT; fa parte del Data Competence Center, nato in Istituto per diffondere la cultura del dato e promuovere iniziative di evoluzione basate sul dato; appartiene, infine, al gruppo inter-funzionale Inps-Ministero del Lavoro, costituito con la finalità di proporre iniziative di collaborazione per il miglioramento della qualità dell’azione amministrativa, in termini di semplificazione, efficienza e proattività, sfruttando le opportunità delle nuove tecnologie e i sistemi di interoperabilità.

email: [mariafrancesca.faraone@inps.it](mailto:mariafrancesca.faraone@inps.it)

#### ***Vincenzo Franco***

Dopo la laurea in Giurisprudenza all’Università Sapienza di Roma, ha vinto il concorso per Archivista di Stato e ottenuto la borsa di studio del Governo Francese per seguire a Parigi lo “*Stage Technique International des Archives*”. Superato il concorso a dirigente, ha svolto le funzioni di soprintendente archivistico a Roma e Napoli, e di direttore degli Archivi di Stato di Catanzaro, Frosinone, Rieti e Venezia. Ha insegnato “Archivistica” e “Diplomatica” nelle Scuole annessi agli Archivi di Stato di Bolzano, Roma, Venezia. Ha svolto incarichi d’insegnamento di “Archiveconomia”

---

alla Facoltà di Conservazione dei Beni Culturali dell'Università della Tuscia e di "Archivistica" alla Facoltà di Lettere dell'Università di Venezia Ca' Foscari. Pubblicazioni: "Sulla notificazione della dichiarazione di notevole interesse storico", in Rassegna degli Archivi di Stato, n. 1 1968; "Pane e potere"(Istituzioni e società in Italia dal medio evo all'età moderna), in Pubblicazioni degli Archivi di Stato, 1991; "Teoria archivistica del documento" in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 2, 1994, e, su questa Rivista elettronica: "Il Regolamento per la gestione del protocollo informatico come mezzo per l'attuazione della trasparenza amministrativa: un obiettivo non realizzato", n. 4-2020; "Una decisione incomprensibile: l'approvazione dei contratti di outsourcing per gli archivi pubblici" n. 1-2021; "Le linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici: valutazioni" n. 2-2023; "Le eccezioni alla registrazione e lo scarto dei documenti informatici: due casi di violazione dell'obbligo di trasparenza e di valutazione riduttiva degli archivi come beni culturali" n. 5-2023  
email: enzaarello99@gmail.com

### **Francesco Gangi Chiodo**

Ha conseguito una laurea magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Palermo e ha completato un master universitario di II livello in "Strategie Organizzative e di Innovazione nella P.A.". Praticante avvocato professionista nel campo della protezione dei dati (DPO) e consulente legale con una forte passione per l'informatica giuridica. Ha maturato una solida esperienza in materia di protezione dei dati presso Datyca S.r.l., dove ha approfondito la conoscenza del GDPR e delle leggi correlate, redigendo documenti essenziali e fornendo consulenza legale e in materia di protezione dei dati. Presso lo Studio Legale Ribaudò, ha acquisito competenze pratiche nel campo legale e una conoscenza approfondita delle procedure giudiziarie. Inoltre, ha svolto tirocinio curriculare come assistente presso l'Ufficio di segreteria della III Commissione e del Collegio dei Deputati Questori dell'Assemblea Regionale Siciliana. Il suo impegno nel volontariato è evidenziato dalla sua esperienza nel 2017 come volontario del Servizio Civile Nazionale presso il Comune di Alimena. Possiede certificazioni linguistiche in inglese (C2) e francese (B2) e ha ottenuto diverse certificazioni ICT, tra cui EIPASS DPO, EIPASS Informatica Giuridica e EIPASS Pubblica Amministrazione.  
email: francesco.gangichiodo@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 Ispettore del Lavoro presso l'Ispettorato territoriale 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. Socio della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA). Ha pubblicato diversi articoli su Riviste come Lavoro@Confronto e partecipato come co-autrice al libro "L'ecosistema per lo sviluppo delle start-up in campagna", su Rivista Franco Angeli.

email: [ida.giannetti@ispettorato.gov.it](mailto:ida.giannetti@ispettorato.gov.it)

### ***Maria Sabrina Guida***

Dirigente dell'INPS, ha ricoperto il ruolo di vicario del Direttore Centrale sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile e altre prestazioni, vicario del Direttore Centrale Organizzazione, Capo della Segreteria del Direttore Generale INPS. Attualmente titolare del progetto trasversale di collegamento tra INPS e il Dipartimento del Lavoro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Di formazione giuridica, ha conseguito il Master di II livello per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, presso il POLIMI Graduate School o Management, con una tesi sull'Intelligenza Artificiale applicata a supporto delle decisioni in merito alla condizione di invalido civile.

Ha ricoperto il ruolo di Project Manager in diversi progetti PNRR, che hanno ottenuto riconoscimenti, quali premio Forum PA 2024 per la categoria "PA Digitale", in relazione al progetto "Monitoraggio Stato avanzamento Domanda"; premio "Agenda Digitale 2023" dal Politecnico di Milano per la realizzazione della piattaforma P&P "Proattività e Personalizzazione"; nel 2022 premio "Valore Pubblico - La Pubblica Amministrazione che funziona", organizzato dalla SDA Bocconi School of Management e il Gruppo Editoriale GEDI con il patrocinio del Ministero della Pubblica Amministrazione, di ANCI e di UPI, per la delega digitale "SPID TO SPID". Relatrice in diversi convegni sui temi della trasformazione digitale nella PA.

email: [mariasabrina.guida@inps.it](mailto:mariasabrina.guida@inps.it)

### ***Luigi Lepore***

Professore ordinario di Economia aziendale presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", dove insegna Economia aziendale, Economia e contabilità delle aziende pubbliche, Ragioneria pubblica. È coordinatore del Corso di Laurea Magistrale in Management Pubblico. È stato Visiting Re-searcher presso la IE Business School (Madrid) e presso l'Institute for Court Management (Williamsburg - USA). I suoi interessi di ricerca riguardano l'economia, la contabilità e il controllo delle aziende pubbliche, con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche territoriali, alle aziende sanitarie e ai sistemi giudiziari, nonché la governance, il bilancio e la comunicazione economico-finanziaria delle aziende private. In merito a tali temi, ha partecipato come relatore a numerosi convegni internazionali, tra cui il congresso annuale della European

---

Accounting Association, di European Group of Public Administration, di Italian Chapter of Information System, di European Institute for Advanced Studies in Management e dell'European Academy of Management. Ha pubblicato numerosi articoli su riviste, tra cui *Business Strategy and the Environment*, *Journal of Management and Governance*, *Utilities Policy*, *BMC Health Services Research*, *Corporate Governance: The international journal of business in society*, *Journal of Intellectual Capital*, *Information System Management*, *Rirea*, *Azienda pubblica*, *Management control* e *Financial reporting*.

email: [luigi.lepore@uniparthenope.it](mailto:luigi.lepore@uniparthenope.it)

***Antonio Mastrolia***

Avvocato. Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze umane e Sociali di UniSalento, settore scientifico IUS/20 - Informatica giuridica. Si occupa prevalentemente di Amministrazione digitale, Privacy, Data Protection e fornisce consulenze tecniche ad aziende e amministrazioni pubbliche.

email: [antonio.mastrolia@unisalento.it](mailto:antonio.mastrolia@unisalento.it)

***Pietro Luigi Matta***

Avvocato cassazionista iscritto all'Ordine degli Avvocati di Palermo e componente della Commissione di Diritto Amministrativo e Processo Amministrativo presso il Consiglio Nazionale Forense. È anche giornalista pubblicista, sottotenente di vascello in congedo della Marina Militare Italiana e Cavaliere di Grazia Magistrale del SMOM. Dopo la laurea in Giurisprudenza, ha iniziato la sua carriera professionale affiancando attività di ricerca e insegnamento in diverse università italiane. È stato ricercatore presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e professore a contratto presso l'Università degli Studi del Molise, l'Università degli Studi di Palermo, l'Università degli Studi di Catania e l'Università LUM di Trani e Bari. Ha insegnato materie come Organizzazione Pubblica, Diritto Regionale, Diritto degli Enti Locali, Diritto Amministrativo e Legislazione Ospedaliera. Matta è stato anche docente presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e consulente per il CERISDI. Ha prestato consulenza giuridica a diverse istituzioni, tra cui la Presidenza della Regione Siciliana, in materia di programmazione, controllo strategico e riforme amministrative. Autore di numerose pubblicazioni scientifiche, tra cui: "Le delibere di urgenza della giunta e la ratifica del consiglio comunale", Napoli 1990; "Governo locale in Sicilia" Armao - Matta, Palermo 1996; "I rapporti tra Amministrazione e cittadini dopo la riforma del titolo V Cost. e il nuovo procedimento amministrativo nella previsione della legge n. 69 del 2009: la procedimentalizzazione dell'azione amministrativa in Sicilia" in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno* 3/2009; "La partecipazione popolare al procedimento legislativo regionale nello Statuto speciale della Regione Siciliana" in *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. III, Napoli 2022.

email: [avv.mattapietro@gmail.com](mailto:avv.mattapietro@gmail.com)

---

***Paola Mattia***

Avvocato. Collaboratrice di ricerca presso il Dipartimento di Scienze umane e Sociali di UniSalento, settore scientifico IUS/20. Si occupa prevalentemente di Amministrazione digitale, Privacy, Data Protection e fornisce consulenze tecniche ad aziende e amministrazioni pubbliche.

email: *paola.mattia28@gmail.com*

***Concetta Metallo***

Professore Ordinario di Organizzazione Aziendale presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope". I suoi interessi di ricerca riguardano: modelli di impiego e comportamenti di utilizzo delle nuove tecnologie; e-government; public engagement; smart working. Ha pubblicato articoli in numerose riviste come Government Information Quarterly, Behaviour & Information Technology, Production Planning & Control, The Information Society, Technological Forecasting and Social Change, Information Systems Management, Public Organization Review.

email: *concetta.metallo@uniparthenope.it*

***Marco Sorrentino***

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*

## Soluzioni digitali d'eccellenza per progetti di prestigio



DAL  
**2010**  
ad oggi

RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT



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

Numero 1 - 2024  
**GIUSTIZIA E IA.**  
Atti del convegno "Nuovi scenari della giustizia"  
(5 ottobre, 2022).

A cura di Maria Novella Campagnoli e Massimo Farina.

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 5 - 2023

**Abolizione finanziaria - Made in Italy e digitalizzazione**  
- **Consig e Comad e confronto - Tecnologie digitali e**  
**consumatori - Documenti informatici - Sistemi**  
**amministrativi digitali - IA e regolazione - Partenariato**  
**pubblico-privato e PRR - Città metropolitane**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 3 - 2022

**Agile e PRR - Crisi finanziaria, enti pubblici, mercati**  
- **Guerra tra Russia e Ucraina: conflitto cibernetico -**  
**Pagamenti elettronici - Politiche giovanili e programmi**  
**comunitari - anticorruzione e società in controllo pubblico.**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 2 - 2021

**PRR - Governance policentrica: buone pratiche: situazione**  
**sue Covid - "Bianco" "giallo" - I portali della rete per i**  
**minori - Dependentizzazione del lobbying - Comunicazione e**  
**diffusione dei dati personali - Risk management in sanità**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 1 - 2020 - Edizione multimediale

**Parto primo: Rapporto Cislanni 40 anni dopo - Modelli**  
**digitali regionali di protezione civile**  
**Parto secondo: Giurisprudenza civile 2019 (informatica**  
**giuridica e diritto dell'informatica): Identità digitale:**  
**Torino: Beni culturali, Contratti pubblici**  
**Parto terzo: Spese, Sicurezza e controlli accessi,**  
**trasparenza ed istituzioni scolastiche; resti ambientali.**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 3 - 2019 - Edizione multimediale

**Parto primo:**  
**Intervista a Giovanni Buttarelli.**

**Parto secondo:**  
**Sicurezza, Sanità, Diplomazia digitale, Tutela dei dati**  
**personali, Assicurazioni, Procedimenti informatici, Tecnico**  
**di sorveglianza, Studi legislativi, Burecrazia.**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 2 - 2018

**« Il governo » della trasformazione digitale**  
**• La responsabilità da "algoritmo"**  
**• Un sistema esperto per la PA.**  
**• Nuovi modelli di governance**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926

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](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica)

CLIOEDU®

