

**FuturAP**

# Rapporto sul Futuro e l'innovazione dell'Amministrazione Pubblica – 2021



a cura di  
Barbara Boschetti | Emanuele Vendramini

*Cattolica* per la **Pubblica Amministrazione**

 **RAPPORTO  
2021**



**UNIVERSITÀ  
CATTOLICA**  
del Sacro Cuore

**Futura**AP

Rapporto  
sul Futuro e l'innovazione  
dell'Amministrazione  
Pubblica – 2021

---

a cura di  
Barbara Boschetti | Emanuele Vendramini

---

Milano 2021

© 2021 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it  
(distribuzione)  
web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)  
Associato all'AIE – Associazione Italiana Editori  
ISBN: 978-88-9335-790-6  
*L'editore è disponibile ad assolvere agli obblighi di copyright per i materiali  
eventualmente utilizzati all'interno della pubblicazione per i quali non sia stato  
possibile rintracciare i beneficiari.*

In copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt - Immagine di Volodymyr Hryshchenko.

# INDICE

Prefazione	7
------------	---

## INTEGRITÀ, TRASPARENZA, PROTEZIONE DATI

### CAPITOLO I

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea: concezione dell'istituto e opportunità da cogliere in sede di attuazione	11
di Chiara Marengi	

### CAPITOLO II

L'evoluzione delle strategie di contrasto dei fenomeni corruttivi	25
di Marta Lamanuzzi	

### CAPITOLO III

Tecniche sperimentali innovative in tema di regolazione anti-corrruzione	35
di Elisa Gulizzi	

### CAPITOLO IV

La nuova disciplina sulla protezione dei dati personali (reg. (UE) n. 679/2016 (GDPR – general data protection regulation) tra obblighi di adeguamento alla normativa ed opportunità di semplificazione, di miglioramento dell'efficacia e di democratizzazione per la pubblica amministrazione	45
di Francesco Midiri	

## INNOVAZIONE RESILIENTE

### CAPITOLO V

Next Generation EU: opportunità e sfide (per l'Europa e per l'Italia)	55
di Andrea Santini	

### CAPITOLO VI

Il ruolo della soft law nella lotta contro il Covid-19	65
di Barbara Boschetti e Maria Daniela Poli	

## CAPITOLO VII

- I problemi della app Immuni e le indicazioni delle scienze comportamentali** 79  
di Maria Bianca Armiento

## CAPITOLO VIII

- L'emergenza sanitaria come acceleratore dell'innovazione digitale nelle Amministrazioni locali: il caso del Comune di Milano** 91  
di Barbara Boschetti e Martina Condorelli

## PERFORMANCE E CAPITALE UMANO

## CAPITOLO IX

- Valutazione del rischio, controllo interno e innovazione della PA** 103  
di Antonella Fabiano

## CAPITOLO X

- Fiducia nelle istituzioni e qualità dei servizi pubblici** 117  
di Ilaria Beretta

## CAPITOLO XI

- Servono nuove norme per una rinnovata Pubblica amministrazione? Analisi e prospettive future a partire dalla legislazione 2019-2020** 129  
di Vincenzo Ferrante e Mirko Altimari

## ENTI LOCALI E SFIDE GLOBALI

## CAPITOLO XII

- Enti locali e Sustainable Development Goals. Verso una programmazione ispirata alla sostenibilità?** 147  
di Davide Galli ed Emanuele Vendramini

## CAPITOLO XIII

- La «rivoluzione spaziale» della pandemia. Città globali e territori medi davanti alla sfida della riterritorializzazione del lavoro** 163  
di Davide Zanoni

## CAPITOLO XIV

- Prospettive delle società a partecipazione pubblica dopo il Testo unico** 173  
di Paolo Sabbioni

WELFARE SOSTENIBILE

CAPITOLO XV

---

<b>Il Reddito di Cittadinanza: una riforma mancata?</b>	<b>183</b>
di Luca Pesenti e Michele Marzulli	

CAPITOLO XVI

---

<b>La risposta del Servizio Sanitario Nazionale di fronte alla pandemia da Covid-19. Riflessioni e proposte a partire dal caso lombardo</b>	<b>197</b>
di Michele Marzulli e Luca Pesenti	

CAPITOLO XVII

---

<b>Sanità partecipata: il ruolo dei pazienti nell'esperienza europea</b>	<b>207</b>
di Nicola Bedlington (EPF), Nathalie Bere (EMA), Marco Greco (EPF – Unicatt) e Kaisa Immonen (EPF)	



## Prefazione

La Pubblica Amministrazione rappresenta uno dei pilastri fondamentali del sistema paese, cui contribuisce erogando servizi, regolando sistemi economici e sociali, promuovendo politiche di sviluppo, garantendo beni comunitari fondamentali.

In coerenza con la *mission* centenaria dell'Università Cattolica, il progetto FuturAP si pone un duplice obiettivo: da un lato, analizzare lo stato dell'arte delle Amministrazioni Pubbliche rispetto ai principali *driver* di cambiamento, portando in evidenza buone pratiche e sperimentazioni innovative; dall'altro, riflettere sulle sfide che attendono il settore pubblico nel prossimo futuro, oggi segnato dagli impatti sociali ed economici della pandemia da Covid-19.

La Pubblica amministrazione è chiamata a svolgere l'importante ruolo di “promotore”, di facilitatore del cambiamento, agendo in sinergia con gli attori economici e sociali, coniugando i paradigmi del valore pubblico e comunitario con quelli dello sviluppo economico, divenendo essa stessa parte degli ecosistemi che definiscono gli orizzonti delle politiche pubbliche del futuro. Al di fuori di questa prospettiva non è possibile la progettazione e lo sviluppo delle grandi infrastrutture materiali e immateriali, delle competenze e del sapere necessari alla ripresa e alla resilienza del sistema Paese. Del resto, la pandemia ha reso evidente che non vi può essere sviluppo economico senza sviluppo sociale e che le due agende debbano essere perseguite contemporaneamente, secondo un approccio olistico. Obiettivi come la transizione ecologica, la sostenibilità, il lavoro femminile, i giovani, le nuove povertà, le nuove fragilità, il capitale umano e la cultura, quali chiavi di svolta e di ripresa, devono essere anche la cifra del modo di essere e di agire della Pubblica amministrazione nel prossimo futuro.

Al pari degli altri attori economico-sociali, le amministrazioni pubbliche si trovano di fronte a uno scenario tanto impreveduto, quanto nuovo, in cui, a livello economico-sociale, emergono incertezze (si pensi alla perdita di posti di lavoro che ha colpito soprattutto le donne e i giovani nell'ultima fase del 2020) e trasformazioni (si pensi, all'impatto dello *smart working* sui luoghi del vivere e sulle città),

in cui le logiche, le mappe cognitive e gli strumenti a cui si faceva affidamento non sono più utilizzabili.

Questo scenario sicuramente preoccupante può essere visto anche come una straordinaria opportunità per un rinnovato e ritrovato ruolo delle Amministrazioni Pubbliche, sia a livello locale e regionale, sia a livello centrale.

Il presente rapporto FuturAP vuole quindi contribuire al dibattito – non solo accademico, ma aperto a istituzioni e agli attori economici e sociali – sulle sfide che appunto attendono le Pubbliche amministrazioni, offrendo stimoli di riflessione, strumenti e chiavi interpretative per una Pubblica amministrazione sempre più orientata al futuro.

Il Rapporto si articola in cinque sezioni – integrità, trasparenza, protezione dati; innovazione resiliente; enti locali e sfide globali; performance e capitale umano; welfare sostenibile – che definiscono, al tempo stesso, cinque grandi scenari di cambiamento.

Il rapporto affronta temi quali: la digitalizzazione della PA, la sicurezza dei dati, l'innovazione digitale (con una analisi sul caso App Immuni); i metodi, gli approcci e le competenze richieste per gestire le nuove sfide sia gestionali sia di sostenibilità; il ruolo del *soft law* nella gestione dalla pandemia e gli scenari schiusi dal *Next Generation EU*; la fiducia nelle istituzioni e la centralità del capitale umano.

Il Rapporto si chiude con una serie di approfondimenti sulla sanità, luogo naturale di *partnership* pubblico privato (dalle farmaceutiche, agli ospedali accreditati, ai Medici di Medicina Generale) nonché di sperimentazione di modelli di cura partecipata, aperti al dialogo con pazienti e famiglie.

Attraverso questa ricchezza di contenuti e chiavi interpretative il rapporto FuturAP 2021 costituisce un contributo concreto per dare avvio alla stagione di ripresa che attende il Paese e il futuro della Pubblica amministrazione. Un contributo che assume un particolare significato nell'anno del centenario dell'Università Cattolica, confermandone l'impegno a favore dello sviluppo economico e culturale, mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze, in un processo di interazione diretta con la società, le imprese e la Pubblica amministrazione.

Febbraio 2021  
 I coordinatori  
 Prof.ssa Barbara L. Boschetti  
 Prof. Emanuele Vendramini

INTEGRITÀ, TRASPARENZA,  
PROTEZIONE DATI



## CAPITOLO I

# La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti o irregolarità tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea: concezione dell'istituto e opportunità da cogliere in sede di attuazione

di Chiara Marenghi\*

## Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell'attuazione

Il 23 ottobre 2019 Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 1937/2009, prima disciplina organica in materia di whistleblowing elaborata a livello sovranazionale, che gli Stati membri sono chiamati a recepire entro 17 dicembre 2021. Il presente contributo si propone di mettere in luce l'impatto della direttiva sul quadro normativo nazionale, attualmente definito dalla legge n. 179/2017, e le opportunità da cogliere in sede di attuazione. Attraverso un confronto tra le due discipline viene evidenziata la diversa concezione dell'istituto e le implicazioni che ne discendono per il legislatore nazionale, chiamato ad operare un profondo cambiamento di prospettiva. Per quanto riguarda il versante interno, l'analisi si concentra sulle disposizioni che riguardano la pubblica amministrazione.

Parole chiave: direttiva sul whistleblowing; corruzione; trasparenza; libertà d'espressione; diritti umani; controllo democratico.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. *Ratio* e obiettivi del *whistleblowing* nell'ordinamento europeo e nazionale: la diversa concezione dell'istituto. – 3. Direttiva europea e Testo unico sul pubblico impiego a confronto: ambito di applicazione personale. – 4. (Segue): segnalazioni meritevoli di tutela. – 5. (Segue): canali di segnalazione e divulgazioni al pubblico. – 6. Impatto della direttiva sulla normativa nazionale e opportunità da cogliere in sede di attuazione.

\* Chiara Marenghi è Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Facoltà di Scienze politiche e sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Milano.

## 1. Introduzione

Ruolo di primo piano tra gli strumenti di contrasto alle condotte di corruzione individuati da norme internazionali di *hard* e *soft law* è ormai riconosciuto al c.d. *whistleblowing*, istituto mutuato dalla tradizione anglosassone, che intende favorire l'emersione tempestiva di illeciti o irregolarità grazie a una forma di controllo interno privilegiato, la segnalazione di coloro che prestano la propria attività lavorativa nell'ambito dell'ente, pubblico o privato che sia (Fraschini, Parisi, Rinoldi 2011). Tra i testi vincolanti conclusi in materia vengono in rilievo la Convenzione civile sulla corruzione stipulata nel quadro del Consiglio d'Europa<sup>1</sup> e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione<sup>2</sup>.

Questa concezione tradizionale dell'istituto è stata più recentemente affiancata da una visione più ampia che considera il *whistleblowing* nella prospettiva dei diritti fondamentali. Un contributo determinante all'affermazione di questo approccio viene dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, a partire dal *leading case Guja c. Moldova* del 2008 (ric. n. 14277/04), ha inquadrato la divulgazione di illeciti o irregolarità appresi sul posto di lavoro tra le forme di libertà d'espressione tutelate ai sensi dell'art. 10 CEDU (Junod 2009).

Una sintesi delle due impostazioni testé menzionate si rinviene nei lavori del Consiglio d'Europa che, a partire dal 2010, ha sviluppato una strategia per garantire una protezione efficace dei *whistleblower* in seno all'Organizzazione e all'interno degli Stati membri. Nella Raccomandazione 2014(7) del Comitato dei Ministri il *whistleblowing* viene concepito come un aspetto fondamentale della libertà di espressione e di coscienza, ma si riconosce al contempo l'importanza dell'istituto nella lotta alla corruzione e la sua idoneità a promuovere la trasparenza, la buona amministrazione e il controllo democratico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La Convenzione civile sulla corruzione è stata aperta alla firma il 4 novembre 1999 ed è entrata internazionalmente in vigore il 1° novembre 2003. Per l'Italia l'entrata in vigore risale al 1° ottobre 2013.

<sup>2</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata aperta alla firma a Merida il 9 dicembre 2003 ed è entrata internazionalmente in vigore il 14 dicembre 2005, mentre per l'Italia il 9 ottobre 2009.

<sup>3</sup> Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Raccomandazione 2014(7) del 30 aprile 2014, corredata da una relazione esplicativa, d'ora in poi in nota CM/Rec(2014)7.

Nel solco di questa evoluzione si colloca la direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, adottata da Parlamento europeo e Consiglio il 23 ottobre 2019 (Andreis 2019). L'atto si ispira espressamente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà d'espressione e ai principi elaborati nella Raccomandazione 2014(7), ma introduce altresì novità che rappresentano un passo avanti nella tutela dei *whistleblower* (Marenghi 2019). In linea con questa impostazione, la direttiva stabilisce un insieme equilibrato di «norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione» degli informatori nell'ambito del mercato interno (art. 1). Analogamente, gli Stati sono liberi di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli alle persone segnalanti (art. 25, par. 1) e non possono ridurre il livello di protezione già offerto nei settori in cui si applica la direttiva (art. 25, par. 2).

Nel nostro ordinamento una prima disciplina del *whistleblowing* è stata introdotta con la legge n. 190 del 2012 (c.d. legge Severino), che ha inserito nel Testo Unico sul pubblico impiego (d.lgs. 165/2001) una disposizione dedicata alla «tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti», l'art. 54-bis, in parziale adempimento degli obblighi assunti a livello internazionale. Dal momento della sua introduzione, la normativa italiana ha subito notevoli trasformazioni. Prima sono intervenuti il d.l. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014, e il d.lgs. 97/2016. Più recentemente, è stata adottata la legge n. 179 del 2017, prima normativa nazionale esclusivamente dedicata al *whistleblowing*, che ha interamente riscritto l'art. 54-bis, oltre ad introdurre una parziale tutela per il segnalante nel settore privato (Cantone 2020, Galetta & Provenzano 2020, Massari 2018).

L'attuazione della direttiva, alla quale gli Stati membri devono provvedere entro il 17 dicembre 2021 (v. art. 26, par. 1), è destinata ad incidere profondamente sul quadro normativo interno (Magri 2019, Novaro 2019). Nel presente contributo verranno analizzati in parallelo alcuni aspetti chiave delle due discipline, concentrando l'attenzione – per quanto riguarda il piano nazionale – sulla tutela garantita al *whistleblower* nel settore pubblico. Attraverso questa sintetica analisi, si intende mettere in luce l'impostazione di fondo che il legislatore italiano dovrebbe seguire in sede di attuazione e le opportunità da cogliere per assicurare che l'istituto sia regolato secondo «a

comprehensive and coherent approach to facilitating public interest reporting and disclosures»<sup>4</sup>, come auspicato dal Consiglio d'Europa.

## 2. Ratio e obiettivi del whistleblowing nell'ordinamento dell'Unione e nazionale: la diversa concezione dell'istituto

Nell'ottica del legislatore europeo, la protezione degli informatori è funzionale al raggiungimento di una serie di obiettivi centrali per l'ordinamento dell'Unione. Scopo dichiarato della direttiva è innanzitutto quello di «rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori» (art. 1). Una solida protezione degli informatori può infatti contribuire al buon funzionamento del mercato interno, anche in termini di miglioramento del contesto imprenditoriale, equità fiscale e promozione dei diritti dei lavoratori.

Chi lavora in un'organizzazione pubblica o privata o entra in contatto con essa nello svolgimento della propria attività lavorativa si trova in una posizione privilegiata per informare tempestivamente chi è in grado di risolvere il problema. In tal modo il *whistleblower* contribuisce a prevenire danni e ad individuare minacce o pregiudizi al pubblico interesse che altrimenti non verrebbero alla luce, rafforzando «i principi di trasparenza e responsabilità» (*considerando* n. 2). L'informatore viene quindi chiamato a contribuire ad una gestione delle politiche europee più efficace e più democratica, in linea con il ruolo centrale riconosciuto all'individuo nell'ordinamento dell'Unione.

Inoltre, coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse appresi sul posto di lavoro, mentre contribuiscono alla salvaguardia del benessere della società, esercitano il proprio diritto alla libertà di espressione, sancito dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre che dall'art. 10 CEDU (*considerando* n. 31). Tale diritto viene in rilievo nella sua dimensione attiva di diffusione delle informazioni di cui il *whistleblower* è entrato in possesso, ma anche come libertà dei consociati di ricevere informazioni.

Più tradizionale e circoscritta è invece l'ottica del legislatore nazionale, che colloca la protezione del *whistleblower* nell'ambito delle politiche di contrasto della corruzione, in linea con le convenzioni internazionali concluse in materia. La prima «embrionale, se non simbolica» (Mattarella 2013, p. 132) disciplina dell'istituto viene in-

---

<sup>4</sup> CM/Rec(2014)7, Principio 7.

fatti introdotta dalla c.d. Legge Severino, che ha il pregio di definire per la prima volta nell'ambito del nostro ordinamento i contorni della politica di prevenzione della corruzione, secondo una prospettiva che considera indispensabile la sinergia tra strumenti penali e strumenti amministrativi al fine di contrastare in maniera efficace un fenomeno sistemico e multidimensionale<sup>5</sup>.

La successiva evoluzione dell'istituto, pur ampliando la prospettiva iniziale, non modifica la logica con cui viene concepito il *whistleblowing* nel nostro ordinamento, che è essenzialmente quella di «dare corpo a un controllo diffuso esercitato entro l'ambiente di lavoro dal cittadino, che diventa parte attiva di un processo di promozione dell'integrità dell'ente di appartenenza» (Parisi 2018, p. 13). Si tratta quindi di una visione *government oriented*, secondo la quale il *whistleblowing* è strumento di *governance*, funzionale a far emergere condotte illecite o irregolarità. Pare invece estranea alla normativa interna la prospettiva *human rights oriented*, secondo la quale il segnalante è meritevole di tutela in quanto portatore del diritto fondamentale alla libertà di espressione (Foegle 2015, Parisi 2018 e 2020, Valli 2019).

### 3. Direttiva europea e Testo unico sul pubblico impiego a confronto: ambito di applicazione personale

La direttiva definisce il proprio ambito di applicazione personale in maniera estremamente ampia. La nozione di *whistleblower* accolta a livello europeo comprende infatti tutti coloro che abbiano acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo, a prescindere dalla natura del rapporto di lavoro e dalla sua attualità, indipendentemente dalla retribuzione percepita e dal fatto che si rientri nel settore pubblico o privato. In sostanza, il legislatore europeo ha ritenuto opportuno includere tutti coloro che, in considerazione dell'attività lavorativa svolta, abbiano un legame con una determinata organizzazione e siano pertanto in una posizione privilegiata per acquisire informazioni, ma risultino al contempo fortemente esposti al rischio

<sup>5</sup> Tra le diverse novità previste dalla legge n. 190/2012 rilevanti in questa sede si possono annoverare, oltre alla disposizione in materia di *whistleblowing*, l'istituzione presso ciascuna amministrazione di un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e la creazione di una Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), le cui funzioni vengono inizialmente attribuite alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

di ritorsioni a causa della situazione di vulnerabilità economica in cui si trovano (art. 4, considerando n. 38 e 39).

Particolarmente significativa è, innanzitutto, la piena equiparazione tra settore pubblico e settore privato. In linea con le Convenzioni internazionali in materia di corruzione ratificate dal nostro Paese e con i principi contenuti nella Raccomandazione 2014(7) del Consiglio d'Europa, le forme di tutela garantite al *whistleblower* non devono variare a seconda della natura pubblica o privata dell'ente nell'ambito del quale il segnalante svolge la propria attività lavorativa. Inoltre, è da sottolineare come il legame con l'organizzazione e la situazione di vulnerabilità economica vengano interpretati in maniera flessibile, fino a ricomprendere ad es. i c.d. facilitatori, i volontari, i tirocinanti e coloro che non lavorano più per l'ente interessato dalla segnalazione.

Profondamente diversa è la situazione sul versante nazionale. Innanzitutto, come anticipato, esiste un notevole divario tra la tutela prevista nel settore pubblico e le garanzie assai limitate riconosciute al *whistleblower* che opera nel settore privato. Inoltre, considerando la disciplina dettata dall'art. 54-bis, ammessi a beneficiare della protezione prevista dalla norma sono i «dipendenti pubblici». Ai sensi del comma 2, rientrano in questa nozione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, incluso il personale in regime di diritto pubblico, i dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c., nonché i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore della pubblica amministrazione.

Se è evidente il miglioramento rispetto alla disciplina originaria, siamo ancora decisamente lontano dall'approccio ampio e inclusivo auspicato dal Consiglio d'Europa. Tale disposizione, inoltre, è stata recentemente oggetto di un'interpretazione restrittiva da parte del Consiglio di Stato<sup>6</sup>, chiamato ad esprimere un parere sullo schema di linee guida in materia di *whistleblowing* dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che le ha predisposte<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, parere n. 215 del 25 marzo 2020. Nel parere si sottolinea la specialità del regime previsto dall'art. 54-bis, escludendo la possibilità di estendere il novero delle amministrazioni pubbliche interessate sulla base di un'interpretazione sistematica. Analogamente, si ritiene che la nozione di dipendente pubblico accolta dalla disposizione non sia idonea a ricomprendere stagisti e tirocinanti (v. punto 6.2.8).

<sup>7</sup> Dopo un periodo di consultazione pubblica e il parere del Garante della privacy, il 13 gennaio 2020 l'ANAC ha adottato lo schema di *linee guida in materia di tutela*

#### 4. (Segue): segnalazioni meritevoli di tutela

Una volta definito il novero dei soggetti che possono essere qualificati come *whistleblower*, una serie di altri elementi sostanziali e procedurali contribuiscono a rendere una segnalazione meritevole di tutela. Tra di essi vengono in rilievo, innanzitutto, il contenuto e i caratteri della segnalazione.

Ai sensi della direttiva, oggetto della segnalazione deve essere una «violazione del diritto dell'Unione» che rientri in una serie di settori strategici per l'Organizzazione (art. 2). Il concetto viene interpretato in senso ampio dal legislatore dell'Unione, in linea con la funzione di prevenzione che dovrebbe svolgere l'istituto. Oltre agli atti o omissioni illeciti, la nozione di violazione comprende quindi anche le pratiche abusive e gli atti o omissioni che, pur non essendo irregolari da un punto di vista formale, vanificano l'oggetto o la finalità delle norme dell'Unione interessate (art. 5, n. 1). Nella medesima logica, la protezione deve essere garantita anche a coloro che segnalano una violazione che non sia ancora stata commessa, ma che molto verosimilmente potrebbe esserlo.

Si muovevano nella stessa direzione le linee guida predisposte (ma mai adottate) dall'ANAC, che interpretavano la nozione di «condotte illecite» di cui all'art. 54-bis in modo da ricomprendere «tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati», comprese le attività illecite intraprese, ma non ancora perfezionate, «in presenza di elementi precisi e concordanti prodromici all'attività stessa» (punto 2.1). Di diverso avviso, anche in questo caso, è il Consiglio di Stato, che considera problematica la rilevanza attribuita agli atti prodromici ove non sia configurabile almeno il tentativo<sup>8</sup>.

Il regime europeo e la disciplina nazionale sono invece allineati nel considerare meritevoli di tutela le segnalazioni funzionali al perseguimento di un interesse pubblico, pur con alcune differen-

---

*degli autori di reato o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing). Sebbene non sia previsto in via obbligatoria, l'ANAC ha deciso di interpellare il Consiglio di Stato per un parere (non vincolante) sullo schema di linee guida, reso il 25 marzo 2020. Nel mese di maggio il Consiglio dell'Autorità ha deciso però di sospendere il procedimento di approvazione delle linee guida in considerazione dei significativi cambiamenti destinati ad intervenire a breve nel quadro normativo interno, cambiamenti che avrebbero rese obsolete le stesse.*

<sup>8</sup> V. Consiglio di Stato, parere n. 215/2020, punto 6.2.9.

ze di rilievo tra i due testi. L'articolato della direttiva non menziona espressamente questo requisito che può ritenersi implicito, come si evince dal legame tra segnalazione e interesse pubblico costantemente sottolineato nel Preambolo. A maggior ragione, nella direttiva non si cerca di definire che cosa debba intendersi per interesse pubblico, concetto che per natura «has no fixed content and should be solely considered as an enending process of redefinition of the (often blurred) frontiers between the public and the private sphere» (Fogle 2015, p. 7). Si chiarisce però che «i motivi che hanno indotto le persone segnalanti ad effettuare la segnalazione dovrebbero essere irrilevanti al fine di decidere sulla concessione della protezione» (*considerando* n. 32), a conferma del fatto che l'enfasi viene posta su un elemento oggettivo, il contenuto della dichiarazione, e non su eventuali interessi individuali del segnalante. Infatti, gli informatori hanno diritto di accedere alla tutela prevista dalla direttiva a condizione che, alla luce delle circostanze e delle informazioni in loro possesso al momento della segnalazione, abbiano avuto «fondati motivi» di ritenere che i fatti segnalati fossero veri (art. 6, par. 1, lett. a). Questo requisito rappresenta una «garanzia essenziale contro le segnalazioni dolose e futili o infondate» e consente di escludere dalla protezione coloro che «hanno fornito deliberatamente e scientemente informazioni errate o fuorvianti» (*considerando* n. 32).

L'art. 54-bis, invece, subordina espressamente la tutela al fatto che la segnalazione sia effettuata «nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione». Il concetto si presta ad interpretazioni ambivalenti e risulta più circoscritto rispetto alla soluzione accolta a livello europeo. Nello schema di linee guida ANAC, si sottolinea come la tutela di tale interesse costituisca «la ragion d'essere dell'istituto del *whistleblowing*». La «*ratio* di fondo», quindi, è quella di «valorizzare l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.» (Parte I, punto 2.1). Il riferimento consente di escludere dal perimetro della tutela chi utilizza l'istituto nel proprio esclusivo interesse personale. Sebbene in maniera meno esplicita rispetto alla direttiva, anche la normativa italiana svincola infatti la protezione del dipendente pubblico dal requisito della buona fede,

conferendo rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione<sup>9</sup>.

Considerando infine il trattamento riservato alle segnalazioni anonime, vista la delicatezza della questione, a livello europeo si è deciso di lasciare gli Stati membri liberi di decidere se assoggettare o meno le segnalazioni di questo tipo alla disciplina del *whistleblowing* (art. 6, par. 2). Tuttavia, la direttiva ammette a godere della protezione anche coloro che abbiano segnalato o divulgato informazioni in forma anonima, ma che siano stati identificati in un secondo momento, subendo ritorsioni (art. 6, par. 3). L'art. 54-bis sembra invece escludere dal proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime<sup>10</sup> e, nel silenzio della norma, si ritiene che non possa essere riconosciuta alcuna tutela nemmeno nel caso in cui il segnalante renda note le proprie generalità in un secondo momento, ad es. per far valere una discriminazione subita (Cantone 2020, p. 12).

## 5. (Segue): canali di segnalazione e divulgazioni al pubblico

Un altro elemento chiave per poter beneficiare della protezione garantita dalle normative in materia di *whistleblowing* è il rispetto delle procedure istituite per inoltrare la segnalazione.

Sotto questo profilo, la direttiva prevede innanzitutto che la protezione sia assicurata alle persone che segnalano violazioni all'interno dell'organizzazione (c.d. segnalazioni interne) o a un'autorità esterna competente a riceverle (c.d. segnalazioni esterne). Questione particolarmente sensibile, perché legata ai molteplici diritti e interessi che devono essere bilanciati, è quella delle modalità attraverso cui il *whistleblower* può accedere ai diversi canali di segnalazione. La proposta presentata dalla Commissione prevedeva l'accesso progressivo ai livelli considerati. Nella sua versione finale la direttiva riconosce invece all'informatore un'ampia discrezionalità al riguardo: sebbene si consideri preferibile effettuare la segnalazione in prima battuta ai soggetti più vicini all'origine del problema (in via generale più idonei ad avviare l'indagine e se opportuno a intervenire), può accadere che le autorità esterne competenti siano più indicate alla

<sup>9</sup> Come rilevato dallo schema di linee guida (punto 2.1.) e ribadito dal Consiglio di Stato, l'informatore non deve essere certo della veridicità dei fatti segnalati, «è piuttosto necessario che ne sia data [...] ragionevole e circostanziata evidenza nella segnalazione stessa» (parere n. 215/2020, punto 6.2.10 alla fine), in maniera analoga a quanto previsto dalla direttiva.

<sup>10</sup> V. Schema di linee guida, *cit.*, Parte I, punto 2.4.

luce delle circostanze del caso (artt. 7, par. 2 e 10). In sostanza, la scelta è affidata all'informatore, che deve valutare quale sia il canale più appropriato a garantire una gestione efficace della segnalazione.

Soluzione essenzialmente analoga è accolta dalla normativa interna, che non prevede una gerarchia tra i vari canali di segnalazione. Ai sensi dell'art. 54-bis infatti, il dipendente pubblico può inoltrare le informazioni al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (organo interno all'ente) o all'ANAC, ovvero può presentare denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

Novità dirompente rispetto alla disciplina nazionale è invece la previsione di un terzo canale di segnalazione, non contemplato dall'art. 54-bis. Ai sensi della direttiva, la protezione deve essere garantita, a certe condizioni, anche a coloro che rendono le informazioni disponibili al pubblico, per esempio attraverso mezzi di informazione, piattaforme *web* o *social media*, organizzazioni della società civile, sindacati, associazioni di categoria, nonché attraverso i propri rappresentanti eletti. In particolare, la divulgazione delle informazioni al pubblico può essere qualificata come *whistleblowing* se è stata preventivamente effettuata una segnalazione interna o esterna senza che siano state intraprese azioni appropriate. Inoltre, la protezione è garantita al segnalante che aveva fondati motivi di ritenere che la violazione potesse costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; ovvero, in caso di segnalazione esterna, che sussistesse il rischio di ritorsioni o il canale risultasse inefficace (art. 15).

## 6. Impatto della direttiva sulla normativa nazionale e opportunità da cogliere in sede di attuazione

Dal sintetico quadro appena tratteggiato emergono notevoli differenze tra il perimetro della tutela riconosciuta al *whistleblower* nel nostro ordinamento e la portata della protezione garantita dalla direttiva (UE) 2019/1937. La piena equiparazione tra settore pubblico e privato, l'estensione dell'ambito di applicazione personale fino a ricomprendere tutti i soggetti che presentano un collegamento con l'organizzazione interessata, la nozione ampia di violazione che può essere oggetto della segnalazione e la tutela accordata, a certe condizioni, alle divulgazioni pubbliche sono solo alcune delle novità previste dalla direttiva.

Il dilatarsi del perimetro della tutela è tanto più significativo se si pensa al regime di protezione ad esso collegato, in buona parte assimilabile a quello previsto dall'art. 54-bis. Punti cardine di tale regime sono, tra l'altro, la riservatezza garantita all'identità del segnalante, il divieto di qualsiasi forma di ritorsione nei suoi confronti e l'inversione dell'onere della prova, per cui spetta a chi ha adottato la misura lesiva dimostrare che è fondata su giustificati motivi estranei alla segnalazione. Inoltre, la direttiva contempla ulteriori misure volte a proteggere i *whistleblower* dalle ritorsioni e a sostenerli in un percorso spesso molto impegnativo anche dal punto di vista economico. Infine, per garantire l'efficacia delle norme poste a tutela del segnalante, il legislatore europeo impone agli Stati membri di prevedere «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive» in una serie di circostanze (art. 23).

Se si considera l'ambito di applicazione materiale della disciplina europea, risulta evidente l'impatto che è destinata ad avere sul quadro normativo interno. Benché si tratti di uno strumento settoriale, le materie in cui il legislatore dell'Unione ritiene opportuno intervenire sono numerose (art. 2). Tra queste si segnalano, ad esempio, gli appalti pubblici, i servizi finanziari, la sicurezza dei trasporti e dei prodotti, la tutela dell'ambiente, la salute pubblica, la radioprotezione e la sicurezza nucleare, la tutela della privacy e delle reti informatiche, nonché la tutela degli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 TFUE. A completare il sistema interviene, inoltre, una clausola di chiusura dai contorni ampi, che estende la portata della direttiva a tutte le violazioni riguardanti il mercato interno così come definito dall'art. 26 TFUE.

Ciò significa che un'ampissima porzione di amministrazioni pubbliche e imprese saranno interessate dal nuovo regime e le scelte effettuate dal nostro legislatore in sede di attuazione saranno determinanti per garantire un'effettiva protezione dei *whistleblower* nel nostro ordinamento, in linea con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva e le indicazioni del Consiglio d'Europa.

Considerando proprio l'ambito di applicazione materiale, una prima scelta importante dovrebbe essere quella di estendere la protezione a settori o atti non contemplati dalla normativa europea. La direttiva lascia infatti gli Stati liberi di procedere in tal senso (v. art. 2, par. 2) e la Commissione li incoraggia a seguire questa strada, consapevole delle difficoltà in cui potrebbero incorrere gli informatori in

presenza di un quadro normativo frammentario<sup>11</sup>. L'alternativa per il legislatore nazionale sarebbe quella di introdurre una fattispecie di *whistleblowing* europeo, operante nei settori coperti dalla direttiva, mantenendo una fattispecie di *whistleblowing* nazionale, che diverrebbe applicabile in via residuale. Accogliere una soluzione di questo tipo significherebbe però contraddire uno degli assunti alla base della Raccomandazione del Consiglio d'Europa, secondo cui «the normative framework should reflect a comprehensive and coherent approach»<sup>12</sup>. Valutando la questione in una prospettiva interna, depongono in questo senso considerazioni fondate sul principio di uguaglianza e non discriminazione (Magri 2019, p. 6).

In ogni caso, l'introduzione nel nostro ordinamento delle novità previste dalla direttiva non determinerà solo una notevole espansione delle situazioni considerate meritevoli di tutela, ma prima di tutto imporrà al legislatore italiano di confrontarsi con un diverso modo di concepire il *whistleblowing*. In altre parole, l'attuazione della direttiva nel nostro ordinamento dovrebbe condurre a un'evoluzione dell'istituto, destinato a non essere più concepito soltanto come strumento di *governance*, ma anche come strumento di esercizio di diritti fondamentali della persona. Questa trasformazione è espressione di un diverso bilanciamento dei molteplici interessi che entrano in gioco e si traduce in un rafforzamento della posizione del *whistleblower*.

Quindi, non si tratterà semplicemente di colmare le lacune dell'attuale disciplina, ma di ripensare complessivamente il sistema. Anziché riscrivere nuovamente l'art. 54-bis, sarebbe quindi opportuno dedicare all'istituto un atto normativo *ad hoc*, nel quale sia disciplinato in maniera trasversale il trattamento riservato al *whistleblower* che opera nel settore pubblico e in quello privato, seppur con le dovute specificità.

In questa prospettiva, «l'attenzione deve essere spostata dalla "qualità" del segnalante alla "qualità dell'informazione"» (Parisi 2020, p. 14). Ciò che rileva non sono le motivazioni personali del segnalante, ma il contenuto della segnalazione. L'unico elemento soggettivo che occorre prendere in considerazione è la ragionevole convinzione dell'informatore che i requisiti di volta in volta richiesti dalla direttiva siano soddisfatti (artt. 6 e 15). Inoltre, la nozione di interesse pubblico che la segnalazione (o divulgazione) mira a pro-

<sup>11</sup> V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, *Rafforzare la protezione degli informatori a livello dell'Unione europea*, COM(2018)214 final, p. 11.

<sup>12</sup> V. CM/Rec (2014)7, Principio 7.

teggere non potrà essere definita in maniera puntuale e circoscritta come avviene nell'art. 54-bis.

Infine, un nodo cruciale, che andrebbe affrontato con coraggio dal legislatore nazionale, riguarda il ruolo che andrà ad assumere nel nuovo assetto l'ANAC, autorità indipendente con funzioni di prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate. Secondo l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, misura essenziale per radicare la cultura del *whistleblowing* è l'istituzione in un'autorità indipendente dedicata alla protezione degli informatori in ciascun Paese membro. Tale autorità dovrebbe, tra l'altro, fornire sostegno ai *whistleblower* «by investigating allegations of retaliation and failure to act on reports»; «ensuring that once a matter has been reported there is every chance of it being followed up, whatever the interests at stake, by condemning any action to suppress it»; «providing a link with the judicial authorities as a reliable source, in particular, of material evidence in connection with judicial proceedings»; «establishing a genuine European network with other independent authorities, making it possible to share good practices»<sup>13</sup>.

Il profondo cambiamento di prospettiva che il legislatore è chiamato ad attuare deve essere affrontato tenendo presente che l'effettività della protezione riconosciuta al *whistleblower* è ormai considerata «a genuine democracy indicator»<sup>14</sup>.

## Bibliografia essenziale

- Andreis, E., *Towards Common Minimum Standards for Whistleblower Protection across the EU*, in «European Papers», IV, 2 (2019), pp. 575-588, [online] (<http://www.europeanpapers.eu/it>).
- Cantone, R., *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, in «Sistema penale», (2020), [online] (<https://sistemapenale.it/>).
- Fraschini, G., Parisi, N., Rinoldi D., *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale-Roma, Bonanno Editore, 2011.
- Foegle, J.-P., *Endorsing Whistleblowing as a Democratic Accountability Mechanism. Benefits of a Human-rights Based Approach to Whistleblower Protection, Submission to the UN Special Rapporteur on*

<sup>13</sup> Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 2300(2019), par. 12.3.

<sup>14</sup> *Ibidem*, par. 1.

- promotion of the right to freedom of opinion and expression* [online] (<https://www.ohchr.org>).
- Galetta, D.-U., Provenzano, P., *La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre*, in «Federalismi.it», 18 (2020), [online] (<https://www.federalismi.it/>).
- Junod, V., *La liberté d'expression du whistleblower*, in «Revue trimestrielle des droits de l'homme», LXXVII, (2009), pp. 227-260.
- Magri, M., *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata. La legge n. 179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*, in «Federalismi.it», 18 (2019), [online] (<https://www.federalismi.it/>).
- Marenghi, C., *Whistleblower, «chi è costui?» Riflessioni sul perimetro della tutela alla luce della direttiva (UE) 2019/1937 e delle fonti cui essa si ispira*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 3-4 (2019), pp. 467-500.
- Massari, G., *Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017*, in «Studium iuris», 9 (2018), pp. 981-992.
- Mattarella, B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2 (2013), pp. 123-133.
- Novaro, P., *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 5 (2019), pp. 737-760.
- Parisi, N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, «LavoroDirittiEuropa», 2 (2020), [online] (<https://www.lavorodirittieuropa.it>).
- Parisi, N., *Osservazioni a prima lettura sulla legge n° 179/2017 di tutela del whistleblower*, in «LavoroDirittiEuropa», 1 (2018), [online] (<https://www.lavorodirittieuropa.it>).
- Valli, L., *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in «Ius in itinere», 1 (2019), [online] (<https://www.iusininere.it/>).

## CAPITOLO II

# L'evoluzione delle strategie di contrasto dei fenomeni corruttivi

di Marta Lamanuzzi\*

## L'eterno ritorno della repressione penale e la necessaria valorizzazione dell'apparato amministrativo

Il contributo ripercorre in estrema sintesi l'evoluzione delle strategie di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi cui si è assistito nel nostro ordinamento nell'ultimo decennio. I numerosi provvedimenti legislativi che si sono succeduti sotto l'influenza di fonti pattizie sovranazionali e della graduale metamorfosi dei reati contro la pubblica amministrazione denotano un'alternanza fra la valorizzazione dell'apparato amministrativo, inaugurata dalla legge Severino, e il ritorno alla repressione penale, che ha raggiunto il suo apice con la legge Spazzacorrotti. All'esito di tale analisi viene enfatizzata l'importanza di un approccio "integrato" alle patologie corruttive, in cui, abbandonate le logiche populistiche sottese al "diritto penale dell'emergenza" e in ossequio al principio di extrema ratio, vengano incrementati e potenziati i presidi amministrativi e gli strumenti tecnologici in grado di prevenire e rilevare tempestivamente gli accordi corruttivi, promuovendo al contempo una profonda trasformazione culturale – destinata a permeare il mondo delle imprese così come la società civile – improntata alla trasparenza, alla legalità e alla fiducia nelle istituzioni.

Parole chiave: corruzione, fenomeni corruttivi, reati contro la pubblica amministrazione, legislazione anticorruzione, legge Severino, legge Spazzacorrotti, bribery, corruption, offences against the public administration, anti-corruption legislation.

*Sommario:* 1. Le principali tappe legislative. – 2. Le forze motrici dell'iter di riforma. – 3. Bilanci e prospettive.

### 1. Le principali tappe legislative

Nell'ultimo decennio la lotta ai fenomeni corruttivi è stata scandita da numerose riforme. L'avvicinarsi degli interventi legislativi – dalla cd.

\* Marta Lamanuzzi è Assegnista di ricerca in diritto penale, Facoltà di Giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore.

“legge Severino” (l. 190/2012) alla cd. “legge Spazzacorrotti” (l. 3/2019) passando per la legge 69/2015 – ha segnato una notevole evoluzione delle strategie anticorruzione che ha visto combinarsi e alternarsi misure punitive e preventive, le prime incentrate sull’irrigidimento della risposta penale, le seconde tese a valorizzare il ruolo di organi e strumenti di diritto amministrativo.

Prima della legge Severino, il contrasto delle pratiche corruttive è stato affidato prevalentemente a strumenti penalistici. La vicenda di Tangentopoli ha inaugurato un’epoca di provvedimenti di segno repressivo, fra cui: la legge 300/2000, con cui sono state introdotte la corruzione internazionale (art. 322-bis c.p.) e la confisca per equivalente in relazione ai principali delitti contro la pubblica amministrazione (art. 322-ter c.p.), il decreto legislativo 231/2001, che prevede la responsabilità amministrativa dell’ente per alcuni reati (fra cui le fattispecie corruttive) commessi a suo vantaggio da un soggetto apicale o sottoposto, e la legge 296/2006, che ha esteso alle ipotesi di corruttela anche la confisca allargata, originariamente destinata a colpire le cosche mafiose (art. 12-sexies del d.l. 306/1992, ora art. 240-bis c.p.).

La legge Severino «ha rappresentato un reale spartiacque nelle strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi, delineando un *sistema integrato*» (Mongillo, 2019), in cui alla prevenzione penale è stata affiancata la prevenzione amministrativa, mettendo in campo una serie di presidi amministrativi idonei a veicolare nella pubblica amministrazione una cultura imperniata sui principi di integrità, imparzialità, trasparenza, lealtà e correttezza.

In particolare, sono state riformate le norme sull’attribuzione degli incarichi e sul conflitto di interessi, introdotti e disciplinati i piani di prevenzione della corruzione e i codici di comportamento, potenziata la vigilanza sugli appalti e promosse la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure. Il ruolo di «custode di questa stagione di cambiamento» (Severino, 2019) è stato attribuito a quella che nel 2014 prenderà il nome di Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), autorità amministrativa indipendente che ha assorbito le competenze della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e la integrità delle amministrazioni pubbliche (Ci.V.I.T.) e, successivamente (con la l. 114/2014), dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (A.V.C.P.). Con compiti di orientamento e supporto alle varie amministrazioni nell’applicazione delle nuove disposizioni e poteri, via via incrementati, di controllo e intervento in materia dei contratti pubblici, l’A.N.AC. diviene il «perno istituzionale di una nuova pianificazione amministrativa, più attenta alle cause che agli effetti dei

fenomeni di corruzione» (Mongillo, 2019). Alle novelle legislative vengono poi affiancati linee guida, atti di indirizzo e raccomandazioni.

Per quanto concerne l'armamentario offerto dal diritto penale, la riforma del 2012 ha introdotto nuovi reati e aggravato il trattamento sanzionatorio di fattispecie già previste. Degno di nota, in particolare, il cd. "spacchettamento" del delitto di concussione, attuato mediante la scorporazione della condotta induttiva dall'ipotesi criminosa, prevista e disciplinata dall'art. 317 c.p. per punirla autonomamente al nuovo art. 319-quater c.p. ("induzione indebita a dare o promettere denaro o altre utilità"), in cui, sebbene con pena ridotta, in ossequio a indicazioni sovranazionali, viene sanzionato anche il privato indotto, a differenza di quanto accadeva quando l'abuso induttivo era ricompreso nel novero delle condotte di concussione. Dalla necessità, scaturita da tale riforma, di individuare il confine fra costrizione (rilevante ai sensi dell'art. 317 c.p.) e induzione (condotta tipica ai sensi del nuovo art. 319-quater c.p.) sono scaturiti un vivace dibattito dottrinale e i contrasti giurisprudenziali che hanno portato alle note Sezioni Unite Maldera (12228/2014).

Con la legge 69/2015 si registra un ritorno all'approccio repressivo. Intervenenendo pressoché unicamente sul codice penale, il legislatore, oltre a razionalizzare la disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, così come riformata dal *novum* del 2012 (ad esempio reintroducendo l'incaricato di pubblico servizio fra i soggetti attivi della concussione), ha aumentato sensibilmente minimi e massimi edittali. Inoltre, fra gli istituti di nuovo conio, vanno segnalati una forma di riparazione pecuniaria a carico dei responsabili di reati contro la pubblica amministrazione (art. 322-quater c.p.) e l'attenuante della collaborazione processuale (di cui all'attuale 323-bis, comma 2, c.p.).

Nel 2017 sono state riformate le misure di prevenzione *ante* o *praeter delictum* (l. 161/2017), potenziati gli strumenti d'indagine in materia di reati di corruzione, quali le intercettazioni e i captatori informatici (d.lgs. 216/2017), e ampliata e affinata la disciplina introdotta dalla legge Severino a tutela del dipendente pubblico che segnala presunti illeciti, cd. *whistleblowing* (l. 179/2017).

A chiudere il cerchio è stata la cd. "Spazzacorrotti" (l. 3/2019), intervento legislativo che, come suggerisce il nome, si iscrive nel trend repressivo al punto di sfociare nel cd. "diritto penale emergenziale" (Moccia, 1995; Vassalli, 2009). La cifra distintiva di quest'ultima riforma va infatti individuata nell'estensione ai reati contro la pubblica amministrazione di strumenti tipici della lotta alla mafia e al terrorismo. Si è osservato in tal senso che il legislatore sembra aver voluto progressivamente creare, in tema di anticorruzione, «una sorta di microsiste-

ma differenziato e parallelo rispetto ai canali classici della repressione penale, un po' sulla scorta dell'esperienza normativa di contrasto alla criminalità organizzata» (Severino, 2019).

L'intervento di riforma ha inciso sia sul diritto penale sostanziale sia sul diritto penale processuale e sulle norme di diritto penitenziario, determinando altresì un depotenziamento del ruolo dell'A.N.AC. e, in generale, dell'apparato amministrativo. In particolare, accanto all'innalzamento di alcune comminatorie edittali e alla riforma di talune fattispecie, si è assistito al vistoso inasprimento delle pene accessorie (es. l'interdizione dai pubblici uffici e l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione) e all'aumento dei casi in cui a esse è attribuito carattere perpetuo, scelta che pare sottendere un'idea di "inemendabilità" di corrotto e corruttore che si pone in netta frizione con i principi di proporzione e finalismo rieducativo della pena (Pisani, 2018). Anche l'esclusione della punibilità subordinata all'autodenuncia e alla collaborazione (introdotta all'art. 323-ter c.p.), meccanismo premiale riconducibile alla filosofia del pentitismo, non è andata esente da critiche da parte dei commentatori, fra l'altro sotto il profilo della sua effettiva capacità di favorire l'emersione delle pratiche corruttive scongiurando il cd. patto d'omertà (v. Romano, 2019).

Al contempo, con riferimento all'ambito processuale, sono stati fissati ulteriori limiti per l'accesso al patteggiamento e sono stati previsti o rafforzati strumenti investigativi particolarmente invasivi come gli agenti sotto copertura e i captatori informatici. Ancora, per quanto concerne gli aspetti penitenziari, i principali delitti contro la pubblica amministrazione sono stati inseriti nel novero dei cd. reati ostativi di cui all'art. 4-bis O.P. (l. 354/1975), disposizione ideata per i reati di mafia che subordina la concessione di benefici alla collaborazione processuale.

## 2. Le forze motrici dell'iter di riforma

Tale concitata evoluzione legislativa ha avuto due principali forze motrici. La prima consiste nell'influenza esercitata da organi e normative sovranazionali (ONU, OCSE, UE, Consiglio d'Europa); la seconda nella «diffusione pervasiva – quantomeno nella percezione collettiva – delle pratiche corruttive in tutti i campi della vita sociale: politica, amministrazione pubblica, economia e società nel suo insieme» (Mongillo, 2019).

Sotto il primo profilo, va evidenziato che le iniziative adottate in materia da OCSE e Commissione europea, sebbene non possano che

sostanzarsi nell'adozione di atti di *soft law*, hanno contribuito alla creazione di basi normative e di cooperazione comuni nella lotta alla corruzione, promuovendo altresì forme di partenariato pubblico-privato e il coinvolgimento della società civile e delle imprese, nella consapevolezza che le sempre maggiori connessioni tra mercati e ambienti economici richiedano maggiore armonizzazione fra leggi e prassi nazionali per garantire il più equo e stabile sviluppo economico e sociale. In tal senso, con diversi strumenti pattizi è stata messa in evidenza la notevole pericolosità dei fenomeni corruttivi per la stabilità e la sicurezza delle società nonché per i valori etici e la giustizia e sono stati tracciati indirizzi politico-criminali capaci di condizionare le scelte legislative nazionali.

A tal proposito, meritano di essere menzionati, in quanto particolarmente influenti, anche i report adottati dal GRECO, acronimo di *Groupe d'États contre la corruption* (Gruppo di Stati contro la corruzione), organo di vigilanza sull'andamento della corruzione istituito in seno al Consiglio d'Europa nel 1999, che, avendo come missione l'ottimizzazione delle politiche di prevenzione e contrasto della corruzione nei paesi firmatari e il monitoraggio sul rispetto degli accordi internazionali in materia, avvia periodicamente cicli di valutazione dell'adeguatezza delle iniziative normative adottate a livello nazionale. Pur trattandosi di atti non vincolanti, i rapporti che ne scaturiscono, anche sulla base di un meccanismo di *peer review*, possiedono particolare autorevolezza.

Per quanto concerne la trasformazione fenomenologica della corruzione, a seguito di un processo di metamorfosi, da fatti episodici le patologie corruttive hanno via via assunto carattere di pervasività e dimensione sistemica, con la tendenza a penetrare, anche a livelli apicali, nella politica e negli apparati amministrativi avvalendosi di schemi organizzativi ben più complessi del tradizionale scambio denaro – atto contrario all'ufficio. A tal proposito si è evidenziato come la «moltiplicazione di figure e ruoli all'interno delle dinamiche corruttive annebbia i contorni e i percorsi dello scambio illecito e spesso smaterializza le utilità barattate» con l'effetto di complicare «l'accertamento investigativo e processuale» (Mongillo, 2019).

A ciò si aggiunge che la risonanza mediatica di cui hanno goduto molti casi eclatanti di corruzione ha contribuito alla percezione sociale della corruzione quale fenomeno endemico, ineliminabile, innescando così un circolo vizioso di sfiducia verso le istituzioni e gli attori della scena politica ed economica che si è tradotto in una maggior propensione all'illegalità (sebbene, stando all'indice di percezione della corruzione periodicamente aggiornato da *Transparency International*, la situazione sia in lento miglioramento). È del resto evidente come «la diffusione di

pratiche corruttive si ponga in contraddizione con i presupposti psicologici di quella che il grande teorico della giustizia John Rawls chiamava la lealtà politica, ossia quella lealtà delle istituzioni che è la condizione per una “giustizia come equità”, per una “società ben ordinata”, e che richiede la convinzione che quelle “istituzioni o pratiche sociali siano giuste o eque”. Lealtà che «dipende largamente dalla “mutua fiducia”, ossia dall’aver una garanzia sufficiente che anche gli altri faranno la loro parte» (Forti, 2018; Rawls, 2001).

### 3. Bilanci e prospettive

Il sintetico, e inevitabilmente sommario, *excursus* sulle riforme che nell’ultimo decennio hanno scandito l’evoluzione delle strategie di contrasto dei fenomeni corruttivi mette in evidenza il pericoloso scivolamento verso le logiche della repressione. L’onda delle “tempeste emotive” (Pulitanò, 2019) suscitate nella collettività dalla spettacolarizzazione mediatica delle vicende corruttive più salienti è stata cavalcata presentando novelle populistiche ispirate al dettame della “tolleranza zero”, in cui il diritto penale, nella sua declinazione “emergenziale”, ha fatto da *prima ratio*.

Come si è acutamente sottolineato, «gli interventi di riforma basati principalmente – o anche solo in una componente significativa – sulla elevazione delle pene (e sulla moltiplicazione delle norme che le comminano) possono essere annoverati tra le potenti armi di “distrazione di massa” del nostro tempo, concepite per distogliere dall’approccio interdisciplinare e “di sistema” che sarebbe necessario assumere per affrontare seriamente un problema essenzialmente sistemico come quello della corruzione» (Forti, 2018).

Il risultato è infatti «un sistema di giustizia criminale votato – più che a un affidabile accertamento delle responsabilità entro solidi presidi garantistici – alla condanna, alla semplificazione probatoria e all’indurimento delle reazioni afflittive» (Mongillo, 2019), laddove invece, una scelta di buona *governance* pubblica consisterebbe nel valorizzare la prevenzione primaria e amministrativa, nel rispetto del principio di *extrema ratio* della sanzione penale, incrementando altresì gli incentivi per i soggetti economici a essere “compliant”.

Occorrerebbe anzitutto creare meccanismi operativi che consentano alla pubblica amministrazione di individuare e rimuovere ogni conflitto di interessi e, in generale, ogni situazione idonea a costituire terreno fertile di futuri accordi corruttivi. Un obiettivo che può essere perseguito solo attraverso una strategia “integrata” che miri a preveni-

re, prima ancora della commissione di reati, fenomeni di *mala-administration* che possano ostacolare l'efficiente allocazione delle risorse nel mondo economico.

A tal fine è stata sottolineata l'importanza di promuovere lo «scambio di esperienze e buone prassi tra mondo pubblico e privato, dovendosi comprendere come siano esattamente comuni le sfide, le strategie e gli obiettivi da raggiungere per creare un mondo economico veramente competitivo e che sappia affrontare con successo i nuovi rischi della modernità». In particolare, «tra le *best practice* in tema di contrasto alla corruzione» meritano di essere segnalati «tutti quegli strumenti (come ad esempio il *rating* di legalità delle imprese) in grado, da un lato, di attribuire vantaggi nella contrattazione con le pubbliche amministrazioni a quelle imprese che dimostrino un concreto impegno nel rispetto delle regole e, dall'altro, di «allontanare» dal mercato degli appalti pubblici (si pensi all'esperienza italiana delle interdittive antimafia) quei soggetti economici non in grado di fornire altrettante garanzie sotto tale aspetto» (Severino, 2019).

La rivoluzione culturale deve quindi permeare anzitutto il mondo delle imprese in cui gli strumenti di prevenzione della corruzione non devono più essere percepiti come limiti all'iniziativa economica o inutili adempimenti burocratici che ostacolano l'efficienza della pubblica amministrazione, ma come *condicio sine qua non* di una concorrenza equa e leale sul mercato, facendo sì che l'osservanza delle regole non costituisca più fonte di svantaggio, ma diventi un elemento di forza in quanto garanzia di credibilità e affidabilità. Sarà quindi essenziale promuovere, anche in relazione all'anticorruzione, quella cultura aziendale della gestione del rischio cui sono informate sia la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs. 231/2001) sia la nuova normativa europea in tema di protezione dei dati personali (Regolamento UE 679/2016).

Al contempo, all'atteggiamento diffuso di rassegnazione all'illegalità occorre opporre una capillare attività di educazione alla legalità. Un processo virtuoso che, innescato dai poteri pubblici, deve restituire al cittadino la fiducia nelle istituzioni insieme alla volontà di contribuire, mediante il rispetto delle norme, alla funzionalità del sistema. A tal fine, sarebbe utile sensibilizzare la collettività circa gli esorbitanti «costi della corruzione» in Italia, stimati da un recente studio internazionale in oltre duecento miliardi di euro all'anno (pari al 13 % del PIL), il cui risparmio si tradurrebbe in un aumento delle risorse da destinare a sanità e altri servizi pubblici, infrastrutture, misure per combattere la disoccupazione e sussidi per le imprese.

Sempre nell'ottica di trasformare l'approccio culturale al tema, è auspicabile un rinnovamento delle metodologie di rilevazione della corruzione. L'attuale percezione fortemente soggettiva ed "emotiva" del problema dovrebbe cedere il passo a un quadro il più possibile oggettivo (Cantone, Carloni, 2019) delineato favorendo l'emersione dei fenomeni corruttivi, in modo da erodere l'ampio campo oscuro. A tal proposito, i sofisticati mezzi offerti dalla tecnologia andranno sfruttati sia per rilevare e misurare la corruzione sia per contrastare l'impiego dei molti strumenti, a loro volta tecnologici, che permettono di mobilitare notevoli flussi di ricchezza sfuggendo ai controlli. Occorrerà, pertanto, anche promuovendo forme di collaborazione fra poteri pubblici e agenzie private, ideare e implementare sistemi di *cyber-security*, anche fondati sull'utilizzo di algoritmi e *software* di intelligenza artificiale, sempre più efficienti nella misurazione e prevenzione dei rischi, nonché nella messa in campo di sistemi di difesa aziendale da sottoporre a costante aggiornamento.

## Bibliografia essenziale

- Baccari, G.M., *Le modifiche della legge "anticorruzione" in materia di ordinamento penitenziario*, in Iasevoli, C. (cura di), *La c.d. legge "spazzacorrotti". Croniche innovazioni tra diritto e processo penale*, Bari, Cacucci Editore, 2019, pp. 281 ss.
- Borsari, R., *La corruzione pubblica: ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, Torino, Giappichelli, 2020.
- Cantone, R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020.
- Cantone, R., Carloni, E., *Percezione della corruzione e politiche anticorruzione*, in «Diritto penale contemporaneo», 18 febbraio 2019.
- Cantone, R., Carloni, E., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli, 2018.
- Cantone, R., Merloni, F., *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Caputo, M., *Contro la corruzione internazionale una tutela penale senza più ... "riserve"?*, in Iasevoli, C. (cura di), *La c.d. legge "spazzacorrotti"*, 2019, cit., pp. 73 ss.
- Cassibba, F., *L'espansione delle operazioni sotto copertura*, in Iasevoli, C. (cura di), *La c.d. legge "spazzacorrotti"*, 2019, cit., pp. 199 e ss.
- Corradino, M., *È normale... lo fanno tutti. Storie dal vivo di affaristi*,

- corrotti e corruttori*, Milano, Chiarelettere, 2016.
- Foffani, L., Limone, D., Mongillo, V., Piperata G., *Manuale dell'anticorruzione*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- Forti, G., *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, Milano, Vita e Pensiero, 2018.
- Manes, V., *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la p.a.: profili di illegittimità costituzionale*, in «Diritto penale contemporaneo», II, (2019), pp. 105 ss.
- Mattarella, B.G., Pelissero, M., *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013.
- Moccia, S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1995.
- Mongillo, V., *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale multilivello dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2012.
- Mongillo, V., *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, in «Diritto penale contemporaneo», 15 dicembre 2015.
- Mongillo, V., *La legge “spazzacorrotti”: ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in «Diritto penale contemporaneo», V, (2019).
- Padovani, T., *La spazzacorrotti. Riforma delle illusioni e illusioni della riforma*, in «Archivio penale», III (2018), pp. 1 ss.
- Pisani, N., *Il disegno di legge “spazzacorrotti”: solo ombre*, in «Cassazione penale», (2018), pp. 3589 ss.
- Pisani, N., *La recente politica di inasprimento sanzionatorio. Tra irragionevolezza e irrazionalità*, in Iasevoli, C. (cura di), *La c.d. legge “spazzacorrotti”*, 2019, cit., pp. 25 ss.
- Pulitanò, D., *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in «Diritto penale contemporaneo», III, (2010), pp. 205 ss.
- Romano, M., *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, Giuffrè, 2019.
- Severino, P., *Strategie di contrasto alla corruzione nel panorama interno e internazionale*, in «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri», 2 (2019), pp. 13-26.
- Valentini, V., *L'impunità del pattista pentito: un congegno deterrente travestito da premio*, in Iasevoli, C. (cura di), *La c.d. legge “spazzacorrotti”*, 2019, pp. 121 e ss.
- Vassalli, G., *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, in Moccia, S., *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.



## CAPITOLO III

## Tecniche sperimentali innovative in tema di regolazione anti-corrruzione

di Elisa Gulizzi\*

### Condividere dati e best practices per prevenire la corruzione

Il contributo descrive e analizza, evidenziando limiti e le opportunità, alcune applicazioni delle nuove tecnologie nel settore della prevenzione della corruzione. L'obiettivo è quello di dimostrare che i progetti sperimentali fino ad ora messi in campo, in particolare dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, presentano notevoli potenzialità ma che sono solo un primo, timido passo verso la digitalizzazione in un settore – come quello della lotta ai fenomeni corruttivi – dove l'uso delle banche-dati, delle piattaforme di condivisione e delle intelligenze artificiali può essere decisivo per rafforzare la strategia preventiva.

Parole chiave: nuove tecnologie; banche-dati; big data; anti-corrruzione; piattaforma di condivisione; forum; RPCT

Di trasformazione digitale si fa un gran parlare, specie nell'era post Covid-19: la pandemia, agendo da fattore propulsivo, sembra aver indirettamente dimostrato che la digitalizzazione, a tutti i livelli, è un obiettivo non più rinviabile, anche nelle PP.AA. Nel settore della prevenzione della corruzione questa tendenza pare ancor più netta, in virtù dell'evidente nesso sussistente tra il ricorso alle nuove tecnologie e i concetti di accessibilità, partecipazione e trasparenza – pilastri dell'approccio preventivo.

A livello internazionale è oramai pacifico<sup>1</sup> che le cd. *information and communications technologies* (ICTs) siano un potente strumento di lotta contro i fenomeni corruttivi, poiché il loro corretto utilizzo consente di incanalare e facilitare il flusso di informazioni tra la P.A. e i cittadini. Anzitutto, il ricorso alle nuove tecnologie contribuisce a ri-

\* Elisa Gulizzi è Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale (IUS/13), Facoltà di Economia e Giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore.

<sup>1</sup> Wickberg (2013) p. 2, Adam e Fazekas (2018), p. 4; Bertot, Jaeger e Grimes (2010), p. 264. 1.

durre le asimmetrie informative, consentendo ai cittadini di esercitare i diritti in maniera più consapevole. D'altra parte, l'abbandono di procedure basate su documenti cartacei, a favore di una transizione digitale, consistente nell'automazione dei processi, permette di limitare potenziali occasioni di corruzione, facendo emergere più celermente eventuali anomalie e garantendo una maggiore efficienza. Infine, se si guarda a uno degli aspetti cruciali della prevenzione dei fenomeni corruttivi, ovvero l'obiettivo della sensibilizzazione e del coinvolgimento della società civile, è evidente come la possibilità di fruire di documenti e informazioni, attraverso un utilizzo etico di internet e dei *social media*, favorisca l'interazione e il confronto.

L'ampio spettro di potenzialità evocate dal concetto di nuove tecnologie, applicate al settore dell'anti-corruzione, riflette anche la molteplicità di strumenti che entro questa generica categoria vengono ricondotti: internet e i *social media*, piattaforme di condivisione, banche-dati, forme di applicazione della *blockchain*, intelligenze artificiali. Pare opportuno sottolineare, sin a subito, che il ricorso alle nuove tecnologie non può essere *sic et simpliciter* annoverato tra gli strumenti di prevenzione dei fenomeni corruttivi, posto che alle potenzialità connesse all'applicazione delle nuove tecnologie, corrisponde un altrettanto ampio catalogo di rischi e limiti: emergono questioni legate alla vulnerabilità dei sistemi informatici e delle banche-dati e alla tutela della riservatezza (si pensi, ad esempio, al rischio che la segnalazione di un *whistleblower* venga intercettata); appare come un limite anche la circostanza che la digitalizzazione non sia uniforme, ma si espanda a macchia di leopardo, e che conseguentemente non si offrano a tutti i cittadini le stesse possibilità di accesso alla rete; così come è allarmante la diffusione di *fake news*, che possono condizionare la percezione della realtà e influenzare le scelte dei singoli.

In Italia emergono segnali, talvolta un po' timidi, di applicazione delle nuove tecnologie al settore dell'anti-corruzione: in alcuni casi dette applicazioni sono state regolate dal legislatore, seppur in maniera non sistematica; in altri casi si tratta di applicazioni ancora sperimentali, definite in via di prassi, su impulso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (d'ora in avanti ANAC).

Si prenda ad esempio la disciplina in materia di *whistleblowing*: è il legislatore che fa espresso riferimento all'utilizzo di modalità, anche informatiche, per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, promuovendo il ricorso a strumenti di crittografia. Nelle linee guida redatte a seguito della l. 179/2019 e non ancora formalmente adottate dall'ANAC, si legge che al fine di garantire la riservatezza del *whist-*

*leblower*, il canale preferenziale per le segnalazioni è la piattaforma informatica. D'altronde, la tutela dell'identità del segnalante, garantita anche dal ricorso a piattaforme informatiche, è uno dei fattori di successo dell'istituto del *whistleblowing*, insieme alla capillare diffusione dell'operatività dei sistemi di segnalazione e alla consapevolezza, in capo al *whistleblower*, che la segnalazione sarà seguita da azioni di *follow-up*<sup>2</sup>. È tuttavia opportuno trovare il giusto equilibrio tra la piena accessibilità ai meccanismi di segnalazione e la necessità di contenere il volume dei *reports* al fine di garantire una gestione efficace, celere e professionale degli stessi: il legislatore italiano sarà a breve chiamato a interrogarsi sul tema, in vista dell'adeguamento della disciplina alla direttiva dell'Unione europea in materia di *whistleblowing*.

Prendendo in considerazione un altro settore, quello dei contratti pubblici, si può citare come esempio virtuoso<sup>3</sup> di applicazione delle nuove tecnologie, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (d'ora in avanti BDNCP) – introdotta dal d.l. 5/2012, nell'ambito di un più ampio processo di digitalizzazione della P.A. – entro la quale è confluita la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare d'appalto pubbliche per lavori, servizi e forniture. Il sistema, attualmente gestito dall'ANAC, supporta l'attività di due categorie di soggetti: da un lato, le stazioni appaltanti che, registrandosi alla piattaforma, possono consultare i dati detenuti da diverse amministrazioni pubbliche e, in questo modo, verificare la sussistenza dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario. Grazie alla BDNCP, i dati e la documentazione inerenti il ciclo di vita delle procedure di gara, provenienti da varie fonti (casellario giudiziale, registri delle Camere di commercio, Banca dati nazionale unica antimafia, registri fiscali) vengono informatizzati e organizzati in un unico spazio virtuale, che consente, non solo reperire una determinata informazione in maniera più celere e sicura, ma soprattutto consente di confrontare i dati nel tempo. In un

<sup>2</sup> Adam e Fazekas (2018), cit., p. 20.

<sup>3</sup> Il 4 giugno 2018 la Commissione europea ha indetto un concorso volto a sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della digital governance nel settore degli appalti pubblici. I criteri utilizzati per valutare le best practice erano: «scope, data integrity and analytics, interoperability, openness and user friendliness, governance and sustainability». La Banca Dati gestita dall'ANAC si è classificata al primo posto, seguita da Portogallo ed Estonia. Per approfondimenti si v. [https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-award-better-governance-through-procurement-digitalisation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-award-better-governance-through-procurement-digitalisation_en).

settore delicato e soggetto a continui rimaneggiamenti ad opera del legislatore, la BDNCP rappresenta, seppur con alcuni limiti, un esempio di digitalizzazione con indubbe potenzialità che tende a porre in relazione tre momenti: quello della raccolta delle informazioni (*data-collection*), quello della condivisione (*data-sharing*), ma soprattutto il momento della concreta utilizzazione dei dati. Si tratta della cd. «*open data value chain*», ovvero sia della creazione di un valore aggiunto derivante dalla raccolta e dalla informatizzazione di dati grezzi, alla base della quale vi è l'idea di un utilizzo sistematico dei dati che va oltre l'attività di mero immagazzinamento. In prospettiva *de iure condendo*, l'auspicio è quello di un decisivo passo verso la digitalizzazione nel settore dei contratti pubblici, basato tra le altre cose, anche sull'interoperabilità delle banche-dati<sup>4</sup>.

Più di recente sono state introdotte in Italia, su impulso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione altre forme di applicazione sperimentale delle nuove tecnologie al settore della prevenzione della corruzione, che di seguito saranno oggetto di analisi.

Di progetti sperimentali connessi all'utilizzo di nuove tecnologie, si trova traccia nel Piano nazionale anticorruzione 2019 (d'ora in avanti PNA 2019), adottato da ultimo dall'ANAC<sup>5</sup>. Il PNA valevole per il triennio 2019-2021 introduce la piattaforma sviluppata da ANAC in collaborazione con l'Università di Roma Tor Vergata e l'Università Vanvitelli e disponibile sul sito dell'Autorità dal 1 luglio 2019. Si tratta di un sistema di acquisizione di informazioni sulla definizione e l'attuazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in avanti PTCPT) redatti dalle singole PP.AA. La raccolta delle informazioni viene effettuata sulla base della compilazione, da parte del responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (d'ora in avanti RPCT), di tre distinti moduli (anagrafica, piano triennale e monitoraggio). Il progetto sperimentale<sup>6</sup> non sostituisce né l'obbligo di pubblicazione del PTCPT sul sito istitu-

<sup>4</sup> In questo senso si è espressa di recente anche l'ANAC nel documento "Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità", disponibile online al seguente indirizzo [https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=6fbd57820a7780425501751d83b49676](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=6fbd57820a7780425501751d83b49676).

<sup>5</sup> Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

<sup>6</sup> L'operatività del progetto è al momento limitata ad alcune categorie di amministrazioni e segnatamente le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali e alle società in controllo pubblico.

zionale dell'ente, né l'obbligo di comunicare ad ANAC l'adozione del piano; si tratta tuttavia di una novità particolarmente rilevante e utile nell'ambito di un rapporto di stretta collaborazione tra Autorità e RPCT. Dal punto di vista del responsabile, l'immissione dei dati nella piattaforma sperimentale presenta numerosi vantaggi sia in termini di sostegno nella redazione del piano, che di monitoraggio dei dati nel tempo. Infatti, la compilazione dei suddetti moduli consente al RPCT di individuare gli snodi fondamentali per la redazione del PTPCT: bisogna infatti tener presente che i campi da compilare variano a seconda del tipo di amministrazione. Ferma restando dunque la necessità di redigere il PTPCT sulla base di una puntuale attività di analisi basata sulla gestione del rischio, le indicazioni derivanti dalla piattaforma potranno essere utilizzate come una sorta di *check-list* per verificare la completezza del piano oltre che per redigere la relazione annuale. A ciò si aggiunga che la progressiva immissione di dati sulla piattaforma consente di effettuare comparazioni tra i vari piani e semplifica il passaggio di consegne, in caso di subentro di un nuovo RPCT. La piattaforma per l'acquisizione dei piani triennali presenta evidenti vantaggi anche per l'ANAC: la raccolta delle informazioni immesse dai responsabili, infatti, consente all'Autorità di effettuare analisi puntuali e sistematiche sui dati acquisiti; da detta attività l'ANAC potrà condurre indagini sulla qualità dei PTPCT e conseguentemente orientare in maniera più precisa la propria azione di indirizzo e supporto per le PP.AA. A parere di chi scrive, il progetto sperimentale descritto non rappresenta solo un'ottima applicazione delle nuove tecnologie alla strategia di prevenzione della corruzione ma si traduce nell'ottimizzazione del meccanismo di interazione tra PNA e PTPCT, delineato dalla l. 190/2012. È noto, infatti, che il sistema pubblicistico di prevenzione della corruzione presenta due caratteristiche precipue: dinamicità e interdipendenza. La dinamicità dipende dalla circostanza che sia il PNA che i PTPCT devono essere aggiornati annualmente, sulla base dell'esperienza e del costante monitoraggio dei rischi ai quali è esposto ogni singolo ente, ma anche della capacità di reazione dell'ente stesso. La seconda caratteristica del sistema di stampo pubblicistico è rappresentata dall'interdipendenza sussistente tra il PNA e i PTPCT. Nel PNA, infatti, viene elaborata a livello centrale la strategia di prevenzione della corruzione, contenente direttive per l'applicazione delle misure di prevenzione del rischio negli enti decentrati. Dunque, sulla base degli obblighi sanciti dalla legge e delle linee guida contenute nel PNA è possibile individuare un contenuto minimo dei PTPC, che devono poi essere adeguati alle specifiche funzioni am-

ministrative e ai contesti socio-economici che caratterizzano ciascun ente. La relazione sussistente tra il PNA e i PTPCT è bidirezionale: si è detto che il PNA fornisce direttive per disegnare la strategia anticorruzione dei PTPC a livello decentrato; ma è anche vero che la strategia nazionale non è granitica, ma al contrario, è influenzata dal costante monitoraggio dei piani, dai quali è possibile ricavare indicazioni per affinare l'azione centrale di prevenzione del rischio di corruzione.

Il progetto sperimentale di acquisizione dei PTPCT può, dunque, contribuire a rendere più fluido il dialogo tra il livello centrale e il livello periferico, al fine di plasmare una strategia anticorruzione dinamica e reattiva.

Tornando a esempi di applicazione di nuove tecnologie, pare opportuno citare un progetto presentato dall'ANAC nel corso della sesta giornata dedicata ai RPCT – il consueto appuntamento organizzato dall'Autorità, considerato oramai imprescindibile momento di confronto con i responsabili, si è svolta il 17 giugno scorso, in *streaming* a causa dell'emergenza sanitaria. Nel corso dell'evento, è stato dato ampio spazio a un progetto sperimentale volto a rafforzare la *community* dei RPCT attraverso vari strumenti, tra i quali un *forum*: si tratta di una piattaforma sviluppata da ANAC, nell'ambito di un progetto dell'Unione Europea, dedicata esclusivamente ai responsabili e ai loro assistenti. Il forum è stato concepito come un luogo virtuale di confronto tra i RPCT: accedendo al Forum, i responsabili possono porre domande o dubbi, condividere *best practices* sperimentate nella propria amministrazione, rispondere ai quesiti posti dai colleghi, commentare episodi di attualità in materia di anti-corruzione. La finalità di questo progetto è quella di innescare un circolo virtuoso di condivisione: le soluzioni approntate da un'amministrazione possono essere d'ispirazione per un altro ente, magari geograficamente lontano, che fronteggia problemi simili. Alla base di questa iniziativa vi è la convinzione che forme di condivisione siffatte possano arricchire il patrimonio professionale degli utenti. Il Forum RPCT non intende sostituire i canali ufficiali di comunicazione tra l'Autorità e i RPCT, posto che la piattaforma non prevede alcun intervento diretto da parte di ANAC; tuttavia, dagli scambi tra gli utenti è possibile intercettare difficoltà applicative o interpretative, dubbi diffusi nella community dei RPCT che possono essere veicolate all'Autorità dai moderatori del Forum.

Al fine di utilizzare i due strumenti descritti, la piattaforma di acquisizione dei PTPCT e il Forum RPCT, gli utenti sono tenuti a registrarsi e accreditarsi sul sito internet di ANAC: questo meccanismo di profilazione dei RPCT non è solo un passaggio obbligato per fruire

dei suddetti servizi ma è anche una preziosissima fonte di informazioni. L'elenco dei RPCT registrati nei sistemi dell'Autorità può essere infatti il dato di partenza per elaborare una più ampia e ambiziosa strategia finalizzata al censimento dei RPCT – operazione non di poco momento, se si pensa a quanti enti siano tenuti alla nomina di questa figura.

L'operatività di questi progetti sperimentali rileva le enormi potenzialità dell'applicazione delle nuove tecnologie al settore dell'anti-corruzione: gli strumenti descritti possono contribuire a facilitare la comunicazione tra il livello centrale e quello decentrato, rafforzando la cultura di condivisione delle informazioni; possono accrescere le competenze, creando una *community*, animata dalla circolazione di *best practices*.

La transizione al digitale, tuttavia, non è immediata, né indolore: la predisposizione di nuovi strumenti, come quelli descritti, rischia di essere percepita come un ulteriore aggravio del già complesso coacervo di funzioni e responsabilità degli RPCT e non invece come una risorsa. Il successo di queste forme sperimentali di applicazione delle nuove tecnologie, fondate al momento su un'adesione su base volontaristica, dipenderà senz'altro dalla diffusione che essi avranno nella community dei RPCT e ancora prima da un'attività di sensibilizzazione e promozione delle potenzialità di questi strumenti ad opera dell'ANAC. Decisivo sarebbe poi un intervento legislativo, volto a valorizzare le sopra citate piattaforme, prevedendo, ad esempio, che l'obbligo di comunicare all'ANAC la nomina del RPCT possa essere assolto attraverso l'accreditamento di quest'ultimo sui sistemi informatici dell'Autorità; ovvero che l'invio del PTCPT avvenga attraverso l'immissione dei dati nella piattaforma che si è descritta. Si tratta di forme di innovazione tecnicamente semplici e non di certo rivoluzionarie, ma che potrebbero senz'altro contribuire a rendere più fluida ed efficiente l'operatività del sistema pubblicistico di prevenzione della corruzione.

Le prospettive di applicazione delle nuove tecnologie sono molteplici e probabilmente non completamente esplorate: basti pensare, nel settore pubblico, al sistema di gestione del rischio, prodromico alla redazione dei PTCPT. All'indomani dell'introduzione della l. 190/2012 sono emerse notevoli difficoltà nella redazione dei PTCPT, difficoltà che solo in parte sono state superate. Non pare allora peregrina l'idea di applicare le tecnologie basate sull'analisi dei *big data* all'attività di gestione del rischio. Detta attività si traduce in un processo che prende le mosse dall'analisi del contesto interno ed esterno dell'ente e successivamente sulla valutazione delle infor-

mazioni raccolte: si potrebbero quindi introdurre degli algoritmi in grado di comparare l'enorme mole di dati di cui ogni amministrazione dispone, incrociandoli al fine di individuare le aree di rischio di fenomeni corruttivi. Nell'ottica preventiva è cruciale l'individuazione dei cd. «*illiciti avamposto*»<sup>7</sup>, ovvero sia delle fattispecie che non sono qualificabili come corruzione, ma che contribuiscono a generare un ambiente potenzialmente favorevole alla proliferazione di fenomeni corruttivi: queste fattispecie potrebbero essere immesse in un ipotetico sistema informatico, categorizzandole come delle anomalie che possono esporre l'ente al rischio di fenomeni corruttivi. Un sistema siffatto, basato sull'analisi e la comparazione dei dati e sull'operatività delle cd. «*red flags*» potrebbe rendere più fluido il processo di gestione del rischio, ma la sua concreta applicazione nel sistema delle PP.AA. genera più di un dubbio: si pensi, per esempio, alla difficoltà per le piccole amministrazioni di applicare meccanismi così sofisticati, difficoltà che solo in parte potrebbero essere superate dalla condivisione delle informazioni o degli algoritmi con enti appartenenti alla stessa categoria, posto che ogni ciclo di gestione del rischio deve essere *tailor-made*.

Concludendo, il riferimento a dati e algoritmi può apparire stridente in un settore come quello della prevenzione dei fenomeni corruttivi, posto che la corruzione può essere endemica ma allo stesso tempo difficilmente percettibile. L'atteggiamento comprensibilmente prudentiale verso l'applicazione delle ICTs non deve però rallentare l'oramai non più rinviabile digitalizzazione della P.A., che è un passaggio obbligato e logicamente antecedente rispetto a qualsiasi altro intervento, volto ad introdurre tecnologie più sofisticate nel settore dell'anticorruzione, come quelle che si sono poc'anzi descritte.

## Bibliografia essenziale

- Adam, I., Fazekas, M., *Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries?*, in «Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series», 21 (2018), pp. 1-34.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T., Grimes, J.M., *Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media openness and anti-corruption tools for societies*, in «Government Information Quarterly», 27 (2010), pp. 264-271.

<sup>7</sup> Ielo D. (2015), p. 209.

- Birritteri, E., *Big Data Analytics e compliance anticorruzione. Profili problematici delle attuali prassi applicative e scenari futuri*, in «Riv. Trim. Dir. Pen. Cont.», 2 (2019), pp. 209-303
- Bozzi, C., Massaro, G., Viggiani, F., *La corruzione e il processo di digitalizzazione della P.A.. Dall'analisi del fenomeno agli strumenti di contrasto e prevenzione*, Canterano (RM), Aracne Editrice, 2018.
- Ielo, D., *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti. Sanità scuola, ricerca, start up, smart city, infrastrutture, appalti, anticorruzione, radiotelevisione*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 171-348.
- Kossow, N., Dykes, V., *Blockchain, bitcoin and corruption. A review of the linkages*, in «Transparency International Anti-Corruption Helpline Answer», 22 gennaio 2018.
- Kukutschka Martinez R.B., *Technology against corruption. The potential of online corruption-reporting apps and other platforms*, in «U4 Expert Answers», 28 novembre 2016, pp. 1-10.
- Mccue C., Roman A.V., *E-procurement: myth or reality*, in «Journal of Public Procurement», XII, 2 (2012), p. 215.
- Parisi N., Clementucci F., *Assessment of the effectiveness of anti-corruption measures for the public sector and for private entities*, in «Italian Journal of Public Law», 1 (2019), p. 281 e ss.
- Trapani, M., *La prevenzione e il controllo della corruzione e dell'etica pubblica, mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 15 aprile 2018, pp. 1-13.
- Wickberg S., *Technological innovations to identify and reduce corruption*, in «U4 Expert Answers», 28 marzo 2013, pp. 1-8.
- Zeno-Zencovich V., *Dati, grandi dati, dati granulari e la nuova epistemologia del giurista*, in «La rivista di diritto dei media», 2 (2018), pp. 1-7.

## Sitografia essenziale

- <https://www.oecd.org/corruption-integrity/forum/home/>.
- <https://www.opengovpartnership.org/stories/tackling-corruption-familiar-questions-emerging-challenges/>.
- [https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-award-better-governance-through-procurement-digitalisation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-award-better-governance-through-procurement-digitalisation_en).
- [https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=6fbd57820a7780425501751d83b49676](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=6fbd57820a7780425501751d83b49676).
- <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/PiattaformaDiAcquisizione>.



## CAPITOLO IV

# La nuova disciplina sulla protezione dei dati personali (reg. (UE) n. 679/2016 (GDPR – general data protection regulation) tra obblighi di adeguamento alla normativa ed opportunità di semplificazione, di miglioramento dell'efficacia e di democratizzazione per la pubblica amministrazione

di Francesco Midiri\*

### L'impatto sulle pubbliche amministrazioni delle nuove regole di data protection

Il contributo illustra le principali innovazioni normative introdotte dal legislatore europeo in materia di protezione dei dati personali che impongono un profondo riassetto organizzativo e funzionale ed un adeguamento periodico delle soluzioni tecnologico-operative adottate dalle pubbliche amministrazioni. Tutto ciò può rappresentare, per queste ultime, un'occasione per valorizzare l'impiego di banche dati digitali nell'ottica di revisionare i propri itinerari procedurali e garantire maggiori livelli di efficacia e democraticità.

Parole Chiave: protezione dei dati personali, general data protection regulation, pubblica amministrazione, semplificazione, efficienza, democratizzazione.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Stato dell'arte. – 3. Scenari.

## 1. Introduzione

La disciplina del trattamento dei dati personali è stata recentemente modificata in ambito europeo attraverso il regolamento n. 679 del

\* Francesco Midiri è Professore ordinario di Diritto amministrativo all'Università Cattolica del Sacro Cuore e avvocato.

2016 (GDPR global data protection regulation che ha sostituito la direttiva n. 46 del 1995) con il quale si è inteso imporre ai legislatori nazionali una regolamentazione uniforme direttamente applicabile.

La disciplina è ampia ed articolata, e, in questa sede, naturalmente, è possibile delinearne soltanto le linee generali.

Il meccanismo di protezione dei dati personali rimane sostanzialmente invariato rispetto alla direttiva degli anni Novanta. La nuova fonte, come la precedente, mira a liberalizzare lo sfruttamento delle informazioni, resosi necessario in ogni forma di attività economica e sociale realizzata digitalmente. Nel medesimo tempo, intende rendere il trattamento dei dati compatibile con il rispetto dei diritti umani inviolabili (la libertà personali, i diritti economici, i diritti sociali).

In sostanza, i dati possono essere utilizzati in presenza di una serie di presupposti di fatto e di diritto (il consenso dell'interessato, l'esecuzione di un rapporto contrattuale, l'esercizio di una funzione pubblica ecc...), secondo determinate modalità (per il tempo strettamente necessario, in maniera lecita, per finalità determinate), garantendo una serie di diritti degli interessati (l'accesso ai dati, la loro rettifica o cancellazione ecc...). Il diritto soggettivo alla protezione dei dati personali, in questo contesto, consiste nella pretesa a che le informazioni siano trattate secondo le forme giuridiche prescritte nel regolamento.

Contrariamente a quanto sedimentato nella nostra tradizione giuridica questo diritto si differenzia profondamente dalla riservatezza (o anche da alcune forme di privacy anglosassone). Non si tratta, infatti, di una pretesa alla impenetrabilità delle informazioni della propria sfera personale ma al loro sfruttamento secondo regole che garantiscano il minore impatto sui diritti inviolabili.

## 2. Stato dell'arte

Il GDPR contiene naturalmente anche elementi di novità. In particolare, sono stati introdotti i principi fondamentali di *accountability* e di *privacy by design* e *by default*, secondo i quali sono coloro che sfruttano le informazioni (c. d. titolari o responsabili del trattamento) che devono farsi carico di attuare in concreto le disposizioni normative – spesso proposte in forma di clausole generali – in maniera tale da garantire, anche attraverso la messa a punto preventiva di soluzioni organizzative di gestione del trattamento adeguate, il pieno rispetto dei diritti delle persone.

I titolari ed i responsabili debbono, ad esempio, elaborare soluzioni tecniche ed organizzative di trattamento in grado di *“attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati”* (art. 25). Ancora, debbono valutare in via preventiva i rischi di violazione dei diritti connessi all'uso di nuove tecnologie (cosiddetta valutazione di impatto sul trattamento dei dati, DPIA) e debbono approntare *“misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio”* (artt. 35 e 32) con riferimento alla violazione dei dati personali e dei diritti degli interessati. In questo quadro, debbono tenere un apposito registro nel quale siano indicate tutte le attività di trattamento realizzate, che, tendenzialmente, deve consistere in una sorta di *policy* interna sulle modalità e sulle soluzioni organizzative di gestione delle informazioni (art. 30). Infine, debbono prevedere un responsabile del procedimento, che garantisca il rispetto della normativa e si interfacci con gli interessati e l'Autorità di regolazione (art. 37), ed anche degli amministratori di sistema che sovrintendano alla gestione unitaria delle infrastrutture informatiche e digitali utilizzate per il trattamento dei dati.

A ben vedere, la nuova normativa non fa altro che rendere espliciti ed imporre, pur con una certa flessibilità, una serie di obblighi che gli utilizzatori dei dati avrebbero dovuto già adottare per dare piena attuazione ai principi della disciplina precedente.

Peraltro, siamo oggi di fronte a nuove regole imposte dalla rapidissima innovazione tecnologica nel campo delle attività economiche e sociali e dalla connessa esigenza di fissare un quadro normativo chiaro che implementi la economia digitale e, nello stesso tempo, soddisfi la domanda sociale di tutela dei diritti delle persone.

Così, il nuovo modello introduce un sistema di protezione preventiva dei dati personali, ma, soprattutto, attribuisce a chi sfrutta i dati la responsabilità di operare in autonomia una continua riconfigurazione dei propri apparati organizzativi e funzionali per adeguarli ai principi della normativa, e, quindi, per rendere *“sostenibili”*, con riferimento al rispetto dei diritti inviolabili, le proprie soluzioni tecnologiche e digitali.

A questo proposito, il GDPR ha previsto principi generali che siano in grado di garantire meccanismi di protezione adeguati al continuo sviluppo tecnologico, ma, per questo, ha imposto agli operatori, una attività di ridefinizione dei propri assetti organizzativi ed operativi costante e continua.

Ad esempio, in assenza di soluzioni tecniche ed organizzative di protezione elaborate *ex ante* e continuamente adeguate, una banca od una scuola tendono naturalmente ad una sistematica violazione dei diritti dei propri utenti. Ancora, in assenza di misure di sicurezza periodicamente rinnovate, un ospedale va incontro al rischio reale di vedere hackerati i dati sensibili dei propri pazienti. Inoltre, senza prevedere i rischi di violazione dei dati prodotti da nuove tecnologie, una impresa di assicurazione che introduce “scatole nere” sui veicoli assicurati entra comunque illecitamente in possesso delle informazioni relative alla vita dei guidatori. Infine, senza un referente privacy competente un’azienda non è in grado di mantenere entro i limiti consentiti dalla disciplina lavoristica e di protezione dei dati personali i controlli difensivi sull’operato dei propri dipendenti.

Un dato importante da sottolineare è che il GDPR, adottando una nozione oggettiva di funzione pubblica, prevede un regime di protezione dei dati personali unitario, applicabile sia ai soggetti pubblici che svolgono funzioni di interesse generale che a quelli privati che realizzano forme di iniziativa economica e sociale.

### 3. Scenari

In questo quadro, anche le pubbliche amministrazioni, attraverso scelte organizzative e funzionali autonome, debbono dare piena attuazione al regime di protezione del GDPR ed ai suoi modelli di garanzia dei diritti delle persone.

Per le amministrazioni, però, la realizzazione di nuovi modelli di governance dei dati personali, oltre a rappresentare l’adeguamento alla nuova normativa europea, può anche essere l’occasione per adottare modelli gestionali slegati da un approccio legalistico e più dinamici, flessibili e votati all’efficacia.

In altri termini, gli adeguamenti operativi imposti dall’osservanza dei nuovi modelli di tutela dei dati personali potrebbero condurre le nostre amministrazioni ad adottare e valorizzare, in maniera fisiologica e senza traumi, le più recenti innovazioni tecnologiche. Nel medesimo tempo, però, potrebbero condurle, attraverso la digitalizzazione, ad attuare la semplificazione legislativa dei primi anni Novanta, che è rimasta lettera morta.

Si pensi a tutti quegli istituti concepiti prima della digitalizzazione ma che oggi, attraverso di essa, potrebbero essere realizzati agevolmente con effetti benefici per il Paese. Così, lo stimolo all’adeguamento organizzativo e funzionale imposto dal regime della

protezione dei dati personali potrebbe essere assecondato anche per raggiungere finalità differenti, ma collegate, di miglioramento dell'azione pubblica.

Ecco che l'approntamento di banche dati rispettose delle modalità di trattamento europeo (con amministratori di sistema, data protection officer ma anche con gestori privati degli archivi in outsourcing vincolati a rigidi obblighi di riservatezza) potrebbe essere l'occasione per dare attuazione a quelle norme della legge n. 241 del 1990 (ad esempio l'art. 18), da sempre sostanzialmente disattese, che impongono l'autocertificazione ed impediscono alle amministrazioni di chiedere alle persone dati già in proprio possesso.

Verrebbe in tal modo tagliato il nodo gordiano rappresentato da procedimenti che paralizzano determinati servizi pubblici.

Si potrebbero eliminare, ad esempio, nell'amministrazione scolastica, tutte quelle attività degli uffici ministeriali locali, che, in sede di rinnovo periodico delle graduatorie degli insegnanti "precarî", chiedono a questi ultimi di ricostruire i termini del loro servizio prestato nelle istituzioni di istruzione, termini di cui gli uffici sono evidentemente già a conoscenza. Il tutto con lungaggini ed errori che pregiudicano la tempestiva assegnazione degli incarichi, già fisiologicamente tardiva in questo regime.

Ma si pensi anche alle prassi di verifica sistematica di tutte le autocertificazioni ricevute da una amministrazione, come quelle relative al cambio di residenza o alla conformità ambientale di determinate attività, che le trasforma sostanzialmente in autorizzazioni *ex post*.

In altri termini, la protezione dei dati può rappresentare il vettore che consente al sistema di raggiungere antichi obiettivi di efficacia, invece che assoggettarlo a nuove "Grida" di semplificazione.

Più in generale, questo adeguamento può condurre all'adozione di soluzioni tecnologiche innovative naturalmente tendenti all'implementazione dell'efficacia amministrativa e, cosa da non trascurare, al coinvolgimento dei destinatari dell'azione pubblica.

È appena il caso di considerare che il GDPR prevede una serie di istituti che possono essere il volano dello sviluppo tecnologico e della efficacia delle amministrazioni. Innanzitutto, come abbiamo visto, l'obbligo di adottare registri di trattamento dei dati può condurre le amministrazioni ad essere pienamente consapevoli di trattare dati personali, ad identificare la tipologia delle informazioni acquisite ed utilizzate, ad elaborare normative interne (policies) e, quindi, a creare ed implementare banche dati digitali evolute che rendano pos-

sibile l'attuazione di forme di semplificazione e di eliminazione di fasi procedurali.

Altra innovazione normativa che può essere rilevante è la creazione di responsabili della sicurezza dei dati (data protection officer) che possono guidare gli organi di vertice delle amministrazioni ad elaborare strategie di trattamento conformi alla normativa e, quindi, a ridurre le violazioni, e, nello stesso tempo, ad interfacciarsi con i destinatari delle attività amministrative per garantire i loro diritti. Attraverso queste nuove figure, però, verranno moltiplicati i canali di partecipazione dei cittadini allo svolgimento della azione amministrativa, con riferimento soprattutto alle modalità di utilizzo delle informazioni. Ma questo non potrà non tradursi in uno stimolo al raggiungimento di migliori standard di qualità complessivi. Anche l'obbligo di definire in maniera precisa i soggetti a cui viene attribuito il ruolo di titolare e di responsabile di trattamento può rappresentare un momento di ridefinizione e specificazione delle competenze, non soltanto relative al trattamento dei dati, ma anche allo svolgimento delle connesse attività amministrative.

Si deve considerare, in conclusione, che una maggiore consapevolezza sui contenuti della normativa di data protection europea potrebbe consentire alle amministrazioni di superare molte incertezze nella loro funzione di garantire la trasparenza e l'*open government*. Come è noto, la conoscibilità degli atti e dei documenti amministrativi di ogni genere viene frequentemente ritenuta incompatibile con la protezione dei dati personali. Sempre più spesso giudici ed amministrazioni fondano la limitazione degli accessi su di un non meglio definito concetto di privacy e di riservatezza. La nuova normativa europea, invece, pare rappresentare una decisiva svolta verso la socializzazione delle attività interne dei soggetti che realizzano funzioni di interesse pubblico, proprio per garantire il valore della partecipazione democratica. Infatti, non pone alcun principio generale di impenetrabilità della sfera pubblica per ragioni di privacy, ma, al contrario, consente la sistematica circolazione delle informazioni, imponendo soltanto l'osservanza di alcuni generali principi di protezione. La trasparenza dell'azione amministrativa, quindi, non è limitata dal GDPR, ma deve semplicemente realizzarsi tenendo conto di una serie di modalità di garanzia dei diritti. Sgombrato il campo da queste incertezze terminologiche e normative, i soggetti pubblici saranno sempre più costretti alla partecipazione dei cittadini e dovranno concentrarsi nella ricerca di ragioni sostanziali giuridicamente rilevanti che possono limitare la trasparenza.

Ricapitolando, la nuova disciplina europea sulla protezione dei dati personali può rappresentare un momento di svolta per le nostre amministrazioni. Infatti, la necessità di applicare il nuovo regolamento impone un costante adeguamento delle loro strategie operative, per rendere lo sviluppo tecnologico compatibile con il rispetto dei diritti inviolabili. Tutto ciò, però, rappresenta un'occasione importante per raggiungere nuovi standard di semplificazione, efficacia, partecipazione e democraticità.

## Bibliografia essenziale

- Il nuovo regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, G. Finocchiaro (a cura di), Bologna, 2017.
- Commentario al codice civile*, E. Gabrielli (diretto da), *Delle persone, Leggi collegate*, II, (a cura di A. Barba e S. Pagliantini), Milano, 2019.
- I dati personali nel diritto europeo*, V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto (a cura di), Torino, 2019.
- Midiri, F., *Il diritto alla protezione dei dati personali*, Napoli, 2017;
- Fiorentino, L., *Il trattamento dei dati personali: l'impatto sulle amministrazioni pubbliche*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2018, 690.



# INNOVAZIONE RESILIENTE



## CAPITOLO V

## Next Generation EU: opportunità e sfide (per l'Europa e per l'Italia)

di Andrea Santini\*

### Next Generation EU: opportunità e sfide

Next Generation EU rappresenta, per l'entità dei finanziamenti previsti e per le modalità di reperimento delle risorse finanziarie, uno strumento senza precedenti che l'Unione europea mette in campo al fine di contribuire alla ripresa delle economie degli Stati membri di fronte alla crisi generata dal coronavirus. Il successo di questa iniziativa dipenderà, da un lato, dalla soluzione di alcune questioni ancora aperte a livello europeo, relative al completamento del pertinente quadro giuridico e all'individuazione di nuove risorse proprie dell'Unione; dall'altro, dalla capacità degli Stati membri – e innanzitutto dell'Italia, che è potenzialmente il maggiore beneficiario di Next Generation EU – di predisporre piani nazionali per la ripresa e la resilienza coerenti con le priorità fissate a livello europeo e di garantire un'efficace attuazione degli stessi.

Parole chiave: Next Generation EU; Recovery Fund; Quadro finanziario pluriennale 2021-2027; Risorse proprie UE; Piano nazionale per la ripresa e la resilienza.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Le principali caratteristiche di NGEU. – 3. I più recenti sviluppi e le questioni ancora aperte a livello europeo. – 4. La governance del dispositivo per la ripresa e la resilienza. – 5. Osservazioni conclusive.

### 1. Introduzione

*Next Generation EU* è la denominazione che la Commissione europea ha voluto dare a quello strumento finanziario che è anche conosciuto come *Recovery Fund*: espressioni entrambe evocative della portata storica della crisi non solo sanitaria, ma anche economica e sociale, generata dal coronavirus e della necessità di una risposta che sia all'altezza di questa crisi.

\* Andrea Santini è Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Facoltà di Scienze politiche e sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore.

La decisione di istituire questo strumento per la ripresa (al quale d'ora in avanti si farà riferimento con l'acronimo NGEU) va inquadrata in un duplice contesto.

Sotto un primo profilo, essa rappresenta il culmine di una serie di misure adottate dalle istituzioni dell'Unione europea fin dai primi mesi dell'emergenza al fine di sostenere le economie degli Stati membri. Tra queste spiccano, da un lato, l'intervento della Banca centrale europea, che già il 18 marzo 2020 annunciava il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), un nuovo piano di acquisto di titoli pubblici e privati dell'area euro del valore di 750 miliardi di euro, in seguito innalzato a 1350 miliardi; dall'altro, il pacchetto di misure concordate nel successivo mese di aprile in seno all'Eurogruppo per complessivi 540 miliardi di euro. Queste ultime misure comprendono, in particolare, l'istituzione di uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), in sostanza una forma di assistenza finanziaria – mediante prestiti – ai regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo, come la cassa integrazione in Italia; nonché la previsione di una specifica linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità (MES), denominata *Pandemic Crisis Support*, per la concessione di prestiti fino a un massimo del 2% del PIL dello Stato richiedente alla sola condizione che questi prestiti siano utilizzati per sostenere i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria, della cura e della prevenzione dovuti all'emergenza Covid-19<sup>1</sup>.

Sotto un altro profilo, il negoziato relativo a NGEU è venuto a coincidere con la fase finale di un diverso negoziato, quello relativo al Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione per il periodo dal 2021 al 2027. L'accordo raggiunto su entrambi questi dossier in occasione del Consiglio europeo del luglio 2020 – un Consiglio europeo contrassegnato dalle resistenze dei c.d. Paesi “frugali” (Austria, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia), e che ha potuto raggiungere una soluzione di compromesso solo dopo cinque giorni di trattative – combina dunque in un unico “pacchetto” il bilancio pluriennale dell'Unione, il cui ammontare in termini di stanziamenti di impegno è stato fissato a 1074,3 miliardi di euro, e uno

---

<sup>1</sup> L'Eurogruppo ha inoltre previsto l'istituzione di un fondo di garanzia della Banca europea per gli investimenti per sostenere prestiti alle imprese, in particolare alle PMI. Nel complesso, quello raggiunto in tale sede viene dunque presentato come un accordo su tre «reti di sicurezza per i lavoratori, le imprese e gli enti sovrani» (cfr. le *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo*, 23 aprile 2020).

sforzo straordinario per la ripresa attraverso NGEU, per ulteriori 750 miliardi<sup>2</sup>.

Tenuto conto del contesto così sinteticamente illustrato, in questo contributo si esamineranno le fondamentali caratteristiche di NGEU, mettendo in evidenza le opportunità che ne discendono ma anche le sfide che l'attuazione di questo strumento pone sia all'Unione europea che al nostro Paese.

## 2. Le principali caratteristiche di NGEU

Il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 ha definito le principali caratteristiche di NGEU facendo leva sulle proposte avanzate dalla Commissione a fine maggio<sup>3</sup>, sia pure con alcune modifiche dettate dalla necessità di superare l'opposizione dei Paesi "frugali".

Il primo aspetto qualificante di NGEU si registra sul versante del reperimento delle risorse finanziarie. A questo fine, le *Conclusioni* del Consiglio europeo<sup>4</sup> prevedono che la Commissione sia autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati finanziari fino all'ammontare di 750 miliardi di euro. L'attività di assunzione netta di prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026, mentre il calendario dei rimborsi sarà fissato in modo da ridurre costantemente e prevedibilmente le passività fino al 31 dicembre 2058; fino a tale data, i massimali delle risorse proprie dell'Unione saranno incrementati di 0,6 punti percentuali, allo scopo di coprire tutte le passività risultanti dai prestiti contratti. Siamo pertanto di fronte a una vera e propria emissione di titoli di debito europei, garantiti dal bilancio dell'Unione (Lionello, 2020).

Gli importi così reperiti sui mercati finanziari saranno indirizzati agli Stati membri sotto forma sia di sovvenzioni (*grants*) che di prestiti (*loans*). A questo riguardo, mentre la ripartizione proposta dalla Commissione prevedeva 500 miliardi di sovvenzioni e 250 di

<sup>2</sup> Gli importi del QFP e di NGEU sono espressi a prezzi 2018.

<sup>3</sup> V. innanzitutto le comunicazioni *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final, e *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(2020) 442 final, entrambe del 27 maggio 2020. A queste si aggiungono le proposte dei vari atti giuridici nei quali si articola NGEU, a partire dalla *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19*, COM(2020) 441 final del 28 maggio 2020.

<sup>4</sup> *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni*, EUCO 10/20, 21 luglio 2020.

prestiti, il compromesso infine raggiunto in seno al Consiglio europeo, pur facendo salva l'entità complessiva di NGEU, comporta una riduzione delle sovvenzioni a 390 miliardi e un aumento dei prestiti a 360 miliardi. Queste somme verranno erogate agli Stati membri attraverso una serie di programmi finanziari incardinati nel bilancio dell'Unione, il più importante dei quali sarà il dispositivo per la ripresa e la resilienza, attraverso il quale transiteranno 312,5 miliardi di sovvenzioni e tutti i 360 miliardi di prestiti, dunque un totale di 672,5 miliardi di euro<sup>5</sup>. Pertanto, benché NGEU non si identifichi completamente con il dispositivo per la ripresa e la resilienza, questo ne costituisce la componente di gran lunga più rilevante, e non a caso le *Conclusioni* del Consiglio europeo si soffermano sulla sua *governance* (aspetto sul quale si tornerà più avanti: v. *infra*, par. 4).

Le due ultime caratteristiche generali di NGEU che meritano di essere evidenziate attengono ai destinatari e alla tempistica di attuazione. Sotto il primo profilo, lo sforzo per la ripresa realizzato attraverso questo strumento, pur essendo rivolto a tutti gli Stati membri, sarà indirizzato in modo particolare a quelli maggiormente colpiti dalla crisi; secondo le stime, l'Italia potrà disporre di 82 miliardi di sovvenzioni e di 127 miliardi di prestiti, risultando così la maggiore beneficiaria di NGEU. Quanto alla tempistica, questa è assai stringente, se si considera che secondo le *Conclusioni* del Consiglio europeo gli impegni giuridici dovranno essere contratti entro il 2023 (e, nel caso del dispositivo per la ripresa e la resilienza, già il 70% delle sovvenzioni dovrà essere impegnato entro la fine del 2022).

### 3. I più recenti sviluppi e le questioni ancora aperte a livello europeo

Le *Conclusioni* del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 sono un atto di natura politica, al quale occorre dare seguito con l'adozione dei pertinenti atti giuridici (Contaldi, 2020). Si tratta di un'operazione non banale, tenuto conto in particolare delle procedure previste per alcuni di tali atti. Ci si riferisce, innanzitutto, alla decisione sulle risorse proprie dell'Unione, di importanza fondamentale per NGEU in quanto contiene l'autorizzazione alla Commissione a contrarre

<sup>5</sup> La parte restante delle sovvenzioni verrà erogata attraverso i programmi REACT-EU (47,5 miliardi), Orizzonte Europa (5 miliardi), InvestEU (5,6 miliardi), Sviluppo rurale (7,5 miliardi), Fondo per una transizione giusta (10 miliardi) e RescEU (1,9 miliardi).

prestiti sui mercati finanziari e la garanzia rappresentata dall'incremento dei massimali delle risorse proprie. Ebbene, questa decisione non solo deve essere adottata dal Consiglio all'unanimità, ma la sua entrata in vigore è subordinata alla successiva approvazione da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (in sostanza, dunque, ad un voto favorevole dei rispettivi Parlamenti). Anche la formale adozione del QFP richiede un voto unanime del Consiglio, in questo caso preceduto dall'approvazione del Parlamento europeo. E, ancora, devono essere adottati tutti gli atti giuridici che disciplinano i vari programmi finanziari nei quali si articolano sia il QFP che NGEU, ivi compreso il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (la cui base giuridica<sup>6</sup> comporta il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, ossia alla codecisione tra Consiglio e Parlamento europeo).

Il processo di adozione dei suddetti atti è stato contrassegnato, da un lato, dalle richieste del Parlamento europeo, che già in una risoluzione del 23 luglio 2020 non aveva mancato di sollevare critiche all'accordo raggiunto dal Consiglio europeo<sup>7</sup>; dall'altro, e soprattutto, dalle resistenze di Polonia e Ungheria, che al fine di bloccare l'adozione a maggioranza qualificata di un regolamento volto a subordinare l'erogazione di fondi dell'Unione al rispetto dei principi dello Stato di diritto minacciavano di esercitare il diritto di veto riguardo alla decisione sulle risorse proprie e al QFP. Il compromesso raggiunto sulle modalità di applicazione del suddetto regolamento nel Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 ha infine consentito di superare l'*impasse*, con la conseguente adozione, nei giorni immediatamente successivi, sia della decisione sulle risorse proprie (che deve ora essere approvata dai Parlamenti nazionali) che del QFP 2021-2027<sup>8</sup>. Gli atti relativi ai singoli programmi finanziari – indi-

<sup>6</sup> Nella *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza*, COM(2020) 408 final del 28 maggio 2020, la Commissione ha identificato come base giuridica l'art. 175, co. 3, TFUE, relativo alla coesione economica, sociale e territoriale.

<sup>7</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP))*, P9\_TA(2020)0206. Il Parlamento europeo ha chiesto, in particolare, di rafforzare la dotazione finanziaria di alcuni "programmi faro", di raggiungere subito un accordo sulla riforma del sistema delle risorse proprie dell'Unione e di introdurre un meccanismo a difesa dello Stato di diritto (sull'ambiguità delle *Conclusioni* del Consiglio europeo a quest'ultimo proposito v. Castorina, 2020).

<sup>8</sup> La decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, è pubblicata in

spensabili per definirne la disciplina di dettaglio, in assenza della quale permangono profili di incertezza sulle precise modalità e condizioni di erogazione dei finanziamenti (Moavero Milanese, 2020) – dovrebbero essere finalizzati nei primi mesi del 2021<sup>9</sup>.

Oltre a ciò, si deve considerare che, sia pure con minore urgenza, sarà necessario affrontare la questione della riforma del sistema delle risorse proprie. Allo stato attuale, infatti, queste consistono perlopiù in contributi degli Stati membri, calcolati in base al rispettivo reddito nazionale lordo (Santini, 2015). Ciò significa che in assenza di una riforma del sistema, che attribuisca all'Unione nuove e più autentiche risorse proprie, espressione di un'autonoma capacità impositiva, il rimborso dei prestiti contratti dalla Commissione sui mercati finanziari verrebbe in ultima analisi a gravare sugli stessi Stati membri, attenuando così l'effettivo impatto della componente sovvenzioni di NGEU. A questo proposito, le *Conclusioni* del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 si limitano a rendere conto dell'accordo raggiunto in merito all'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2021, di una nuova risorsa propria consistente in un contributo nazionale calcolato in base al peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, e a prospettare future proposte della Commissione relative a nuove risorse proprie<sup>10</sup>, la cui adozione rimane però subordinata al complesso *iter* procedurale sopra ricordato (unanimità in seno al Consiglio e successiva approvazione da parte di ciascuno Stato membro secondo le rispettive norme costituzionali).

---

*GUUE* L 424 del 15 dicembre 2020. Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il QFP 2021-2027, è pubblicato in *GUUE* L 433 I del 22 dicembre 2020. Qui è anche pubblicato il regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa (ossia, NGEU), ripartendone le risorse tra i vari programmi finanziari nei quali esso si articola.

<sup>9</sup> Tra questi atti rientra, in particolare, il regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, sul quale i negoziatori del Consiglio e del Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo – che dovrà essere confermato dalle due istituzioni – il 18 dicembre 2020: cfr. il comunicato stampa *COVID-19: deal to give go-ahead to the new Recovery and Resilience Facility*, reperibile nel sito Internet del Parlamento europeo.

<sup>10</sup> Nelle *Conclusioni* si legge che nel primo semestre del 2021 la Commissione presenterà proposte relative a un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e a un prelievo sul digitale, ai fini della loro introduzione al più tardi entro il 1° gennaio 2023. Viene inoltre preannunciata una proposta su un sistema di scambio di quote di emissioni riveduto, mentre in termini più vaghi viene fatto riferimento a ulteriori risorse proprie, che potrebbero comprendere un'imposta sulle transazioni finanziarie.

#### 4. La governance del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Come si è già osservato, l'erogazione di gran parte delle risorse finanziarie di NGEU avverrà attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza. La *governance* di tale dispositivo è stata, dunque, una questione centrale nel Consiglio europeo del luglio 2020, soprattutto per la volontà dei Paesi “frugali” di ottenere un diritto di veto sull'erogazione dei finanziamenti. Tali Paesi non sono riusciti nel loro intento, ma la soluzione infine raggiunta instilla alcuni elementi intergovernativi all'interno di processi decisionali che, secondo l'originaria proposta della Commissione, avrebbero invece dovuto fare capo esclusivamente ad essa.

Le *Conclusioni* del Consiglio europeo prevedono, innanzitutto, che ogni Stato membro prepari un piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), nel quale viene definito il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato per il periodo 2021-2023. Tali piani sono valutati dalla Commissione entro due mesi dalla presentazione; la valutazione della Commissione deve però essere successivamente approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata<sup>11</sup>, mediante un atto di esecuzione che il Consiglio si adopera per adottare entro quattro settimane dalla proposta della Commissione.

In seguito, nella fase esecutiva dei PNRR, la valutazione positiva delle periodiche richieste di pagamento degli Stati membri sarà subordinata al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali indicati negli stessi piani. Al riguardo, la Commissione dovrà chiedere il parere del comitato economico e finanziario, che si adopererà per raggiungere un consenso. Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritenessero che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target, essi potranno chiedere che la questione venga rinviata al successivo Consiglio europeo (c.d. *emergency brake*). In questo caso, la Commissione non potrà prendere alcuna decisione fino a quando il Consiglio europeo non avrà discusso la questione in maniera esaustiva; la decisione ultima spetterà comunque alla Commissione, in coerenza con le norme dei Trattati che le attribuiscono la responsabilità di dare esecuzione al bilancio, e le *Conclusioni* del Consiglio europeo precisano altresì che, di norma, l'intero processo non dovrà richiedere più di tre mesi dal momento

<sup>11</sup> Si ricorda che questa maggioranza richiede il voto favorevole di almeno il 55% degli Stati membri, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario.

Nel quadro così delineato, meritano un'ulteriore menzione i criteri ai quali è subordinata la valutazione positiva dei PNRR. A questo proposito, le *Conclusioni* del Consiglio europeo indicano tre criteri prioritari. Il primo è quello della coerenza con le raccomandazioni specifiche indirizzate allo Stato membro in questione nel contesto del “semestre europeo”, che non hanno per oggetto solo aspetti strettamente correlati ai conti pubblici, ma anche riforme istituzionali (Fasone, 2020), come per esempio nel caso dell'Italia quelle volte a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione. Il secondo criterio è quello del rafforzamento del potenziale di crescita, della creazione di posti di lavoro e della resilienza sociale ed economica dello Stato membro. Infine, il terzo criterio è quello dell'effettivo contributo alla transizione verde e digitale<sup>12</sup>. A questi criteri la proposta di regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ne aggiunge diversi altri<sup>13</sup>, che nel complesso sono volti ad imporre agli Stati membri un'accurata opera di programmazione, così da dimostrare la capacità dei PNRR di perseguire efficacemente i suddetti obiettivi e di produrre un impatto duraturo.

In definitiva, emerge chiaramente da quanto appena illustrato che l'accesso ai finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza è soggetto a una forma di condizionalità che implica che i PNRR, sebbene declinati secondo le peculiarità di ciascuno Stato membro, debbano essere coerenti con obiettivi e priorità fissati a livello europeo. In questo senso, NGEU si configura come uno strumento volto alla realizzazione di un'autentica politica macroeconomica dell'Unione (Lionello, 2020).

## 5. Osservazioni conclusive

Nonostante alcune concessioni che sono state fatte, nel corso del negoziato in seno al Consiglio europeo, ai Paesi “frugali”, NGEU rappresenta uno sforzo senza precedenti da parte dell'Unione per sostenere e rilanciare l'economia europea. Com'è stato osservato, esso potrebbe

---

<sup>12</sup> Con specifico riferimento alla lotta contro i cambiamenti climatici, le *Conclusioni* del Consiglio europeo stabiliscono altresì l'obiettivo di destinarvi almeno il 30% della spesa a titolo del QFP e di NGEU.

<sup>13</sup> V. in particolare l'art. 6, par. 3, e l'allegato II della proposta (cit. *supra*, nota 6).

costituire un momento di svolta nel processo d'integrazione europea, verso il compimento di un'unione fiscale, ma in buona misura ciò dipenderà dai risultati che questa iniziativa – di per sé concepita come eccezionale e temporanea – saprà produrre (Bordignon, 2020).

Il buon esito di NGEU dipende certamente, per un verso, dalla soluzione delle questioni tuttora aperte a livello europeo e delle quali si è già detto. Per altro verso, però, esso dipenderà soprattutto dalla capacità degli Stati membri di cogliere appieno questa opportunità. Ciò richiede, da un lato, capacità di programmazione e, dall'altro, un'efficace attuazione delle riforme e degli investimenti pianificati. In sede di programmazione, è necessario individuare con la massima tempestività un piano di investimenti e di riforme che sia coerente con le priorità fissate a livello europeo e articolare tali interventi in un PNRR debitamente motivato. In sede di attuazione, occorrerà un costante monitoraggio dei progetti, così da garantire che i target intermedi e finali vengano adeguatamente raggiunti. Solo a queste condizioni le risorse finanziarie di NGEU verranno effettivamente erogate e potranno contribuire alla ripresa economica.

Nel caso dell'Italia, la sfida è particolarmente impegnativa. Il nostro Paese è, potenzialmente, il maggiore beneficiario di NGEU, ma sarà senza dubbio un "osservato speciale", anche a ragione delle storiche difficoltà nella programmazione e attuazione della spesa dei fondi strutturali. Occorre dunque un salto di qualità, che sul piano amministrativo potrebbe essere favorito dalla costituzione di un'apposita agenzia incaricata di attuare il PNRR (Boitani, Tamborini, 2020), ma che innanzitutto richiederà il coraggio di chiare scelte a livello politico nella individuazione di riforme e investimenti che siano davvero in grado di garantire la ripresa e la resilienza economica e sociale del Paese.

## Bibliografia essenziale

- Boitani, A., Tamborini, R., *Recovery Fund: come usarlo bene*, in *Coronavirus e crisi economica. La risposta europea*, Milano, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e di Borsa, 2020, pp. 14-29.
- Bordignon, M., *La crisi pandemica e il futuro delle istituzioni europee*, in *Coronavirus e crisi economica. La risposta europea*, Milano, Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e di Borsa, 2020, pp. 3-13.
- Castellarin, E., *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms*,

- Proposals Under Discussion and Open Issues*, in «European Papers», 5(2), 2020, pp. 1021-1044, doi: 10.15166/2499-8249/393.
- Castorina, E., *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea* (a margine delle *Conclusioni* del Consiglio europeo del 21 luglio 2020), in «Federalismi.it», 18(29), 2020, pp. 43-60, (<https://www.federalismi.it>).
- Contaldi, G., *Il Recovery Fund*, in «Studi sull'integrazione europea», 15(3), 2020, pp. 587-612.
- Costamagna, F., Goldmann, M., *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation? The EU Recovery Plan*, in «Verfassungsblog», 30 maggio 2020 (<https://verfassungsblog.de>).
- Fasone, C., *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in «Diritti comparati», 29 luglio 2020 (<https://www.diritticomparati.it>).
- Lionello, L., *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in «Eurojus», 7(4), 2020, pp. 22-42 (<http://rivista.eurojus.it>).
- Moavero Milanese, E., *Recovery Fund, la ripresa frenata dalle incertezze*, in «Il Corriere della Sera», 19 settembre 2020.
- Santini, A., *Unione europea (bilancio della)*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, VIII, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 821-837.

## CAPITOLO VI

## Il ruolo della soft law nella lotta contro il Covid-19

di Barbara Boschetti e Maria Daniela Poli\*

### La soft regulation nella governance della crisi pandemica

Partendo dal suo ruolo fondamentale nel promuovere la resilienza dei sistemi giuridici contemporanei, il rapporto si sofferma sull'uso della soft law per contrastare il Covid-19, offrendo una panoramica delle varie e molteplici misure adottate a livello internazionale, europeo e nazionale e fornendo una loro classificazione sulla base dei soggetti, dei tipi/forme e delle funzioni. L'analisi mostra come la soft regulation, a dispetto dei suoi limiti, sia una componente chiave della complessiva strategia di governance della crisi pandemica e del cd. diritto dell'emergenza.

Parole chiave: Soft law/soft regulation, Covid-19, governance, diritto dell'emergenza, resilienza.

*Sommario:* 1. *Soft law* e Covid-19: una breve introduzione. – 2. Il livello internazionale ed europeo delle misure di soft law. – 3. Il livello nazionale. – 4. Conclusione.

### 1. Soft law e Covid-19: una breve introduzione

La *soft law* gioca un ruolo fondamentale nel promuovere la resilienza dei sistemi giuridici contemporanei e, conseguentemente, nell'accrescere la fiducia dei cittadini nel diritto pubblico e nelle istituzioni a diversi livelli. Infatti, mentre gli strumenti legali tradizionali appaiono mal equipaggiati per affrontare le sfide del mondo contemporaneo, al contrario, la *soft law* – essendo una normatività fluida che opera in una rete composita e altamente flessibile di attori internazionali, sovranazionali, nazionali e sub-nazionali – non solo sostiene in maniera significa-

\* Barbara Boschetti è Professore ordinario di diritto amministrativo, Facoltà di scienze politiche e sociali, UCSC e coordinatore del Tavolo Cattolico per la Pubblica amministrazione; Maria Daniela Poli è Dottore in ricerca in Istituzioni e Politiche Comparate, Università degli studi di Bari e avvocato presso Arendt&Madernach (Lussemburgo).

tiva l'effettività dei sistemi legali a tutti i livelli (internazionale, sovranazionale e domestico) e in tutte le fasi del processo di regolamentazione (dall'elaborazione delle regole alla loro esecuzione), ma rende anche possibili forme dirette molto flessibili di comunicazione/dialogo tra l'ordine internazionale da un lato e gli individui e le imprese dall'altro.

Queste caratteristiche rendono la *soft law* «particolarmente adatta a far fronte ad emergenze come l'attuale pandemia» (Oana, 2020, p. 1). Pertanto, l'ampio e significativo uso della *soft law* nella lotta contro il Covid-19 non può essere considerato una semplice coincidenza. Il rapporto si propone di analizzare le misure di *soft law* adottate a livello internazionale, europeo e nazionale per contrastare l'attuale pandemia.

## 2. Il livello internazionale ed europeo delle misure di soft law

Considerato il numero di vittime, questo virus è stato paragonato ad una guerra, una «guerra che ha bisogno di un piano di guerra per essere combattuta», come affermato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, António Guterres, al vertice del G-20 sulla pandemia Covid-19. Il contributo internazionale ed europeo a questo riguardo non è solo enorme in termini di misure adottate, ma anche di alto valore, nonostante la natura non vincolante di tali misure. Infatti, come evidenziato da Armin von Bogdandy e Pedro A. Villarreal (2020, pp. 28-29) con riferimento all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ma questo vale anche in relazione ad altre organizzazioni internazionali e alle istituzioni europee, senza il quadro giuridico da loro fornito «le varie risposte date da molti Paesi sotto forte pressione sarebbero ancora più diverse e il grado di incertezza sarebbe ancora più elevato». In altre parole, le misure di *soft law* internazionali ed europee svolgono una funzione di coordinamento essenziale per i livelli di governo nazionali.

Tra i tanti attori internazionali, le misure adottate dalle Nazioni Unite (ONU) e dalla sua agenzia specializzata responsabile della salute pubblica internazionale (l'OMS) meritano un'attenzione particolare, anche in virtù degli obiettivi di questi attori internazionali (sicurezza e salute) e del fatto che l'ONU è la più grande e potente organizzazione intergovernativa del mondo. L'ONU non solo ha riconosciuto che la pandemia Covid-19 è allo stesso tempo una crisi sanitaria, economica, umanitaria, della sicurezza e dei diritti umani e che è necessario un approccio comune da parte della società, dei governi e del mondo per superare tale crisi, ma ha anche lanciato una risposta globale dell'ONU al Covid-19, organizzata in tre parti:

- Una risposta sanitaria su larga scala, coordinata e globale, guidata dall'OMS e dal suo Piano strategico di preparazione e risposta, che mira a mobilitare tutti i settori e le comunità nella risposta, nel controllo e nella eliminazione della trasmissione del virus, a ridurre la mortalità, fornendo assistenza alle persone colpite, ed a sviluppare vaccini e terapie sicuri ed efficaci che possono essere forniti su larga scala e che sono accessibili in base alle necessità
- Uno sforzo ad ampio raggio per salvaguardare vite e mezzi di sussistenza, affrontando i devastanti aspetti socioeconomici, umanitari e relativi ai diritti umani della crisi con attenzione a coloro che sono stati più colpiti; e
- Un processo di recupero trasformativo che conduca ad un mondo migliore post-Covid-19, affrontando le fragilità sottostanti e identificando opportunità di cambiamento trasformativo verso società ed economie più giuste, uguali e resilienti (Fonte, UN Comprehensive Response to Covid-19).

Inoltre, il Segretario Generale delle Nazioni Unite rilascia *policy briefs* (che sono classificate per tema, gruppo di popolazione e regione) al fine di fornire idee ai governi su come affrontare le conseguenze di questa crisi. Tali note sono molto interessanti poiché non solo trattano argomenti diversi (sicurezza alimentare e nutrizione, persone in movimento, salute mentale, diritti umani, debito, impatto socio-economico, lavoro, città, turismo, ineguaglianza, istruzione e salute universale), ma tengono anche conto di prospettive differenti, per es. l'appartenenza a specifiche categorie di persone (disabili, anziani, bambini e donne) e le aree geografiche meno attrezzate a contrastare la pandemia (Africa, Stati arabi, Sud-Est asiatico, America latina e Caraibi).

Nonostante il ritardo, l'inefficienza e la mancanza di trasparenza riscontrate da alcuni studiosi nell'azione dell'OMS (Ferrari, 2020, p. XXX), l'OMS sta emanando – come documentato sul proprio sito web – parecchi atti (guide tecniche, dichiarazioni, comunicati, conferenze stampa, linee guida, rapporti, risoluzioni e piani) finalizzati a orientare sia le reazioni degli stati membri sia il comportamento delle istituzioni/organizzazioni private e degli individui. Il fatto che i destinatari di tali atti non siano solo gli Stati ha una grande importanza, perché ciò significa che tali misure non hanno bisogno di essere filtrate dal livello nazionale di governo (Izzo, 2020, p. 2255).

Il collasso dell'economia causato dalla pandemia ha condotto anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

(OCSE) a sviluppare dati, analisi e raccomandazioni su una serie di argomenti per affrontare l'emergente crisi sanitaria, economica e sociale. Il significato di tali misure risà sia nell'attenzione attribuita a settori vulnerabili della società e dell'economia (come il turismo) sia nel tentativo di elaborare risposte politiche coordinate tra i Paesi in grado di stimolare una ripresa resiliente.

A livello europeo la risposta alla crisi dovuta al coronavirus è stata guidata dalla Commissione europea. Nel farlo, la Commissione, da una parte, «si è assunta, insieme alle autorità nazionali, la propria parte di responsabilità per rispondere adeguatamente ai gravi problemi di salute pubblica legati alla crisi Covid-19» (Baratta, 2020, p. 370) e, dall'altra, ha dato «il suo contributo in termini di solidarietà, i.e. la quintessenza del valore normativo della costruzione europea» (*Idem*, p. 366). L'Unione europea ha affrontato la situazione con gli strumenti flessibili e atipici di *soft law*, emettendo comunicazioni, raccomandazioni, linee guida, codici di condotta, etc. *Ex multis*, meritano di essere menzionati i seguenti atti:

- Comunicazione per una risposta economica coordinata all'epidemia di Covid-19 (13 marzo 2020)
- *Roadmaps* del Consiglio europeo e della Commissione europea
- Comunicazione della Commissione europea del 20 marzo 2020: quadro temporaneo a sostegno dell'economia (ulteriormente modificata)
- Raccomandazione (UE) 2020/518 dell'8 aprile 2020 relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione per l'uso della tecnologia e dei dati al fine di contrastare la crisi Covid-19 e uscirne, in particolare per quanto riguarda le applicazioni mobili e l'uso di dati anonimizzati sulla mobilità; e
- Piano d'azione europeo congiunto verso l'abolizione delle misure di contenimento del Covid-19 del 15 aprile 2020.

Inoltre, dati gli incerti e differenti approcci nazionali con riferimento alla chiusura dei confini e alla mobilità, la Commissione ha avuto il merito di costruire un ombrello strategico, emanando linee guida per misure di gestione delle frontiere per proteggere la salute ed assicurare la disponibilità di beni e servizi essenziali, restrizioni temporanee per i viaggi non essenziali verso l'UE, guide per assicurare il libero movimento dei lavoratori, specialmente in materia di salute, rimpatrio e organizzazione del viaggio per i passeggeri delle navi da crociera e gli equipaggi delle navi da carico, e una proposta per assicurare che ogni misura adottata dagli Stati membri, che limitano

la libera circolazione a causa della pandemia, sia coordinata e comunicata in maniera chiara a livello europeo.

Infine, è anche importante lo sforzo profuso dalle istituzioni europee nella lotta contro la cattiva informazione e la disinformazione. Al fine di raggiungere questo obiettivo, l'Unione europea ha suggerito di seguire i consigli del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) e dei siti web delle pertinenti organizzazioni dell'UE e internazionali (ECDC e OMS), nonché di non condividere informazioni non verificate che provengono da fonti dubbie. Allo stesso tempo, l'UE sta lavorando in stretta collaborazione con le piattaforme online per incoraggiarle a promuovere fonti autorevoli, eliminare i contenuti che sono stati accertati come falsi o fuorvianti e rimuovere contenuti illegali o che potrebbero causare danni fisici. Tali azioni sono molto significative, perché mostrano un tentativo di collegare le misure europee e internazionali e una grande attenzione per la società civile e i nuovi mezzi di comunicazione (web e social network).

### 3. Il livello nazionale

A livello nazionale si conferma il ruolo centrale svolto dalla *soft regulation* per la gestione della pandemia da Covid-19, a margine, o su specifico impulso, del diritto dell'emergenza (si v. ad esempio, d.P.C.M., 3 novembre 2020, art. 1 e 5). Per questo motivo può dirsi che la *soft regulation* rientra a pieno titolo tra gli strumenti di *governance* dell'emergenza, specie nella prima fase. Con il prolungarsi del periodo emergenziale, infatti, si assiste alla progressiva formalizzazione e attrazione entro il diritto dell'emergenza (e al suo sistema di fonti) di molti degli spazi e ruoli rispettivamente coperti e assicurati dalla *soft regulation*.

Lo scenario si presenta composito in una triplice direzione: (a) quella dei soggetti che hanno fatto uso della *soft regulation* (in almeno una delle sue diverse forme); (b) dei tipi/forme di *soft regulation* utilizzate; (c) delle funzioni/ruoli assicurati dalla *soft regulation*.

Si procederà analizzando ciascuno di questi singoli profili.

Per quanto riguarda **i soggetti (a)**, dall'analisi emerge che un ampio spettro di soggetti, diversi per natura e ruolo, hanno fatto ricorso a strumenti di *soft regulation* (e/o *self regulation*) per la gestione della pandemia da Covid-19. Questa varietà, da un lato, deriva dal complicato sistema di *governance* con cui in Italia si è fatto fronte all'epidemia (cfr. Rapporto OpenPolis), operante in parziale sovrapposizione ad un

già composito sistema politico-istituzionale; dall'altro, essa deriva dalla centralità assunta dalla relazione pubblico-privato e privato-privato per l'effettività e l'adeguatezza delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale. Si può riassuntivamente parlare di un sistema multipolare di risposta alla crisi pandemica, orientato al principio della leale collaborazione (Corte costituzionale, Relazione annuale, 28.04.2020).

Quanto al versante istituzionale, può senz'altro affermarsi che la *soft regulation* ha consentito ai diversi attori (a partire dal Presidente della Repubblica) di modulare il proprio ruolo, in relazione ai caratteri dell'emergenza e ai diversi effetti che questa ha via via prodotto. Va osservato che questa stessa evoluzione segna, a monte, anche il diritto dell'emergenza. Questa conclusione ha una validità generale e non deve sorprendere, proprio in quanto coincide con una delle funzioni tradizionalmente assicurate dalla *soft regulation* a tutti i livelli (Boschetti, 2016). L'analisi consente però di spingersi oltre e di affermare che, per alcuni attori istituzionali il ruolo nella gestione dell'emergenza è in misura significativa stato assicurato attraverso atti di *soft regulation*: è il caso, ad esempio, del Ministero dell'Interno, per il quale su un totale di 38 atti adottati (al 31.12.2020), ben 34 rientrano nella categoria della *soft regulation*. Nonostante il numero assoluto di atti di *soft regulation* adottati dal Ministero della salute (n. 71, di cui 40 al 30.04.2020 e solo 9 nel periodo 1.10.2020-31.12.2020), questi hanno una incidenza marginale sul totale degli atti emanati (135 al 31.12.2020) e hanno un carattere più tradizionale, quanto a contenuti e funzioni (principalmente buone pratiche e linee operative per gli operatori del sistema sanitario e di assistenza, al pari della *soft regulation* sviluppata dall'ISS e dal CNT). Per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui potere normativo è stato sensibilmente accresciuto dal diritto dell'emergenza (con il rinvio, da parte delle fonti primarie dell'emergenza – decreti-legge- appunto a d.P.C.M): ebbene, a questo ruolo è corrisposto un altrettanto significativo utilizzo di strumenti di *soft regulation*, quali conferenze stampa, comunicati, messaggi attraverso un multiforme spettro di canali di comunicazione. Sul fronte della autorità di vigilanza, quelle maggiormente coinvolte (a partire da Banca d'Italia, Consob, A.N.AC.) hanno svolto un ruolo chiave nei mercati di riferimento, proprio grazie all'uso di un variegato spettro di strumenti di *soft regulation*, facilitando il raccordo con la *soft regulation* di settore prodotta da istituzioni internazionali e/o sovra-nazionali e intervenendo attivamente nel circuito del diritto dell'emergenza. Queste evidenze dimostrano che vi è una correlazio-

ne significativa tra l'utilizzo della *soft regulation* (in termini quantitativi e qualitativi) e il tipo di competenze del singolo soggetto istituzionale. Se il riconoscimento e/o rafforzamento di poteri formali in capo alle diverse autorità può determinare il minor ricorso a determinate forme di *soft regulation* (così è, ad esempio, per il Ministro della salute), può però allo stesso tempo determinare il (maggior) ricorso ad altre tipologie (come è per le conferenze stampa e i comunicati del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero del Commissario Arcuri). Sempre sul fronte istituzionale, merita infine di essere segnalato che, specialmente nella prima fase dell'emergenza, la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo e attori istituzionali è stata assicurata attraverso strumenti e strutture di tipo informale, che hanno legittimato l'assunzione in sussidiarietà da parte del livello centrale di poteri a questo non spettanti. Al riguardo va segnalato che nella seconda fase, almeno a partire da ottobre 2020, si è assistito alla progressiva formalizzazione del metodo della leale collaborazione tra livelli di governo, anche attraverso il riconoscimento del ruolo delle Conferenze. Va infine segnalato che, a partire dalla fine della cd. fase I, il diritto dell'emergenza ha stimolato le Regioni e gli enti locali, anche in sede di Conferenza, a farsi promotori di linee guida e protocolli uniformi con riferimento ad alcuni settori non interessati dai protocolli già siglati su scala nazionale (*ex multis*, d.P.C.M. 17.05.2020, art. 1, c. 1 lett. f) e d), d.P.C.M., 11.06.2020, art. 1, c. 1, lett. h)

Passando al versante degli attori privati, l'analisi ha preso in considerazione il ruolo degli attori privati sia nella dimensione relazionale con le istituzioni (cd. verticale), sia nella dimensione relazionale con altri soggetti privati (cd. orizzontale). Il dato di maggior interesse è il ruolo attivo assunto – e talvolta ricercato dal legislatore (cfr. d.P.C.M. 17.05.2020, art. 1, c. 1, lett. e), f) g); d.P.C.M. 22.03.2020, art. 1, c. 3; d.P.C.M. 11.06.2020, art. 2; d.P.C.M., 3 novembre 2011, art. 11, c. 2) – dalle associazioni di categoria, delle parti sociali nonché degli enti portatori di interessi collettivi, nel disegnare il diritto e la *soft regulation* dell'emergenza. Questo ruolo è stimolato anche dal linguaggio non prescrittivo, proprio della *soft regulation*, talvolta usato dal diritto dell'emergenza (*hard law*): ad esempio, “è raccomandato” (*ex multis* d.P.C.M., 8.03.2020, art. 3, c. 9; d.P.C.M. 24.10. 2020, art. 1, c. 4), “è fortemente raccomandato” (*ex multis*, d.P.C.M., 4.03.2020, art. 2, lett. b), d.P.C.M., 8.03.2020, art. 1, c. 1, let b), 3 novembre 2010, art. 1, c. 1; art. 5 c. 6), “si raccomada” (*ex multis*, d.P.C.M. 8.03.2020, art. 1, c. 1, lett. e) e art. 3, c. 1, lett. c), d.P.C.M., 3 novembre 2010, art. 1, c. 9, lett. m). Ebbene, norme di questo tipo lasciano spazio allo sviluppo di una

*self regulation* privata (è il caso, ad esempio, delle attività professionali cui tali raccomandazioni si rivolgono), sulla quale, a sua volta, s'innesta una *soft regulation* pubblica, chiamata a dissipare i dubbi applicativi che tali raccomandazioni aprono (Ministero dell'Interno, circolare 27 ottobre 2020). Il ruolo delle associazioni di categoria e delle parti sociali risulta centrale in vista di garantire l'effettività del sistema di misure creato dal diritto dell'emergenza, lungo tutte le filiere dei processi produttivi e nei contesti di lavoro: si pensi alla necessità di assicurare l'adattamento delle misure di contrasto e contenimento della diffusione del Covid-19 elaborate in modo concertato a livello nazionale attraverso la predisposizione di protocolli aziendali-tipo; ovvero, l'attuazione coordinata attraverso la stesura di *vademecum* operativi, l'elaborazione di FAQ, canali informativi, *task force* di coordinamento interno e approfondimenti. Da questo punto di vista, insomma, si assiste all'emergere di una *self regulation* privata che s'inserisce nel ciclo della regolazione (*regulatory process*), funzionale all'effettività del sistema di *governance* e alla riduzione degli effetti complessivamente generati dalla crisi pandemica.

Per quanto riguarda i **tipi/forme (b)**, l'analisi evidenzia l'utilizzo di tutto il variegato spettro di strumenti di *soft regulation* studiati in letteratura: chiarimenti e FAQ, linee guida e buone pratiche, suggerimenti, raccomandazioni e avvertimenti, messaggi e comunicati, conferenze stampa, interventi a conferenze, convegni e talk, studi e statistiche, silenzi. L'emersione di questa varietà di tipi/strumenti richiede un approccio sostanziale, capace di andare oltre la forma (anche giuridica) attraverso cui la *soft regulation* è esternalizzata, e che tenga conto dei canali attraverso i quali essa è veicolata. Come si è detto, molta della *soft regulation* ministeriale ha assunto la forma, la veste giuridica, di circolari: se le circolari del Ministero della salute contengono per lo più linee guida, indicazioni operative o chiarimenti rispetto a precedenti linee guida e indicazioni operative; le circolari del Ministero dell'interno contengono una pluralità di tipi di *soft regulation*, anche nel medesimo atto: ad esempio, chiarimenti in merito alle novità via via introdotte dal diritto dell'emergenza o anticipazioni rispetto a misure di prossima adozione, letture sistematiche del diritto dell'emergenza, risposte a quesiti informali pervenuti, suggerimenti (come appelli alla prudenza, al senso di responsabilità, al senso civico) o raccomandazioni (come inviti ad interloquire con un ampio spettro di autorità, in particolare, sanitarie, ad allargare informalmente la partecipazione ai tavoli di coordinamento), indirizzi utili ad incrementare l'effettività del diritto dell'emergenza e ridurre le esternalità negative

(specialmente create dai rapidi e talvolta incoerenti mutamenti). Allo stesso modo, mentre i messaggi del Presidente della Repubblica – di cui va sottolineata la multi-direzionalità – contengono principalmente appelli e richiami al senso di unità, di leale collaborazione tra livelli di governo, di responsabilità, al rispetto verso l'altro; i comunicati e i messaggi del Presidente del Consiglio dei Ministri assumono contenuti multiformi: anticipazioni (che talvolta hanno avuto il paradossale effetto di ridurre l'effetto regolatorio della *hard law*), chiarimenti sulle misure adottate, rassicurazioni, esortazioni e veri e propri avvertimenti o *warning*. Interessante è anche l'utilizzo, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute, del Commissario (e altre strutture della complessa *governance* dell'emergenza) di bollettini quotidiani (accompagnati da commenti, chiarimenti e raccomandazioni), nonché campagne informative attraverso i principali canali di comunicazione, aventi ad oggetto esortazioni ("*state a casa*"), indicazioni operative ("*lavarsi spesso le mani*", "*rispettate la distanza di sicurezza*", "*indossate la mascherina*"...), testimonianze di buone pratiche (anche sfruttando il potere comunicativo dei personaggi dello spettacolo o dello sport), vere messe in guardia sulla pericolosità del virus. La *soft regulation* comunicativa è stata molto utilizzata anche a livello regionale e locale: da un lato, le dichiarazioni, gli appelli, i messaggi alla cittadinanza di Sindaci e Presidenti di Regione; dall'altro, il ricorso a campagne di sensibilizzazione e informazione capaci di massimizzare l'effettività delle misure di contrasto al virus che rispondo per lo più alle tecniche di *nudging* (*ex multis*, d.P.C.M. 1.03.2020, art. 3, c. 1, lett.d); d.P.C.M. 8.03.2020, art. 3, c. 1, lett. f). Per quanto riguarda le autorità di vigilanza, si conferma l'utilizzo di un ampio spettro di tipi di *soft regulation* e lo sforzo di metterli a sistema attraverso la creazione di pagine web dedicate all'emergenza Covid. L'utilizzo di strumenti diversi ha consentito di estendere gli effetti del proprio intervento oltre il pubblico dei soggetti regolati e/o vigilati, raggiungendo il più vasto pubblico dei soggetti beneficiari (si pensi, nel caso dei settori bancario e finanziario, ai risparmiatori e investitori; ovvero, per l'Arera, agli utenti). Dall'importanza data ai comunicati, alle dichiarazioni pubbliche e agli interventi a seminari e dibattiti pubblici (tutti resi disponibili on-line), ovvero alla messa a disposizione di FAQ aggiornate (in risposta a quesiti raccolti attraverso sportelli aperti per il tempo dell'emergenza), alla messa a disposizione di dati, statistiche e studi (sull'emergenza e sulla ripresa), si può cogliere il tentativo delle autorità di vigilanza di rimodulare il proprio ruolo in chiave pro-at-

tiva, fornendo servizi di supporto e/o agendo da facilitatori nei settori/mercati di riferimento.

Si prederanno ora in considerazione i diversi **ruoli/funzioni (c)**, assicurate dalla *soft regulation* nell'ambito della complessiva gestione dell'emergenza pandemica. Una prima funzione è quella di **coordinamento** tra i diversi attori pubblici e privati coinvolti, con ruoli e funzioni diverse, nello sforzo di contrasto alla pandemia. Per ruolo di coordinamento s'intende la capacità di promuovere la convergenza di obiettivi e/o, ove necessario, l'uniformità di comportamento a prescindere dalla natura pubblica/privata dei soggetti destinatari, di ridurre la conflittualità, di superare le rigidità derivanti dal riparto di competenze per materie (legittimando, nel caso di specie, l'intervento in sussidiarietà dello Stato al di fuori delle materie di competenza), dunque, di aumentare l'elasticità del sistema. Una seconda funzione, strettamente connessa alla prima, è quella di **ricucitura** tra le diverse aree/settori d'azione politico-istituzionale. Per ruolo di ricucitura s'intende la capacità di favorire una strategia di risposta alla crisi pandemica complessiva, non *per politiche pubbliche e/o poteri*, ma trasversali e/o per macro-obiettivi/ecosistemi. Non si tratta, a ben vedere, solo di mettere a sistema competenze e politiche diverse, ma anche di colmare gli spazi vuoti che inevitabilmente vengono alla luce in ragione della complessità dello scenario pandemico e, più in generale, ogniqualvolta vi si presentano minacce o problemi difficilmente rispondenti alle tradizionali aree/settori di azione e competenza delle diverse amministrazioni e livelli di governo. Una terza funzione assicurata dalla *soft regulation* è quella di **potenziamento**, a diritto invariato, dello spazio di manovra delle diverse autorità pubbliche (*augmented governance*). Per ruolo di potenziamento s'intende la capacità della *soft regulation* di consentire nuove e più agili modalità di intervento per il raggiungimento dei fini istituzionali, di conferire maggiore elasticità ai processi decisionali (specie se implicanti l'uso di poteri pubblicistici di controllo e/o sanzionatori), di raggiungere una più ampia platea di destinatari/beneficiari (si pensi alle circolari del Ministero dell'Interno o alle FAQ di Banca d'Italia e Consob rivolte a risparmiatori/investitori), di dar vita a strutture di tipo informale (quali *task force*, tavoli di coordinamento e comitati di esperti), contribuendo così alla resilienza complessiva del sistema. Una quarta funzione è quella di **supporto/accompagnamento al processo normativo**, di creazione, attuazione ed *enforcement* del diritto (*hard law*). Per ruolo di supporto s'intende la capacità della *soft regulation* di intervenire nel ciclo complessivo del *regulatory process*, in tutte le fasi, migliorandone le funzionalità e l'ef-

fettività. Come dimostra la *soft regulation* pandemica, a questo fine vengono impiegati un largo spettro di tipi: non solo linee guida e *vademecum*, ma comunicati e messaggi, chiarimenti (anche nella forma di FAQ), raccomandazioni e avvertimenti. Attraverso questa varietà di strumenti è possibile evitare/ritardare l'adozione di misure più restrittive che richiedono una base in fonti del diritto (in questo senso, operano anche le raccomandazioni contenute nei d.P.C.M di ottobre e novembre), integrare in modo agile il diritto dell'emergenza e/o fonti esistenti (si pensi alle circolari del Ministero della Salute contenenti linee guida e indicazioni operative), chiarire e mettere a sistema il frammentario e disarticolato diritto dell'emergenza, semplificandone l'attuazione (questo il ruolo principale delle circolari del Ministero dell'Interno, dei comunicati del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché di molti interventi delle singole Autorità di vigilanza), ottimizzare le funzionalità dello strumentario giuridico esistente in funzione della risposta pandemica (si pensi al *Vademecum* di A.N.AC. sulla gestione degli appalti in emergenza), potenziare il grado di osservanza e l'effettività delle misure di contrasto (a ciò si rivolgono le raccomandazioni, le campagne di sensibilizzazione e informative, i messaggi delle cariche istituzionali e di governo). Questo ruolo di supporto è invero giocato anche dal diritto dell'emergenza verso la *soft regulation* dell'emergenza: si pensi al riconoscimento del carattere vincolante delle linee guida (d.l. 8.03.2020, n. 11, art. 2, c. 2, lett. d), art. 3, c. 2, lett. d), art. 4, co. 3, lett. d), alla previsione di obblighi di rispetto di misure di sicurezza contenute in linee guida e protocolli applicabili alle attività private (d.l. 16.05.2020, n. 33, art. 1, c. 14), di incentivi alla diffusione e conoscenza di raccomandazioni contenute in atti di *soft regulation* (*ex multis*, d.P.C.M. 1.03.2020, art. 3, c. 1, lett.d) ovvero, al rinvio (esterno/interno) a linee guida e protocolli, anche di organizzazioni internazionali (rispettivamente, tra i molti, d.P.C.M., 15.05.2020, art. 2, c. 1 e art. 3, c. 1, lett.a)). Questo vero e proprio scambio di “favori” ha molteplici risvolti sul piano giuridico, specie sul piano delle fonti del diritto. Del tutto recessivo, se non assente, l'uso della *soft regulation* in chiave di strumento di sperimentazione normativa (funzione assicurata prevalentemente attraverso la rapida evoluzione – talvolta schizofrenica – del diritto dell'emergenza).

#### 4. Conclusione

La *soft regulation* può essere considerata una delle componenti chiave della complessiva strategia di *governance* della crisi pandemica e del

cd. diritto dell'emergenza, a tutti i livelli. Per i suoi caratteri (tra cui: atipicità, versatilità, flessibilità, tendenziale informalità e non prescrittività, multi-direzionalità), essa aumenta la resilienza dei sistemi di *governance* (*Augmented Governance*) in contesti caratterizzati da incertezza, in rapida evoluzione, con impatti di carattere sistemico. Sono almeno quattro le funzioni assicurate: una funzione di coordinamento multi-scalare e transettoriale essenziale a ridurre la conflittualità del sistema e favorire la convergenza di obiettivi e azioni; una funzione di ricucitura tra aree/settori d'intervento, essenziale alla costruzione di una strategia complessiva di risposta non per politiche, ma per meta-obiettivi ed eco-sistemi; una funzione di potenziamento, a diritto invariato, dello spazio di manovra delle autorità pubbliche coinvolte nel complicato sistema di *governance* dell'emergenza; infine, una importante funzione di supporto al ciclo normativo-regolatorio del diritto dell'emergenza, sia nella direzione della adeguatezza della risposta regolatoria sia della effettività.

Dall'analisi emergono, tuttavia, alcuni limiti.

Il primo deriva dalla struttura eccessivamente composita, a tratti disarticolata, del modello di *governance* dell'emergenza, operante in parziale sovrapposizione ad un già composito sistema politico-istituzionale. Ebbene, in questo contesto decisionale pluricentrico, la *soft regulation* produce una sorta di effetto amplificatore della complessità: non solo perché ogni centro decisionale di questa struttura è, almeno in potenza, centro di creazione/filtro/smistamento/coordinamento di strumenti di *soft regulation*; ma soprattutto perché, proprio attraverso forme di *soft regulation*, (quali messaggi, comunicati, raccomandazioni e avvertimenti) hanno trovato voce e ruolo una vasta platea di attori istituzionali/non istituzionali, creando, appunto, un effetto moltiplicatore (a livello di percezione).

Il secondo limite deriva dal rapporto tra *hard law* e *soft regulation*. Si può parlare di una vera e propria interazione (*interplay*) tra *soft law* e *hard law*, che porta, a seconda dei casi e delle specifiche contingenze e/o realtà, a meccanismi di anticipazione, sostituzione, integrazione, supplenza, lungo tutto il percorso di creazione, attuazione ed *enforcement* del diritto dell'emergenza. Il risultato è un vero e proprio *continuum* regolatorio dai confini incerti. Questa interazione è talvolta governata dal legislatore, attraverso meccanismi di rinvio fuori o di incorporazione, di riconoscimento, meccanismi sanzionatori e/o di stimolo, promozionali. Non va però dimenticato che è lo stesso diritto *hard* dell'emergenza, a vestire, talvolta, i panni della *soft law*, attraverso il ricorso a formule non prescrittive (fonte di incertezze e dubbi ap-

plicativi). Si assiste così ad un graduale accorciamento delle distanze, che dimostra come la tradizionale concettualizzazione dei due fenomeni non sia più adeguata.

## Bibliografia essenziale

- Baratta, R., *EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking at the “Guidance” on Public Procurement Through the Prism of Solidarity*, in «European Papers», V, 1 (2020), pp. 365 ss.
- Bogdandy v., A., Villareal, P.A., *Critical Features of International Authority in Pandemic Response*, in «MPIL Research Paper Series», 18 (2020).
- Boschetti, B., *Soft Law e normatività: un’analisi comparata*, in «RRM», 2 (2016).
- Corte costituzionale, *Relazione annuale sull’attività del 2019*, 28.04.2020, disponibile all’indirizzo [https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/relazione\\_annuale.do](https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/composizione/relazione_annuale.do).
- Della Giustina, C., *Le raccomandazioni della SIAARTI durante l’emergenza sanitaria covid-19*, in «Ambiente e diritto», 4 (2020), pp. 1-ss.
- Desantis, V., *Covid-19: il dialogo di hard e soft law e le trasformazioni della normazione*, in «Istituzioni del federalismo», Numero speciale 2020, pp. 109 ss., [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_S\\_2020/Desantis.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_S_2020/Desantis.pdf).
- Ferrari, G.F., *L’OMS e la pandemia: incertezze e contraddizioni*, in «DPCE online», 2 (2020), pp. XXIX ss.
- Izzo, S., *Brevi considerazioni sul ruolo dell’OMS nel contrasto alla Pandemia di Covid-19*, in «DPCE online», 2 (2020), pp. 2247 ss.
- Oana, S., *Covid-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in «European Papers», 3 giugno 2020, pp. 1 ss.

## Sitografia

- [https://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2020/11/LE-RACCOMANDEAZIONI-DELLA-SIAARTI-DURANTE-LEMERGENZA-SANITARIA-COVID-19.\\_Della\\_Giustina.pdf](https://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2020/11/LE-RACCOMANDEAZIONI-DELLA-SIAARTI-DURANTE-LEMERGENZA-SANITARIA-COVID-19._Della_Giustina.pdf)
- <https://www.un.org/en/coronavirus/un-response>.
- <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.
- <https://www.oecd.org/coronavirus/en/>.
- [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_en).
- <https://www.openpolis.it/coronavirus-lelenco-completo-degli-atti/>.



## CAPITOLO VII

# I problemi della app Immuni e le indicazioni delle scienze comportamentali

di Maria Bianca Armiento\*

## I problemi della app Immuni

Perché non scarichiamo la app Immuni? La app scelta dal Governo italiano per far fronte alla pandemia di SARS-COV-2 è stata utilizzata solo da una media del 19% della popolazione, per i motivi più diversi, che vanno da problemi connessi al suo funzionamento a paure più o meno irrazionali (bias). Possono alcune indicazioni della behavioural law and economics supportare e incentivare l'utilizzo della app? Il contributo mira ad analizzare alcune soluzioni ispirate alle scienze comportamentali che potrebbero incrementare l'uso di Immuni.

Parole chiave: Contact tracing app, Immuni, problemi, problems, behavioural law and economics, nudge, empowerment cognitivo, cognitive empowerment.

*Sommario:* 1. Immuni: come funziona la app di contact tracing italiana?. – 2. Perché non scarichiamo “Immuni”?. – 3. Per un approccio “behavioural” alle app di contact tracing. – 4. Conclusioni.

## 1. Immuni: come funziona la app di contact tracing italiana?

L'importanza delle app di *contact tracing* ai fini del contenimento della pandemia di Covid-19 è oggi generalmente riconosciuta (OECD, 2020), anche a seguito dell'esperienza pilota di alcuni Paesi asiatici (Shaw, Kim e Hua, 2020). In questa direzione si è mossa anche l'Unione Europea che, con la *Joint Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures* (aprile 2020), ha incoraggiato i Paesi UE ad adottare app di tracciamento che siano volontarie e rispettose della normativa della privacy, nonché ideate e gestite dai pubblici poteri.

\* Maria Bianca Armiento è Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università Lumsa.

Numerosi Paesi europei hanno pertanto sperimentato e introdotto una propria app (Dumbrava, 2020).

Per quanto riguarda l'Italia, a seguito di *fast call* del 23 marzo 2020 da parte dei Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, con il supporto del Ministero della Salute, è stata selezionata l'app Immuni, creata dalla società Bending Spoons s.p.a., in collaborazione con il Centro Medico Santagostino (ordinanza del commissario Domenico Arcuri del 16 aprile 2020 n. 10; art. 6, d.l. 30 aprile 2020 n. 28). I dati raccolti dalla app vengono conservati fino al 31 dicembre 2021. Il funzionamento della app è spiegato, tramite una serie di FAQs, su un apposito sito dedicato ([www.immuni.italia.it](http://www.immuni.italia.it)).

La app può essere scaricata se si hanno almeno 14 anni. Una volta installata gratuitamente sullo smartphone, si serve della tecnologia Bluetooth Low Energy e non della geolocalizzazione: non raccoglie o analizza dunque dati che possano permettere l'identificazione dell'utente, ma permette solo di verificare se è avvenuto un contatto tra due possibili utenti. Pertanto, se i due utenti installano sul proprio telefono l'app, questa emette un segnale "bluetooth" con un codice crittografato del tutto casuale (nello specifico, una chiave temporanea chiamata *Temporary Exposure Key – TEK*). Quando i due utenti si avvicinano, gli smartphone registrano le TEK emesse, nonché la distanza e la durata del contatto occorsi. I codici non permettono l'identificazione del proprietario dello smartphone e sono modificati diverse volte nell'arco di un'ora. L'utente che risulta positivo al virus potrà comunicare all'operatore sanitario della ASL competente un codice monouso (ossia, una "One Time Password" – OTP) generato dalla app e autorizzerà l'operatore a caricare le proprie TEK (c.d. "sblocco" di Immuni). Il DPCM 18 ottobre 2020 ha peraltro imposto all'operatore l'obbligo, in presenza di un caso di positività, di caricare i codici. Una volta effettuato il caricamento sul server del Ministero, la app verificherà la corrispondenza tra le TEK caricate e quelle registrate sugli altri smartphone. In tal caso, un algoritmo valuterà il livello di rischio contagio, tenendo conto della durata dell'incontro e della distanza. In questo modo, gli utenti eventualmente venuti in contatto con l'utente positivo riceveranno delle notifiche di esposizione da parte della app, potendo attivare il tradizionale protocollo sanitario (Bonomi, 2020; Della Morte, 2020). Da ultimo, a partire da ottobre 2020, inoltre, la app è divenuta interoperabile con le app di altri Paesi d'Europa, mentre da dicembre 2020 è possibile, in

alcune regioni italiane, rivolgersi al call center dedicato (già istituito con il d.l. n. 137/2020, c.d. “Decreto Ristori”) per far caricare i propri codici al fine di inviare le notifiche (Berti, Longo, Zanetti 2020).

Immuni non sembra avere criticità in termini di tutela della privacy e di conformità al GDPR (su queste criticità v. Pizzetti, 2020; Carloni, 2020; Colapietro e Iannuzzi, 2020), riscontrate invece per altre app di contact tracing, tanto che anche il Garante della Privacy italiano ne ha autorizzato l'utilizzo (provvedimento del 1° giugno 2020 n. 95).

Alla luce di questa ricostruzione, sono quattro i prerequisiti sottesi al funzionamento ottimale di Immuni: 1) avere uno smartphone; 2) che la app venga scaricata e attivata da una percentuale significativa di utenti; 3) che i soggetti positivi oppure “esposti” a notifica si sottopongano ai controlli sanitari e ne comunichino l'esito alla app; 4) che le TEK vengano caricate al fine di inviare le notifiche.

L'utilizzo di Immuni è partito in via sperimentale il 3 giugno 2020 in quattro regioni (Puglia, Abruzzo, Marche e Liguria) e dal 15 giugno 2020 è disponibile su tutto il territorio nazionale. Secondo fonti quasi esclusivamente giornalistiche (Sole 24 ore, La Repubblica, Il Corriere della Sera), che fanno riferimento a loro volta a dichiarazioni del Ministero per l'Innovazione, la app è stata scaricata da 500.000 persone nelle prime 24 ore (Berti, Longo, Zanetti 2020). In data 9 settembre 2020 è stata divulgata una prima infografica (aggiornata al 31 agosto) in cui emergeva che una media del 9,9 % della popolazione aveva scaricato fino a quel momento Immuni (pari al 14 % degli smartphones presenti in Italia). Alla app sono inoltre stati dedicati diversi profili social ufficiali (Facebook, Instagram e Twitter) per aumentarne la visibilità. Peraltro, da ottobre 2020 è comparsa sul sito ufficiale dedicato a Immuni una *dashboard* (al momento in cui si scrive, aggiornata al 15 gennaio 2021: <https://www.immuni.italia.it/dashboard.html>) che contiene una serie di informazioni, tra cui il numero in tempo reale di downloads (10.139.326), il numero di utenti positivi che hanno caricato le proprie TEK (8815) e quello delle notifiche inviate (84662). La pagina contiene inoltre una serie di grafici che mostrano l'andamento dei download, il numero di dispositivi utilizzati (iOS o Android), le notifiche e il numero di utenti positivi per regione su base settimanale, un grafico “complessivo” che indica l'andamento delle notifiche e il numero di utenti positivi, nonché la percentuale di downloads sul numero di abitanti (che attualmente si attesta su una media del 19,1 %).

Se si considerano questi dati, emerge come Immuni abbia comunque avuto un successo molto limitato: i numeri dei downloads risultano ancora troppo bassi, prendendo in considerazione la popolazione dell'Italia (circa 60 milioni di abitanti) e dei soggetti che potrebbero utilizzarla. Peraltro, non sembra esserci concordanza su quale sia la percentuale di downloads necessari affinché la app sia considerata efficace (si pensi allo studio sulla app inglese dell'NHS che avrebbe dovuto essere scaricata dall'80% della popolazione che possiede uno smartphone oppure dal 56 % della popolazione totale: Hinch, Probert, Nurtay et al., 2020), seppure è stato suggerito di recente che la percentuale "sufficiente" possa attestarsi anche attorno al 15 % (Abueg, Hinch, Hu et al., 2020). Peraltro, il commissario Domenico Arcuri ha riconosciuto pubblicamente come la app non abbia avuto il successo sperato, soprattutto con riferimento alla sua capacità di individuare eventuali soggetti positivi e di facilitare il tracciamento (La Repubblica, 26 novembre 2020).

Pertanto, alla luce di questi dati ci si deve domandare perché la app, che potrebbe essere astrattamente un utile strumento di contenimento della pandemia, non venga scaricata e in che modo si possano incentivare le persone a farlo.

## 2. Perché non scarichiamo "Immuni"?

Cosa ha ostacolato e continua ad ostacolare l'uso di Immuni come strumento di contenimento della pandemia? Alla base di questo "insuccesso" vi sarebbero diversi motivi.

**Alcuni problemi di Immuni** – La app, per poter contribuire a contenere la propagazione del coronavirus, dovrebbe essere scaricata sugli smartphones da un numero significativo di persone. Questo, tuttavia, non è sempre stato possibile per diversi motivi. Innanzitutto, alcuni individui come gli anziani potrebbero non disporre di uno smartphone, che è uno strumento indispensabile per utilizzare Immuni. In secondo luogo, si è riscontrata una certa difficoltà iniziale nello scaricare la app su alcuni sistemi come, ad esempio, Huawei (Il Sole 24 ore, 1 giugno 2020). Problematiche di questo tipo permangono ancora oggi, poiché non è possibile scaricare la app su alcuni modelli (ad esempio, gli iPhone precedenti al "6s") (SkyTg24, 8 giugno 2020). In terzo luogo, la presenza di diverse app territoriali (che in alcuni casi svolgono una funzione di tracciamento dei contagi), nonché la possibilità di attivare un sistema di notifiche di esposizione al Covid-19 sui sistemi iOS e Android (Il Sole 24 ore, 3

settembre 2020), potrebbe scoraggiare l'utilizzo della “app di Stato”. A livello regionale, infatti, sono apparse alcune app, principalmente con funzione di teleassistenza medica, che permettono agli utenti risultati positivi al virus, oppure a soggetti con particolari sintomi, di essere assistiti durante la degenza, come ad esempio nel Lazio (LazioDrCovid), in Basilicata (SOS Covid-19) oppure in Sicilia (SiciliaSicura). Tuttavia, in alcuni casi la app svolge analisi statistiche ed epidemiologiche, come avviene in Lombardia (AllertaLOM: su cui si veda Carullo, 2020), oppure un'attività molto simile al tracciamento come in Veneto (Zero Covid Veneto) o in Sardegna (SardegnaSicura) (Il Sole 24 Ore, 12 maggio 2020, 27 giugno 2020). Infine, si pensi alla possibilità di falsi positivi e negativi connessa all'utilizzo da parte della app del sistema Bluetooth low energy, che spesso è “influenzato” da ostacoli vari: ad esempio, si potrebbe verificare un falso negativo quando le persone sono a una distanza inferiore a quella consentita, ma i terminali percepiscono come ostacolo/barriera il corpo dello stesso individuo o la borsa in cui quest'ultimo conserva lo smartphone (Sassano A., Persia S., Frullone M. et al., 2020), oppure potrebbe riscontrarsi un falso positivo se due persone che hanno attivato la app si trovano a meno di un metro, ma sono fisicamente divise da una parete porosa (Saetta, 2020).

**Motivazioni psicologiche** – Alla base della “resistenza” nei confronti della app, potrebbero esservi delle motivazioni di carattere emotivo: nonostante Immuni possa essere percepita come app “oggettivamente utile”, i cittadini potrebbero non scaricarla per il timore di una “sorveglianza governativa”, a causa di dubbi sulla sicurezza della app (si pensi, ad esempio, anche al *data breach* avvenuto ad aprile 2020 ai danni dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) o dello stato di ansia all'idea di poter essere contagiati e del possibile conseguente stigma sociale associato alla positività (Altmann, Milsom, Zillessen et al., 2020). Le motivazioni che impediscono di scaricare la app potrebbero anche essere riconducibili a veri e propri bias (Jolls, Sunstein e Thaler, 1998). Ad esempio, a causa di un bias molto diffuso, quello dell'inerzia o comunque della procrastinazione, gli esseri umani tendono a rinviare il download della app nel tempo: pertanto, i cittadini non si attiverebbero per scaricare Immuni (Samuelson e Zechauser, 1988; Madrian e Shea, 2001; Camerer, Issacharoff, Loewenstein et al., 2003). Ancora, potrebbe essere coinvolto anche il *bias* dell'ottimismo, per cui gli esseri umani sono portati a pensare che eventuali effetti negativi non si verificherebbero per loro, ma solo per gli altri (Sunstein, 2001): un soggetto potrebbe

non scaricare l'app, sottovalutando la possibilità di poter contrarre la malattia e contagiare gli altri. Un'ulteriore criticità è inoltre rappresentata dal mancato tentativo, soprattutto da parte della politica, di introdurre la norma sociale del “download di Immuni”, come è invece avvenuto con altre regole quali il distanziamento sociale, il lavaggio delle mani e l'uso della mascherina, per cui il ruolo dei politici e della comunicazione pubblica può essere molto significativo (Sunstein, 2020a).

**La trasparenza di Immuni (presa sul serio)** – Generalmente, le tecnologie impiegate dai pubblici poteri si caratterizzano per la scarsa trasparenza e intelligibilità del codice sorgente o della logica ad esso sotteso, come l'algoritmo usato dal Ministero dell'Istruzione per la mobilità dei docenti (Consiglio di Stato n. 2270/2019; Avanzini, 2019), la piattaforma *Parcoursup* che determinava l'assegnazione all'università degli studenti francesi (Conseil d'Etat n. 427916/2019) e l'algoritmo statunitense per “valutare” il rendimento degli insegnanti (Brauneis e Goodman, 2018). Non è un caso, dunque, che proprio a causa della natura di *black box* degli algoritmi (Pasquale, 2015) il Garante della Privacy abbia richiesto, al fine di autorizzare il rilascio di Immuni, una più puntuale descrizione dell'algoritmo, dei suoi parametri di configurazione e delle assunzioni effettuate; inoltre, ha chiesto di renderlo disponibile per la comunità scientifica e di informare correttamente gli utenti sulla possibilità che la app generi notifiche di esposizione che non riflettono l'effettiva condizione di rischio (provvedimento n. 95/2020). Il codice sorgente di Immuni è oggi pubblico e disponibile online (<https://github.com/immuni-app>). Tuttavia, non sembra essere accessibile, nella misura in cui, ad esempio, fa riferimento a linguaggi di programmazione di cui il cittadino medio potrebbe non essere a conoscenza. Inoltre, se si pensa alla trasparenza di Immuni “in senso lato”, si può osservare come molte delle informazioni “ufficiali” relative al funzionamento della app (numero di focolai sventati, numero di notifiche inviate ecc.) siano accessibili solo da ottobre 2020 con la pubblicazione della *dashboard* sul sito di Immuni (prima di allora riportate da fonti prevalentemente giornalistiche), ma veicolate in modo piuttosto “asettico”.

### 3. Per un approccio “behavioural” alle app di contact tracing

In che modo è dunque possibile far fronte ad alcune criticità di Immuni e renderlo uno strumento di lotta alla pandemia? Alcune indicazioni

ni potrebbero derivare dalla *behavioural law and economics*. Strumenti come il *nudge* (che “sfrutta” l’esistenza dei bias) e l’*empowerment* cognitivo (che, invece, mira al “superamento” del bias) potrebbero guidare l’operato dei pubblici poteri nel rendere più efficaci leggi, politiche pubbliche e prescrizioni dell’autorità (Alemanno e Spina, 2014; Di Porto e Rangone, 2015; Rangone, 2018). Le scienze cognitive sono infatti considerate molto importanti per incentivare gli individui al rispetto delle altre regole di contenimento della pandemia (Sunstein, 2020b). Quali forme di *nudge* e di *empowerment* cognitivo possono contribuire a un maggiore utilizzo di Immuni?

In primo luogo, potrebbe non essere condivisibile la soluzione, inizialmente proposta, di subordinare la mobilità dei cittadini durante le fasi 2 e 3 all’utilizzo di Immuni (Il Corriere della Sera, 26 aprile 2020). Il cittadino si sentirebbe infatti “costretto” a scaricare la app, spinto dal timore delle possibili conseguenze (May 2004; Scholz e Pinney 1995), ma potrebbe essere portato a nutrire sfiducia e risentimento nei confronti dei pubblici poteri (Tyler, 1997), se non comprende realmente l’importanza del download della app (salvare la propria vita, quella dei propri cari e dei consociati; prevenire una recrudescenza della pandemia). In un esperimento, è emerso come gli incentivi “influenzavano” i partecipanti a scaricare la app in misura maggiore rispetto alle rassicurazioni sull’affidabilità delle misure di privacy (Frimpong e Helleringer, 2020). Tuttavia, un sistema basato unicamente su incentivi e disincentivi economici (lotterie, premi/ricompense a chi scarichi e utilizzi la app), suggerito da alcuni per le app di *contact tracing* in generale (Tamma 2020), potrebbe rivelarsi non del tutto soddisfacente. Sebbene gli incentivi economici siano spesso determinanti nel modificare comportamenti relativi alla salute (Vlaev, King, Darzi et al., 2019), potrebbero comunque non avere sempre efficacia: si pensi agli esperimenti cognitivi sulle donazioni di sangue, che hanno dimostrato gli effetti negativi correlati al ridurre a merce di scambio un comportamento virtuoso (Titmuss, 1971; Feldman e Lobel, 2010). Allo stesso modo, potrebbe rivelarsi poco utile anche il *nudge* del c.d. *comparative feedback* (ossia l’informazione comparativa sul numero di persone che hanno già scaricato la app), che ha invece contribuito in altre occasioni a ridurre i consumi energetici (Siero, Bakker, Dekker et al., 1996), dal momento che i downloads della app sono molto pochi.

Per converso, alcune forme di *empowerment* cognitivo potrebbero rivelarsi più incisive. Significativi in questo senso potrebbero risultare le foto e i video pubblicati dal Ministero della Salute su come lavare le

mani (“Per prevenire l’infezione bastano 60 secondi”) e la campagna di sensibilizzazione all’uso delle mascherine da parte della Regione Lazio (attraverso un video registrato dai protagonisti di una nota serie per adolescenti che ne raccomandano l’utilizzo per poter continuare ad uscire e a incontrare gli amici), sebbene nessuno di questi due casi menzionati sia espressamente informato ad esperimenti di tipo behavioural svolti “ad hoc”.

Sarebbero poi utili forme di *empowerment* cognitivo, volte ad “aiutare” il superamento di bias come quelli dell’inerzia e procrastinazione: si pensi alla pubblicazione di tutorial (foto e video) sull’utilizzo di Immuni, con una grafica chiara e accattivante, secondo l’approccio ‘*making things easy*’ (Behavioural Team, 2014). Ancora, sarebbero necessarie campagne pubblicitarie, basate sul c.d. *framing effect*, per cui gli individui tendono a comportarsi a seconda di come le informazioni vengono loro presentate (Tversky e Kahneman, 1981). Queste non dovrebbero basarsi su messaggi “statici” come quelli già utilizzati (“Immuni non sa dove sei” oppure “Immuni è gratis e lo sarà per sempre”) o sulla mera indicazione di dati numerici (come oggi avviene sul sito ufficiale), ma dovrebbero valorizzare piuttosto gli effetti positivi che la app ha già avuto (“Immuni ha già salvato n. ... persone”) oppure il grado di rischio che una determinata attività potrebbe avere, richiedendo pertanto un ruolo più “attivo” ai cittadini. Ad esempio, è stato osservato, in un esperimento di tipo behavioural sulle app di contact tracing, come alcune informazioni provenienti dalla stessa app sul grado di rischio più o meno elevato che gli utenti stavano correndo potessero influenzare i comportamenti di questi ultimi (portandoli, a seconda dei casi, a evitare assembramenti e luoghi affollati, a indossare la mascherina o a non frequentare persone fragili: Ayres, Romano e Sotis, 2020).

Da ultimo, le norme sociali e l’imitazione possono rivelarsi assai importanti per la *compliance* (Sunstein, 1996; Cialdini, 1984). Andrebbe dunque valorizzato (ma sembra invece ancora non sfruttato adeguatamente) anche il ruolo dei personaggi pubblici nel “pubblicizzare” e incentivare l’utilizzo di Immuni.

#### 4. Conclusioni

Immuni può considerarsi uno strumento utile per il contenimento della pandemia? Finora, si è dimostrato uno strumento non del tutto soddisfacente, anche perché è stato scaricato/utilizzato da pochissime persone, per diversi motivi che sono stati analizzati in questo contribu-

to. Eppure, questa app meriterebbe di essere utilizzata di più. Sarebbe pertanto opportuno risolvere alcune problematiche tecniche relative a Immuni (e dunque ampliare il numero di modelli di smartphone che sono compatibili con la app), fornire informazioni più precise e puntare su una maggiore diffusione, grazie ad alcuni suggerimenti da parte delle scienze cognitive. Inoltre, è molto importante il ruolo della comunicazione pubblica per incentivarne l'utilizzo.

## Bibliografia essenziale

### Immuni

- Berti R., Longo A., Zanetti S., *Immuni, cos'è e come funziona l'app italiana coronavirus*, 2020, [www.agendadigitale.it](http://www.agendadigitale.it) [ultimo aggiornamento: 23 dicembre 2020].
- Bonomi M.S., *L'app Immuni: tra tutela della salute e protezione dei dati personali*, in «Federalismi.it», 2020 pp. 1-7 [versione cartacea].
- Cherchi A., *Tracciamento dei contagi, così le app regionali spiazzano «Immuni»*, in «Il Sole 24 Ore», 12 maggio 2020.
- Coronavirus, il commissario Arcuri: “L'App Immuni non ha sortito i risultati attesi”*, in «La Repubblica», 26 novembre 2020.
- Della Morte G., *Quanto Immuni? Luci, ombre e penombre dell'app selezionata dal Governo italiano*, in «Diritti umani e diritto internazionale», II, 14 (2020), pp. 303-335.
- Gagliardi A., *Coronavirus, non solo Immuni: che fine hanno fatto le app regionali, dal tracciamento all'assistenza*, in «Il Sole 24 Ore», 27 giugno 2020.
- L'App Immuni ora si può scaricare anche su smartphone Huawei*, in «SkyTg24», 8 giugno 2020.
- Longo A., *Immuni è efficace? Gli ultimi numeri, le luci e le ombre dell'app per il Covid-19*, in «Il Sole 24 ore», 9 settembre 2020.
- Pizzetti F., *Pandemia, Immuni e app di tracciamento tra GDPR ed evoluzione del ruolo dei Garanti*, in «Medialaws», (2020), pp. 11-33.
- Saetta B., *App di contact tracing: soluzione o problema?*, in «ValigiaBlu», 30 maggio 2020, <https://www.valigiablue.it/app-immuni-contact-tracing-soluzione-problema/>.
- Salvia L., *Coronavirus, l'App (quasi) obbligatoria e l'ipotesi braccialetto per gli anziani*, in «Corriere della Sera», 20 aprile 2020.
- Sassano A., Persia S., Frullone M. et al., *Bluetooth Low Energy per Applicazioni Contact Tracing: potenzialità e sfide*, in «Fubinar della Fondazione Ugo Bordoni», 16 luglio 2020, <http://www.fub.it/>

*index.php/it/News/Eventi/Bluetooth-low-energy-per-applicazioni-contact-tracing-potenzialita-e-sfide.*

*www.immuni.italia.it.*

*github.com/immuni-app.*

*twitter.com/immuni\_app.*

## App di contact tracing, nuove tecnologie, coronavirus

Abueg, Hinch, Hu et al., *Modeling the combined effect of digital exposure notification and non-pharmaceutical interventions of the COVID-19 epidemic in Washington state*, in «medRxiv», 2 settembre 2020.

Altmann S., Milsom L., Zillessen H. et al., *Acceptability of app-based contact tracing for COVID-19: Cross-country survey evidence (manuscript draft)*, consultabile al link: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3590505](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3590505).

Avanzini G., *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

Brauneis R., Goodman E.P., *Algorithmic transparency for the smart city*, in «The Yale Journal of Law & Technology», 20 (2018), pp. 103-176.

Carloni E., «*Fisime per la privacy?*» Protezione dei dati personali e interesse pubblico nella pandemia', *ridiam.it*, 2020.

Carullo G., *Digitalizzazione dei controlli ai tempi del coronavirus*, in «CERIDAP», 1 (2020), pp. 7-15.

Colapietro C., Iannuzzi A., *App di contact tracing e trattamento dei dati con algoritmi: la falsa alternativa fra tutela del diritto alla salute e protezione dei dati personali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2 (2020), pp. 772-803.

Dumbrava C., *Lifting coronavirus restrictions. The role of therapeutics, testing, and contact-tracing apps*, in «European Parliament Research Service», (2020), pp. 1-32.

Hinch R., Probert W., Nurtay A. et al., *Effective Configurations of a Digital Contact Tracing App: A report to NHSX*, consultabile al link: [https://github.com/BDI-pathogens/covid-19\\_instant\\_tracing](https://github.com/BDI-pathogens/covid-19_instant_tracing).

OECD, *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery*, 29 aprile 2020.

Shaw R., Kim Y., e Yua J., *Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from COVID-19 in East Asia*, in «Progress in Disaster Science», 6 (2020), pp. 1-11.

Tre L., *Coronavirus: arriva il tracciamento su Android e iOS, ma non sostituisce Immuni*, in «Il Sole 24 Ore», 3 settembre 2020.

## Behavioural law and economics

- Alemanno A., Spina A., *Nudging legally: On the checks and balances of behavioral regulation*, in «International Journal of Constitutional Law», II, 12 (2014), pp. 429-456.
- Ayres I., Romano A., Sotis C., *How to Make COVID-19 Contact Tracing Apps Work: Insights From Behavioral Economics*, consultabile al link: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3689805](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3689805).
- Behavioural Insights Team, *EAST. Four simple ways to apply behavioural insights*, 2014, pp. 1-53.
- Behavioural law and economics*, Sunstein C.R. (a cura di), Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G. et al., *Regulation for conservatives: behavioural economics and the case for “asymmetric paternalism”*, in «University of Pennsylvania Law Review», 151 (2003), pp. 101-144.
- Cialdini R.B., *Influence. The Psychology of Persuasion*, New York, Quill William Morrow and Company, Inc., 1984.
- Di Porto F., Rangone N., *Behavioural Sciences in Practice: Lessons for EU Rulemakers*, in A. Alemanno, A.-L. Sibony (a cura di), *Nudge and the Law. A European perspective*, Oxford, Hart Publishing, 2015, pp. 29-51.
- Feldman Y., Lobel O., *The incentive of Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties and Protection for Reporting Illegality*, in «Texas Law Review», VI, 88 (2010), pp. 1151-1211.
- Jolls C., Sunstein C.R., Thaler R., *A Behavioral Approach to Law and Economics*, in «Stanford Law Review», 50 (1998), pp. 1471-1550.
- Madrian B.C., Shea D.F., *The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behaviour*, in «The Quarterly Journal of Economics», IV, 116 (2001), pp. 1141-1187.
- May P.J., *Compliance Motivations: Affirmative and Negative Bases*, in «Law & Society Review», I, 38 (2004), pp. 41-67.
- Pasquale F., *The black box society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Cambridge, Harvard University Press, 2015.
- Rangone N., *Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance*, in «European Journal of Risk Regulation», III, 9 (2018), pp. 483-501.
- Samuelson W, Zechauser R., *Status Quo Bias in Decision Making*, in «Journal of Risk and Uncertainty», 1 (1988), pp. 7-59.
- Scholz J.T. e Pinney N., *Duty, Fear, and Tax Compliance: The Heuristic Basis of Citizenship Behavior*, in «American Journal of Political Science», II, 39 (1995), pp. 490-512.

- Siero F.W., Bakker A.B., Dekker G.B. et al. *Changing organizational energy consumption behaviour through comparative feedback*, in «Journal of Environmental Psychology», III, 16 (1996), pp. 235-246.
- Sunstein C.R., *Social Norms and Social Roles*, in «Columbia Law Review», 96 (1996), pp. 903-968.
- Sunstein C.R. (2020a), *The meaning of masks*, in «Journal of Behavioral Economics for Policy», IV, 5-8, pp. 1-4.
- Sunstein C.R. (2020b), *Can behavioural science defeat Covid-19?*, Webinar dell' American Interdevelopment Bank, 6 maggio 2020, consultabile al link: <https://vimeo.com/416031973>.
- Tamma F., *Five ways behavioural insights can improve COVID tracking apps*, consultabile al link: [www.swissre.com](http://www.swissre.com).
- Titmuss R.M., *The gift relationship: From Human Blood to Social Polity*, New York, Pantheon Books 1971.
- Tversky A., Kahneman D., *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, in «Science», 211 (1981), pp. 453-458.
- Tyler T.R., *Public Mistrust of Law: a Political Perspective*, in «University of Cincinnati Law Review», 66 (1997), pp. 847-875.
- Vlaev I., King D., Darzi A et al., *Changing health behaviors using financial incentives: a review from behavioral economics*, in «BMC Public Health», 19 (2019).

## CAPITOLO VIII

# L'emergenza sanitaria come acceleratore dell'innovazione digitale nelle Amministrazioni locali: il caso del Comune di Milano

di Barbara Boschetti e Martina Condorelli\*

## Covid e innovazione resiliente. Il caso del Comune di Milano

L'analisi dimostra che l'investimento in innovazione aumenta la resilienza delle amministrazioni, anche dinanzi a choc sistemici quale quello generato dall'epidemia da Covid-19. Dimostra altresì che l'emergenza ha rappresentato un fattore di accelerazione digitale delle pubbliche amministrazioni locali, sia nella risposta alla pandemia, sia nella gestione delle politiche pubbliche nella fase di ripartenza. Infine, pone in evidenza la necessità di gestire l'innovazione digitale con un approccio olistico e di sistema (enterprise architecture).

Parole chiave: Digitalizzazione, Innovazione, Enti Locali, Covid-19.

*Sommario:* 1. Lo stato dell'innovazione digitale delle amministrazioni italiane. – 2. L'emergenza sanitaria come acceleratore dell'innovazione digitale: il caso del Comune di Milano. – 2.1. Le sfide dello *smart working* e la digitalizzazione delle attività di *back office*. – 2.2 L'erogazione dei servizi essenziali e ordinari alla cittadinanza ai tempi del Covid-19. – 2.3 Rispondere ai nuovi bisogni della cittadinanza: il sostegno ai cittadini e alle attività economiche in difficoltà. – 2.4. I feedback dei cittadini: la consultazione "Milano ti ascolta". – 3. Conclusioni.

## 1. Lo stato dell'innovazione digitale nelle amministrazioni italiane

Dal *rapporto ISTAT 2018* sull'innovazione digitale nelle amministrazioni locali italiane, pubblicato il 17 aprile scorso, emerge il quadro

\* Barbara Boschetti è Professore ordinario di diritto amministrativo, Facoltà di scienze politiche e sociali, UCSC e coordinatore del Tavolo Cattolico per la Pubblica amministrazione; Martina Condorelli è Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza, UCSC.

di una digitalizzazione ancora limitata, seppure *in progress*. L'innovazione tecnologica in Italia rimane soprattutto stimolata da obblighi legislativi e direttive del Governo centrale, oltre che dalla necessità di contenere i costi.

Benché ancora lento, il processo di digitalizzazione delle amministrazioni locali, soprattutto con riferimento ai servizi offerti ai cittadini, è senz'altro in corso. Rispetto ai dati raccolti nel 2015, nel 2018 passa da circa un terzo a metà la percentuale dei Comuni italiani in grado di offrire la possibilità di avviare e concludere *online* l'intero *iter* del servizio richiesto dal cittadino, mentre passa dal 58,3% al 68,3% la percentuale degli enti che offrono agli utenti la possibilità di caricare *online* la documentazione relativa ai servizi richiesti. L'offerta di servizi *online* è maggiormente sviluppata nei Comuni delle regioni del Nord (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna), che in percentuali più elevate rispetto alle altre (rispettivamente 70,8%, 62,9% e 62,4%) offrivano, già nel 2018, almeno un servizio integralmente *online*, e i servizi offerti integralmente *online* risultano principalmente rivolti alle imprese (gare, sportello unico per le attività produttive, sportello per l'edilizia).

La risposta dei cittadini all'innovazione digitale posta in essere dagli enti locali è stata ampiamente positiva: sia nei Comuni che nelle Regioni, dal 2015 al 2018 è stato registrato un netto aumento della percentuale di richieste pervenute *online* sul totale (59,2%) e delle pratiche evase interamente *online* sul totale (49,2%). L'aumento della richiesta dei servizi *online* è stato certamente coadiuvato dalla moltiplicazione delle piattaforme attraverso le quali le prestazioni sono erogate: nel 2018 il 64,6% delle Amministrazioni locali, in particolare le Regioni e i Comuni più grandi, offrivano servizi *online* fruibili anche attraverso dispositivi mobili come smartphone o tablet.

Il decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76), ha confermato il carattere prioritario dell'innovazione digitale delle pubbliche amministrazioni, dedicando il Titolo III (artt. 24 a 37) a una serie di “*Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale*”. Dal decreto emerge in particolare la volontà di ampliare e semplificare l'accesso dei cittadini ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso la semplificazione delle modalità di ottenimento dell'identità e del domicilio digitale. Inoltre, il decreto punta a promuovere l'utilizzo delle tecnologie digitali, la circolazione dei dati e lo sviluppo di sistemi e servizi che garantiscano l'interoperabilità. Un'importanza particolare viene attribuita anche alla diffusione e agevolazione del lavoro agile nelle pubbliche

amministrazioni (art. 31 e 32), anche sulla scorta dell'esperienza maturata durante l'emergenza sanitaria.

Le misure introdotte dal decreto semplificazioni, che è intervenuto sul Codice dell'Amministrazione digitale del 2005 (d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82), sono conformi ai macro obiettivi fissati dal piano triennale 2019-2021 per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione dell'*Agenzia per l'Italia digitale*: tra le priorità del piano troviamo, in particolare, la diffusione dell'offerta di servizi digitali da parte delle pubbliche amministrazioni (l'obiettivo è giungere a un modello di "*digital by default*", in cui la disponibilità del servizio *online* rappresenti la regola, e non l'eccezione), l'impiego di software e interfacce suscettibili di riuso, in modo da non disperdere gli investimenti realizzati in precedenti esperienze di digitalizzazione, e l'adozione generalizzata, in tutte le amministrazioni, di sistemi di identità digitale. Lo scopo è quello di incentivare il cittadino a preferire sempre i servizi *online*, più facili di accesso e maggiormente efficienti.

## 2. L'emergenza sanitaria come acceleratore dell'innovazione digitale: il caso del Comune di Milano

Dai dati emersi nel rapporto ISTAT 2018 sull'innovazione digitale nelle amministrazioni locali italiane, il Comune di Milano appare come uno dei più virtuosi in materia di innovazione digitale, collocandosi in terza posizione nella classifica delle città metropolitane per utilizzo delle ICT. Tale valutazione, compiuta sulla base di dodici indicatori rilevati nel 2018, tra i quali la formazione ICT dei dipendenti, il monitoraggio della soddisfazione degli utenti e il numero di servizi richiedibili integralmente *online*, è confermata dall'ottima performance realizzata dal Comune con riferimento all'offerta di servizi *online*, sia per livello di disponibilità, che per interventi di miglioramento posti in essere nel triennio 2016-2018.

Il processo di innovazione digitale, già ampiamente in corso nel Comune di Milano, ha ricevuto un'accelerazione importante in seguito all'insorgere dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Le sfide principali poste dall'emergenza sono state rappresentate dall'esigenza, in primo luogo, di rendere lo *smart working* la modalità tendenzialmente ordinaria di svolgimento del lavoro per i dipendenti del Comune: tale circostanza ha reso necessaria l'individuazione di nuove modalità di erogazione delle prestazioni lavorative e

di controllo della performance, attraverso l'elaborazione di soluzioni tecnologiche e la digitalizzazione dei processi di *back* e *front office*.

In secondo luogo, l'emergenza sanitaria ha imposto al Comune, da una parte, di adattare le modalità di erogazione dei servizi essenziali e ordinari offerti ai cittadini alle misure di contenimento del contagio e, dall'altra, di rispondere ai nuovi bisogni generati dall'emergenza sanitaria.

Infine, l'emergenza ha fatto sorgere la necessità di comunicare in modo efficiente con i cittadini, al fine di fornire loro informazioni utili e affidabili, in un contesto di grande incertezza e difficoltà psicologica ed economica. Tali sfide sono state efficacemente affrontate mediante il potenziamento di strumenti digitali in larga parte già esistenti o, più raramente, attraverso la creazione di nuovi strumenti.

### 2.1. Le sfide dello smart working e la digitalizzazione delle attività di back office

Al fine di adattare le modalità di erogazione dei servizi alle misure di contenimento dell'epidemia e di preservare la salute e la sicurezza dei propri dipendenti, il Comune ha sin dall'insorgere dell'emergenza adottato una politica di *smart working* diffuso.

La transizione allo *smart working* era stata anticipata da un importante investimento del Comune sulla cultura organizzativa e manageriale, sulla riorganizzazione dei processi e sulle necessarie infrastrutture tecnologiche, che risale a ben prima dell'insorgere dell'emergenza sanitaria. A partire dal 2016, infatti, il Comune di Milano ha intrapreso una sperimentazione dello *smart working*, nell'ambito di un progetto pilota svolto in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica. La sperimentazione è stata avviata mediante la previa individuazione delle Direzioni più pronte a sostenere l'innovazione, realizzata sulla base di alcune caratteristiche, quali la cultura manageriale, il tipo di lavoro svolto e la disponibilità delle infrastrutture tecnologiche necessarie. Una volta individuate le nove Direzioni pilota, è stato fondamentale l'investimento del Comune nella formazione della dirigenza alla gestione manageriale del lavoro agile, nonché la regolamentazione, attraverso l'uso di linee guida, della disciplina del lavoro agile.

L'insorgere dell'emergenza sanitaria ha forzato la transizione allo *smart working* anche nelle altre Direzioni del Comune, che però hanno potuto contare sugli investimenti già realizzati negli anni precedenti, sia in formazione, sia in tecnologie informatiche: fondamentale è stata, per esempio, l'implementazione della tecnologia di

virtualizzazione degli schermi Citrix, che consente l'accesso da remoto al computer dell'ufficio, e dunque a tutti i software, gestionali e database normalmente disponibili al dipendente. Diverse sono state le iniziative volte a coadiuvare lo *smart working* dei dipendenti, in particolare per quanto riguarda le attività di *back office*: ad esempio, la sistematica digitalizzazione della posta in arrivo e il potenziamento del software Auriga, usato per la protocollazione e la gestione della documentazione amministrativa o ancora per la digitalizzazione dei flussi documentali. Nelle singole direzioni incaricate di attività di *front office* (es. Direzione Casa o la Direzione Quartieri e Municipi), poi, sono state sperimentate diverse soluzioni volte a limitare il più possibile gli accessi di dipendenti e cittadini agli uffici comunali, dall'integrazione della piattaforma regionale per i servizi abitativi per i procedimenti di assegnazione degli alloggi, allo sviluppo di una piattaforma *ad hoc* per la programmazione e la gestione degli interventi manutentivi.

Per contribuire alla buona riuscita della transizione allo *smart working*, anche alla luce del periodo di crisi attraversato, il Comune di Milano ha, da una parte, messo a disposizione dei dipendenti un servizio di assistenza e *counseling* e, dall'altro, organizzato un laboratorio teso a formare la dirigenza sui rischi di *burnout* e sulla gestione della fragilità dei dipendenti, allo scopo di rispondere alle criticità legate al cambiamento repentino delle modalità di lavoro durante il *lockdown* e accompagnare i dipendenti nel cambiamento.

Per fare fronte ai problemi di *digital divide*, la Direzione Risorse Umane ha garantito la continuità delle attività di formazione del personale mediante la predisposizione di video sull'uso degli applicativi più diffusi, e implementato il servizio di *help desk* informatico, sia telefonico che *online*. Sono state inoltre sperimentate forme innovative di partecipazione sindacale da remoto. Anche il *recruiting* del personale è stato adattato alle esigenze del distanziamento sociale, mediante una digitalizzazione delle procedure concorsuali e di selezione del personale.

L'attento inquadramento della transizione allo *smart working* sembra avere sortito ottimi risultati: in un sondaggio realizzato dal Comune al termine del *lockdown*, è emerso un alto tasso di soddisfazione dei dipendenti per l'esperienza dello *smart working*, specialmente perché ha rappresentato l'occasione di ampliare le competenze informatiche.

## 2.2 L'erogazione dei servizi essenziali e ordinari alla cittadinanza ai tempi del Covid-19

Dal punto di vista dell'erogazione dei servizi al cittadino, il Comune ha, sin dai primi giorni di *lockdown*, attuato delle politiche di semplificazione, accelerazione e ampliamento dei servizi digitali. La digitalizzazione di alcuni servizi è stata assicurata mediante un adattamento mirato di applicativi già impiegati per attività dalle caratteristiche simili, mentre l'accessibilità ad alcuni servizi, prima disponibili solo sul web, è stata ampliata grazie alla loro migrazione sulla applicazione del Fascicolo del Cittadino, che garantisce la fruibilità da parte di una platea più ampia di utenti, nonché una maggiore usabilità.

Al fine di garantire il distanziamento sociale, il Comune ha inoltre implementato alcuni sistemi e applicazioni già esistenti, a supporto dei servizi di prenotazione degli accessi e taglia code per l'accesso degli utenti agli uffici comunali (come la app Ufirst), in modo da rendere sistematica la prenotazione degli appuntamenti, nei casi in cui il servizio non possa essere erogato *online*. Sono stati inoltre organizzati, in alcune Direzioni, dei servizi di ricevimento *online* dei cittadini.

Alcuni particolari attività, i cui servizi si svolgono normalmente di presenza, hanno costituito una particolare sfida per l'amministrazione comunale. Ad esempio le attività della Direzione Cultura sono state in parte ripensate per continuare ad offrire alla cittadinanza servizi museali, bibliotecari, eventi e le mostre, malgrado le limitazioni imposte dal distanziamento sociale, attraverso lo sviluppo o l'implementazione di *piattaforme digitali per la fruizione del patrimonio artistico e bibliotecario*, o piattaforme e apps per la prenotazione degli accessi a *musei e biblioteche*.

## 2.3 Rispondere ai nuovi bisogni della cittadinanza:

il sostegno ai cittadini e alle attività economiche in difficoltà

Alla luce della crisi economica e sociale provocata dall'emergenza sanitaria, il Comune ha fortemente investito nel settore delle politiche sociali.

Le iniziative per il sostegno della cittadinanza in difficoltà sono infatti state diverse. In particolare, attraverso la piattaforma *Wemi*, il portale per i servizi di welfare del Comune, e il nuovo portale **Milano Aiuta**, il Comune ha assicurato l'incontro della domanda e dell'offerta di diversi servizi di assistenza e welfare, garantiti da volontari e associazioni, cooperative, istituzioni o aziende: dai servizi di assi-

stenza informatica, assistenza a domicilio per anziani e persone non autosufficienti, alla consegna a domicilio di farmaci o di spesa, a servizi di apprendimento o di intrattenimento forniti da biblioteche, musei e associazioni culturali, o ancora di trasporto delle persone sui taxi della rete comunale.

Per fare fronte al *digital divide*, che colpisce le fasce più vulnerabili della popolazione, il Comune ha garantito l'erogazione dei servizi di sostegno anche a coloro che non hanno accesso alle ICT, mediante la predisposizione di un call center attraverso il quale attivare servizi di aiuto e di assistenza, e di *un servizio di assistenza digitale*, organizzato in collaborazione con Samsung.

Quest'ultima iniziativa, particolarmente interessante, ha lo scopo di promuovere l'educazione digitale della cittadinanza, incentivandone l'accesso ai servizi *online* offerti dal Comune: la riduzione del *digital divide* rappresenta infatti uno dei passaggi fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione dell'AgID.

Sempre attraverso il portale Milano Aiuta, sin dai primi giorni di *lockdown*, il Comune di Milano ha inoltre organizzato un fondo di mutuo soccorso, che ha raccolto 14 milioni di euro, destinato a sostenere le famiglie e le attività economiche in maggiore difficoltà. Il portale ha ricevuto più di 44.000 richieste, prevalentemente di assistenza alla persona (44% circa del totale)<sup>1</sup>.

#### 2.4 I feedback dei cittadini: la consultazione “Milano ti ascolta”

Il Comune di Milano ha aperto una consultazione *online* dal 12 al 25 maggio 2020, al fine raccogliere le esperienze e i bisogni vissuti dai cittadini durante il *lockdown*: lo scopo era quello di orientare le iniziative future del Comune sulla base delle esigenze espresse dalla cittadinanza. Globalmente, 55% dei partecipanti alla consultazione hanno fruito dei servizi *online* offerti dal Comune: la maggioranza di coloro che ne hanno fruito si è dichiarata soddisfatta. Dalla consultazione è emersa anche la consapevolezza dei cittadini che le innovazioni sperimentate durante l'emergenza sanitaria potrebbero cristallizzarsi in riforme permanenti: 45% dei partecipanti alla consultazione hanno infatti ipotizzato per il futuro un cambiamento nei loro rapporti con uffici pubblici e istituzioni.

<sup>1</sup> Cfr. <https://analyticsplatform-test.comune.milano.it/anonymous/extensions/MilanoAiutaInCifre/MilanoAiutaInCifre.html>.

### 3. Conclusioni

La crisi sanitaria insorta nel 2020 è stata sicuramente un fattore di grande accelerazione dell'innovazione digitale, sia nel settore pubblico che nel settore privato. Una delle innovazioni più importanti è senz'altro rappresentata dalla diffusione del lavoro flessibile, che costituisce un fenomeno ormai irreversibile, anche alla luce del tasso di soddisfazione espresso dai lavoratori, al netto delle criticità legate all'isolamento creato dal *lockdown*. Per il futuro, la vera sfida, per le PA, sarà rappresentata non solo dall'adattamento dei processi e dell'organizzazione del lavoro alle esigenze del lavoro agile, ma anche a radicale un ripensamento dell'impianto dei contratti di lavoro, ancora troppo ancorati alla «logica del cartellino».

La crisi sanitaria è stata altresì il banco di prova della capacità delle PA di sviluppare soluzioni originali per rispondere ai bisogni di cittadini e dipendenti durante il *lockdown*. Gli importanti investimenti già realizzati dal Comune di Milano sull'innovazione digitale e sullo *smart working*, che hanno permesso di riutilizzare o implementare applicativi già disponibili e di assicurare una rapida transizione al lavoro da remoto, sono stati fondamentali per un adattamento rapido ed efficiente alla situazione di crisi. I risultati conseguiti in questi mesi dal Comune di Milano costituiscono, in questo senso, un esempio virtuoso di risposta agile alle richieste di innovazione digitale promosse a livello istituzionale, attraverso il riuso mirato di strumenti già a disposizione. La corretta pianificazione degli interventi rappresenta infatti un fattore decisivo per un'innovazione davvero efficiente. Una modellazione delle amministrazioni ispirata al metodo della *enterprise architecture*, basata su un approccio di tipo olistico e di sistema alle funzioni esercitate dell'ente e ai vincoli regolatori, organizzativi e di processo che lo caratterizzano, potrebbe consentire una ottimizzazione delle dotazioni digitali e tecnologiche disponibili, al fine di individuare le sinergie conseguibili mediante la condivisione delle soluzioni tecnologiche, infrastrutture, risorse umane e materiali che ne definiscono il sistema informativo integrato.

Si tenga conto, infine, che l'innovazione digitale potrebbe non richiedere necessariamente investimenti economici della portata di quelli realizzati dal Comune di Milano negli scorsi anni. Una delle priorità identificate dal Piano triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione dell'AGID consiste nella promozione del riuso, da parte delle PA, di software sviluppati per conto e a spese di altre amministrazioni, che appare ancora decisamente limitato: a

tal fine, il 9 maggio 2019 sono state adottate *le linee guida AGID sul riuso*, volte a promuovere l'acquisto e l'uso di software *open source* e la diffusione di soluzioni riusabili mediante la messa a disposizione delle stesse sulla piattaforma nazionale *Developers Italia*. La pratica del riuso potrebbe rappresentare la chiave di un aumento della capacità di adattamento del sistema amministrativo alle nuove esigenze di innovazione digitale, consentendo un risparmio di tempo e di risorse, sia attraverso l'uso più razionale di risorse esistenti, sia attraverso il riutilizzo di strumenti già sperimentati e collaudati.

## Bibliografia essenziale

- AA.VV., *Smart Cities e amministrazione intelligente*, in *Istituzioni per il federalismo*, 2015, 4 ss.
- Auby, J.B., *Le futur du droit administratif*, LexisNexis, Parigi, 2019.
- Carloni, E., *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2019, 363.
- Cassese, S., *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 2020, 141.
- Cavallo Perin, R., Galetta, D.U., (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli editore, Torino, 2020
- Civitaresse Matteucci, S., Torchia, L., (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, in Ferrara, L., Sorace, D., (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016.
- D'Orlando, E., *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale: come declinare il principio di adeguatezza con la complessità*, in Ferrarri, G.F., (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, 529.
- Mazzucato, M., *The entrepreneurial State, De-bunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, 2013, trad. It. *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2018.
- Clarich, M., *Istituzioni, nuove tecnologie e sviluppo economico*, Collana Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Lezioni Magistrali, n. 79, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
- Clarich, M., *Riforme amministrative e sviluppo economico*, «Riv. trim. dir. pubbl.», 2020, 158.
- Kubicek, H., Cimander, R., Scholl, H.J., *Organizational Interoperability in E-Government: Lessons from 77 European Good-Practices Cases*, Springer, Berlino, 2011, 23.



# PERFORMANCE E CAPITALE UMANO



## CAPITOLO IX

## Valutazione del rischio, controllo interno e innovazione della PA

di Antonella Fabiano\*

### Valutazione del rischio

Relazione tra il Sistema dei Controlli Interno (SCI) di una Pubblica Amministrazione e la valutazione del rischio operativo dei processi. Impatto della normativa emanata per fronteggiare l'emergenza sanitaria Covid-19 sui processi dell'Ente Territoriale Comune. Innovazione e digitalizzazione dei processi in risposta alla situazione emergenziale.

Parole chiave: Controllo Interno, Risk assessment, Normativa Covid-19.

*Sommario:* 1. Sistema dei Controlli Interni (SCI) nella Pubblica Amministrazione e Risk assessment. – 2. Impatto sui processi della normativa emanata per fronteggiare l'emergenza sanitaria Covid-19.

### 1. Sistema dei Controlli Interni (SCI) nella Pubblica Amministrazione e Risk assessment

Il sistema dei controlli interni che, per le pubbliche amministrazioni, è delineato dal D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dal Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella Legge 7 dicembre 2012, n. 213 e delle norme dei singoli Statuti.

Il sistema dei controlli interni è riconducibile al modello denominato “Tre linee di difesa” (ThreeLinesofDefence-3LoD) e lo schema in calce contestualizza il sistema dei controlli vigente presso il Comune di Milano nell'ambito del modello delle tre linee di difesa.

\* Antonella Fabiano è Direttore della Direzione Internal Auditing, Comune di Milano.



I contenuti dei tre livelli di difesa rappresentati nello schema sono riconducibili ai seguenti ambiti:

- la prima linea di difesa è quella gestita direttamente dal process owner che ha responsabilità e titolarità nel predisporre, verificare e mitigare i rischi; tale linea è coadiuvata dalla formalizzazione di politiche e procedure tese a favorire attività di controllo strutturate e la gestione operativa dei rischi (es. procedure, modelli operativi, linee guida, etc);
- la seconda linea di difesa è riferibile al ruolo e alle attività svolte da organismi di controllo trasversale, che hanno il compito di facilitare e monitorare l'implementazione di un'effettiva gestione del rischio da parte del *process owner* (*risk owner*); questo secondo livello presidia il processo di misurazione e valutazione dei rischi, rispondendo ai criteri di segregazione organizzativa, in modo sufficiente da consentire un efficace monitoraggio;
- la terza linea di difesa è riconducibile al ruolo e alle responsabilità della funzione di *Internal Auditing* che, con un approccio *risk-based*, fornisce un'adeguata assurance al management e al board, sull'efficacia con cui l'organizzazione valuta e gestisce i rischi dell'organizzazione attuando idonei sistemi di controllo includendo in tale valutazione le modalità con le quali le prime e le seconde linee di difesa operano.

Le attività rientranti nella seconda linea di difesa, quindi quelle attività di controllo trasversale, sono riconducibili, all'interno di una pubblica amministrazione, al sistema di controlli previsto dal D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii. di seguito descritto.

Analizzando i singoli controlli previsti dalla normativa il **controllo di regolarità amministrativa** è assicurato, **nella fase preventiva di formazione degli atti**, da ciascun Responsabile di Servizio, ossia dal dirigente responsabile, in base alle previsioni del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, dell'Unità Organizzativa competente in ordine alla materia oggetto del provvedimento deliberativo. Tale controllo si attua attraverso il rilascio, da parte di ciascun responsabile di servizio, sulle proposte di deliberazione del Consiglio Comunale e della Giunta, che non siano mero atto di indirizzo, del parere di regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Parimenti il **controllo di regolarità contabile** è assicurato, **nella fase preventiva di formazione degli atti** che hanno riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico – finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, dal Responsabile del Servizio Finanziario mediante il rilascio del parere di regolarità contabile sulle proposte di deliberazioni del Consiglio Comunale e della Giunta e del visto attestante la copertura finanziaria sulle determinazioni, decreti ed altri provvedimenti comportanti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico – finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

Relativamente al **controllo successivo di regolarità amministrativa** questo viene svolto, secondo principi generali di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario Generale ed è inteso a rilevare elementi di cognizione sulla correttezza e regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi dell'ordinamento, alla legislazione vigente, allo statuto e ai regolamenti, nonché in relazione alla modalità di redazione dell'atto secondo standard definiti.

Con riferimento al **controllo di gestione** la sua finalità è quella di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e di valutare la funzionalità, l'efficacia, l'efficienza, la qualità e il livello di economicità nell'attività di realizzazione degli obiettivi stessi. Il controllo di gestione assume quali parametri di riferimento gli atti di pianificazione e programmazione dell'Ente e, in particolare:

- il Bilancio di Previsione Annuale e Pluriennale;
- la Relazione Previsionale e Programmatica;
- il Piano degli Obiettivi;
- il Piano Esecutivo di Gestione.

Il controllo di gestione ha una forte interrelazione con il **controllo strategico** che consiste nell'analisi della congruenza dello stato

di attuazione dei programmi rispetto agli indirizzi previsti nei documenti di pianificazione strategica dell'Ente. Tale analisi è diretta a verificare eventuali scostamenti tra la mission dell'Ente, le scelte strategiche effettuate e i risultati di impatto realizzati, individuando i fattori ostativi, le responsabilità per la mancata attuazione e i possibili interventi correttivi. Il controllo strategico assume quali parametri di riferimento gli atti di pianificazione strategica dell'Ente e, in particolare:

- le linee programmatiche dell'Amministrazione;
- il Piano Generale di Sviluppo;
- la Relazione Previsionale e Programmatica.

Per quanto concerne **il controllo sugli equilibri finanziari** questo è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del Responsabile dei Servizi Finanziari e si esplica mediante la verifica periodica degli equilibri finanziari dell'Ente, secondo le modalità e tempistiche previste dal Testo Unico degli Enti Locali e dal Regolamento di Contabilità dell'Ente e tenuto conto degli atti di pianificazione strategica e di programmazione economico – finanziaria approvati dagli organi di governo dell'Ente, e mediante la proposta dei correttivi necessari per la salvaguardia degli equilibri finanziari e di bilancio, anche garantendo il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno.

In relazione al **controllo sugli organismi gestionali esterni** questo si applica agli organismi gestionali esterni partecipati dall'Ente e si effettua, in linea generale, mediante: (i) la definizione preventiva degli indirizzi ed obiettivi gestionali che si intendono raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio, così come individuati nella Relazione Previsionale e Programmatica, allegata al Bilancio di previsione Annuale; (ii) il monitoraggio periodico dello stato di attuazione degli indirizzi ed obiettivi gestionali assegnati al fine di verificarne il loro raggiungimento, anche sulla base di parametri qualitativi e quantitativi individuati nella medesima Relazione Previsionale e Programmatica e negli altri documenti di pianificazione e programmazione.

Le tipologie di controllo si articolano in controllo amministrativo, controllo gestionale e controllo economico-finanziario.

Da ultimo **il controllo di qualità dei servizi erogati** direttamente dall'Ente si inserisce nell'ambito delle attività relative al controllo di gestione.

Il controllo interno, secondo le tre linee di difesa sopra delineate, si interseca inevitabilmente con la **valutazione dei rischi**.

La valutazione del rischio nell'ambito della Pubblica Amministrazione rappresenta un'attività innovativa finalizzata a supportare e orientare le strutture organizzative dell'Ente per identificare, valutare, comprendere, gestire i rischi più significativi.

Secondo un approccio *step by step*, sia con riferimento al perimetro dei processi sia con riferimento alle tipologie di rischio, l'obiettivo che la valutazione del rischio si prefigge è quello di coprire, in un orizzonte temporale pluriennale, tutti i processi mappati e le diverse tipologie di rischi dell'Ente.

L'approccio che si suggerisce di utilizzare guarda all'Enterprise Risk Management (ERM), approccio che si propone di far evolvere la gestione del rischio eseguita a cura del singolo process owner, per le parti di propria competenza, verso una visione e conseguente gestione integrata che tenga conto sia dei rischi specifici sia dell'interrelazione tra gli stessi.

L'obiettivo ultimo è quello di fornire al management e al board una visione di insieme dei rischi dell'Ente, mappa dei rischi, a cui associare le opportune azioni di mitigazione di volta in volta identificate in un risk action plan.

Il primo passo del percorso evolutivo verso un sistema integrato di gestione dei rischi riguarda l'individuazione della tipologia di rischio che si vuole valutare e l'impostazione metodologica per la valutazione del rischio.

Alcuni dei principali rischi a cui potenzialmente è esposto l'Ente sono (i) **il rischio operativo**, inteso come il rischio derivante dalla non adeguatezza o dal non completo/corretto funzionamento di processi, risorse umane e sistemi informatici oppure derivante da eventi esogeni, (ii) **il rischio di corruzione** inteso come il rischio legato al malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni d'ufficio o di devianza dell'azione amministrativa, sia che tali azioni abbiano successo sia nel caso in cui rimangano a livello di tentativo, (iii) **il rischio strategico** inteso come il rischio derivante dal manifestarsi di eventi interni o esterni che possono condizionare e/o modificare in modo rilevante le strategie e il raggiungimento degli obiettivi dell'Ente.

Relativamente alla metodologia per la valutazione del rischio gli steps possono essere così delineati: (i) fase dell'analisi preliminare, (ii) fase della raccolta delle informazioni, (iii) fase dell'e-

laborazione dei risultati identificando il punteggio di rischio, (iv) fase della condivisione con i process owner, (v) fase della costruzione della mappa dei rischi, (vi) fase della definizione del risk action plan.

L'**analisi preliminare** è caratterizzata da una analisi del contesto interno dell'Ente nell'ambito del quale si realizzavano i processi oggetto di valutazione al fine di identificare alcuni possibili indicatori di rischio. Individuare degli indicatori rappresentativi del rischio operativo, misurabili, validabili ed applicati in modo omogeneo alle differenti Direzioni dell'Ente territoriale, considerata l'eterogeneità dei processi e degli output e l'articolazione organizzativa dell'Ente territoriale, rappresenta senza dubbio la sfida più rilevante nello sviluppo della metodologia del risk assessment. Nell'attività di risk assessment per la valutazione del rischio operativo la scelta degli indicatori può essere indirizzata verso tre ambiti comuni a tutte le Direzioni dell'Ente territoriale: risorse umane dedicate al processo; informatizzazione del processo; organizzazione del processo.

Gli ambiti indicati sono infatti rappresentativi di fenomeni in cui potrebbe configurarsi un incidente operativo tale da compromettere la riuscita del processo ed il raggiungimento dell'output di processo stesso ovvero l'erogazione del servizio. Nella scelta degli indicatori di valutazione del rischio è necessario, al fine di una corretta ed efficace valutazione, tenere però conto dei requisiti di oggettività, omogeneità e verificabilità degli indicatori.

Oggettività intesa come la possibilità di definire la scala di valutazione dei singoli indicatori sulla base di informazioni oggettive (es. evidenze documentali, dati, informazioni presenti in altri database) al fine di ridurre al minimo il grado di discrezionalità nella valutazione. Tale requisito mira ad evitare gli effetti distorsivi della discrezionalità che ciascun risk owner potrebbe esercitare nella valutazione, sulla base della propria percezione al rischio, e per avere evidenza, anche a posteriori, della valutazione del rischio.

Omogeneità in quanto gli indicatori scelti devono essere validi e rilevabili allo stesso modo per tutte le Direzioni dell'Ente territoriale a prescindere dal core business delle stesse.

Verificabilità finalizzata alla disponibilità di informazioni e dati da utilizzare ai fini della validazione delle valutazioni fornite dalle Direzioni e per attivare un contraddittorio a fronte di eventuali incoerenze.

Oltre agli indicatori di rischio, allo scopo di tenere conto delle azioni già attivate da parte dell'Ente a presidio del rischio di processo, per valutare il rischio residuo del processo è necessario individuare degli indicatori di mitigazione. Da ultimo l'individuazione di indicatori di ponderazione consente di definire l'ordine di priorità di intervento rispetto ai processi ritenuti maggiormente rilevanti.

L'analisi preliminare si conclude con la preparazione della fase esecutiva, ovvero con la predisposizione di questionari per la raccolta delle informazioni e dei dati da parte dei process owner. In questa fase è richiesta una partecipazione attiva di tutte le Direzioni dell'Ente alle quali verrà somministrato il questionario in formato standard per la raccolta delle informazioni.

Le **informazioni raccolte** vengono quindi utilizzate per l'**elaborazione del punteggio di rischio** sintetico da attribuire a ciascun processo oggetto di analisi secondo una scala di valori che può essere individuata in alto – medio – basso. L'elaborazione del rischio consente di determinare un rischio lordo, inteso come il livello di rischio implicito in una attività prima che siano introdotte dal management misure atte a ridurre il manifestarsi o contenere gli effetti di un accadimento negativo, ed un rischio residuo, inteso come il livello di rischio che rimane dopo le misure introdotte dal management per ridurre gli effetti del verificarsi di un evento negativo, comprese le attività di controllo in risposta al rischio.

Dopo l'elaborazione del profilo di rischio la successiva **fase di condivisione** con i singoli risk owner, nella quale vengono illustrati i driver che hanno condotto alla valutazione finale, raggiunge la finalità di potenziare la consapevolezza dei rischi gestiti da parte dei singoli process owner.

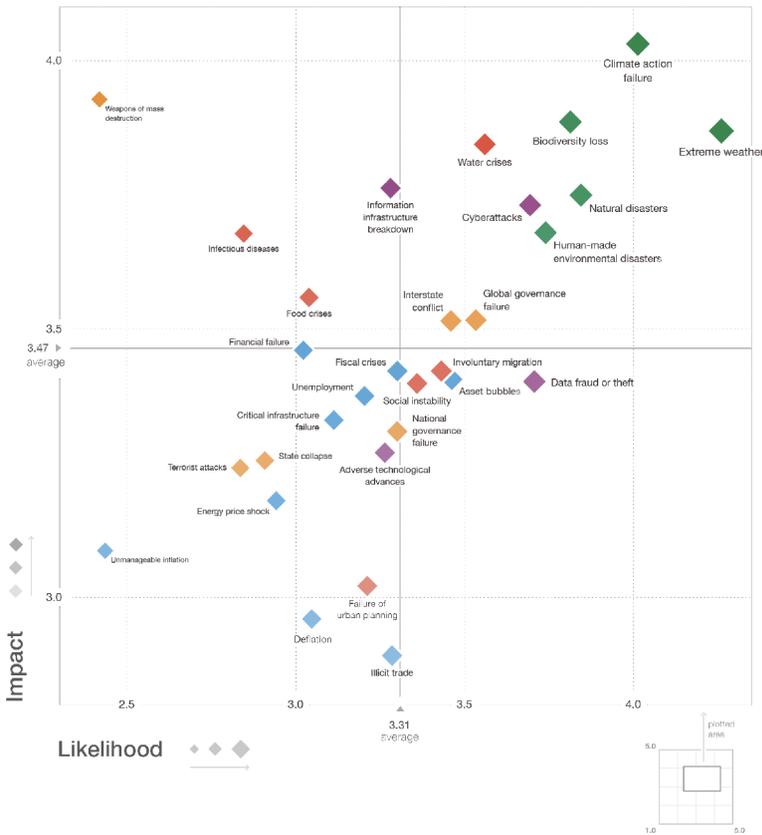
## 2. Impatto sui processi della normativa emanata per fronteggiare l'emergenza sanitaria Covid-19

Nella valutazione del rischio operativo per l'anno 2020, oltre alla valutazione dei fattori di rischio endogeni all'Amministrazione in ambito IT, organizzativo di processo e delle risorse umane dedicate all'esecuzione del processo, è necessario inevitabilmente tenere conto dell'elemento esogeno determinato dal diffondersi della pandemia Covid-19.

L'evento pandemico è considerato un fattore di rischio operativo di natura esogena all'Ente ed è collocato dalla letteratura internaziona-

le in materia di rischio tra gli eventi a medio – bassa probabilità e medio – alto impatto. Tale evidenza è rappresentata nel “The global risk landscape 2020”<sup>1</sup>, dove è possibile osservare che l’evento “infective disease” è posizionato in corrispondenza di una probabilità pari quasi a 3 (su una scala il cui valore massimo è pari a 5) e un impatto pari a oltre 3.5 (su una scala il cui valore massimo è pari a 5).

Figure II: The Global Risks Landscape 2020



Al fine di valutare l’impatto normativo è necessario svolgere un’analisi sugli effetti che le disposizioni normative, emanate per fronteggiare l’emergenza Covid-19, hanno avuto ed avranno nei prossimi

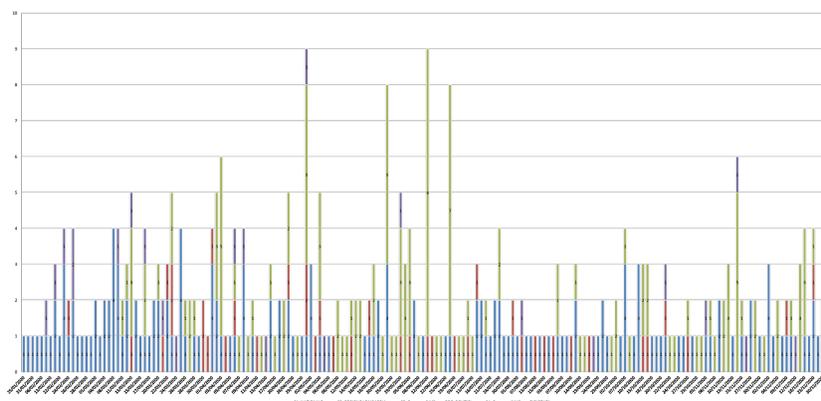
<sup>1</sup> “The global risk landscape 2020” estratto dal report “The Global Risks” pubblicato dal World Economic Forum in data 15/01/2020.

mesi sull'esecuzione e nel conseguimento degli obiettivi dei processi dell'Ente Territoriale.

Nel caso concreto nella ricognizione e analisi delle disposizioni normative si è tenuto conto delle sole disposizioni che hanno determinato un impatto sull'attività dell'Ente Territoriale Comune non ritenendo utile analizzare tutta la copiosa normativa emanata per fronteggiare l'emergenza pandemica.

L'attività di ricognizione ha evidenziato un consistente numero di provvedimenti emanati a livello nazionale, regionale e comunale contraddistinto da una stretta sequenza di emanazione, anche nella stessa giornata, di provvedimenti provenienti da differenti organi.

Stratificazione normativa Covid-19  
periodo di osservazione dal 25/01/2020 al 31/12/2020



Osservando i provvedimenti in relazione alla data di emanazione è possibile effettuare una suddivisione in relazione alle singole fasi dell'emergenza (c.d. Fase 1, Fase 2 e Fase3). Tale esame evidenzia una differente intensità di emanazione nelle diverse fasi e si concentra in particolare nella Fase 1, 25/01/2020 – 03/05/2020, con un trend in diminuzione nella Fase 3.

La definizione delle tipologie di impatto, rispetto alle quali possono essere analizzati i contenuti della normativa, deve tenere conto dei vari ambiti e aspetti dell'esecuzione del processo e degli output di processo stesso. Gli impatti che possono essere individuati, da ritenersi significativi e rappresentativi dell'elemento esogeno determinato dal diffondersi della pandemia Covid-19 e della conseguente emanazione della normativa finalizzata a contrastare l'emergenza

sanitaria, rilevanti ai fini della valutazione del rischio operativo sono di seguito descritti.

- *Impatto organizzativo*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno richiesto all’Ente Territoriale Comune una riconsiderazione dei modelli organizzativi in essere.
- *Impatto operativo ordinario*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno richiesto all’Ente Territoriale Comune la sospensione di attività vietate dalla normativa stessa e che per loro natura non potranno essere recuperate alla fine del periodo di divieto.
- *Impatto operativo straordinario*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno richiesto all’Ente Territoriale Comune l’attivazione di procedure straordinarie non previste nell’ordinaria attività.
- *Impatto straordinario sull’output del processo*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno comportato un rilevante incremento delle numerosità degli output del processo rispetto al trend ordinario.
- *Impatto temporale*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno comportato la temporanea sospensione del processo e delle scadenze ad esso collegate la cui ripartenza comporterà la riprogrammazione delle attività in funzione delle nuove scadenze previste dalle norme.
- *Impatto sulle società partecipate*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno influenzato l’attività svolta dalle Società Partecipate dell’Ente Territoriale Comune.
- *Impatto di bilancio positivo*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno comportato una minore uscita o una maggiore entrata.
- *Impatto di bilancio negativo*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno comportato maggiori uscite collegate all’emergenza Covid-19 o minori entrate.
- *Impatto di rendicontazione*: possono essere ricondotte a questo cluster le disposizioni normative che hanno richiesto all’Ente Territoriale Comune un processo di rendicontazione verso un soggetto terzo come per esempio nel caso delle somme spese per l’emergenza Covid-19 o alle attività poste in essere rispetto a specifiche disposizioni.

I risultati dell'analisi hanno evidenziato un **incremento delle attività straordinarie** per far fronte ai nuovi bisogni manifestati dai cittadini a seguito dell'emergenza sanitaria. In particolare l'attività straordinaria ha riguardato sia la parte decisionale che la parte operativa. L'analisi del bisogno per l'individuazione dello strumento più rispondente alle esigenze manifestate, tenendo conto della necessità di intervenire velocemente nel rispetto delle norme, ha rappresentato sicuramente l'aspetto più sfidante e più impegnativo. Per rispondere a queste esigenze, nel caso concreto, si è cercato di attingere a contratti già in essere o di utilizzare procedure di facile e rapida esecuzione consentendo così di ridurre i tempi di risposta all'esigenza manifestata.

Specifici servizi hanno subito un impatto straordinario a seguito della normativa emanata per fronteggiare l'emergenza. Si pensi, solo per citarne alcuni, alla solidarietà alimentare che ha visto nel periodo di *lockdown* un incremento decisivo dettato dalla particolare situazione che ha colpito le persone più fragili o alla gestione dei mercati comunali scoperti prima chiusi, poi aperti limitatamente ai generi alimentari e successivamente riaperti per tutti i generi nel rispetto di specifiche procedure di accesso e di controllo. Anche gli acquisti dei dispositivi di protezione individuali (DPI) e di materiale informatico ha subito un incisivo aumento nella difficoltà di reperimento del periodo, la gestione delle attività della Giunta Comunale e del Consiglio Comunale in remoto, al fine di garantire agli organi dell'Ente Territoriale Comune di poter svolgere il loro ruolo e le loro attività, ha comportato uno sforzo maggiore rispetto all'attività ordinaria.

Un **altro impatto rilevante è stato l'impatto organizzativo** che ha determinato sia il ripensamento di alcuni processi, accelerandone la digitalizzazione, sia l'incremento del lavoro da remoto consentendo, in brevissimo tempo, alle risorse dell'Ente di svolgere, attraverso l'utilizzo di piattaforme, le attività per garantire i servizi ai cittadini sia da ultimo la predisposizione di idonei protocolli in funzione della normativa emanata per contrastare l'evolversi della pandemia.

Dall'analisi della stratificazione normativa si evidenzia come in risposta a nuove disposizioni di carattere nazionale o regionale l'Ente Territoriale Comune ha predisposto particolari procedure e hanno dato precise indicazioni per lo svolgimento delle attività soprattutto per quelle svolte in presenza.

L'acquisto dei dispositivi di protezione individuali diversi a seconda del servizio svolto, si pensi alla Polizia Locale ai servizi cimate-

riali o al personale di front office, il ripensamento degli spazi, sia ad uso dei dipendenti che del pubblico, per garantire il distanziamento sociale sono solo alcune delle attività attuate per dare esecuzione ai protocolli. Questa attività sta perdurando anche dopo l'avvio della Fase 2 e Fase 3 dell'emergenza che, proprio per il rientro in presenza di grandi numeri di risorse, si sta dimostrando essere estremamente delicata e complessa.

Il lavoro agile ha rappresentato un grande cambiamento per l'Ente Territoriale Comune presso i quali il Lavoro Agile, spesso, era in regime sperimentale. La situazione sanitaria che ha comportato, quale misura di contenimento dell'evolversi della pandemia, la chiusura degli uffici ha obbligato l'Ente Territoriale Comune ad individuare modi e strumenti per lavorare le attività da remoto per raggiungere l'obiettivo di continuare a rendere il servizio ai cittadini con la stessa efficacia ed efficienza del servizio reso in presenza. Questo ha comportato un'accelerazione nella digitalizzazione di interi processi o di alcune attività del processo, svolte prima del *lock-down* in presenza. L'esperienza maturata e la risposta di gradimento dei cittadini sta determinando la volontà di mantenere, in alcuni casi, le soluzioni approntate in fase di emergenza. In particolare la rivisitazione del front office, da in presenza a remoto, sta determinando anche un ripensamento del layout degli spazi disegnati per il pubblico del front office.

Un altro impatto significativo è stato per alcuni servizi l'aumento degli **out di processo** e a titolo di esempio si citano i servizi funebri che hanno visto aumentare le procedure in modo esponenziale con l'evolversi della situazione pandemica.

Da ultimo la riprogrammazione delle scadenze di determinati processi, si pensi ai tributi i cui pagamenti sono stati prorogati dai provvedimenti normativi emessi, è stato rilevante non solo da un punto di vista organizzativo ma anche **temporale**.

L'impatto temporale dei provvedimenti individuati ha avuto quale effetto principale il sovrapporsi delle nuove scadenze, determinate dall'iniziale temporanea sospensione dei processi e delle scadenze ad essi collegate, con quelle ordinariamente previste nello stesso periodo temporale.

Per concludere non si può tralasciare di mettere in evidenza l'**impatto di bilancio negativo** determinato da maggiori uscite per l'attuazione delle misure di sicurezza igienico sanitarie introdotte dalla normativa nazionale e regionale, per supportare il processo di trasformazione digitale dei processi e di *smart working*, per l'attivazione

di soluzioni alternative a servizi sospesi dalle disposizioni nazionali e regionali. Il bilancio ha risentito negativamente anche in funzione delle minori entrate derivanti dal mancato incasso del corrispettivo per i servizi non erogati nel periodo di *lockdown* in quanto sospesi da parte di provvedimenti nazionali e regionali, come ad esempio i servizi educativi, i servizi museali, eventuali canoni per concessione temporanea degli spazi per eventi, imposta di soggiorno.

Questo evento imprevedibile ha messo in evidenza la capacità dell'Ente Territoriale Comune di adattarsi per rispondere in modo efficace ai bisogni manifestati dalla cittadinanza e alle necessità sorte a seguito del diffondersi della pandemia.

L'accelerazione della digitalizzazione dei processi, con conseguente incremento dello *smart working*, ha consentito di concretizzare in pochi mesi un'evoluzione che forse in tempi normali avrebbe richiesto anni di adattamento al cambiamento. Mi piace pensare che questo sia il lato buono di questa terribile esperienza.



## CAPITOLO X

# Fiducia nelle istituzioni e qualità dei servizi pubblici

di Ilaria Beretta\*

## Fiducia nelle istituzioni

Il presente contributo indaga la fiducia della popolazione italiana nelle istituzioni – in particolare nella pubblica amministrazione – e la soddisfazione per la qualità dei servizi pubblici. Il tema riveste notevole importanza perché si ritiene che la fiducia diffusa, negli altri e nelle istituzioni, sia fondamentale per la formazione del capitale sociale nelle comunità. La ricerca, basata principalmente su fonti secondarie, conferma quanto da tempo già noto, ossia una sostanziale sfiducia degli Italiani per le istituzioni, e mostra come questa sia fortemente correlata alla qualità dei servizi pubblici offerti sul territorio.

Parole chiave: fiducia, qualità servizi, soddisfazione.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. La fiducia nelle istituzioni e nella PA. – 3. La soddisfazione per la qualità dei servizi pubblici. – 4. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Il presente contributo indaga la fiducia della popolazione italiana nelle istituzioni – in particolare nella pubblica amministrazione – e la soddisfazione per la qualità dei servizi pubblici.

Il tema riveste notevole importanza perché molti autori, in particolare Putnam (1993), ritengono che la fiducia diffusa, negli altri e nelle istituzioni, sia fondamentale nelle comunità per la formazione del capitale sociale che dall'autore viene definito come «un insieme di caratteristiche dell'organizzazione sociale, quali la fiducia, le nor-

---

\* Ilaria Beretta è Professore associato di sociologia dell'ambiente e del territorio, Facoltà di Scienze politiche e sociali, Sede di Brescia e membro del Comitato di gestione dell'Alta Scuola per l'Ambiente (ASA) dell'Università Cattolica.

me e le reti sociali» (1993:167). Molti (Trigilia, 2011)<sup>1</sup> evidenziano come a sua volta il capitale sociale, se basato su un *ethos* condiviso di reciprocità generalizzata e onestà, migliori la qualità della vita, abbassi i costi di transizione e favorisca il rendimento istituzionale, la sicurezza, il benessere economico e l'integrazione sociale.

Altri autori si soffermano sul fatto che la fiducia si costruisce socialmente anche sulla base delle esperienze concrete che l'attore individuale realizza con le strutture istituzionali; e le strutture istituzionali sono rappresentate dai servizi e dalle figure professionali che vi operano. Secondo Kumlin e Rothstein (2005:348), ad es., "Il modo in cui le persone osservano e valutano la società è influenzato dalle modalità con cui si costruisce e avviene l'interazione con le istituzioni di pubblico servizio". In altre parole, la facilità di accesso ai servizi, la qualità degli stessi, l'essere stati trattati in maniera equa e corretta, con rispetto e dignità, la sensazione di non aver subito discriminazioni, il rapporto con gli operatori e il grado di soddisfazione per le prestazioni ottenute, rafforzerebbero sia la fiducia istituzionale sia quella interpersonale.

Il metodo di ricerca adottato è quello dell'analisi secondaria di dati. Nello specifico, le fonti prese in considerazione sono state:

- il rapporto su *Gli Italiani e lo Stato*, realizzato da Demos & Pi per La Repubblica, XXII edizione;
- il Rapporto *Istat sul bes (Benessere equo e sostenibile)*, anno 2019;
- i dati disponibili sul sito web di Istat relativi all'*Indagine Multiscopo 'Aspetti della vita quotidiana'*;
- la presentazione in power point dell'Istat – Direzione centrale delle statistiche sociali e il censimento della popolazione – intitolata *Qualità del contesto di vita e fiducia istituzionale* (a cura di Emanuela Bologna del Servizio Registro della popolazione, statistiche demografiche e condizioni di vita).

Il capitolo è strutturato in due parti principali. Nella prima viene preso in considerazione il livello di fiducia della società civile nelle istituzioni e nella pubblica amministrazione; il secondo si sofferma sulla percezione della qualità di alcuni servizi pubblici erogati. Infine, qualche breve considerazione conclusiva.

---

<sup>1</sup> Ma il dibattito è aperto a riguardo. Si veda, ad es., De Blasio e Nuzzo (2011) sulla natura dal rapporto tra sistema economico locale e capitale sociale; oppure le posizioni di Portes (1998) sul *downside* del capitale sociale.

## 2. La fiducia nelle istituzioni e nella PA

Oramai da anni, il nostro Paese è caratterizzato da una profonda sfiducia nelle istituzioni, nei partiti politici, nei consigli regionali, provinciali e comunali, nel sistema giudiziario; sfiducia che attraversa il Paese da Nord a Sud e che appartiene a ogni fascia di età (Istat, 2016a). Lewanski (2015), ad es., ricorda come un cospicuo numero di autori (es. Barber, 1984) abbia messo in evidenza lo “stato di sofferenza” o di “*malaise*” in cui versano i rapporti tra governanti e governati; d’altro canto, si registrano un crescente disincanto e una crescente alienazione dalle istituzioni rappresentative, dai partiti politici e dalle tradizionali forme di coinvolgimento<sup>2</sup>.

Diversi studi hanno messo in evidenza come la crisi del livello di fiducia istituzionale sia diffusa in molti paesi, ma soprattutto in Italia (World Values Survey; Istat, 2016b).

Per la Treccani online, P. Bordandini (2015) cita in particolare Tullio-Altan (1986) per spiegare tale peculiarità del Bel Paese che sarebbe principalmente dovuta alla sua arretratezza socio-culturale. In Italia, infatti, sopravviverebbero modelli culturali originati nei secoli passati, mantenuti nonostante le profonde trasformazioni sociali, politiche e istituzionali che si sono susseguite nel corso dei decenni. I tratti peculiari di questa arretratezza sarebbero tre: il prevalere di una socialità limitata alla propria famiglia di appartenenza, che si accompagnerebbe a una diffusione di fiducia di natura particolaristica dal raggio molto corto; una conseguente, diffusa, asocialità; la tendenza alla subordinazione e all’immobilismo fatalistico.

Numerosi sono gli studi condotti sul tema della fiducia, nonostante la polisemicità del termine comporti inevitabilmente limiti metodologici legati alla rilevazione empirica del concetto; è difficile, ad es., capire se le valutazioni espresse da un intervistato sul suo grado di fiducia abbia una natura strumentale, magari legata alle sue contingenti esperienze personali, o valoriali<sup>3</sup>.

Come anticipato in precedenza, nel presente contributo vengono presi in considerazione in particolare i risultati del *Rapporto su gli*

<sup>2</sup> Cfr: Carter, A., Stokes G., *Liberal democracy and its critics*, Cambridge, Polity Press, 1998; Rosanvallon, P., *Counter-democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; Urbinati N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013.

<sup>3</sup> Anche a tale riguardo, esiste un’ampia letteratura di riferimento. Cfr., ad es., Bianchi, Liani (2017), Marradi, 2007; Misztal (1986), Pitrone, 2009, Sudman, Bradburn e Schwarz, 1996; Tourangeau, Rips e Rasinski, 2000.

*Italiani e lo Stato*, realizzato da Demos & Pi per La Repubblica, ormai giunto alla XXII edizione e il *Rapporto sul bes* (Benessere equo sostenibile), anno 2019.

Per quanto concerne il Rapporto su *Gli Italiani e lo Stato*, anche nell'ultima rilevazione svolta nel dicembre del 2019 si è chiesto agli intervistati quanta fiducia provavano per tutta una serie di istituzioni, che spaziavano dalle Forze dell'ordine ai partiti politici.

Le risposte risultano molto variegata, a seconda dell'organizzazione che si prende in considerazione. Aldilà del successo incontrastato di Forze dell'ordine e Papa (per i quali, la percentuale di intervistati che ha dichiarato di nutrire "molta" o "moltissima" fiducia è pari, rispettivamente, al 73% e al 66%), subito dopo si trovano il Presidente della Repubblica e la Scuola, per i quali esprime molta o moltissima fiducia più della metà dei rispondenti. La Pubblica Amministrazione, poi, è rappresentata, con percentuali calanti di successo, da Comune (38%), Magistratura (36%), Unione Europea (34%), Regione (30%) e Stato (22%), quest'ultimo preferito solo alle Banche, al Parlamento e ai Partiti.

È da notare inoltre il fatto che rispetto al 2009 tutte le istituzioni considerate, fatte salve le Forze dell'Ordine e il Papa, hanno registrato un calo di fiducia.

Infine, la disaggregazione svolta dall'Istat (Istat 2016b) su dati simili relativi al 2016 mostra: 1) come la sfiducia verso le istituzioni sia trasversale ai diversi gruppi di popolazione, e solo tra i giovanissimi e tra gli anziani si osservano presenze relativamente più numerose di "fiduciosi"; 2) come la fiducia per i livelli di governo più vicini alle comunità (Regioni, Province, Comuni) sia decisamente più elevata a Nord che nel Mezzogiorno o nel Centro.

I risultati emersi dall'indagine condotta da Demos & Pi vengono confermati dal Rapporto bes del 2019 dove, nell'ambito del dominio *Politica e istituzioni*, sono monitorati una serie di indicatori tra cui la Fiducia nel Parlamento italiano, nel Sistema giudiziario, nei Partiti, e quella nelle Forze dell'ordine e nei Vigili del fuoco. Fatta eccezione per la fiducia nelle Forze dell'ordine e nei Vigili del fuoco (valore dichiarato medio tra 0 e 10 per il 2018: 7,3), i valori risultano bassi sia nei confronti del Parlamento (valore dichiarato medio 3,8), sia del Sistema giudiziario (4,4), sia dei Partiti (2,7), nonostante per queste due ultime categorie si registri un leggero miglioramento rispetto al 2010.

Tali indicatori risultano piuttosto omogenei anche prendendo in considerazione la ripartizione territoriale.

### 3. La soddisfazione per la qualità dei servizi pubblici

Per quanto concerne la soddisfazione espressa dagli Italiani sulla qualità dei servizi pubblici, come accennato in precedenza, oltre alle 3 fonti già utilizzate per la rilevazione della fiducia, si è proceduto all'elaborazione di alcuni dati raccolti dall'Istat attraverso l'indagine campionaria *Aspetti della vita quotidiana* e resi disponibili sul proprio sito web.

Per quanto concerne il rapporto su *Gli Italiani e lo Stato*, è stato monitorato il livello di soddisfazione rispetto a: Scuole pubbliche, Scuole private, Ferrovie, Trasporti urbani, Assistenza sanitaria pubblica, Assistenza sanitaria privata, la cura del verde pubblico, la raccolta dei rifiuti, e la qualità e la manutenzione delle strade. Complessivamente, per i servizi pubblici, si dichiara soddisfatto il 44% degli intervistati. Più nello specifico la fiducia nella Scuola è confermata anche dal buon livello di soddisfazione espresso da parte dei rispondenti per gli istituti pubblici (48%) (e per quelli privati, 43%). Un maggior grado di soddisfazione è stato manifestato solo per l'assistenza sanitaria privata (59%) e per la raccolta dei rifiuti (53%), mentre inferiore risulta quello dichiarato per l'assistenza sanitaria pubblica (40%), la cura del verde (40%), le ferrovie (37%), i trasporti urbani (36%), la qualità e la manutenzione delle strade (25%).

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale di tali dati, si nota come il Sud e le Isole (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) si assestino sempre su valori inferiori rispetto al resto d'Italia, qualsiasi sia il servizio preso in considerazione. Anche il Centro-Sud (Abruzzo, Lazio e Molise) generalmente registra livelli di soddisfazione inferiori a quelli del Nord, tranne che per le Ferrovie e le Scuole private.

Passando al Rapporto bes del 2019, in riferimento alla qualità dei servizi, l'unica forma di soddisfazione monitorata è quella relativa alla mobilità, che risulta pari al 17,8% degli intervistati, in crescita sia rispetto al 2018, sia rispetto al 2010. L'analisi della distribuzione regionale dell'indicatore, tuttavia, mostra una forte variabilità: nella provincia autonoma di Bolzano gli utenti soddisfatti sono 3 volte di più rispetto alla media italiana: la quota di utenti che esprime un voto superiore a 8 è il 51,3% mentre la Campania registra solo il 6,7% di utenti soddisfatti.

Per quanto concerne, invece, l'indagine Multiscopo *Aspetti della vita quotidiana* di Istat, da questa si possono estrapolare – direttamente o indirettamente – alcuni dati sulla qualità dei servizi percepiti.

Innanzitutto, si trova il dato sulle famiglie che dichiarano di incontrare un po' o molta difficoltà a raggiungere alcuni servizi, quali farmacie, pronto soccorso, uffici postali, polizia / carabinieri, negozi alimentari / mercati, supermercati. Si tratta di una misura di accessibilità ai

servizi, non di una vera e propria dichiarazione di soddisfazione, ma indirettamente tale indicatore ci fornisce informazioni sul gradimento degli stessi.

In termini generali, indipendentemente dal servizio considerato, si può affermare che nel Nord il livello di soddisfazione è sempre più elevato che nel Centro e nel Sud (con l'unica eccezione della Sardegna); lo stesso si può dire per le zone centrali delle aree metropolitane rispetto a quelle periferiche.

Mediamente, in Italia, nel 2018, il servizio più difficilmente accessibile era il pronto soccorso, con più della metà delle famiglie intervistate che ha dichiarato di avere problemi nel suo raggiungimento. Vengono poi la polizia / carabinieri e gli uffici comunali (con, rispettivamente, 35 e 33,8 famiglie su 100 con difficoltà). I servizi tradizionalmente gestiti (anche) da privati, invece, sembrano maggiormente distribuiti sul territorio. I dati riferiti ai 3 servizi più difficilmente accessibili risultano in miglioramento sia rispetto al 2017, sia rispetto al 2010.

Un altro aspetto interessante che viene indagato da Istat attraverso la sua Indagine Multiscopo è rappresentato dal livello di soddisfazione per il servizio di fornitura di energia elettrica e per alcuni suoi aspetti specifici (es. continuità del servizio, stabilità della tensione, comprensibilità del display del contatore elettronico, comprensibilità della bolletta, informazioni sul servizio).

Mediamente, in Italia, il servizio nel suo complesso viene considerato molto o abbastanza soddisfacente dalla grande maggioranza delle famiglie (83,5 su 100), con poca differenza geografica.

Stupisce che il dato del 2018 sia peggiore sia di quello registrato nel 2017, sia nel 2010; aspetto – questo – che potrebbe essere correlato a un aumento delle aspettative.

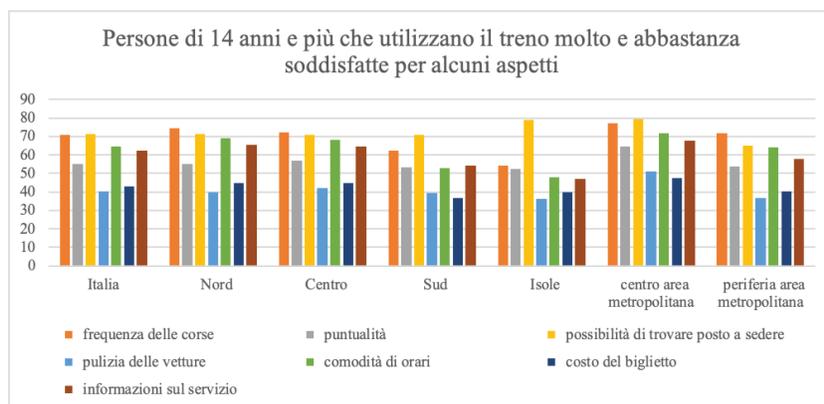
Tra gli aspetti più specifici indagati, le informazioni sul servizio e la leggibilità della bolletta risultano gli elementi leggermente più critici, con rispettivamente il 52,6% e il 57,2% delle famiglie soddisfatte. Anche in tal caso, non si registrano variazioni geografiche significative, e i dati sono peggiori rispetto agli anni precedenti.

Sostanzialmente i dati riconfermano lo stesso andamento anche rispetto al servizio gas, per il quale il livello di soddisfazione medio nel 2018 era molto alto (90,9%). Nuovamente, gli aspetti del servizio relativamente più critici sono le informazioni sul servizio (56,2% di soddisfatti) e la chiarezza della bolletta (60,3%).

Un altro ambito rispetto al quale viene indagata la soddisfazione è costituito dai servizi di trasporto pubblico.

Cominciando dal treno, di questo vengono monitorati i seguenti elementi: la frequenza delle corse, la puntualità, la possibilità di trovare posto a sedere, la pulizia delle vetture, la comodità di orari, il costo del biglietto, le informazioni sul servizio. Le valutazioni risultano piuttosto diverse a seconda dell'aspetto considerato.

Mediamente in Italia, così come nelle sue diverse aree geografiche, gli aspetti che risultano più critici sono senz'altro la pulizia delle vetture (40,1% dei soddisfatti) e il costo del biglietto (43%), mentre la possibilità di trovare posto a sedere (71,2%), la frequenza delle corse (70,8%) e, in parte, la comodità degli orari (64,7%) rappresentano gli elementi più soddisfacenti. Ancora una volta, da questo quadro abbastanza uniforme sul territorio si discostano le Isole, dove la frequenza delle corse e la comodità degli orari risultano maggiormente critiche che altrove (rispettivamente 54% e 47,7% dei soddisfatti). Tutti gli aspetti monitorati sono valutati meglio nelle zone centrali rispetto alle periferie; infine si tratta di dati sempre in miglioramento rispetto al passato.

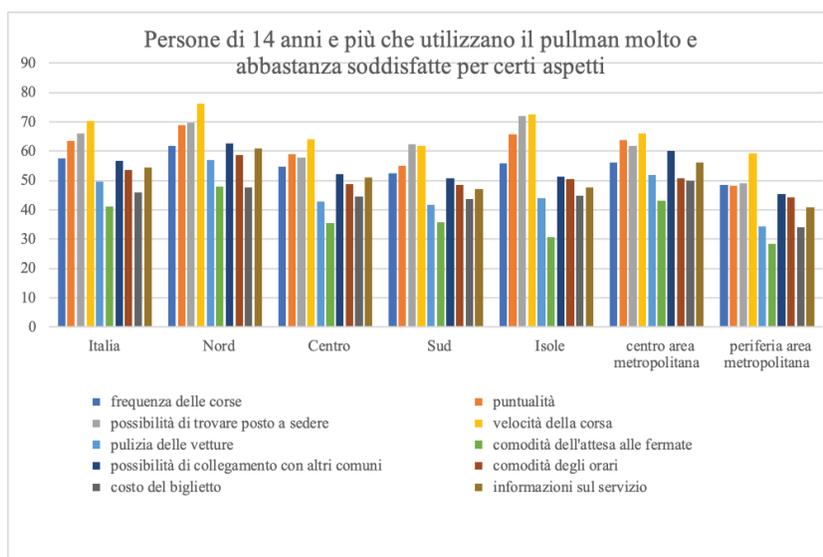


Fonte: elaborazioni dell'autore su base I-STAT

Per quanto riguarda i pullman, oltre agli aspetti monitorati per il treno, vengono presi in considerazione la velocità della corsa, la comodità dell'attesa alle fermate e la possibilità di collegamento con altri comuni. Anche in questo caso si registra una notevole varietà di opinioni, con l'elemento più soddisfacente rappresentato dalla velocità della corsa (70,2%) e il meno soddisfacente (41,1%) dalla comodità dell'attesa alle fermate. Prendendo in considerazione le diverse aree territoriali italiane, bisogna notare che, rispetto alla soddisfazione manifestata per il treno, si registrano differenze più profonde. Soprattutto si rileva una soddisfazione molto maggiore a Nord che non al Centro, nel Sud e nel-

le Isole; inoltre, è più evidente la diversità di giudizi espressi tra le zone centrali delle aree metropolitane e le periferie delle stesse aree.

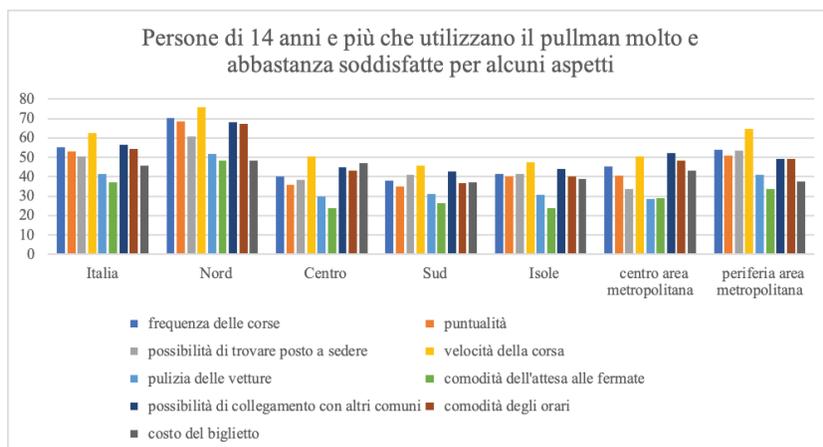
Le differenze rispetto al treno emergono anche dal confronto con le opinioni espresse negli anni precedenti, in quanto – riguardo ai pullman – si nota una riduzione generalizzata della soddisfazione rispetto al 2010 e soprattutto al 2017; tale calo viene registrato in particolare modo nel Centro, nel Sud e nelle periferie, probabilmente legato – ma bisognerebbe approfondire – a una contrazione del servizio offerto.



Fonte: elaborazioni dell'autore su base I-STAT

Infine, si può prendere in considerazione il servizio degli autobus, per il quale vengono monitorati gli stessi aspetti del pullman, tranne la comodità delle informazioni sui servizi. Riguardo a questo servizio di trasporto la soddisfazione espressa si attesta su valori inferiori ai due precedenti, con la velocità delle corse quale aspetto maggiormente apprezzato (62,7%) e la comodità dell'attesa alle fermate quale aspetto peggiore (37%). Ancora una volta, è evidente il divario tra, da una parte, il Nord soddisfatto e, dall'altra parte, il Sud, il Centro e le Isole poco soddisfatte.

Dati invece molto diversi rispetto a quanto visto per treni e pullman sono quelli relativi alla soddisfazione espressa nelle zone centrali e in quelle periferiche. In questo caso, infatti, le periferie mostrano di apprezzare il servizio più di quanto non facciano le zone centrali, a conferma del fatto che le stazioni dei treni e dei trasporti extra-urbani sono quasi sempre collocati nei centri città, mentre gli autobus sono maggiormente utilizzati per collegare le periferie al centro.



Fonte: elaborazioni dell'autore su base I-STAT

Infine, diversamente da quanto visto per treni e pullman, il confronto con gli anni passati non permette di evidenziare trend particolarmente significativi, né in positivo, né in negativo.

Confrontando i 3 servizi di trasporto pubblico, quindi, possiamo in sintesi concludere che il treno e il pullman rappresentano i servizi più apprezzati, mentre gli autobus registrano un livello di apprezzamento leggermente inferiore; ma mentre per il treno sono espressi giudizi abbastanza simili nelle diverse zone d'Italia (tranne nelle Isole dove notoriamente le ferrovie sono poco presenti), non così per pullman e autobus che registrano una notevole spaccatura tra il soddisfatto Nord, da una parte, e i poco entusiasti Centro, Sud e Isole, dall'altra.

Come immaginabile, le zone centrali delle aree metropolitane esprimono opinioni positive riguardo ai servizi di treno e pullman, mentre le periferie preferiscono il servizio bus, confermando la vocazione di quest'ultimo quale mezzo di collegamento intraurbano.

Infine, il giudizio espresso, negli anni migliorato per il servizio treno e peggiorato per il pullman, induce a pensare che ciò possa rappresentare il risultato di una politica di investimento nei trasporti su rotaia e di disinvestimento in quelli su gomma, in coerenza con le attuali maggiori direttive europee.

Infine, un ultimo aspetto indagato è quello relativo alla comodità di orario di anagrafi, asl e posta: i giudizi espressi sono piuttosto elevati, intorno al 70%, con un particolare apprezzamento per le poste, in crescita rispetto agli anni precedenti.

## 4. Conclusioni

Nel presente contributo si sono riportati i principali risultati delle indagini condotte a livello italiano sulla fiducia espressa dai cittadini nei confronti delle istituzioni e della pubblica amministrazione e sulla loro soddisfazione rispetto ad alcuni servizi pubblici,

Per quanto riguarda la fiducia, le indagini condotte nel 2019 confermano il trend negativo che oramai emerge da anni: a meno che non si tratti delle Forze dell'ordine, del Papa, del Presidente della Repubblica o della Scuola, gli Italiani non credono nelle istituzioni, indipendentemente dallo loro status anagrafico o dal luogo di residenza, benché nel Sud cresca decisamente la sfiducia per gli enti locali (Comuni, Regione, Province). Per quanto concerne, invece, la qualità dei servizi pubblici, il quadro è più variegato e, per certi aspetti, più roseo.

L'Istat ha poi rilevato una forte correlazione tra livello di vivibilità della zona in cui si vive, qualità dei servizi pubblici e fiducia verso le istituzioni ritenute responsabili di fornitura e gestione dei servizi. Il territorio, quindi, inteso sia come regione di residenza sia come tipologia comunale, spiega molto delle percezioni e della fiducia verso le istituzioni, catturando anche aspetti legati alla situazione sociale, al grado di coesione, alle condizioni più generali di vita a livello locale.

## Riferimenti bibliografici

- Barber, B., *Strong democracy: participatory politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, Berkeley.
- Bianchi, L., Liani, S., *Fidarsi della fiducia? Uno studio sull'intensione del concetto, How do you trust? A study on the meanings of trust*, in «Quaderni di Sociologia», 74 (2017), pp. 127-140.
- Bordandini, P., *La fiducia in Italia*, Treccani, 2015, consultabile al link: [www.treccani.it](http://www.treccani.it) (ultimo accesso: 20 luglio 2020).
- Carter, A., Stokes, G., *Liberal democracy and its critics*, Cambridge, Polity Press, 1998,
- De Blasio, G., Sestito, P., *Il capitale sociale. Che cos'è e che cosa spiega*, Roma, Donzelli, 2011.
- Demos & Pi, *Gli Italiani e lo Stato – Rapporto 2019*, consultabile al link: [www.demos.it](http://www.demos.it) (ultimo accesso: 20 luglio 2020)
- Istat, *bes 2016. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2016a.
- Istat, *bes 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2019.
- Istat – Direzione centrale delle statistiche sociali e il censimento della popolazione, Servizio Registro della popolazione, statistiche demografiche e condizioni di vita, Qualità del contesto di vita e

- fiducia istituzionale, presentazione in power point a cura di Emanuela Bologna, 2016b.
- Kumlin, S., Rothstein, B., *Making and breaking social capital: The impact of the welfare state institutions*, in «Comparative Political Studies», IV, 38, (2005), pp. 339-365.
- Lewanski R., *La democrazia deliberativa: un approfondimento*, presentazione al convegno *Oltre i conflitti ambientali. Dalla partecipazione alla deliberazione*, Milano, 15 ottobre 2015, <http://www.regione.lombardia.it> (ultimo accesso: 20 luglio 2020).
- Marradi, A., *Metodologia delle scienze sociali*, Bologna, il Mulino, 2007.
- Misztal, B.A., *Trust in Modern Societies: The Search for the Bases of Social Order*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- Pitrone, M.C., *Sondaggi e interviste. Lo studio dell'opinione pubblica nella ricerca sociale*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Portes, A., *Social capital: Its origins and applications in modern sociology*, in «Annual Review of Sociology», 24 (1998), pp. 1-24.
- Putnam, R.D., *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press, 1993 (trad. it., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993).
- Rosanvallon, P., *Counter-democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Sudman, S., Bradburn, N.M., Schwarz, N., *Thinking About answers. The Application of Cognitive Processes to Survey Methodology*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996.
- Tourangeau, R., Rips, L.J., Rasinski, K., *The Psychology of Survey Response*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000. DOI: 10.1017/CBO9780511819322 (ultimo accesso: 20 luglio 2020)
- Trigilia, C., *Capitale sociale tra economia e sociologia: avanti con giudizio*, in De Blasio, G., Sestito, P., *Il capitale sociale. Che cos'è e che cosa spiega*, Roma, Donzelli, 2011.
- Tullio-Altan, C., *Ethnos e civiltà*, Milano, Feltrinelli, 1995.
- Urbinati, N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013.

## Sitografia

- Istat [dati.istat.it/#](http://dati.istat.it/#) (ultimo accesso: 20 luglio 2020).
- World Values Survey [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org) (ultimo accesso: 20 luglio 2020).



## CAPITOLO XI

# Servono nuove norme per una rinnovata Pubblica amministrazione? Analisi e prospettive future a partire dalla legislazione 2019-2020

di Vincenzo Ferrante e Mirko Altimari\*

## Il lavoro nella P.A. tra legge e contratto

La disciplina in tema di pubblico impiego rappresenta uno degli snodi più complessi dell'intero ordinamento giuslavoristico, presentando non solo indubbi profili teorici ma altresì rilevanti conseguenze di carattere pratico: si pensi al tema dei (nuovi) servizi che le p.a. offrono alla cittadinanza. Dopo una breve premessa circa la nozione stessa di lavoro pubblico e la disciplina del rapporto, il contributo si focalizza sulle più recenti modifiche normative, interrogandosi sulle più attuali linee di tendenza.

Parole chiave: Pubblica amministrazione, Rapporto di lavoro, Contrattazione collettiva, Riforma, Performance, Innovazione, Lavoro agile.

*Sommario:* 1. Il rapporto di pubblico impiego: una sintetica ricostruzione. – 2. Le evoluzioni più recenti. – 3. Il lavoro pubblico nel 2019-2020: lotta all'assenteismo e misure di "concretezza". – 4. Lo *smart working*. – 5. Tra legislazione post-emergenziale e *Recovery Fund*: l'ultima chiamata per una nuova Amministrazione compiutamente digitale?

## 1. Il rapporto di pubblico impiego: una sintetica ricostruzione

I pubblici dipendenti italiani sono circa 3 milioni e mezzo<sup>1</sup>, e rappresentano una quota non irrilevante dei circa 18 milioni di occupati

\* Vincenzo Ferrante è Professore ordinario di Diritto del lavoro nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano, Direttore del Cedri; Mirko Altimari è Ricercatore di Diritto del lavoro nella Facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Milano. Pur nella comune progettazione del contributo, i parr. 1 e 4 sono attribuibili a Vincenzo Ferrante e i parr. 2, 3 e 5 a Mirko Altimari.

<sup>1</sup> Istat, 2017.

complessivi (cui devono aggiungersi altri circa cinque milioni di lavoratori autonomi, secondo i dati del 2019).

Secondo gli ultimi dati raccolti, la stragrande maggioranza di essi (poco più di tre milioni, pari all'86% del totale) è impiegata a tempo indeterminato, seppure non siano sconosciute forme di lavoro a tempo determinato (quasi trecentomila, pari all'8,5%), mentre 194.856 sono occupati in forme di collaborazione diversa dal rapporto di lavoro dipendenti (5,5%). Quest'ultimo dato si riferisce a quanti sono inquadrato nell'ambito di rapporti di lavoro *lato sensu* atipici, concentrandosi nelle università (dove il dato comprende: i docenti a contratto, i medici specializzandi, i dottorandi di ricerca con borsa di studio e gli assegnisti di ricerca) e, in misura più modesta nei comuni, negli enti pubblici non economici e nelle comunità montane.

Con riferimento al genere, le donne occupate nella pubblica amministrazione sono circa due milioni e rappresentano la componente maggioritaria, con una quota pari al 56,9% del personale in servizio. La più elevata presenza di donne si registra negli enti del Sistema sanitario nazionale (SSN) con il 65,9%, mentre il valore più basso è nelle Regioni (48,3%) e nelle Università pubbliche (49,6%).

Il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti italiani è regolato oramai dal 1993, per la gran parte di essi<sup>2</sup>, dalle stesse leggi ordinarie che trovano applicazione con riguardo ad ogni altra impresa privata, salva tuttavia un'ampia disciplina derogatoria (di cui al d. lgs. 165 del 2001 e già al d. lgs. 29 del 1993), che interessa soprattutto aspetti connessi con il controllo della spesa pubblica (in ordine alla definizione della retribuzione di base e accessoria, al dimensionamento degli organici e alla progressione di carriera).

Ed invero, poiché non mancano lavoratori che, pur essendo formalmente dipendenti di società, consorzi o fondazioni integralmente di diritto privato, gravano per intero sulla fiscalità generale, il vero carattere che negli ultimi anni è emerso come tratto distintivo fra impiego pubblico e privato è l'inserimento nominativo del soggetto che riveste il ruolo di datore di lavoro nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi dell'art. 1, co. 3 l. 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le cc.dd. autorità indipendenti e i dipendenti di organi costituzionali.

In disparte da questi lavoratori, sono oltre 2,6 milioni i lavoratori che trovano il loro rapporto di lavoro regolato dal d. lgs. 165 del

<sup>2</sup> Aran, 2019.

2001, che sopra si è citato, e che di conseguenza si vedono applicati i contratti collettivi stipulati da apposita agenzia governativa (ARAN: Agenzia per la Rappresentanza Negoziata), mentre per oltre 700 mila si applica una diversa e più antica disciplina di diritto pubblico, che attribuisce ai tribunali amministrativi la giurisdizione in ordine alle controversie che possano insorgere in materia di lavoro<sup>3</sup>.

Questa bipartizione fra un personale assimilato a quello privato e una parte rimasta invece alle assoggettata alle più stringenti norme di diritto pubblico, si deve non tanto alla volontà di distinguere, come in altri ordinamenti, fra quanti esercitano funzioni tipiche del potere pubblico (attraverso l'emanazione di "provvedimenti"), ma piuttosto ad un'esigenza di abbandonare modelli organizzativi statici e unitari, perché direttamente regolati dal legislatore, senza attribuire il dovuto rilievo alle differenti esigenze che si rintracciavano in relazione all'attività espletata (di tipo autoritativo o di servizio), alle dimensioni delle singole unità amministrative e alle esigenze del territorio.

In secondo luogo, l'accentramento in capo all'Agenzia già più sopra richiamata dei poteri di spesa ha consentito un miglior controllo sulle tentazioni parlamentari, dirette ad attribuire, attraverso provvedimenti di legge, status speciali (anche in materia pensionistica) o anche solo elementi retributivi aggiuntivi, senza tenere conto del quadro complessivo.

Su questo passaggio dal regime di pubblico impiego a quello – come riassunto dal d.lgs. n. 165/2001 – del "lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", molto è stato scritto e a oltre venticinque anni dallo stesso, mentre la materia continua ad essere oggetto di frequenti rivisitazioni legislative, che, prendendo ancora a riferimento un documento di studio del 1979<sup>4</sup>, modificano il confine fra le residue competenze di diritto pubblico e gli ambiti oramai lasciati al potere organizzativo della dirigenza, di indiscussa origine privatistica.

Infatti, il potere in forza del quale l'ente pubblico si organizza internamente e gestisce il proprio personale, un tempo assoggettato al controllo proprio dei provvedimenti amministrativi e regolato per

<sup>3</sup> Si tratta di: magistrati ed avvocati dello Stato; personale appartenente alla carriera diplomatica e prefettizia, i corpi di polizia, le forze armate, i vigili del fuoco e il personale carcerario; i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (inclusi i servizi segreti), delle cinque regioni a statuto speciale, delle autorità indipendenti, nonché i professori e i ricercatori universitari.

<sup>4</sup> Giannini, 1979.

atti normativi unilaterali, alla luce del principio di legalità, è stato ora ricondotto, per espressa previsione legislativa, al potere del datore di lavoro, venendo dunque a concretarsi in una manifestazione della stessa capacità che caratterizza il soggetto privato<sup>5</sup>. E difatti l'art. 2, c. 2 d.lgs. n. 165/2001 rinvia alle norme che disciplinano i "rapporti di lavoro subordinato nell'impresa", anche ai rapporti costituiti alle dipendenze degli enti pubblici. Occorre però rimarcare la distinzione fra attività di organizzazione degli uffici (la cd. macro-organizzazione) che rimane di competenza esclusiva delle fonti unilaterali, alla luce della previsione dell'art. 97 Cost., e l'amministrazione dei rapporti di lavoro (micro-organizzazione) nella quale il datore pubblico esercita i poteri del privato datore di lavoro (art. 5.2 d.lgs. n. 165/2001)<sup>6</sup>.

Sul piano della disciplina retributiva del rapporto, ordinariamente lasciato all'autonomia negoziale dei soggetti sindacali, tale processo ha coerentemente segnato l'ingresso della contrattazione collettiva quale fonte del rapporto di lavoro: l'art. 2, co. 3, d.lgs. n. 165/2001, rimette infatti agli esiti della negoziazione condotta dall'ARAN la disciplina dei rapporti individuali di lavoro per il tramite di «un "rinvio mobile" alle norme collettive, presenti e future, poste in essere da soggetti a tanto abilitati dalla legge e con i procedimenti da essa previsti»<sup>7</sup>.

L'ultimo episodio di questa vicenda, dopo la ri-legificazione del rapporto dettata dalla cd. Riforma Brunetta del 2009 (d. lgs. n. 150) si è registrato con le modifiche legislative del 2017 (cd. Riforma Madia): all'autonomia collettiva è attribuita la disciplina del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali con le modalità previste dal Testo unico, disponendo altresì che con riferimento ad alcune materie di grande rilevanza anche sotto il profilo del rapporto di lavoro individuale quali le sanzioni disciplinari, la valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, la mobilità, la contrattazione collettiva è consentita solo nei limiti previsti dalle norme di legge. Inoltre la legge esclude espressamente dalle prerogative della contrattazione collettiva alcune materie quali l'organizzazione degli uffici e quelle afferenti alle prerogative dirigenziali

<sup>5</sup> Ferrante 2012, pp. 92-93.

<sup>6</sup> Del resto tale dicotomia tra gestione del rapporto, regolato dal contratto, e una serie di materie che rimanevano oggetto dell'esercizio «di una funzione una funzione unilaterale, espressiva di un potere connotato dai caratteri del diritto pubblico fu decisiva per ricevere "l'avallo" della Corte costituzionale (Ferrante 2012, p. 177).

<sup>7</sup> Rusciano, 2015.

nonché il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali stessi. Tale modalità di procedere da parte del legislatore potrebbe apparire irrituale ma in realtà si spiega alla luce della situazione di oggettiva incertezza che ha a lungo circondato la materia.

Quale corollario a tale assetto delle fonti, l'adozione del modello privatistico ha coinvolto anche la giurisdizione, per il tramite del passaggio della cognizione al giudice ordinario, nell'alveo di quella che schematizzando, è possibile definire seconda privatizzazione (realizzatasi negli anni 1997/1998) a seguito della quale si intervenne altresì in tema di dirigenza nonché introducendo la contrattazione integrativa a livello decentrato.

## 2. Le evoluzioni più recenti

Prima di analizzare gli interventi in tema di lavoro pubblico intercorsi negli anni 2019-2020, giova collocare tale periodo in un contesto più ampio.

Almeno a partire dalla crisi economica del 2007/2008 – e soprattutto alla luce delle note vicende politico-istituzionali che hanno condotto nel 2011 all'esecutivo cd. tecnico – nel dare una valutazione delle norme introdotte in tema di lavoro pubblico occorre tenere in considerazione come le stesse sono andate a innestarsi in un più generale processo legislativo noto come Spending review che sebbene con modalità differenti ha prodotto, in estrema sintesi, un rilevante taglio della spesa pubblica.

Ciò ha avuto rilevanti ripercussioni con riferimento al rapporto di lavoro: si pensi ai cd. tagli lineari (ad esempio in tema di lavoro flessibile o collaborazioni di cui le p.a. potevano servirsi), ai blocchi, variamente intesi, delle retribuzioni – superati soltanto in virtù dell'intervento della Corte costituzionale<sup>8</sup> – nonché all'impossibilità di procedere al turn over, *id est* la facoltà di procedere ad assunzioni a fronte dei pensionamenti. Evidentemente tale situazione ha condizionato altresì le dinamiche dell'autonomia collettiva, determinando di fatto una situazione di stallo: si pensi, a titolo esemplificativo, che la riduzione del numero dei comparti, prevista già dalla legge n. 150/2009 ha trovato realizzazione per il tramite del Contratto Collettivo Nazionale Quadro 2016-2018 del 13 luglio 2016, per il tramite dell'accorpamento dei precedenti undici settori, in quattro aree

<sup>8</sup> Cfr. Corte costituzionale 27 luglio 2015, n. 178, vedi l'analisi di Ferrante, 2015, pp. 1121 ss.

omogenee (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e ricerca, Sanità).

Soltanto a seguito di tale aggregazione – nonché alla luce degli esiti della già citata giurisprudenza costituzionale e del mutato atteggiamento del governo allora in carica – si diede l’avvio alle trattative negoziali che condussero, nei primi mesi del 2018, alla stipula dei quattro nuovi contratti collettivi, a oltre un decennio di distanza dai precedenti relativi ai vecchi comparti.

Pertanto il decennio appena concluso è stato caratterizzato, in larga parte, da una (più o meno forzata) anomia della contrattazione collettiva, con le evidenti criticità che tale situazione determina. Ciò ha senza dubbio determinato un rallentamento – se non una vera e propria ineffettività – di alcune disposizioni di legge. In assenza di una contrattazione sulla parte economica, visto il duraturo blocco delle retribuzioni, l’autonomia collettiva non ha adeguato neanche la parte “normativa” dei contratti, lasciando alcune disposizioni presenti nella c.d. Riforma Brunetta, soprattutto in tema di performance, premialità ecc., sostanzialmente inattuata.

### 3. Il lavoro pubblico nel 2019-2020: lotta all’assenteismo e misure di “concretezza”

Nella legislatura attualmente in corso non si sono registrati grandi interventi di riforma organica del settore pubblico, dovendosi tenere in considerazione anche il cambio di maggioranza politica che appoggia l’esecutivo, determinatosi dopo la crisi politica dell’estate 2019.

Il primo intervento normativo di una certa rilevanza è stato costituito dalla legge 22 giugno 2019, n. 56 (cd. “concretezza”), la quale si pone sulla scia di numerosi provvedimenti che già in passato avevano l’ambizione di incentivare l’efficienza della p.a. e combattere l’assenteismo: temi, invero, che ciclicamente attirano l’attenzione del legislatore a dimostrazione della difficoltà che la dirigenza incontra quotidianamente nell’esercizio dei poteri gestori.

L’art. 1 della legge, istituisce il «Nucleo della concretezza» con la funzione di verificare, insieme all’Ispettorato della Funzione pubblica, lo stato di applicazione del «Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni», un nuovo documento che il Dipartimento della Funzione pubblica dovrà predisporre annualmente e che sarà approvato dal Ministero

per la p.a. di concerto con il Ministero dell'Interno e la Conferenza unificata.

Detto piano dovrà contenere azioni dirette a «garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e la conformità dell'attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento» nonché quelle dirette «a implementare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive».

Ruolo principale del Nucleo concretezza è quello di assicurare la realizzazione delle misure contenute nel Piano, anche per il tramite di «sopralluoghi e visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché le modalità di organizzazione e di gestione dell'attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità proponendo eventuali misure correttive».

Sembra trattarsi dell'ennesimo ricorso allo strumento della pianificazione<sup>9</sup>, apparentemente rafforzata dalla presenza di un nuovo organismo, e ripresentata sotto una nuova palinogenetica etichetta (misure di “concretezza”), senza che tuttavia vengano in alcun modo evidenziate le necessità di procedere all'individuazione di strumenti quantitativi di misurazione dell'efficienza, che già si invocavano al momento della prima riforma del 1993.

Il legislatore del 2019 interviene poi sulle misure di contrasto all'assenteismo operando non già sull'aspetto sanzionatorio – sebbene lo stesso, nell'assetto attualmente delineato, non sia esente da criticità – ma legittimando il ricorso all'uso di sistemi di verifica biometrica dell'identità e di video sorveglianza degli accessi, in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione attualmente in uso. Anche in questo caso, la norma è poco più che un abbozzo, perché le modalità attuative dei nuovi controlli vengono rinviate ad un futuro decreto governativo, da emanarsi sentito il Garante della Privacy il quale nell'esprimere il richiesto parere «rileva come la norma di legge che lo schema di regolamento è tenuto ad attuare presenti profili di dubbia compatibilità con la disciplina europea e nazionale in materia di protezione dei dati personali», sollevando sul punto critiche rilevanti e circostanziate<sup>10</sup>: non è un caso che,

<sup>9</sup> Cfr. Zoppoli 2018, p. 24.

<sup>10</sup> Cfr. il parere all'indirizzo web <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9147290>.

anche alla luce di tali consistenti rilievi, il decreto non sia stato ancora emanato.

Infine, la legge n. 56/2019 contiene una serie di disposizioni in materia di rapporto di lavoro che sebbene non omogenee tra loro, hanno senza dubbio una qualche rilevanza; a titolo esemplificativo si interviene in tema di assunzioni obbligatorie per le categorie protette, ampliando il campo di applicazione della normativa promozionale nonché in tema di mobilità tra settore pubblico e privato, modificando l'art. 23 *bis* del Tupo.

Quest'ultimo articolo consta di due distinte fattispecie: il collocamento in aspettativa per lo svolgimento di attività presso soggetti pubblici e privati (cc. 1-6) e l'assegnazione temporanea di personale presso altre p.a. o imprese private (cc. 7-8).

Entrambe le disposizioni tendono a favorire una maggiore mobilità tra ambito pubblico e privato, ma sono tese a soddisfare interessi diversi: destinatari della prima erano storicamente i dirigenti (oltre che il personale non contrattualizzato, quali gli appartenenti alla carriera diplomatica e a quella prefettizia, e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato) i quali possono essere collocati in aspettativa per lo svolgimento di attività lavorative presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale.

Detta aspettativa non opera *ex lege* bensì è facoltà dell'amministrazione di appartenenza concederla alla luce delle «proprie preminenti esigenze organizzative».

Mentre l'assegnazione temporanea di personale presso una diversa p.a. o presso un datore di lavoro privato – fin dalla formulazione originaria non poneva in essere alcun distinguo tra categorie di lavoratori, rivolgendosi a tutto il personale della p.a., alla luce delle modifiche introdotte dall'art. 4, c. 1, lett. a), l. n. 56/2019, la disposizione concernente l'aspettativa si applica ora non più al solo personale di categoria dirigenziale bensì a tutti i dipendenti.

Il tema dell'integrazione tra esperienze lavorative svolte nel settore pubblico e nel privato è senza dubbio uno degli ambiti su cui il legislatore, la contrattazione e, di conseguenza, la stessa organizzazione delle p.a. dovrà necessariamente confrontarsi nei prossimi anni, vista l'accresciuta (e talora auspicabile) mobilità del personale, fino a qualche anno fa impensabile, almeno nel settore del pubblico impiego.

Pur tralasciando in questa sede di approfondire gli aspetti concernenti l'esclusività del rapporto, uno dei cardini dell'intero sistema, non può non evidenziarsi come lo stesso venga parzialmente “temperato” dalla tutela approntata dalla norma, nei confronti dell'interesse di qualsiasi lavoratore della p.a. a svolgere una esperienza lavorativa presso un diverso datore di lavoro, al fine di incrementare la propria professionalità.

Ciò indirettamente potrà giovare alla stessa p.a. di appartenenza nel momento in cui tale esperienza cessa e il dipendente collocato in aspettativa rientra nei ruoli della sua amministrazione.

#### 4. Lo smart working

Il sopravvenire della pandemia ha imposto una serie di norme dirette a limitare il contagio attraverso il c.d. “distanziamento sociale” che si è concretato, al di là di alcune disposizioni sullo smaltimento delle ferie arretrate, sul c.d. *smart working*, che si è potuto realizzare grazie alla diffusione di strumenti informatici privati, ma che a qualcuno ha dato l'idea di una sorta di vacanza collettiva.

Ovviamente, anche nel settore pubblico sussistono attività manuali che, essendo rimaste interrotte durante il periodo di quarantena, hanno di fatto visto molti lavoratori ridurre a ben poco la loro attività, prioritaria essendo, del resto, la prospettiva di limitare la libera circolazione al fine di contenere il contagio.

In senso opposto sta l'idea che la pandemia da Covid-19 possa essere stata l'occasione per una vera e propria rivoluzione nei comportamenti collettivi ed individuali nel mondo del lavoro, privato e pubblico.

Probabilmente la verità, come in tante altre occasioni, sta nel mezzo, nel senso che l'attività da remoto può essere davvero produttiva solo se sussistono una serie di condizioni, la prima delle quali è costituita da una migliore standardizzazione dell'attività richiesta ad ogni lavoratore, attraverso la definizione dei tempi necessari allo svolgimento delle singole operazioni.

È chiaro che, ove si riesca a passare ad una misurazione della *performance* calcolata sul tempo di lavoro effettivo (o meglio sulle “timbrature”, come oggi accade) ad un'altra che si fonda sull'assegnazione di obiettivi misurabili, la differenza fra lavoro in presenza e *smart working* viene notevolmente a ridursi, almeno per le attività impiegatizie/concettuali. O di valutazione di dati secondo processi determinati per legge o per norme generali, cosicché si potrebbe la-

sciare spazio alla scelta individuale in ordine alle modalità di lavoro (in ufficio o da casa), sulla base di un principio di indifferenza<sup>11</sup>.

In ogni caso, il lavoro da remoto richiede uno sforzo di sincronia che impone lo sviluppo di una specifica funzione organizzativa, così da evitare che il distanziamento spaziale finisca per appesantire le procedure all'interno dell'organizzazione. Riesce, invero, difficile pensare che l'interlocuzione diretta, che in via normale si realizza grazie alla compresenza, possa essere sempre sostituita dai pur prodigiosi mezzi di comunicazione a distanza. Si tratterebbe di una modifica profonda dei comportamenti organizzativi individuali, tanto che, per fare solo un esempio, anche la disciplina della tutela della salute potrebbe esserne modificata, nel senso che le assenze dal lavoro per malattia dovrebbero ora confrontarsi con la possibilità alternativa di poter godere nei giorni interessati di misure di *smart working*, almeno dopo che sia passata la fase acuta della patologia (e lo stesso vale per tutte le ipotesi nelle quali si tratti di assistere un familiare).

Ovviamente il ricorso sistematico al lavoro agile richiede un ripensamento quanto ai controlli dell'attività di lavoro: un tema delicato che, anche nell'immaginario collettivo, può dar luogo a resistenze (anche nascoste) dirette a rallentare il cambiamento. I sistemi di inquadramento previsti dai contratti collettivi non prevedono quasi mai funzioni esclusivamente dedicate al controllo interno all'organizzazione, essendo l'attività di direzione genericamente focalizzata su attività di impulso/direzione e prevedendosi la verifica dei risultati come attività meramente eventuale, quasi con carattere punitivo.

Seppure negli ultimi anni si sia provato, a seguito della sopra richiamata legge "Brunetta" del 2009, a sviluppare sistemi interni di *compliance*, anche con lo scopo di contrastare la corruzione<sup>12</sup>, sembra mancare (o essere comunque insufficiente) una autonoma funzione di controllo diretta a verificare, per i singoli settori ed uffici, il rispetto degli standard "produttivi". Il passaggio allo *smart working* potrebbe essere, quindi, un'occasione per sviluppare un'autonoma funzione di controllo, secondo criteri di rotazione e di programma-

<sup>11</sup> Quanto si è detto non vale per le attività (principalmente quelle manuali) da svolgersi necessariamente in presenza e per tutto il settore dei servizi alla persona (in senso lato).

<sup>12</sup> Cfr. i numerosi obblighi in tema di normativa anticorruzione (l. 6 novembre 2012, n. 190) e trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), più volte modificate: si tratta ormai di un catalogo davvero nutrito di adempimenti.

zione (evitando così verifiche meramente a campione, che portano con sé l'idea di possibili iniziative di mera ritorsione).

Anche se fossero solo le pubbliche amministrazioni di maggiori dimensioni ad adottare queste misure, si tratterebbe di una vera e propria novità per tutto il sistema, incluse le imprese private, capace di incrementare la produttività e di ottimizzare l'utilizzo delle tecnologie digitali, che ci vede ancora in grave ritardo.

## 5. Tra legislazione post-emergenziale e Recovery Fund: l'ultima chiamata per una nuova Amministrazione compiutamente digitale?

Come spesso avviene talora gli eventi subiscono una accelerazione impensabile per via di alcuni shock inattesi: la pandemia di Covid-19 e di converso la legislazione emergenziale che ne è scaturita ne rappresenta un esempio paradigmatico.

Diventa pertanto centrale integrare l'organizzazione delle p.a. con l'impetuosa innovazione tecnologica rappresentata dalla cd. quarta rivoluzione industriale, la quale sta riscrivendo i paradigmi della contemporaneità, anche in un'ottica post-emergenziale. È chiaro come il tema costituito dalle nuove modalità di lavoro<sup>13</sup>, deve necessariamente essere inquadrato entro un orizzonte più ampio, che sebbene in questa sede non sarà possibile approfondire, al contempo davvero non si può omettere di citare almeno per macro punti: si tratta dei temi dell'innovazione e della valutazione della performance.

Con riferimento alla questione dei nuovi servizi che la p.a. offre ai cittadini<sup>14</sup> è palmare che col termine innovazione non si debba

<sup>13</sup> Per un approfondimento sia consentito rinviare a Altissimi 2018.

<sup>14</sup> Si tratta, senza alcuna volontà tassonomica (ma soltanto esemplificativa) di progetti che toccano campi molto eterogenei tra loro sia per ambiti di applicazione che per grado di sviluppo: si va dal processo telematico (d.l. n. 179/2012) al cd. Spid – cioè l'accessibilità tramite una identità digitale unica ai servizi di tutte le p.a. (l. n. 98/2013) e più in generale ai progetti connessi alla Agenda digitale italiana (tra i quali la costituzione dell'Agid), derivante dalla "omologa" Agenda digitale europea nell'ambito della strategia Europa 2020, a proposte ancora più complesse e ambiziose come le cd. *Smart city* (che in Italia vedono come capofila il Comune di Milano) con le quali si intendono «strategie di pianificazione urbanistica correlate all'innovazione e in particolare alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione per migliorare la qualità della vita dei cittadini [all'interno di questo concetto] la connettività telematica è quindi considerata una fonte di crescita e di

intendere la mera dimensione tecnologica, fine a se stessa, bensì un concetto, al contrario, molto meno “neutro” col quale si faccia riferimento a come le nuove tecnologie possano portare alla definizione di nuovi processi: insomma, non un mero *restyling* dell'esistente ma una nuova via per fare cose nuove. Questo ovviamente impatta in maniera rilevante, sebbene indirettamente, con il lavoro agile. È chiaro che questa modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato potrà svilupparsi e soprattutto consolidarsi, non dovendo legarsi all'emergenza sanitaria, tanto più il processo di digitalizzazione delle “macchina” pubblica derivante da quella che è stata definita (o forse sarebbe meglio dire auspicata) «Pubblica Amministrazione 4.0»<sup>15</sup> vada avanti: *simul stabunt, simul cadent* e non è certo possibile offrire servizi in termini di organizzazione *off line* e pensare che al contempo il numero di lavoratori agile possa incrementarsi.

Sul tema del digitale, come per altri settori, ciò che non manca alle p.a. è la disciplina legislativa, anzi. L'esempio del cd. Cad (Codice dell'Amministrazione Digitale) è lì a rappresentarlo in maniera plastica: approvato con il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, rimaneggiato pressoché annualmente, e di recente profondamente emendato con il d.lgs. n. 179/2016. Semmai nell'esperienza pratica, dall'angolo visuale dei cittadini – con differenze notevoli tra amministrazioni e territori: non a caso dovremmo più correttamente sempre parlare al plurale di Pubbliche amministrazioni – spesso a risultare deficitaria è una attuazione concreta, non meramente formalistica, di tali discipline.

Altro punto molto complesso è quello della valutazione della *performance* dei dipendenti della p.a che si innesta, più in generale, nella questione organizzativa.

È indubbio che l'errore di associare la prestazione lavorativa con la mera presenza fisica in ufficio discende da una questione per certi aspetti di carattere culturale. Evidentemente in una organizzazione che non valorizza la cultura del risultato e di converso la responsabilizzazione del dipendente a lavorare (anche) per progetti, è la sola “timbratura” in ufficio a essere valutata *in primis* (se non esclusivamente).

---

sviluppo urbano per promuovere l'idea di città inclusiva, attraverso la promozione di nuove forme di coesione sociale», cfr. Enciclopedia Treccani on line, voce Smart city, [http://www.treccani.it/enciclopedia/smart-city\\_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/smart-city_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/).

<sup>15</sup> Zilli 2017, pp. 209 ss. La definizione evoca l'ormai noto concetto di quarta rivoluzione industriale e il conseguente Piano Industry 4.0.

Per questo motivo, una volta passata la fase emergenziale legata alla pandemia, occorrerà intervenire non soltanto sulla normativa puntuale in tema di lavoro agile bensì sull'intero assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni. Gli ambiti di intervento non mancano: uno su tutti, il tema delle nuove competenze, non solo digitali evidentemente ma più in generale tecniche, è un tema ineludibile dal punto di vista dell'accesso ai ruoli della p.a., stante anche la costante diminuzione di dipendenti e l'aumento della loro età media.

Su queste rinnovate basi è ancora attuale quanto fu scritto specificatamente sul telelavoro ormai venti anni fa: l'innovazione tecnologica, soprattutto nel settore pubblico, tende ad assumere la valenza di metafora dell'innovazione amministrativa.

Confondere i due piani però reca con sé un grave rischio, vale a dire quello di dare una valenza quasi «palingenetica» all'innovazione tecnologica, quasi che la stessa possa risolvere «per sé questioni e problemi di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica che trovano origine altrove»<sup>16</sup>. Visto che questo rischio si è profeticamente rivelato reale in passato, non si dovrebbe compiere lo stesso errore adesso nel commentare il lavoro agile: il nesso causa-effetto è esattamente invertito rispetto alla *vulgata*, e sarà una p.a. organizzata in maniera innovativa – si pensi solo al citato tema dei servizi da rendere on line – ad essere *naturaliter* idonea a far sì che una parte dei suoi dipendenti esegua la prestazione in regime di lavoro agile.

Per troppo tempo però riforme pur ambiziose nelle intenzioni sono state ipotizzate “a costo zero” o meglio per utilizzare la corrente terminologia del legislatore «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Ciò ha indubbiamente rappresentato un freno per l'effettività delle norme, che molto spesso sono già presenti nell'ordinamento: si pensi al già citato Codice dell'amministrazione digitale la cui prima formulazione risale ormai al 2005.

Il quadro istituzionale è però decisamente mutato negli ultimi mesi, grazie all'accordo del luglio 2020 in sede di Consiglio europeo sulla costituzione e sul finanziamento del *Recovery Fund* e sul prossimo bilancio dell'Ue, per il periodo 2021-2027: un primo, significativo, banco di prova circa il ruolo che le istituzioni europee dovranno svolgere di fronte all'attuale crisi: come è spesso avvenuto le pandemie non determinano solo una emergenza sanitaria ed economica,

<sup>16</sup> Le citazioni sono tratte da Viscomi, 1999, p. 14.

ma possono rappresentare una frattura con i modelli di sviluppo esistenti fino a quel momento, i quali non sono immutabili e dati una volta per tutte, bensì frutto di scelte (o non scelte) di carattere politico e giuridico

Definito da più parti come una sorta di novello Piano Marshall, è innegabile che il Piano<sup>17</sup> che dovrà attuare in Italia le risorse che l'Ue rende disponibili, dovrà concentrarsi su settori realmente strategici: tra questi appare davvero arduo non ricomprendere la Pubblica amministrazione<sup>18</sup>.

Si tratta pertanto di una grande sfida, in alcun modo differibile, che anche il diritto deve avere l'ambizione di cogliere.

## Bibliografia

- Altimari, M., *Telelavoro e lavoro agile nella pubblica amministrazione, in Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2018, pp. 843-864.
- Aran, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti anno 2019*, Roma, 2019, consultabile al link: [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/10195/Rapporto%20semestrale\\_1-2019.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/10195/Rapporto%20semestrale_1-2019.pdf).
- Ferrante, V., *Direzione e gerarchia nell'impresa (e nel lavoro pubblico privatizzato)*. Art. 2086, in Busnelli, F.D., *Il codice civile. Commentario*, Milano, Giuffrè, 2012.
- Ferrante, V., *Anche per i dipendenti pubblici arriva l'ora della riscossa: la Corte dichiara l'incostituzionalità della proroga del blocco della contrattazione collettiva*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2015, pp. 1120-1127.
- Giannini, M.S., *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, Roma, 1979.
- Istat, *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche 2017: i principali risultati*, Roma, 2017, consultabile al link: <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/istituzioni-pubbliche>.
- Rusciano, M., *Contrattazione collettiva nel pubblico impiego 1. Profili*

---

<sup>17</sup> Cfr. il documento intitolato «Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza #NextGenerationItalia», all'indirizzo <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>, specc. pp. 24 ss. in tema di Amministrazione pubblica.

<sup>18</sup> Cfr. le anticipazioni del «Programma di Innovazione Strategica della PA Innovazione, Capacità organizzativa e Capitale Umano» presentate dal Ministro Dadone durante l'audizione davanti alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, il 22 settembre 2020, sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund* (<https://webtv.camera.it/evento/16738>).

- generali, Diritto on line*, Enciclopedia Treccani, 2015.
- Viscomi, A., *Il telelavoro e le pubbliche amministrazioni*, in Gaeta, L., Pascucci, P., Poti, U., (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Il Sole 24 ore, 1999.
- Zilli, A., *Autonomia e modelli negoziali per il lavoro pubblico locale. Dalla legge quadro alla Riforma Madia*, Torino, Giappichelli, 2017.
- Zoppoli, L., *Il diritto del lavoro gialloverde: tra demagogia, cosmesi e paralisi regressiva*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 377/2018, 2018.

## Sitografia

- <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9147290>.
- <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/smart-city\\_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/smart-city_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/).
- <https://webtv.camera.it/evento/16738>.



# ENTI LOCALI E SFIDE GLOBALI



## CAPITOLO XII

## Enti locali e Sustainable Development Goals. Verso una programmazione ispirata alla sostenibilità?

di Davide Galli ed Emanuele Vendramini\*

### Sostenibilità e programmazione negli enti locali

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite definisce i 17 Sustainable Development Goal (SDG) ed evidenzia la centralità degli Enti Locali per uno sviluppo sostenibile, equo e solidale. L'ente locale, specie nello scenario italiano, può ritrovare nell'ambito di tale framework anzitutto una rinnovata centralità rispetto a tematiche omogenee e coerenti al quadro di funzioni ad esso attribuite, in particolare, in tema ambientale, sociale ed economico. L'Agenda 2030 può inoltre costituire un'utile occasione di recupero di una funzione essenziale nel costruire relazioni fra livelli di governo e soggetti del territorio, anche attraverso il contributo alla definizione di comuni standard di riferimento. Strumento fondamentale in tale prospettiva appare essere il DUP, Documento Unico di Programmazione che concretizza le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato presentate al Consiglio dal Sindaco ai sensi dell'art. 46, comma 3 del TUEL. Il contributo analizza alla luce dell'AGENDA 2030 e dei 17 SDG, i DUP (2019 – 2021) dei capoluoghi delle 14 Città metropolitane italiane al fine di identificare possibili linee di programmazione ispirata alla sostenibilità. Parole chiave: Enti Locali, Documento Unico di Programmazione, SDG, Agenda 2030, sostenibilità.

**Sommario:** 1. Gli SDG come *framework* di riferimento per la programmazione dei Comuni. – 2. Il DUP e la programmazione dello sviluppo sostenibile negli enti locali. – 3. Il collegamento tra struttura del bilancio per missioni e

\* Davide Galli è Professore associato di Economia aziendale e Coordinatore del corso di laurea triennale in Management per la Sostenibilità, Facoltà di Economia e giurisprudenza, Piacenza; Emanuele Vendramini è Professore ordinario di Economia aziendale, Direttore della Laurea Magistrale in Global Business Management, Università Cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di economia e giurisprudenza, Piacenza.

SDG: gli indicatori. – 4. Esempi dell'integrazione del tema della sostenibilità nel DUP. – 5. I prossimi passi verso una programmazione sostenibile.

## 1. Gli SDG come framework di riferimento per la programmazione dei Comuni

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite definisce i 17 *Sustainable Development Goal* (SDG) ed evidenzia la centralità degli Enti Locali per uno sviluppo sostenibile, equo e solidale. L'associazione italiana per il consiglio dei Comuni e delle Regioni D'Europa (AICCRE) sostiene che *“Il 65% degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030 sono una responsabilità diretta dei governi locali e regionali”* e come ha affermato l'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon: *“La nuova agenda è una promessa da parte dei leader di tutte le persone in tutto il mondo. È un'agenda per le persone, per porre fine alla povertà in tutte le sue forme - un programma per il pianeta, la nostra casa comune”*.

I 17 SDG rappresentano un framework ottimale per la programmazione anche, ma non solo, degli Enti Locali in quanto forniscono un quadro di priorità condiviso, almeno potenzialmente, da tutti gli attori pubblici e privati che accettano di definire le proprie strategie sentendosi parte di una comunità globale. Gli SDG mirano a sensibilizzare tutti i portatori di interesse, compresi i cittadini, su quelle che sono le sfide alla complessità delle problematiche presenti nel Pianeta come, ad esempio, porre fine ad ogni forma di povertà, porre fine alla fame e assicurare la salute e il benessere per tutti, giusto per citare i primi 3 dei 17 obiettivi.

Come sottolineato da Cavalli (2018) gli SDG offrono anche l'opportunità di lavorare per obiettivi che sono già condivisi e integrati nelle tre dimensioni della sostenibilità: economica, ambientale e della società. La logica di programmazione suggerita è quella di un ampio coinvolgimento dal “basso”, partendo dalle esperienze locali e sollecitando le comunità ad interrogarsi e a definire in che modo possono contribuire al raggiungimento di tali obiettivi. L'integrazione delle tre dimensioni della sostenibilità presente nei 17 SDG permette di portare la riflessione su quelli che sono gli obiettivi di fondo e precisamente garantire la disponibilità e la qualità delle risorse naturali (dimensione ambientale), garantire la qualità della vita anche in termini di sicurezza e di servizi (dimensione sociale) e garantire una distribuzione equa del reddito e della ricchezza (dimensione economica). Queste tre dimensioni rispecchiano fortemente l'attività caratteristica di molte amministrazioni pubbliche e Bandera et al. (2017) hanno evidenziato

come i 169 indicatori presenti per i 17 SDG sono fortemente collegati con tutti i livelli di governo: da quello centrale alle amministrazioni pubbliche locali.

Il framework degli SDG si sviluppa secondo la logica classica dei modelli di misurazione della performance e ruota metodologicamente intorno a tre concetti: obiettivi – indicatori – target. Proprio per queste caratteristiche, si tratta di un modello che ben si presta a supportare il ciclo della programmazione annuale e pluriennale delle aziende composte pubbliche (De Matteis et al, 2020) che, ragionando per obiettivi trasversali (riconducibili alle missioni ed ai programmi), intendono sviluppare un sistema di responsabilizzazione diffuso ed efficace. Sebbene non sempre le innovazioni legate all'introduzione e alla condivisione di sistemi di misurazione della performance sia stata ben accolta dagli enti locali italiani (Liguori et al, 2012), l'ampiezza e la rilevanza dei temi proposti nell'ambito degli SDG costituiscono certamente un buon punto di partenza.

L'ente locale, specie nello scenario italiano, può ritrovare nell'ambito di tale framework anzitutto una rinnovata centralità rispetto a tematiche omogenee e coerente al quadro di funzioni ad esso attribuite, in particolare, in tema ambientale, sociale ed economico. L'Agenda 2030 può inoltre costituire un'utile occasione di recupero di una funzione essenziale nel costruire relazioni fra livelli di governo e soggetti del territorio, anche attraverso il contributo alla definizione di comuni standard di riferimento (Pepe e altri, 2018).

Tale visione era del resto già presente nella *Paris City Hall Declaration*, sottoscritta dai Sindaci delle più importanti metropoli a livello globale, il 4 dicembre 2015, in concomitanza con i lavori della Cop 21 di Parigi. Tale documento riconosce il ruolo sempre più importante dei leader locali e regionali per un futuro a basse emissioni di carbonio e per affrontare i cambiamenti climatici.

Si tratta di un ruolo recepito e in gran parte ampliato dalla Carta di Bologna per l'Ambiente – Le Città metropolitane per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta l'8 giugno 2017 in occasione dell'incontro dei Ministri all'Ambiente dei paesi del G7. Tale documento riconosce in modo esplicito che gli SDG riguardano direttamente le città e dalle città può derivare un contributo determinante al loro raggiungimento. Come sostenuto dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS, 2020), la pianificazione strategica e territoriale deve quindi essere incardinata sugli SDG, indicando le azioni e le politiche necessarie per raggiungerli. In tale prospettiva, le Città metropolitane e gli enti locali costituiscono il cardine principale sul quale modellare le di-

namiche territoriali e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile attraverso la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione in una prospettiva di sviluppo strategico del territorio metropolitano. Il presente contributo analizza i contenuti dei Documenti Unici di Programmazione (DUP) delle 14 Città Metropolitane per delineare i contenuti di programmazione presenti ispirati ai principi della sostenibilità.

## 2. Il DUP e la programmazione dello sviluppo sostenibile negli enti locali

Lo strumento di riferimento per la programmazione degli enti locali è costituito dal Documento Unico di Programmazione (DUP). Stante la centralità di tale documento nell'ambito dei processi decisionali e di spesa degli enti locali, la capacità di tali amministrazioni di integrare nella propria programmazione contenuti legati all'Agenda 2030 si misura anche attraverso la rilevanza che agli SDG viene attribuita nelle diverse sezioni del DUP. Tale valutazione deve però tener conto delle caratteristiche e della natura di tale strumento, introdotto ormai più di 10 anni fa.

Con la Legge 5 maggio 2009, n. 42, ha preso avvio un processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici, volto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili, introducendo nei processi di misurazione e valutazione della performance una importante occasione di coordinamento e integrazione dei diversi strumenti. Il DUP è previsto dal Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio. Tale documento è stato introdotto con l'obiettivo di sostituire i precedenti strumenti di programmazione, quali la Relazione Previsionale e Programmatica, e ha rappresentato un'innovazione, almeno in potenza, decisiva nel ciclo di programmazione dell'ente locale in quanto si poneva l'obiettivo di portare alla totale integrazione i diversi strumenti di programmazione dell'ente, consentendo una lettura unitaria della programmazione strategica e della sua declinazione in programmazione operativa e sottolineando la rilevanza dei processi di rendicontazione consuntiva. L'estensione del DUP è ampia: per ogni funzione assegnata all'Ente Locale il documento identifica strategie, obiettivi e dettagli operativi. Il collegamento organico tra il DUP, il Piano esecutivo di gestione (PEG) che rimane lo strumento nel quale si sostanzia la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi, e il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio è pensato per dare maggiore sistematicità

e coerenza al complesso delle decisioni che accompagnano, sostengono e spiegano strategicamente i valori finanziari posti nei documenti di bilancio. Il DUP sviluppa e concretizza le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato presentate al Consiglio dal Sindaco ai sensi dell'art. 46, comma 3 del TUEL. “Le linee programmatiche” sono dunque l'unico documento di indirizzo strategico a monte del DUP.

I contenuti di programmazione definiti dall'Agenda 2030 e dagli SDG trovano spazio di potenziale applicazione tanto nella sezione strategica, e nei relativi obiettivi strategici, tanto nella sezione operativa, e nei relativi programmi e obiettivi operativi, del DUP. Una loro declinazione concreta richiede tuttavia che a tali contenuti siano associati anche obiettivi esecutivi, indicatori e risorse, attraverso l'articolazione del PEG. In assenza di tale passaggio, il rischio è che il collegamento tra SDG e DUP si risolva in una generica dichiarazione di intenti mentre, al contrario, attraverso una dettagliata identificazione di tutte le attività che, a vario titolo, contribuiscono alla realizzazione dei diversi SDG, diventa possibile identificare il contributo effettivo, tanto in termini di risorse equivalenti, tanto in termini di attività e risultati, che ogni ente fornisce alla realizzazione degli impatti ambientali, economici e sociali associati a tale modello.

Un'interessante ricerca condotta recentemente sulle 14 Città Metropolitane evidenzia come tale occasione di integrazione sia solo in parte raccolta (Del Gesso, 2020). L'analisi mostra come tutte le Città Metropolitane stiano integrando obiettivi di sostenibilità nei propri documenti di programmazione, ma in misura diversa e con particolare attenzione ai rifiuti. Inoltre, ad investire sulla sostenibilità sono soprattutto gli enti che hanno maggiori risorse, come se sostenibilità e SDG fossero un contenuto ulteriore di programmazione e non una diversa modalità di integrare, anche in ottica manageriale, diversi programmi.

A livello metodologico sono possibili tre livelli di integrazione tra SDG e DUP: un primo livello è rappresentato dalla possibilità che gli enti locali contribuiscano al monitoraggio degli indicatori proposti dall'Agenda 2030 comprendendone alcuni nel proprio Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio. Si tratta di una pratica che rischia però di scontrarsi con la tradizionale avversione delle amministrazioni pubbliche ad impiegare nei propri documenti di programmazione indicatori di impatto, specie quando questi, come nel caso degli indicatori SDG, non sono associati alle funzioni e alle attività di esclusiva competenza. Ad un secondo livello si colloca la possibi-



Nella Figura, le missioni in cui si articola il bilancio degli Enti Locali sono riportate con la colorazione del SDG corrispondente per tematica e le sovrapposizioni sono decisamente estese. A costituire un ostacolo sono più probabilmente le logiche e i processi di programmazione, ancora troppo incentrati sul “quanto” si spende e sulla ricerca di una copertura di interventi e iniziative maturate nel tempo non sempre all'interno di un disegno strategico coerente.

### 3. Il collegamento tra struttura del bilancio per missioni e SDG: gli indicatori

Gli indicatori rappresentano la scelta su come misurare il raggiungimento di un obiettivo e di fatto esplicitano la prospettiva di analisi che si vuole adottare.

Le Nazioni hanno previsto nella Agenda 2030 per ciascuno dei 17 obiettivi una serie di indicatori (totale 169) che hanno il compito di identificare la prospettiva di analisi: ad esempio per SDG 1 (riduzione della povertà) sono stati identificati 14 indicatori utilizzati per misurare 7 targets.

In particolare il target 1.2 (ridurre la povertà del 50%) viene misurato con i seguenti due indicatori:

- Proporzione della popolazione sotto la soglia della povertà;
- Proporzione di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue dimensioni come definito a livello nazionale.

Come si vede gli indicatori sono ancora generici e richiedono una declinazione operativa ad esempio a livello di Ente Locale questo soprattutto alla luce del rapporto ISTAT 2020 che evidenzia il peggioramento del sistema Italia in entrambi gli indicatori rispetto alla condizione del 2010 (anche se rispetto all'anno precedente, 2018, entrambi gli indicatori sembrano in miglioramento). L'indicatore 1.3.1 risulta particolarmente utile per comprendere le implicazioni a cascata a livello locale in quanto consiste nella misurazione della quota di popolazione con “copertura sociale” ulteriormente declinata in relazione al genere e alla eventuale presenza di condizioni di disabilità. Le politiche di un ente locale in tema di sostegno alla disabilità sono molto ampie e spesso coordinate a livello di ufficio di piano e possono andare dal sostegno economico, al trasporto, all'inserimento in strutture residenziali, semiresidenziali ecc.

A livello operativo diventa quindi molto importante quindi inserire a livello di programmazione locale nel DUP un sistema di obiettivi

micro e relativi indicatori che rappresentino il processo a cascata della declinazione locale degli obiettivi propri dell'Agenda 2030.

Il sistema contabile delle Amministrazioni Pubbliche strutturato per Missioni e Programmi ben si allinea con gli obiettivi SDG. Riprendendo infatti l'esempio precedente del SDG 1, indicatore 3.1 questo trova una chiara collocazione nella missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia e particolarmente nei programmi che vanno dal 01 al 07 (precisamente 01 – interventi per l'infanzia, i minori e per l'asilo nido). Rispetto all'esempio precedente relativo alla disabilità ben si presenta il programma 02 interventi per la disabilità all'interno del quale possono trovare a cascata le azioni volte a contribuire alla realizzazione del primo SDG (ovviamente per la quota parte che rientra nelle responsabilità dell'ente locale).

La scelta degli indicatori non è mai semplice né banale e richiede un profondo processo di analisi di come l'ente locale intenda contribuire al processo di misurazione.

Il presente lavoro non intende riprendere il dibattito relativo alla tassonomia relativa alla costruzione degli indicatori (Valotti et al, 2012) ma si limita a ribadire come l'identificazione del sistema di misurazione rappresenti per un ente pubblico un processo complesso ed articolato. La scelta di un indicatore non è mai neutra e non esistono buoni (efficaci) o cattivi (inefficaci) indicatori, esistono indicatori maggiormente coerenti con la logica outcome driven dell'agenda 2030 volta quindi ad analizzare gli impatti delle politiche.

In linea teorica anche gli indicatori di input (ad esempio ammonter delle risorse stanziare per i contributi economici) possono essere dei buoni indicatori, tuttavia essi non permettono di cogliere al meglio l'impatto, il valore aggiunto, gli anglosassoni direbbero *value for money* relativamente al miglioramento della performance relativamente al primo SDG. Uno degli spunti di riflessione di questo lavoro è quindi legato a come i Comuni capoluoghi delle 14 Città metropolitane abbiano conciliato la naturale tendenza degli enti locali a misurare gli input soprattutto con indicatori finanziari, di spesa con il sistema degli indicatori identificati per misurare il raggiungimento dei 17 SDG che invece sono orientati agli impatti.

#### 4. Esempi dell'integrazione del tema della sostenibilità nel DUP

Le riflessioni proposte portano a ritenere che il framework proposto dagli SDG possa rappresentare non soltanto un'occasione di sviluppo e integrazione delle attività di programmazione negli enti locali ma co-

stituisca una base su cui innestare vere e proprie pratiche di analisi e revisione della spesa dei singoli enti e aggregata. Ma a oltre 5 anni dall'adozione del DUP (le cui sperimentazioni risalgono al 2014) e degli SDG (adottati nel 2015) è possibile affermare che, nel caso degli enti locali, si siano fatti significativi avanzamenti nella direzione di una integrazione tra i due strumenti?

Per rispondere a tale domanda si è ritenuto di procedere anzitutto prendendo a riferimento i Comuni capoluogo delle città metropolitane, che per caratteristiche, dimensioni e risorse rappresentano, tra gli enti locali, quelli più in grado di identificare e programmare gli impatti nelle aree riconducibili agli SDG. Lo scenario non appare contraddistinto da segnali incoraggianti. Analizzando i DUP dei 14 Comuni è possibile osservare come siano presenti importanti sperimentazioni, come quella del BES, nata su impulso di ISTAT già nel 2010 con l'obiettivo di misurare il benessere equo e sostenibile e valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. Tuttavia, con l'eccezione del caso del Comune di Bologna, i DUP degli enti analizzati presentano solo alcuni elementi di integrazione, talvolta relativi agli indicatori, in altri casi relativi a specifici contenuti di programmazione o attività, raramente ispirati direttamente agli SDG. Tutti i documenti ovviamente riportano, più o meno intensamente, riferimenti alla sostenibilità, specie nella declinazione degli obiettivi relativi alla missione 09. Sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente. Tuttavia, la sostenibilità è ancora un tema a sé, non una chiave di lettura dell'intera programmazione. Con l'obiettivo di fornire una rapida ricognizione dei passi avanti compiuti nella direzione di integrare la programmazione del proprio ente con il modello degli SDG, di seguito si riportano alcune delle buone pratiche, evidenziate tramite l'analisi dei DUP relativi al periodo 2019-2021.

Il DUP sviluppato dal **Comune di Bologna** appare chiaramente collegato agli SDG. La metodologia adottata per rendere evidente tale collegamento si basa sul collegamento esplicito tra ciascuno degli obiettivi strategici del DUP e gli SDG che beneficiano potenzialmente delle attività svolte dal Comune al fine di perseguire tale obiettivo. Adottando tale approccio, per il Comune di Bologna è possibile esplicitare quanto ciascuno degli SDG è rilevante nell'ambito della complessiva strategia dell'ente. Il paragrafo 10.1, nella sezione operativa, contiene inoltre una lettura trasversale secondo l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile di tutti gli obiettivi operativi, consentendo in questo modo di comprendere come l'ente intenda allineare l'operato delle diverse articolazioni organizzative, trasformando di fatto gli SDG in uno strumento di co-

ordinamento e rilettura dell'azione amministrativa. Nel Box 1 si può apprezzare la frequenza con la quale gli SDG ricorrono all'interno degli obiettivi operativi dell'ente.

Box 1 – Un'occasione di integrazione e coordinamento:  
il DUP del Comune di Bologna



Fonte: <http://bilancio.comune.bologna.it/>

Non sempre gli indirizzi e gli obiettivi contenuti nei DUP richiamano esplicitamente i contenuti degli SDG tuttavia ci sono casi in cui l'ente identifica tra le proprie priorità temi che sono immediatamente riconducibili al framework adottato dalle Nazioni Unite.

Nel DUP del **Comune di Cagliari**, all'interno della Linea di mandato n. 6 dedicata a “La città dello sviluppo: la grande sfida per la creazione di opportunità e valorizzazione dei talenti di Cagliari”, l'amministrazione identifica come proprio indirizzo quello di realizzare una “città delle donne: dalla lotta alle disparità di genere alla valorizzazione del ruolo e del lavoro femminile ai fini dello sviluppo di Cagliari”. Il collegamento con il SDG n. 5 appare chiaro e sebbene gli indicatori impiegati nel DUP non coincidano con quelli monitorati dall'ISTAT, indubbiamente il documento di programmazione del Comune di Cagliari chiarisce quali azioni saranno implementate e quali indicatori consentiranno di monitorare e valutare i risultati. Il Box 2 riporta il dettaglio degli obiettivi operativi associati all'indirizzo 6.5.1. Valorizzazione della donna.

Box 2 – Contenuti di sviluppo sostenibile ispirati agli SDG:  
la città delle donne nel DUP del Comune di Cagliari

6.5 La città delle donne: dalla lotta alle disparità di genere alla valorizzazione del ruolo e del lavoro femminile ai fini dello sviluppo di Cagliari	6.5.1 Valorizzazione della donna e conciliazione del suo ruolo lavorativo e familiare	6.5.1.1 Attivazione di uno sportello di informazione e di sostegno in tema di maternità e di conciliazione tra famiglia e attività professionale
		6.5.1.2 Adeguare l'organizzazione e gli orari di apertura degli asili nido per agevolare la conciliazione del ruolo lavorativo e familiare della donna

Fonte: <https://www.comune.cagliari.it/portale/page/it/bilanci>

Sebbene non sempre i DUP delle amministrazioni assumano a riferimento gli SDG e i relativi indicatori, indubbiamente nel corso degli ultimi anni è cresciuta la sensibilità dei Comuni nei confronti del tema della misurazione degli impatti generati, insieme ad altri livelli di amministrazione, nei propri territori.

L'esperienza più significativa in tal senso è certamente quella del progetto BES la cui rilevanza risulta chiara nell'ambito del DUP del **Comune di Roma Capitale**. Il progetto (BES) nasce per valutare il progresso di una società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. Il BES è valutato rispetto a 12 dimensioni (o domini) e 129 indicatori che possono avere influenza diretta sul benessere (domini come salute, lavoro, benessere economico) o influenza indiretta, cioè misurano fenomeni che favoriscono il benessere generale dei cittadini e il buon andamento della vita dei singoli e della collettività, la tutela del territorio e la partecipazione. Roma Capitale ha valorizzato a livello comunale 109 indicatori BES relativi ai 12 domini, con l'obiettivo di costruire una base informativa di indicatori utili alla città e all'amministrazione per rappresentare le condizioni di benessere dei romani. Sebbene non sia presente nel DUP un collegamento esplicito tra obiettivi strategici, obiettivi operativi e indicatori di impatto, il documento riporta in maniera trasparente tanto i domini in cui l'andamento di Roma Capitale presenta condizioni complessivamente migliori rispetto alla regione e alla media nazionale, tanto i domini contrassegnati da aspetti più problematici, come ad esempio nel caso dell'ambiente riportato nel Box 3.

Box 3 – La rilevanza degli impatti nelle logiche di programmazione. Il DUP del Comune di Roma Capitale

10. Ambiente	Qualità dell'aria urbana -PM10 (2017)	Dispersione da rete idrica comunale (2016)
	Disponibilità totale di aree verdi (2017)	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (2017)
	Densità totale di aree verdi (2017)	Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (2017)
	Aree protette (2017)	Disponibilità di verde urbano (2017)
	Autovetture inquinanti (Euro 3 o inferiore) (2017)	Autovetture elettriche, a gas o bi-fuel (2017)
	Inquinamento acustico (2017)	Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale (2017)
	Popolazione esposta al rischio frane (2017)	Inquinamento elettromagnetico (2017)
	Popolazione esposta al rischio alluvioni (2017)	Soddisfazione per la situazione ambientale (2017)

Fonte: <https://www.comune.roma.it/web/it/amministrazione-trasparente-bilanci.page>

Il tema della sostenibilità è ampiamente presente nel DUP del **Comune di Milano** anche se manca un riferimento diretto agli SDG e ai relativi indicatori. Dal Piano urbano della mobilità sostenibile, ai Progetti di Sviluppo Urbano sostenibile per alcuni quartieri come quello evidenziato nella seguente immagine, dalla partecipazione al network dei Centri Finanziari per la Sostenibilità, al supporto alla valorizzazione di tale tema all'interno del sistema della moda, le linee di intervento sono diversificate. Due obiettivi appaiono particolarmente rilevanti poiché pongono le premesse per creare una sempre maggiore integrazione fra pianificazione e SDG.

Box 4 – Percorsi di progressiva integrazione. Il DUP del Comune di Milano

1.13 Accordo di programma
Oggetto: Progetto di Sviluppo Urbano Sostenibile – Quartiere Lorenteggio – Accordo di Partenariato Italia/CE fondi strutturali europei 2014-2020 – Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile “Asse V” attuazione POR FESR e POR_FSE in coordinamento con il PON METRO
Altri soggetti partecipanti: Regione Lombardia e ALER Milano

Fonte: <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/bilanci>

Nell'ambito del programma “informazione finanziaria e accountability”, l'ente prevede di realizzare uno studio finalizzato all'introduzione di appositi Indicatori di Benessere equo e sostenibile (Indici BES) nei documenti di programmazione economica e finanziaria ai fini di una valutazione dell'impatto (outcome) delle politiche strategiche dell'Ente e per un uso efficace delle risorse pubbliche. Inoltre, in tema di pari opportunità, il Comune si propone di realizzare uno studio sull'introduzione del Bilancio di Genere, finalizzato a considerare le politiche di genere parte integrante e ordinaria nell'ambito delle politiche dell'ente. Nell'ambito del programma “Relazioni internazionali e Cooperazione allo sviluppo” il Comune prevede, tra l'altro, di rafforzare la cooperazione tra città coerentemente con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, attraverso iniziative e progetti che vedono il coinvolgimento del Comune di Milano o come capofila o come partner finanziati dall'Agenzia di cooperazione internazionale, da enti di rilievo nazionali, europei ed internazionali.

## 5. I prossimi passi verso una programmazione sostenibile

Al termine di questa breve analisi di come il framework introdotto dagli SDG nel 2015 abbia influenzato, o meno, i comuni italiani nell'impostare i propri documenti di pianificazione strategica, appare opportuno domandarsi quali possano essere le cause della relativamente modesta integrazione tra i due approcci. Tali cause appaiono riconducibili ad almeno tre ordini di ragioni che riprendono i tre livelli di integrazione richiamati in precedenza.

La prima causa, di ordine generale, è riconducibile alla già richiamata refrattarietà del sistema pubblico italiano nei confronti dell'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della performance basati sull'impiego di indicatori condivisi. All'origine di tale avversione sussistono molteplici cause: dal profilo delle competenze di manager e dirigenti pubblici, al prevalere di una cultura amministrativistica più attenta ai processi che ai risultati, dalla scarsa attenzione di utenti e stakeholder all'approssimazione che spesso caratterizza la verifica da parte di stakeholder e opinione pubblica della corrispondenza tra “numeri” rendicontati e realtà. Con riferimento alla tipologia di indicatori proposti per la misurazione degli SDG appaiono certamente rilevante la relativa distanza tra le azioni poste in essere dai Comuni e gli impatti considerati, cui spesso contribuiscono diversi soggetti. Si tratta di una criticità che emerge ogni volta che ad un'amministrazione viene proposto di misurare e misurarsi con il tema degli impatti, come del resto è accaduto nel caso del BES. Le buone pratiche richiamate suggeriscono che qualche passo avanti si stia compiendo e lasciano sperare che gli indicatori associati agli SDG possano aprire la strada per una declinazione più specifica all'interno degli enti locali.

Per quanto concerne l'identificazione di quali attività e quali obiettivi esecutivi contribuiscono al raggiungimento degli SDG, indubbiamente le opportunità appaiono più ampie e già alcuni enti, come evidenziato, si muovono in questa direzione, complice la possibilità di personalizzare il tipo di contributo cui si intende dare evidenza. A differenza del caso degli indicatori, quello delle azioni appare un campo contraddistinto da maggiori margini di autonomia e infatti ciascun ente propone la sua ricetta e le sue iniziative, rendendo peraltro poi difficile una comparazione. Vale in questo caso come limite che ha contraddistinto, e in parte ancora contraddistingue, lo scenario della programmazione da parte degli enti locali, l'interpretazione del concetto di sostenibilità in termini prevalentemente ecologico-ambientali. L'adozione da parte del legislatore del termine sostenibile esclusivamente all'interno della missione 09 (sviluppo sostenibile e tutela

del territorio e dell'ambiente) costituisce certamente un freno nella direzione di intendere tale concetto e gli SDG come qualcosa legato, in senso più ampio, ad un modo nuovo di intendere come le organizzazioni, pubbliche e private, e gli individui dovrebbero assumere le proprie decisioni, contemperando in modo sempre più consapevole, le diverse prospettive dello sviluppo.

Più problematica appare la definizione da parte degli enti locali di veri e propri obiettivi di sviluppo sostenibile, ispirati dagli SDG e rilette assumendo a riferimento la specifica realtà territoriale. In questo caso a spiegare la richiamata problematicità sono da un lato alcuni elementi di rigidità dello strumento di programmazione, disciplinato a livello nazionale, dall'altro il fatto che il tema dello sviluppo sostenibile richiede, necessariamente, una logica di *governance* trasversale e interistituzionale. Tale logica non può certamente essere tradotta all'interno di un documento, quale il DUP, chiaramente limitato ai contorni organizzativi e finanziari del singolo ente. Né allo stato nello scenario dell'amministrazione pubblica italiana, appaiono essere presenti strumenti che possano in tal senso supportare quei processi decisionali condivisi che lo sviluppo sostenibile richiederebbe. Lo sviluppo di iniziative quali il BES e il consolidamento dei sistemi di contabilità aiutano, ex post, a comprendere i progressi compiuti. Molta strada resta da compiere nella direzione di definire e implementare strumenti di programmazione che prevedano un maggiore coinvolgimento degli stakeholder e aiutino le amministrazioni operanti in un determinato territorio a decidere insieme, in definitiva, verso quale livello di sviluppo sostenibile condurre le proprie comunità.

Quindi quali possono essere le implicazioni pratiche che sembrano emergere dall'analisi di queste buone pratiche?

Da un lato sembra chiaro che non vi sia un problema di sistemi informativi nel senso che il sistema di misurazione esiste, l'utilizzo di indicatori prevalentemente di input e di processo a livello locale è quindi una scelta legata anche alla tempistica di misurazione (lo stanziamento di risorse per gli asili nido o per la riduzione della povertà è un qualcosa immediatamente misurabile, gli impatti di questi stanziamenti sulla collettività richiedono tempi più lunghi forse non coerenti con il ciclo politico).

Dall'altro l'esempio di Bologna evidenzia come vi sia la possibilità di ripensare il ciclo di programmazione, misurazione e controllo alla luce dei 17 SDG soprattutto nel momento in cui l'Ente si interroga su quale sia il valore pubblico creato e quali gli impatti sulla rete dei vari portatori di interesse. Mancano ancora 10 anni al 2030, vi è ancora

parecchia strada da percorrere ma anche dall'analisi di questi casi risulta evidente che non è più questione di non potere o di non essere in grado di misurare, ora si può ripensare un sistema di programmazione pienamente integrato ed ispirato alle logiche di sostenibilità, non rimane che volerlo fare.

## Bibliografia essenziale

- ASVIS, *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, disponibile al link: [https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RAPPORTO\\_ASviS\\_TERRITORI\\_2020.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RAPPORTO_ASviS_TERRITORI_2020.pdf) [ultima visita 28 dicembre 2020].
- Bandera et al., *Rapporto Lombardia Eupolis*, 2017.
- Cavalli, L., *Agenda 2030 da Globale a Locale*, Fondazione Enrico Mattei, 2018.
- De Matteis, F., et al., *Cities' role in environmental sustainability policy: The Italian experience*, in «Cities», 102991 (2020), consultabile al link: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102991>.
- Del Gesso, C., *Eco-Sustainable Metropolises: An Analysis of Budgetary Strategy in Italy's Largest Municipalities*, in «International Journal of Business Administration», (2020), DOI: 10.5430/ijba.v11n2p1.
- ISTAT, *Rapporto SDGs 2020 – informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*, 2020.
- Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I., *Some like it non-financial... Politicians' and managers' views on the importance of performance information*, in «Public Management Review», VII, 14 (2012), pp. 903-922.
- Pepe, F., Paternostro, S., Monfardini, P., *Sustainability standard setting as local government matter: an Italian experience*, in «Public Management Review», I, 20 (2018), pp. 176-200.
- Valotti G., *Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane*, 2012.

## Sitografia essenziale

- Agenda 2030 – Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile: <https://unric.org/it/agenda-2030/>.
- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS): <https://asvis.it/>.
- Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI): <http://www.anci.it/>.
- BES – Benessere equo e sostenibile: <https://www4.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/>; <http://www.besdelleprovince.it/>.



## CAPITOLO XIII

# La «rivoluzione spaziale» della pandemia. Città globali e territori medi davanti alla sfida della riterritorializzazione del lavoro

di Davide Zanoni\*

## Città, globalizzazione e diritti

La pandemia non ha solo esacerbato tendenze già in atto nell'evoluzione dei modelli produttivi ma ha posto altresì una sfida alle città globali che avevano acquisito sempre più rilievo sull'onda lunga dei fenomeni mondiali di urbanizzazione. Il contributo vuole pertanto approfondire come le trasformazioni interne al mondo del lavoro possano impattare sullo statuto politico-economico delle grandi metropoli.

Parole chiave: città, smart working, territorio, infrastrutture.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Fuggire dalla città: desertificazione economica, opportunità di emancipazione dei centri minori o meccanismo di perequazione territoriale?. – 3. Per una nuova centralità senza centralizzazione. La dimensione cooperativa delle autonomie locali.

## 1. Introduzione

La *global city* è morta, viva la *global city*!

Da quando è stato coniato il termine nella letteratura sociologica (Sassen 2000), il modello teorico della «città globale» ha affascinato i suoi studiosi per le sue capacità euristiche e le potenzialità che disciude. Appurato, infatti, che la globalizzazione stava determinando un crescente ruolo internazionale degli enti substatuali (Palano 2009, 117 ss.), i centri urbani hanno colto l'opportunità offerta dai processi di *rescaling* delle dinamiche economiche globali per sfidare lo Stato, avvantaggiandosi delle conseguenti opportunità in termini di concentra-

\* Davide Zanoni è Dottorando di ricerca in Istituzioni e Politiche presso l'UCSC di Milano e in Droit, Etudes politiques et Philosophie presso l'EHESS di Parigi.

zione di ricchezza e disponibilità tecnologica. Le città sono divenute, in altre parole, gli snodi fondamentali di transito e di concentrazione delle risorse, nonché di popolazioni in perenne mobilità. È vero, dunque, che le metropoli si presentavano come la sfera spaziale in cui si avvertiva in modo più lacerante il disallineamento tra l'ambito di validità giuridico delle scelte regolative dell'amministrazione pubblica, necessariamente legato ad un territorio, e la spazialità economica che, al contrario, non conosce frontiere ma solo fugaci connessioni. Ciononostante, restava pur sempre in piedi la speranza di costruire una dimensione politica che consentisse di sanare simili contraddizioni, puntando sulla competizione tra le regioni urbane nell'attrarre gli investimenti privati e arrivando così, di fatto, a promuoverne un inedito ruolo geopolitico, capace di sottrarre al monopolio statale financo lo storico protagonismo nella gestione della cooperazione internazionale (Kihlgren Grandi 2020).

La pandemia da Covid-19 ha sconvolto però questo processo, che appariva quasi inarrestabile.

Volendoci soffermare principalmente sulle novità attinenti al rapporto lavoratori e azienda, cogliamo in effetti segnali preoccupanti di un cambio di paradigma che arriva ad interessare anche il contesto urbano. Negli Stati Uniti, Salesforce è solo l'ultima tra le numerose multinazionali (Facebook, Google, Slack e Uber) che hanno esteso l'opzione per i loro dipendenti di lavorare da casa fino almeno al 31 luglio 2021. L'italiana TIM ha non diversamente siglato i primi accordi sperimentali con i sindacati per consentire di avvalersi dello *smart working* fino a tre giorni a settimana<sup>1</sup>.

Ebbene, non è difficile immaginare cosa «la fine dell'ufficio» possa significare per una città come Milano o Londra. La tentazione dei *commuters* di evitare le lunghe ore di pendolarismo e la possibilità di godere maggiormente di spazi verdi, potrebbe generare un significativo deflusso rispetto all'esodo dei normali avventori della metropoli.

«The emphasis in my work has always been that it doesn't matter when or where I work, as long as I get things done»<sup>2</sup>. Questo è lo *slogan* dei lavoratori da remoto che spaventa però i Sindaci italiani per via delle ricadute in termini di perdita dei valori immobiliari e di chiusura di molte attività del piccolo commercio nei loro centri cittadini.

<sup>1</sup> Cristina Casadei, «Come si lavorerà in Tim? Arrivano scrivanie condivise e diritto alla disconnessione», disponibile al link <https://www.ilsol24ore.com/art/come-si-lavorera-tim-arrivano-scrivanie-condivise-e-diritto-disconnessione-ADv6k6h>.

<sup>2</sup> Katie Bishop, «To see how a city embraces remote work, look to Helsinki», disponibile al link <https://www.citymetric.com/fabric/see-how-city-embraces-remote-work-look-helsinki-5227>.

I primi dati quantitativi disponibili per il nostro Paese sembrano, in effetti, confermare questa tendenza: dai numeri offerti da Italianway, piattaforma analoga alla più celebre AirB&B, sulle 70mila notti vendute da inizio anno, il 20% è stato all'insegna dell'*holiday working*<sup>3</sup>, ossia di affitti brevi da parte di famiglie o amici per lavorare in serenità con vista mare o montagna. Si incomincia poi a parlare di *south working*, vale a dire del fenomeno di chi si avvale del lavoro a distanza per restare nei paesi natali, in particolare nel Sud Italia, pur con un contratto di lavoro con un'azienda avente sede in un luogo diverso (per lo più al Nord).

Al di là delle esternalità economiche negative, resta peraltro centrale l'interrogativo su come sia possibile salvare il valore simbolico e politico del contesto metropolitano, sul quale molti Autori hanno finito per scommettere, nel tentativo di riformulare la sfida democratica al di là dello Stato nazionale e al fine di inverare nuovi meccanismi solidaristici per la gestione dei *commons* globali (sia consentito rinviare, per una rassegna ragionata, a Zanoni 2020).

Le città costituiscono, infatti, almeno fin dall'epoca dell'industrializzazione, il cannocchiale dal quale guardare ai macro-fenomeni e alle problematiche che interessano la società presa nel suo complesso (Lefebvre 1974, Harvey 2012). C'è da scommettere che qualsiasi mutamento che interessi il delicato ecosistema urbano avrà dunque ricadute anche su più vasta scala su come concepire la stessa *governance* globale.

Invero, da quando le «città-mondo» hanno cominciato ad inglobare al loro interno la maggior parte della popolazione mondiale, insieme alle sue istituzioni finanziarie, politiche e culturali, le metropoli hanno potuto essere apprezzate quali catalizzatrici di risorse ed essere metaforicamente descritte alla stregua di un porto: la loro identità era cioè data proprio dall'essere aperte alla pluralità sociale, in perenne passaggio o sosta all'interno di questo ambiente di vita così peculiare. In questo senso, le grandi conurbazioni urbane hanno indicato la strada per realizzare quella che, prendendo in prestito le parole di C. Schmitt in *Il Nomos della terra* (Schmitt 1950), potrebbe essere definita la nascita di uno spazio di convivenza tra i «due ordinamenti universali e globali» in precario equilibrio tra loro, caratterizzati rispettivamente dall'«elemento del mare» (la libertà dei commerci nell'economia glo-

<sup>3</sup> Italia Startup, “Turismo, nasce l'holiday working (1 notte su 5 prenotata da smart worker)”, disponibile al link <https://www.italiastartup.it/turismo-nasce-lholiday-working-1-notte-su-5-prenotata-da-smart-worker/>.

bale) e quello della «terra» (la necessaria localizzazione territoriale del potere sovrano che segna inesorabilmente il passo).

Siamo ora chiamati ad interrogarci su cosa accadrà di fronte ad una nuova potenziale «rivoluzione spaziale», ingenerata dal dissolvimento della necessaria compresenza fisica della forza lavoro nello stesso ambito territoriale. È stata forse sottratta l'ultima leva in mano agli amministratori pubblici per intercettare i perennemente mobili capitali privati? Quali sarebbero le ricadute giuridiche e politiche in un simile scenario?

## 2. Fuggire dalla città: desertificazione economica, opportunità di emancipazione dei centri minori o meccanismo di perequazione territoriale?

Come si anticipava, il destino della *polis* non può essere studiato senza guardare preliminarmente al suo *alter ego*, ovvero l'ambito spaziale che per definizione ha da sempre delimitato la sfera privata: ci si riferisce alla casa che, con un paradossale compimento del destino dell'*animal laborans* (Arendt 2011, spec. 21 ss.), ha riportato lo svolgimento dell'attività economica nel suo luogo di origine, ossia tra le mura domestiche.

Queste ultime sono infatti divenute, con le misure introdotte dalla legislazione emergenziale, l'unico spazio dal quale avvalersi del telelavoro, assunto nel frattempo a modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni, ai sensi del decreto n. 18 del 2020. A riconferma, dunque, del rapporto di biunivoca corrispondenza che viene a porsi tra l'infrastruttura giuridica – la cui strategicità è non dissimile da quelle fisiche e virtuali – e la costruzione dell'ambiente umano, la nuova disciplina giuslavoristica ha comportato, salvo poi permetterne la potenziale scissione nel prossimo futuro, la piena sovrapposizione tra la sede di lavoro e il luogo di residenza fisica. Abbiamo assistito dunque alla nascita di un modello ibridato (Alleva 2020), lontano sia dal paradigma del telelavoro *stricto sensu* (definito da turni e postazioni fisse), sia da quello del lavoro agile, nato con la l. 81/2017 al fine di «incrementare la produttività», ma anche di «agevolare le esigenze di conciliazione vita lavoro» (e che dunque, *ça va sans dire*, permetterebbe di svolgere la prestazione lavorativa anche da un luogo diverso dalla propria abitazione).

Orbene, partiamo dai vantaggi dell'ultimo degli istituti menzionati che si candida a divenire il modello di disciplina collettiva, una

volta chiusa la parentesi transitoria della remotizzazione causata dalla pandemia. Ipotizzando che l'interesse economico possa essere tra i moventi – se non forse il principale – che guida le scelte delle famiglie italiane, si potrebbero prefigurare scenari degni di interesse. In molti hanno invero riposto nel lavoro agile le speranze per una rivitalizzazione dei «territori marginali» (destinatari di un recente «Manifesto per riabitare l'Italia» a cura di Domenico Cerosimo e Carmine Donzelli 2020), che potrebbero essere ripopolati da nuclei familiari desiderosi di sfruttare il minor impatto economico degli affitti e di evadere dalle metropoli.

Ma il minor costo della vita è davvero l'unica variabile che conta?

Ancora nel 2012, gli studiosi delle economie di agglomerazione coglievano la paradossale ambiguità della dinamica economica globale che, nell'abbattere apparentemente le distanze fisiche nella circolazione del capitale, veniva tuttavia a connotarsi per fenomeni crescenti di riterritorializzazione a livello locale (M.P. Feldman, 1994, 13 ss.). La ragione del fenomeno veniva rintracciata nel protagonismo delle aziende che si occupano di nuove tecnologie, il cui successo si nutre quotidianamente dell'interazione personale e dell'effetto moltiplicatore da esse creato sull'intero indotto: «l'innovazione si realizza quando le persone interagiscono in un ambiente urbano fecondo, dove inaspettati contatti tra idee danno luogo a oggetti o concetti nuovi e inattesi» (Morelli 2012, 245 ss.). Si aggiunga che quello che è un vantaggio competitivo, ingenerato dalle positive esternalità di rete, risulta addirittura essere un tratto costitutivo ed un'esigenza essenziale per tutte quelle istituzioni che non sembrano poter essere concepibili fuori da una logica comunitaria (come, ad esempio, le Università, che risulterebbero sfigurate se venissero impediti gli scambi interpersonali tra docenti e studenti, proprio in ragione del fatto che la fecondità della ricerca si basa per lo più sulle collaborazioni tra ricercatori e sugli inediti meccanismi di serendipità, piuttosto che su lunghe ore di studio in solitaria. Cfr. De Martin 2017, 88 ss.).

Le modalità virtuali di interazione potrebbero dunque anche non implicare nel breve termine una diminuzione di produttività lavorativa, ma sembrano poter concorrere in un impoverimento delle prospettive di socializzazione e di accesso allo spazio pubblico – vera vittima della pandemia (L. Bourdeau-Lepage, A. Torre 2020) – con potenziali danni in prospettiva anche per lo stesso sistema economico. Da qui qualche dubbio circa la reale auspicabilità di flessibilizzare la presenza in ufficio, senza aver prima inciso sulla cultura che

ha accompagnato la nascita delle società della *new economy* (su cui v. Pais 2003). Sia per il rischio di veder serpeggiare meccanismi di controllo a distanza – vista la scarsa fiducia riposta nei confronti dei propri dipendenti – sia per la possibilità di obliterare la differenza tra tempo di lavoro e tempo libero, con un ulteriore sovraccarico di attività. Come si può intuire, sono trappole che diventerebbero facilmente implementabili qualora alla remotizzazione del lavoro non si accompagnasse una radicale trasformazione del modello produttivo verso mansioni ancorate a cicli, progetti e obiettivi (Bentivogli 2020).

Se a ciò si aggiunge il problema della disegualianza nel godimento del diritto alla casa, si intuisce che il tema invita a molte cautele, che dovrebbero disincentivare qualsiasi tentativo di astratta pianificazione tecnico-amministrativa o “cattura” da parte degli interessi organizzati.

Il miglior criterio metodologico nella dialettica territorio-lavoro-popolazione resta invece la libertà dei singoli e il governo politico delle trasformazioni da essa ingenerate, con importanti conseguenze anche nella tradizionale lettura di molti istituti. La volontarietà si rivelerebbe infatti annichilita se, per esempio, non fosse accompagnata dall'introduzione di un effettivo diritto alla disconnessione o dalla trasformazione dell'accesso ai locali aziendali da dovere a diritto del lavoratore subordinato. Si verrà ora dunque a spiegare la ragione che spinge a riporre fiducia nelle scelte individuali sulla base di ragioni pragmatiche che interessano il contesto urbano, secondo una spinta autenticamente emancipatrice.

### 3. Per una nuova centralità senza centralizzazione.

#### La dimensione cooperativa delle autonomie locali

La dispersione urbana è stata da sempre vissuta come problematica da architetti e urbanisti (Dear 1984). Tuttavia, vivere in una galassia urbana “esplosa” potrebbe oggi non essere più eludibile, stante i rischi sanitari causati dalla mobilità pubblica o vista l'alta densità abitativa della popolazione. Il punto è chiarire se questa «città-arcipelago» (secondo la felice espressione di S. Boeri) debba oggi essere intesa come un mosaico irrazionale di insediamenti sparsi in modo indistinto sul territorio, oppure come una rete di comunicazione fisica e digitale che connette un numero di snodi maggiore rispetto al passato, come i famosi quartieri nei quali tutto sarà a portata in “15 minuti” (Moreno 2020).

Per evocare ancora una volta la metafora schmittiana, si potrebbe dire, in effetti, che il nuovo elemento «fluido-gassoso» del lavoro in Rete potrebbe financo acuire lo sradicamento e la diaspora delle comunità locali che, alla stregua di inquieti stormi migratori, potranno avere solo occasionali punti di approdo. Ciò non sembra, però, far venir meno la forza attrattiva dei grandi centri urbani. Al contrario, un diverso modo di abitare potrebbe financo costituire un fattore di positivo cambiamento, lungo i due assi cartesiani della maggior collaborazione tra enti locali ed un più spinto ripensamento degli stili di vita.

Fiduciosi nella capacità gravitazionale esercitata dalla concentrazione e dalla qualità dei servizi offerti dal contesto metropolitano, si ritiene, infatti, che una maggiore libertà nella mobilità dei lavoratori non frenerà lo sviluppo del modello di convivenza cittadina.

Intesa alla stregua di un *hub*, la *global city* si pone strategicamente a metà strada tra la dimensione sovranazionale (di cui rappresenta un terminale fisico) e quella locale (che abbraccia anche l'area suburbana e che ne smorza il rischio esiziale di omologazione culturale). La sua possibilità di coniugare e passare agilmente dalla dimensione macro a quella micro nella progettazione delle politiche urbane ha ingenerato, anche di recente (Report UN-Habitat *The State of European Cities 2016*), inquietudini circa il comune orizzonte di opportunità e diritti che dovrebbe caratterizzare in modo egualitario gli altri enti territoriali minori, pur sempre appartenenti alla stessa comunità nazionale.

La diffusione delle autostrade digitali, combinata ad una pianificazione urbanistica lungimirante, potrebbe però offrire una risposta a questi interrogativi. Non bisogna infatti incorrere nell'equivoco di ritenere che la prossimità fisica dei cittadini costituisca l'unica variabile essenziale per la nascita delle economie di prossimità. Come è stato dimostrato (W. Randall Eberts & P. McMillen Daniel 1999), anche l'esistenza di infrastrutture pubbliche può giocare un ruolo cruciale e, a maggior ragione, se si tratta di opere di collegamento – virtuale o fisico – agevolanti le comunicazioni e gli spostamenti in una realtà oramai policentrica. Peraltro, nell'epoca post-Covid, si avverte sempre più l'esigenza di insistere sulla necessità di «decentrare» le attività, oltre che di «distribuire, digitalizzare, desincronizzare» i flussi di merci e persone (Zevi 2020). Ciò a testimonianza del fatto che una minore densità urbana non rappresenterebbe più necessariamente un sinonimo dell'indivi-

dualismo liberista, ben rappresentato in passato dalle villette unifamiliari.

Un simile scenario implica dunque un significativo cambio di paradigma delle nostre tradizionali chiavi di lettura del fenomeno urbano. Sposta l'accento dalla competizione tra le *urban regions* alla dimensione «relazionale» delle città (Capone 2020). Trasforma le grandi realtà metropolitane in punto di sutura del territorio nazionale, mettendo in rapporto di continuità le diverse dimensioni spaziali del mondo contemporaneo. Promette una rinnovata collaborazione tra aree dimenticate (da rivalorizzare) e centri qualificati (in cui continuerà a concentrarsi la maggior parte della popolazione).

Si tratta a ben vedere dell'esigenza di intepretare un ruolo diverso da quello giocato dalle Regioni che, durante la pandemia, sono apparse viceversa chiuse in un campanilismo autocelebrativo. Le città globali, che non possono che dismettere una concezione unicamente «territoriale» della società che sono chiamate a rappresentare (Beck 2003), si candidano a guidare un processo di costruzione di quel tessuto connettivo che, a partire da una rinnovata idea di «vita locale» (Urbinati 2020), potrà ambire a favorire «processi di connessione tra interazione diretta e interazione a distanza» (Sciarrone 2020).

## Bibliografia

- Alleva, P., *Smart working e diritti dei lavoratori*, in «Micromega», 5 (2020).
- Arendt, H., *Vita activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 2011.
- Beck, U., *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Bentivogli, M., *Indipendenti. Guida allo Smartworking*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020.
- Bourdeau-Lepage, L., Torre, A., *Proximity and agglomeration, two understanding keys of city*, in Glaeser, E., Kourtit K., Nijkamp, P., *Urban Empires, Cities as Global Rulers in the New Urban World*, Routledge, 2020.
- Capone, N., *Vulnerabilità/relazione: come si cura la città?*, in Piscitelli, P., (a cura di), *Atlante delle città. Nove (ri)tratti urbani per un viaggio planetario*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2020.
- Cities leading the way to a better future. State of European Cities Report*, Dijkstra, L. (a cura di), 2016.

- Dear, M., *Global sprawl. Urban form after fordism?*, in «Environment and planning, space and society», II, 12 (1984).
- De Martin, J.C., *Università futura. Tra democrazia e Bit*, Codice edizioni, 2017.
- Feldman, M.P., *The Geography of Innovation*, Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Harvey, D., *Rebel Cities: from the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, 2012.
- Lefebvre, H., *Espace et politique. Le droit à la ville II*, 1974, (trad. it., *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Ombre corte, 2018).
- Moreno, C., *Vie urbaine et proximité à l'heure du Covid-19?*, Editions de l'Observatoire, 2020.
- Pais, I., *Acrobati nella rete. I lavoratori di Internet tra euforia e disillusione*, FrancoAngeli, 2003.
- Palano, D., *Frammenti di potere. Tracce di politica nella metamorfosi dello spazio*, Aracne editrice, 2009.
- Randall Eberts, W., McMillen Daniel, P., *Agglomeration economies and urban public infrastructure*, in Cheshire, P.C., Mills, E.S., *Handbook of Regional and Urban Economics*, III, Elsevier, 1999.
- Sassen, S., *Cities in a World Economy*, Calif. Pine Forge Press, 2002.
- Schmitt, C., *Der Nomos der Erde. Im Volkerrecht Des Jus Publicum Europaeum*, Köln, 1950, (trad. it., *Il Nomos della terra*, Adelphi, 1991).
- Sciarrone, R., *Sovvertire gli spazi dell'interazione*, in Cersosimo, D., Donzelli, C. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, 2020
- Urbinati, N., *Vita locale, meglio di territorio*, in Cersosimo, D., Donzelli, C. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, 2020
- Kihlgren Grandi, L., *Le nouveau rôle international des villes (et pourquoi il faut l'encourager)*, Terra Nova, 2020, disponibile al link [https://tnova.fr/system/contents/files/000/001/937/original/Terra-Nova\\_Nouveau-r%C3%B4le-international-des-villes\\_130320.pdf?1584525701](https://tnova.fr/system/contents/files/000/001/937/original/Terra-Nova_Nouveau-r%C3%B4le-international-des-villes_130320.pdf?1584525701).
- Zanoni, D., *Pensare la Città metropolitana come «città globale». Verso un nuovo modello di governance territoriale e di società civile trans-nazionale?*, in «Rivista del Gruppo di Pisa / Quaderno n. 2», Fascicolo speciale monografico, 2020.
- Zevi, T., *Global City: la città del futuro in 4D*, disponibile al link <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/global-city-la-citta-del-futuro-4d-27126>.



## CAPITOLO XIV

# Prospettive delle società a partecipazione pubblica dopo il Testo unico

di Paolo Sabbioni\*

## Società pubbliche

Il Testo unico approvato con il D.Lgs. 175/2016 ha avviato un processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche e la raccolta sistematica di dati che consente oggi una maggiore conoscenza della materia. Permangono società a partecipazione pubblica di dimensioni troppo modeste e sarebbero auspicabili maggiori operazioni di concentrazione. In ogni caso la finalità di conferire maggiore efficienza gestionale alle società pubbliche deve accompagnarsi alla consapevolezza circa la loro rilevanza nell'interesse degli enti territoriali e delle rispettive comunità. Resta la necessità di meglio distinguere la disciplina delle società pubbliche che gestiscono servizi pubblici rispetto ai servizi strumentali, nonché di chiarire dubbi interpretativi che ostacolano l'efficiente gestione delle società a partecipazione pubblica.

Parole chiave: società, partecipazioni pubbliche, enti territoriali, servizi pubblici, servizi strumentali.

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2, Stato dell'arte e problemi aperti. – 3. Proposte e scenari.

## 1. Introduzione

Le società a partecipazione pubblica hanno trovato una stabilizzazione normativa, sia pure con scelte non tutte condivisibili, con l'emanazione del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), successivamente integrato

\* Paolo Sabbioni è Professore associato di istituzione diritto pubblico, Facoltà di Economia e Giurisprudenza, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza.

dal D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100<sup>1</sup>. Dall'entrata in vigore del Testo unico, le amministrazioni pubbliche titolari di partecipazioni societarie di controllo sono state obbligate a conformare gli statuti sociali alla nuova disciplina, con particolare riguardo alla *governance*<sup>2</sup>, e ad effettuare una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute, cui ha fatto seguito, annualmente, la ricognizione periodica delle partecipazioni. Finalità della revisione straordinaria e della ricognizione periodica è quella di condurre le amministrazioni pubbliche a dismettere le partecipazioni non consentite in società che non perseguano le finalità ammesse dall'art. 4 del TUSP (quali, in particolare, i servizi d'interesse generale e i servizi strumentali) e alla riorganizzazione delle medesime partecipazioni, anche mediante operazioni straordinarie in alternativa alla cessione della partecipazione o alla liquidazione della società, nei casi stabiliti all'art. 20, comma 2 (ad es., quando gli amministratori siano in numero maggiore dei dipendenti; oppure in caso di partecipazioni in società che svolgano attività analoghe o il cui fatturato medio negli ultimi tre esercizi risulti inferiore al milione di euro). La dinamica così innescata dal Testo unico ha condotto certamente a una maggiore consapevolezza da parte delle amministrazioni pubbliche, chiamate appunto a decidere, sulla base della ricognizione straordinaria e delle razionalizzazioni periodiche, cosa fare delle proprie partecipazioni. Poiché, inoltre, tali verifiche devono essere trasmesse alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, quest'ultima ha potuto giungere a descrivere con abbondanza di dati lo stato delle società a partecipazione pubblica nel Paese, mediante una relazione annuale al Parlamento avente ad oggetto

<sup>1</sup> In precedenza la disciplina delle società a partecipazione pubblica, imperniata sulle scarse disposizioni degli artt. 2449-2251, è dipesa da interventi normativi dettati da esigenze contingenti (ad es. il divieto per i comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti di costituire e partecipare a società, salvo che con altri comuni la cui popolazione complessiva raggiungesse tale soglia, piuttosto che l'obbligo di sciogliere o privatizzare le società strumentali) e dalla giurisprudenza formatasi, con orientamenti spesso contraddittori, su specifiche questioni (emblematiche quelle relative alla fallibilità delle società pubbliche e alla giurisdizione della Corte dei Conti sulla responsabilità (amministrativa) degli amministratori di società a partecipazione pubblica).

<sup>2</sup> Infatti l'art. 11 prescrive, tra l'altro: che l'organo amministrativo sia monocratico salvo che ricorrano specifiche esigenze di adeguatezza organizzativa; che le deleghe siano attribuibili a un solo componente del consiglio di amministrazione; che il vicepresidente abbia soli compiti di supplenza del presidente e senza riconoscimento di compensi aggiuntivi; che non siano corrisposti gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attività e di corrispondere trattamenti di fine mandato.

gli organismi partecipati dagli enti territoriali. Anche all'interno delle società a partecipazione pubblica, l'entrata in vigore del Testo unico ha imposto dei passaggi inediti, in quanto chiamate a dotarsi di nuovi strumenti di governo societario (quali regolamenti interni diretti a scongiurare attività lesive della concorrenza, codici di condotta e uffici di controllo interno, come dispone l'art. 6, c. 3) e, soprattutto, a prevenire le crisi d'impresa mediante una relazione annuale sul governo societario che l'organo amministrativo deve comunicare all'assemblea e dove devono trovare evidenza i programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale predisposti<sup>3</sup>. Parallelamente, per le sole società in house, la cui disciplina essenziale è contenuta nell'art. 16 del TUSP, anche se mutuata dal codice dei contratti (D.Lgs. 50/2016, che a sua volta ha recepito la direttiva n. 23 del 2014), l'obbligo fatto agli enti che affidano servizi, lavori e forniture direttamente alle società in house di iscriversi nell'elenco ANAC ha abilitato quest'ultima a verificare la sussistenza dei requisiti che consentono di qualificare come in house una società, tra i quali in particolare il controllo analogo esercitato su quest'ultima dagli enti affidanti. Infine, l'art. 5 del TUSP impone oneri di motivazione analitica alle deliberazioni di costituzione di una nuova società a partecipazione pubblica e di acquisto di partecipazioni, anche indirette, nonché l'obbligo di inviare la deliberazione, oltre che alla Corte dei Conti, anche all'AGCM per l'eventuale esercizio dei poteri di iniziativa giudiziaria contro gli atti amministrativi comportanti distorsioni della concorrenza. Si può pertanto affermare che il TUSP ha sottratto il mondo delle partecipazioni pubbliche dall'indeterminatezza, ponendolo sotto l'osservazione di amministrazioni pubbliche, Corte dei Conti, ANAC e AGCM, di modo che oggi ne ricaviamo un quadro conoscitivo certamente ampio.

## 2. Stato dell'arte e problemi aperti

Le relazioni annuali della sezione autonomie della Corte dei Conti sugli organismi partecipati dagli enti territoriali forniscono dati significativi sullo stato di fatto delle società a partecipazione pubblica. L'ultima disponibile è quella approvata con delibera del 10 dicembre 2019, elaborata sulla base delle rilevazioni del MEF effettuate fino al 7 giugno 2019. In sintesi, dalla relazione della Corte dei Conti emerge che del-

<sup>3</sup> Di fatto la disposizione ha anticipato per le società a partecipazione pubblica gli obblighi di segnalazione degli indicatori della crisi previsti dagli artt. 13 e 14 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, approvato con il D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14.

le 5.283 società esaminate, 2054 sono a capitale pubblico totalitario e 3229 a capitale misto, di cui 1272 a prevalenza pubblica. Pertanto le società a capitale pubblico totalitario o prevalente costituiscono il 63% del totale. Le società quotate con partecipazioni pubbliche sono 200, mentre le società a totalitaria partecipazione pubblica con unico socio sono 964. La relazione trae da ciò conferma del fatto che il percorso di razionalizzazione intrapreso non sarebbe ancora inteso come implicante la possibilità di procedere ad accorpamenti e fusioni, ma unicamente come comportante la dismissione delle partecipazioni. Quanto alla forma organizzativa, il 45% delle società a partecipazione pubblica è a responsabilità limitata, mentre le società per azioni sono il 32% del totale, costituito anche da società cooperative e consortili. A livello territoriale, il maggior numero di società è localizzato in Lombardia (721), Toscana (419), Emilia Romagna (391), Veneto (367) e Piemonte (316) che insieme fanno oltre il 40% del totale. La maggior parte delle società a partecipazione pubblica svolge servizi strumentali, ma è comunque consistente la quota di quelle che svolgono servizi pubblici (40,75%), le quali peraltro registrano un valore della produzione pari al 71,18% del totale, hanno un numero di addetti doppio rispetto alle società strumentali e meno di un quinto delle società che svolgono servizi pubblici registra perdite di esercizio, mentre sono più di un terzo le società che svolgendo servizi strumentali chiudono il bilancio in perdita. A livello aggregato (quindi senza distinzione tra società di servizio pubblico e strumentale), in tutte le regioni italiane gli utili sono superiori alle perdite salvo che nelle regioni Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia. Un ultimo dato significativo consiste nella netta prevalenza delle partecipazioni definite come “indirette” (91.119) rispetto a quelle dirette (24.884), eppure soltanto il 10% dei 7.978 comuni italiani non detiene partecipazioni societarie (e il dato è comprensivo dei Comuni che non hanno trasmesso le rilevazioni al MEF). Con riguardo all’esercizio 2017, sono state rilevate le seguenti criticità rispetto agli obblighi di razionalizzazione imposti dal TUSP: 1286 società a partecipazione pubblica (di cui 185 cessate o in liquidazione) risultano non avere dipendenti o hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori; 828 sono le società a partecipazione pubblica con fatturato medio annuo inferiore a quello prescritto (che nel periodo considerato era transitoriamente fissato a 500 mila euro, ma che a regime sarà pari a un milione di euro); 440 società presentano perdite in quattro degli ultimi cinque esercizi. Naturalmente tali criticità spesso si assommano tra di loro (ad es., una società senza dipendenti ha normalmente anche un fatturato limitato), ma nel complesso dalla relazione della Corte dei

Conti risulta che il numero di società a partecipazione pubblica censite potrebbe essere ridotto di oltre un quinto. Nel luglio scorso la Banca d'Italia ha pubblicato un volume della serie “Questioni di economia e finanza” dedicato alla razionalizzazione e *governance* delle società pubbliche, nel quale, pur apprezzandosi il percorso avviato dal TUSP per una razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, viene evidenziato come delle oltre 8.000 società che avevano depositato il bilancio fino al 2015, per l'effetto combinato dei criteri di razionalizzazione, la quota di società da dismettere era superiore al 40 per cento. Peraltro, pur lamentando che il processo di dismissione procede lentamente, lo studio riconosce che “Sebbene esistano ancora margini di razionalizzazione, da un punto di vista più generale stabilire quale sia il numero ottimale di partecipate pubbliche è un esercizio molto complicato e arbitrario”, come anche quello di delimitare i settori in cui le società a partecipazione pubblica possano operare, mentre “Altre linee di intervento riguardano le modalità di gestione da parte dei soggetti pubblici e il governo societario delle singole partecipate”. È questo un approccio che è stato intrapreso dal legislatore solo in parte (ad es. imponendo agli enti territoriali soci di appostare nei propri bilanci le perdite registrate dalle società da essi partecipate) o per vie esterne (in particolare per effetto della regolazione tariffaria e sulla qualità dei servizi operata dall'ARE-RA). Accanto a questi temi, relativi alla efficienza ed economicità delle gestioni pubbliche e ai loro riflessi sull'economia e la finanza degli enti territoriali, permangono problemi interpretativi (e quindi squisitamente giuridici) irrisolti. Tra tutti la stessa nozione di partecipazione indiretta, che ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 175/2016 rinvia alle situazioni di controllo come definite dall'art. 2359 del cod. civ. Sennonché MEF e Sezione consultiva della Corte dei Conti hanno esteso la nozione a qualunque partecipazione pubblica maggioritaria, ancorché detenuta da una pluralità di enti pubblici, nessuno dei quali abbia una posizione di controllo e ciò in omaggio a una considerazione “unitaria” dell'amministrazione pubblica<sup>4</sup>. Questa interpretazione è però stata contraddetta dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede giurisdizionale,

<sup>4</sup> Il MEF con orientamento datato 15 febbraio 2018 ha affermato che “*sia l'interpretazione letterale sia la ratio sottesa alla riforma nonché una interpretazione logico-sistematica delle disposizioni citate, inducono a ritenere che la “Pubblica Amministrazione”, quale ente che esercita il controllo, sia stata intesa dal legislatore del TUSP come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo di cui all'art. 2359, comma 1, numeri 1), 2) e 3), faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente*”. Anche la Corte dei Conti segue questa interpretazione; cfr. da ultimo le Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 11/2019.

dapprima con la sentenza n. 16 del 22 maggio 2019 e poi con la sentenza n. 25 del 29 luglio 2019, secondo cui “*Contrariamente a quanto affermato dalla Sezione di controllo e dalla Procura, infatti né la ratio né la lettera dell’art. 2, lett. b) ed m) sono sufficienti a sostenere che il TUSP abbia introdotto una nozione di controllo “funzionale” totalmente disarticolata dal concetto di “controllo” civilistico, consentendo di configurarlo in presenza di una mera, frammentaria, partecipazione pubblica maggioritaria*”. Eppure stabilire cosa debba intendersi per “controllo pubblico” è fondamentale, perché costituisce il presupposto dell’applicazione della gran parte delle disposizioni del TUSP (dalla deliberazione circa l’acquisto di una partecipazione indiretta o l’adozione di una misura di sua razionalizzazione, alla determinazione della composizione e del compenso dell’organo amministrativo, alle modalità di reclutamento del personale). Altra questione interpretativa su cui sussistono non poche incertezze riguarda il controllo analogo quale requisito per l’affidamento diretto di lavori, servizi e forniture alle società *in house*, in particolare quando si tratti di società con capitale frammentato e partecipazioni anche “pulviscolari”<sup>5</sup> di enti territoriali. Né si tratta di un tema prettamente giuridico, in quanto in esso s’incentra il rapporto tra la visione della società *in house* quale articolazione organizzativa degli enti soci, abilitante gli affidamenti diretti, e il carattere imprenditoriale dell’attività che comunque è svolta dalla società *in house*.

### 3. Proposte e scenari

Dai dati della relazione annuale della Corte dei Conti si evince che circa un migliaio delle circa 5.000 società pubbliche potrebbero essere liquidate o accorpate ad altre per mancanza dei requisiti prescritti. Quanto agli accorpamenti delle società che pure possiedono i requisiti prescritti, occorre riconoscere che tale risultato è perseguibile maggiormente nel settore dei servizi pubblici, soprattutto laddove è imposta una gestione per ambiti ottimali (in particolare nel servizio idrico) o minimi (distribuzione del gas), o comunque quale effetto della regolazione svolta dall’ARERA (in particolare nel servizio gestione rifiuti). Nel settore dei servizi strumentali le dimensioni societarie permangono limitate, anche perché i bisogni da soddisfare sono maggiormente su misura dell’ente interessato. Pertanto anche il valore della produzione e i risultati di esercizio sono più depressi rispetto al settore dei servizi pubblici.

<sup>5</sup> La definizione è di Consiglio di Stato, Sez. V, 23/1/2019 n. 578 che ha appunto affrontato la questione di cosa debba intendersi per esercizio del controllo analogo di un comune che detenga una piccola partecipazione societaria.

Del resto servizi pubblici e strumentali divergono profondamente sotto molteplici profili: i primi sono servizi rivolti al pubblico, caratterizzati da una certa uniformità di erogazione e da cui i gestori ritraggono un margine sia pure determinato dall'Autorità di regolazione; i servizi strumentali sono i più vari (dalla gestione degli impianti sportivi, all'efficientamento degli edifici e gestione calore, cura del verde, manutenzione delle strade, ecc.) e devono essere erogati secondo gli specifici bisogni di un ente territoriale, senza che la società dallo stesso partecipata possa pretendere di ritrarne un vero e proprio utile. In estrema sintesi si può dire che la dimensione organizzativa dei gestori dei servizi pubblici è funzionale ad assicurare qualità del servizio e riduzione dei costi in favore degli utenti, mentre il gestore dei servizi strumentali ha un'organizzazione più tagliata su misura degli enti territoriali che intendono beneficiare delle correlative prestazioni. Il legislatore dovrebbe tenere conto di tali differenze nel definire i requisiti di razionalizzazione delle partecipazioni (ad es., il milione di fatturato medio annuo nel triennio è misura eccessiva per molte società strumentali), fermo restando che debbano essere assicurate gestioni comunque improntate a efficienza ed economicità. Del resto il ruolo delle società partecipate sia nel settore dei servizi pubblici sia in quello dei servizi strumentali resta fondamentale. In quello dei servizi pubblici perché lo stretto contatto con gli enti territoriali soci facilita l'individuazione dei bisogni e delle risorse del territorio consentendo avanzamenti della qualità dei servizi<sup>6</sup>. In quello dei servizi strumentali perché permettono agli enti territoriali, soprattutto se di dimensioni medie o piccole, di poter contare su "tecnostutture" in grado di sopperire alle proprie deficienze organizzative, divenendo così, almeno con riguardo ai servizi strumentali, un'alternativa alle poco praticate soluzioni organizzative dell'unione e della convenzione tra enti territoriali. Inoltre un confronto tra società partecipate e non resta importante anche sotto il profilo della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi resi, anche in caso di affidamento diretto e non mediante evidenza pubblica, giacché l'art. 192 del D.Lgs. 50/2016 impone la verifica della congruità economica dell'affidamento. Senza contare che i risultati di esercizio restano a beneficio degli enti soci, sia quando

<sup>6</sup> Un esempio è offerto da CAP Holding, società di gestione del servizio idrico integrato della città metropolitana di Milano, che con un accordo del 2016 ha raccolto l'esigenza espressa dal Comune di Sesto San Giovanni per la trasformazione di un impianto di smaltimento dei rifiuti indifferenziati in un meno impattante impianto di smaltimento dei fanghi da depurazione, in grado di alimentare un digestore per lo smaltimento della frazione umida dei rifiuti con produzione di biometano, fornendo così un concreto esempio di economia circolare.

venivano distribuiti gli utili in relazione a servizi pubblici profittevoli (ad es. nel settore della distribuzione e vendita del gas naturale), sia quando, derivando da efficienze gestionali, siano accantonate a riserva per nuovi investimenti o comunque a beneficio del territorio degli enti soci<sup>7</sup>. Pertanto la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, la messa in liquidazione o la fusione delle società non aventi requisiti minimi di sopravvivenza, l'efficienza ed economicità della gestione restano obiettivi fondamentali; ma altrettanto importante è che non si radichi un'aprioristica avversione per le società a partecipazione pubblica, in quanto consentono di conseguire risultati ulteriori oltre la qualità ed economicità delle prestazioni. Anche a questo fine vanno chiariti, in primo luogo da parte del legislatore, alcuni dubbi interpretativi che finiscono sempre per rendere difficili i rapporti tra società partecipate ed enti soci. Tra di essi quelli relativi alle nozioni di "partecipazioni indirette" e di "controllo pubblico", perché appare chiaro che il D.Lgs. 175/2016 abbia inteso, ad es., limitare il compenso degli amministratori in tutte le società in cui i soci pubblici detengano insieme la maggioranza delle partecipazioni, ma la nozione civilistica di controllo, fatta propria anche dal D.Lgs. 175/2016, è quella di cui all'art. 2359 del cod. civ. e implica che un socio eserciti un'influenza dominante sulla società, con la conseguenza che nelle società pluripartecipate, in cui gli enti territoriali detengono tutte partecipazioni modeste, non risulta sussistere alcuna posizione dominante. Ugualmente, la nozione di "controllo analogo" dei singoli enti soci, al fine di qualificare come in house una società, non può giungere a scardinare completamente la disciplina civilistica delle società, imponendo che anche il socio con partecipazione pulviscolare sia determinante, ad es., nella nomina dell'organo amministrativo. Insomma, nel raccogliere i frutti positivi del TUSP, che ha dato avvio a un processo di riorganizzazione delle partecipazioni pubbliche, va ribadito che le società partecipate dagli enti territoriali continuano a svolgere un ruolo fondamentale nella gestione dei servizi e che i dubbi interpretativi vanno risolti per evitare una minore efficienza gestionale delle società a partecipazione pubblica.

---

<sup>7</sup> Ad es., a fronte della pandemia, diverse società a partecipazione pubblica hanno destinato parte delle proprie riserve ad aiuti alle organizzazioni sanitarie del territorio, oppure direttamente agli enti soci per interventi in favore delle popolazioni colpite più duramente dal Covid-19; al riguardo è intervenuto anche il parere della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 100/2020, che ha confermato la possibilità per le società in house di effettuare donazioni, ferma la responsabilità degli amministratori circa l'inerenza dell'atto dispositivo rispetto all'attività svolta e la conservazione del valore della partecipazione degli enti soci.

WELFARE SOSTENIBILE



## CAPITOLO XV

## Il Reddito di Cittadinanza: una riforma mancata?

di Luca Pesenti e Michele Marzulli\*

### Limiti del Reddito di cittadinanza

L'introduzione nel nostro ordinamento di una misura universalistica di reddito minimo rappresenta una delle principali innovazioni visute dal sistema di welfare italiano negli ultimi decenni. Dopo avere ricostruito gli andamenti della povertà negli ultimi anni, il contributo prova a fare il punto sul processo storico che ha portato all'attuazione della misura del Reddito di Cittadinanza, concentrandosi poi sull'analisi di quest'ultimo strumento per mostrarne i numerosi elementi di debolezza, primo tra tutti il rischio di una torsione in senso assistenzialista che mal si concilia con le logiche di investimento sociale perseguite con strumenti simili in altri Paesi europei. Proprio sulla scorta di quelle esperienze, vengono avanzate anche alcune piste di miglioramento, a cominciare dalla necessità di un drastico potenziamento delle componenti di attivazione socio-lavorativa.

Parole chiave: Povertà, reddito minimo, welfare, attivazione, investimento sociale.

*Sommario:* 1. La povertà in Italia: andamenti. – 2. Le politiche di contrasto: una storia frammentata. – 3. Per una prima valutazione degli effetti del RdC. – 4. Considerazioni finale e proposte per il futuro.

### 1. La povertà in Italia: andamenti

Le ultime statistiche ufficiali sulla povertà diffuse dall'Istat (2020) fotografano la condizione degli italiani nell'anno 2019. Colgono dunque gli effetti dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, mentre naturalmente non possono contabilizzare gli effetti (certamente rilevanti) che dobbiamo attendere a fron-

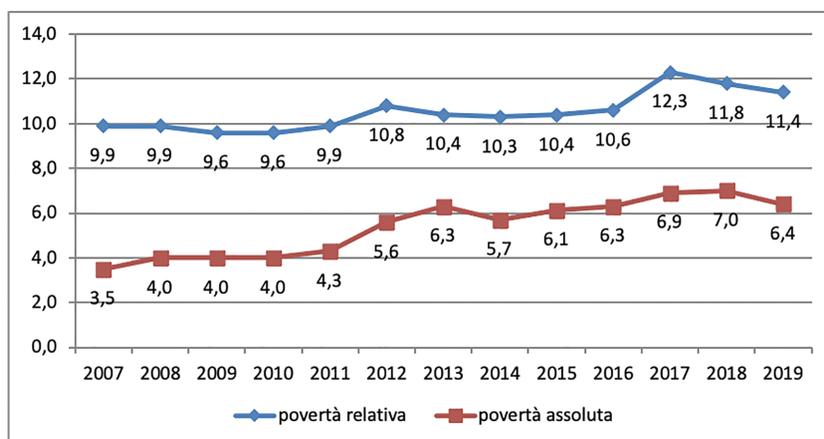
\* Luca Pesenti è Professore associato di sociologia generale, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, UCSC; Michele Marzulli è Assegnista di ricerca, Facoltà di Scienza Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore.

te degli effetti socio-economici determinati dalla pandemia di Covid-19.

Si tratta per la prima volta da alcuni anni di dati in diminuzione, con buone probabilità per merito (almeno parziale) delle nuove politiche sociali introdotte dal Governo Conte I. Nel 2019 quasi 1,7 milioni di famiglie si trovava in condizione di povertà assoluta (6,4% delle famiglie rispetto al 7,0% dell'anno precedente), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, erano l'8,4% nel 2018).

Dopo un decennio in cui la povertà assoluta è raddoppiata, si riducono dunque per la prima volta il numero e la quota di famiglie in condizioni di bisogno. Nel 2019 la diffusione della povertà assoluta diminuisce in misura significativa a livello complessivo (-0,6 punti percentuali) (Figura 1) grazie all'andamento favorevole avvenuto nelle regioni del Mezzogiorno (-1,4 punti percentuali) e nelle regioni del Centro (-0,9 punti percentuali), mentre resta stazionaria la situazione nelle regioni del Nord, dove si concentra maggiormente la popolazione immigrata che registra tassi di povertà molto elevati, di gran lunga superiori al resto della popolazione residente (Tabella 1).

Figura 1 – Andamento della povertà assoluta e relativa in Italia, 2007-2019 (valori %)



Fonte: ISTAT (2020)

Tabella 1 – Indicatori di povertà assoluta, per ripartizione territoriale (2018 e 2019)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	Migliaia di unità							
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Famiglie povere	716	726	284	242	822	706	1.822	1.674
Persone povere	1.894	1.860	795	663	2.352	2.071	5.040	4.593
	Incidenza (%)							
Famiglie povere	5,8	5,8	5,3	4,5	10,0	8,6	7,0	6,4

Fonte: ISTAT (2020)

Vedremo più avanti che proprio questi andamenti così differenziati tra Nord e Sud possono probabilmente essere spiegati attraverso l'analisi della distribuzione di chi ha potuto beneficiare del RdC. Ma è utile prima ricostruire (seppur sinteticamente) il lungo cammino delle politiche pubbliche che, nell'arco di due decenni, hanno provato a costruire una misura unica nazionale di contrasto della povertà.

## 2. Le politiche di contrasto: una storia frammentata

La storia degli interventi di contrasto alla povertà nel nostro paese si presenta dapprima come una scrittura incerta, scarsamente efficace, quasi sempre inadeguata alla necessità, fortemente frammentata. Mentre in buona parte dell'Europa furono istituiti schemi di reddito minimo tra la fine della II Guerra Mondiale e gli anni Ottanta (Madama, 2019), in Italia si cominciò a parlarne soltanto nel 1997 quando, durante il Governo Prodi, venne nominata la cd. *Commissione Onofri* con l'obiettivo di effettuare un'analisi sui bisogni e sulla spesa sociale italiana. Il Rapporto finale redatto dalla Commissione rifletteva sul concetto di "minimo vitale", ritenendo una misura di supporto su questo tema non semplicemente alla stregua di un aiuto caritativo, quanto piuttosto di uno specifico diritto di cittadinanza,

adottando i tratti tipici di ciò che oggi viene definito come *reddito minimo garantito*<sup>1</sup>.

## 2.1 Gli esordi: esperimenti nel segno della frammentarietà

A distanza di un anno da tali indicazioni da parte della Commissione Onofri, il Governo diede così avvio alla sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI), avviato in 39 comuni italiani nel 1999 e due anni più tardi esteso in altri 267<sup>2</sup>. Si trattava della prima misura nazionale pensata come innovazione del sistema di *welfare* italiano, in particolare come superamento della tradizionale dimensione categoriale ad elevata frammentazione attribuita ai beneficiari. L'esperimento fu concluso nel 2004 (Governo Berlusconi II), poiché giudicato eccessivamente costoso e poco efficace. Si dovette attendere la legge n. 133/2008 per l'introduzione di una nuova misura, la cd. *Social Card*, carta precaricata a importo fisso (40 euro per un totale massimo di 480 euro annui) utilizzabile dal soggetto beneficiario per l'acquisto di beni e servizi predefiniti (generi alimentari, prodotti farmaceutici, pagamento di bollette per la fornitura di gas ed energia elettrica) e indirizzata a un target molto ridotto di persone in gravi situazioni di precarietà economica, con vincolo esplicito legato alla cittadinanza e rivolto alle sole famiglie con figli fino all'età di 3 anni o a persone di età superiore ai 65 anni. Le numerose criticità dello strumento (Rovati e Pesenti, 2015; Madama, 2019) spinsero il legislatore a introdurre una nuova *Social Card* (anno 2011) sperimentata inizialmente nelle 12 città metropolitane (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona). Due le novità rispetto alla precedente misura: non essere più limitata ai cittadini italiani e soprattutto vincolata alla sottoscrizione di un patto di accompagnamento finalizzato all'elaborazione di un progetto personalizzato volto all'inserimento lavorativo e sociale. Si trattava della prima rilevante innovazione nelle politiche socio-assistenziali, che di fatto introduceva interventi ispirati al modello delle politiche attive del lavoro, con condizionalità obbligatoria (Lodigiani, 2008), interpretate come alternativa al classico modello assistenzialistico. Nello stesso periodo, si registrò uno "sciame" di misure regionali reso possibile dal nel frattempo introdotto conferimento costituzionale alle regioni delle competenze in materia di

<sup>1</sup> Si veda Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della sfera sociale, Relazione finale 1997, <http://www.edscuola.it/archivio/handicap/onofri.pdf>.

<sup>2</sup> Si veda legge finanziaria 447/97 e successivo decreto legislativo 237/98.

assistenza sociale: ricordiamo qui il caso del Reddito di cittadinanza campano (2004-2010), il Programma di promozione della cittadinanza sociale (PCS) della Basilicata (2006-2008), il Reddito di Garanzia del Trentino (2009-2017) e del Lazio (2009-2010), il Reddito di Base per la Cittadinanza (RDB) del Friuli Venezia Giulia (2009-2010). Ancora una volta, il modello italiano di politiche di contrasto alla povertà si configurava come fortemente arretrato, costituito da misure frammentate, che procedono per addizioni successive con una configurazione istituzionale molto, troppo, differenziata (Madama, 2019).

## 2.2 La maturazione di una sensibilità compiuta: dal REI al RdC

Il punto di svolta nell'applicazione di un'organica politica di contrasto alla povertà in Italia è rappresentato dalla nascita di un cartello di organizzazione sociali che assumeranno nel tempo le vesti di un autentico *advocacy group*. Nel 2013 nacque infatti su iniziativa di ACLI e Caritas Italiana l'*Alleanza contro la povertà*, cartello di 35 sigle del mondo sindacale e associativo, con la finalità di predisporre una proposta organica denominata "Reddito di Inclusion sociale" (ReIS)<sup>3</sup>.

La proposta del Reddito di inclusion sociale rappresentò una novità di carattere universale che intendeva superare la logica assistenzialistica di tipo categoriale da sempre adottata dal *welfare* italiano. Tale proposta divenne oggetto nel 2015 di un *Memorandum* tra l'Alleanza e il Governo, primo passo per la definitiva approvazione del D. Lgs. n. 147 del 15 settembre 2017 in cui venne costituito il *Reddito di Inclusion*, composto da un beneficio di tipo economico erogato mensilmente anche in questo caso su una carta di pagamento elettronica (chiamata Carta REI) e un progetto personalizzato di inclusion sociale e lavorativa elaborato dai servizi sociali dei Comuni. L'integrazione di questi due diversi elementi era naturalmente pensata per attivare il soggetto richiedente a recuperare gli strumenti necessari per l'uscita da una condizione di povertà. Elemento caratterizzante nella logica dell'attivazione della persona era legato al progetto personalizzato, predisposto dai Servizi Sociali del Comune e riguardante tutti i singoli componenti del nucleo familiare nei diversi ambiti di vita (scuola, educazione, lavoro).

<sup>3</sup> Una puntuale ricostruzione del percorso e della proposta avanzata dall'Alleanza contro la povertà è reperibile in Gori et al. (2016).

Pur non essendo ancora giunto alla sua piena implementazione (e dunque a una compiuta valutazione di efficacia), il Governo Conte I decise di sostituire il REI con un nuovo strumento, considerato la proposta di bandiera principale del Movimento 5 Stelle: il Reddito di Cittadinanza. Il decreto legge n. 4 del 2019, istitutivo del Reddito e della Pensione di cittadinanza, ha assorbito il Reddito di Inclusione (REI), la misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il REI era finanziato nei limiti delle risorse del Fondo povertà, istituito dalla legge di stabilità 2016: gran parte delle risorse di questo fondo sono confluite nell'ambito del nuovo Fondo per il reddito di cittadinanza, riducendo, conseguentemente, a decorrere dal 2019, le risorse del Fondo povertà, nel quale residuano ora quelle destinate al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali.

Il nuovo RdC è stato presentato dai suoi proponenti come una misura al tempo stesso di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale e consiste in un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari, associato a un percorso di reinserimento lavorativo e finalizzato quindi all'inclusione sociale<sup>4</sup>. I requisiti necessari per accedervi sono i seguenti: cittadinanza (essere cittadino italiano o europeo, o residente in Italia da almeno 10 anni); reddito (indicatore ISEE minore di 9.360 euro annui); patrimonio immobiliare (oltre alla prima casa possedere un patrimonio al di sotto del valore di 30.000 euro); patrimonio finanziario (non superiore ai 6.000 euro); reddito familiare (inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per la scala di equivalenza. La soglia del reddito è elevata a 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in una abitazione in affitto)<sup>5</sup>. Sul piano pratico, il beneficio economico del Reddito di cittadinanza è costituito da un'integrazione del reddito familiare, fino alla soglia, su base annua, di 6.000 euro (moltiplicata, in caso di nuclei con più di un componente, secondo una scala di equivalenza), a cui si aggiunge (nel caso in cui il nucleo risieda in un'abitazione in locazione) una componente pari all'ammontare del canone annuo stabilito nel medesimo contratto di locazione, fino a un massimo di 3.360 euro annui. In ogni

<sup>4</sup> <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-cittadinanza/Pagine/default.aspx>.

<sup>5</sup> <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>.

caso il valore minimo del beneficio non può essere inferiore a 480 euro annui. Il beneficio può essere goduto per un periodo di diciotto mesi, rinnovabile a condizione che lo stesso venga sospeso per un mese. Anche in questo caso il beneficio economico è erogato attraverso una card elettronica che permette di soddisfare le esigenze previste per la carta acquisti, nonché di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore a 100 euro per un individuo singolo.

L'erogazione del Reddito di cittadinanza è subordinata alla dichiarazione, da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro, nonché alla sottoscrizione, da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro ovvero di un Patto per l'inclusione sociale. Tra gli obblighi in capo al beneficiario vi è quello di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, definite tali sulla base di criteri temporali e di distanza (che diventano meno selettivi al crescere della durata del godimento del Reddito di cittadinanza e in relazione al numero di offerte rifiutate). Ai fini della valutazione della congruità della distanza, rileva anche la circostanza che nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità oppure figli minori. È stato inoltre specificato che la congruità dipende anche dall'importo della retribuzione, che deve essere superiore al 10 per cento della misura massima del beneficio fruibile dal beneficiario del RdC. Sono previsti incentivi a favore dei datori di lavoro privati e degli enti di formazione accreditati per le assunzioni, a tempo pieno e indeterminato, di soggetti beneficiari del Reddito di cittadinanza, nonché in favore dei beneficiari del RdC che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi 36 mesi di fruizione del RdC.

Al fine di favorire il reinserimento occupazionale del beneficiario di RdC, si prevede l'adozione di un *Piano straordinario* di potenziamento dei Centri per l'impiego (Cpi) e delle politiche attive del lavoro, triennale e aggiornabile annualmente, che individua specifici standard di servizio per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia e i connessi fabbisogni di risorse umane e strumentali delle Regioni e delle Province Autonome. Il Piano definisce anche il ruolo delle figure che devono (nelle intenzioni del legislatore) affiancare i beneficiari del RdC nel reinserimento lavorativo (*navigator*) e che devono supportare gli operatori dei Cpi svolgendo una funzione di assistenza tecnica.

### 3. Per una prima valutazione degli effetti del RdC

La natura fortemente simbolica di questa misura (sovraccaricata di significati in particolare dal Movimento 5 Stelle, che con un eccesso di enfasi aveva annunciato attraverso il suo *leader* addirittura l'eliminazione della povertà grazie a questo intervento<sup>6</sup>), nonché le sue dimensioni in termini di spesa, rendono particolarmente rilevante la necessità di adeguati esercizi valutativi circa la reale capacità di copertura del bisogno e gli effetti raggiunti. Si tratta, va detto subito, di un esercizio difficile, stante la strutturale ambiguità di questa misura, al tempo stesso presentata come intervento assistenziale, strumento di politica attiva del lavoro, meccanismo di investimento sociale (Sgritta, 2020). Secondo i dati dell'Osservatorio Statistico INPS (2021) aggiornati al 31 dicembre 2020 i nuclei percettori di RdC sono 1.112.260 per un totale di individui di poco superiore ai 2,7 milioni. I nuclei percettori di Pensione di Cittadinanza sono invece 137.549 per un totale di 156.163 individui. I percettori di un beneficio economico superiore a 400 euro sono pari al 68,5%. Alcune considerazioni aggiuntive sono possibili grazie al primo Rapporto di monitoraggio sull'applicazione del RdC, rilasciato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali a inizio novembre 2020. Si tratta di uno strumento prezioso per fare una prima analisi e provare ad avanzare conclusivamente alcuni elementi critici.

Innanzitutto occorre segnalare come nel Sud e Isole l'incidenza dei percettori del RdC sul totale della popolazione superi l'8%, un valore doppio rispetto alle medie nazionali, a conferma di una misura che (come per altro atteso) tende a concentrarsi nelle aree a maggior incidenza della povertà. Conseguentemente, il 62% dei percettori del RdC risultano residenti nelle regioni del Sud e Isole, mentre maggior equilibrio distributivo si registra per le PdC, distribuite per il 50% dei casi nel Sud e Isole.

La Tabella 2 aiuta ad approfondire questo elemento distributivo, comparando il dato dei beneficiari complessivi della misura (compresi dunque i percettori di Pensione di Cittadinanza) con il dato dei nuclei familiari e degli individui in condizione di povertà assoluta (ovvero impossibilitati ad avere consumi adeguati per sopperire ai cosiddetti *basic needs* legati a condizioni di vita dignitosa). Utilizzeremo per effettuare questo esercizio i dati relativi

<sup>6</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/09/26/di-maio-a-porta-a-porta-con-la-manovra-aboliremo-la-poverta-lironia-della-rete-dimaioabolisce-e-trending-topic/4651483/>.

alla diffusione di RdC e PdC a fine 2019, poichè a quell'anno sono riferiti i dati ISTAT sulla povertà assoluta con i quali desideriamo svolgere i nostri raffronti.

Per quanto riguarda la tipologia dei beneficiari, dal report ministeriale si evince che sono equamente distribuiti fra uomini e donne (anche se per queste ultime è maggiore la quota relativa alla PdC); più rilevante che abbia raggiunto anche i figli minori delle famiglie in povertà. Infatti, la fascia d'età tra 0 e 17 anni rappresenta più di un quarto dei beneficiari (26,2%). Inoltre il 4,5% è rappresentato da persone con disabilità.

Un argomento specifico riguarda il grado di copertura che questa misura riesce a garantire rispetto alla potenziale platea di beneficiari. Risulta di particolare evidenza la distribuzione squilibrata dei contributi a livello territoriale. Se a livello nazionale i percettori risultano essere il 66,8% dei nuclei famigliari potenzialmente bisognosi, il gap tra i territori appare molto pronunciato: se i due strumenti riescono a coprire la quasi totalità del bisogno presente nel Sud e Isole (tasso di copertura del 95,7% delle famiglie e dell'85,2% degli individui poveri), risultano invece del tutto insufficienti nel livello di risposta ai bisogni della popolazione residente nelle regioni del Nord, dove il tasso di copertura è rispettivamente del 37,6% (nuclei) e 32% (individui).

Tabella 2 – Beneficiari RdC+PdC, povertà assoluta e tasso di copertura della misura, per ripartizione territoriale (anno 2019, v.a. e %)

	Beneficiari RdC + PdC		Povertà assoluta 2019		Tasso di copertura RdC + PdC	
	Nuclei	Individui	Nuclei	Individui	Nuclei	Individui
Italia	1.117.603	2.734.260	1.674.000	4.593.000	66,8%	59,5%
Nord	272.763	594.461	726.000	1.860.000	37,6%	32,0%
Centro	168.917	375.146	242.000	663.000	69,8%	56,6%
Sud e Isole	675.923	1.764.965	706.000	2.071.000	95,7%	85,2%

Fonte: Ministero del Lavoro e Politiche Sociali (2020), ISTAT (2020)

Come detto all'inizio del contributo, l'Italia ha sempre rappresentato un'eccezione nel panorama europeo. Mentre, infatti, paesi come Gran Bretagna e Germania introducevano misure di sostegno al red-

dito tra la fine della II Guerra Mondiale e gli anni '60, il nostro paese, insieme al gruppo dei paesi con welfare mediterraneo (Grecia, Portogallo e Spagna) ritardava questi interventi o li riduceva molto (si pensi alla pensione sociale, denominato “assegno sociale” dal 1996 che ammonta a poco più di 450 euro totali). Tra il 2017, con l'introduzione del REI, e il 2019 è stato fatto evidentemente un salto di qualità, soprattutto in termini quantitativi. Ma dal confronto con la media europea emerge ancora una volta l'esiguità dell'intervento nel nostro paese. Secondo i calcoli del Ministero (2020: 133), infatti, le misure di contrasto alla povertà raggiungono nel 2019 il 5,2% della popolazione (nel 2017 il dato era circa il 2%). La media europea, intorno al 10%, rimane evidentemente ancora lontana e, soprattutto, rimane scoperta una quota di circa i due terzi delle persone che si trovano in condizione di povertà (cfr. *supra*, Fig. 1).

### 3.1 Una misura di investimento sociale?

Resta infine da valutare la capacità di dar seguito alla seconda (e probabilmente più rilevante, in termini di investimento sociale) componente del RdC, ovvero quella dell'attivazione della persona ai fini di reimmissione nel mercato del lavoro. Anche in questo caso si può fare riferimento ai dati del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali (2020) e dunque necessariamente parziali in quanto aggiornati al 31 dicembre 2019. Occorre preventivamente segnalare come gran parte dei beneficiari non fosse titolare di un rapporto di lavoro: infatti, chi percepiva almeno 8.145 euro annui risultava escluso dal beneficio. Interessante però il fatto che il 13% degli individui che hanno percepito durante il 2019 il beneficio (pari a 259.217 persone) aveva un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato attivo al momento dell'attivazione della misura. Si tratta di un dato rilevante perché riguarda i cosiddetti *working poor*, cittadini che pur lavorando percepiscono redditi così bassi da non poter essere autosufficienti. Una categoria di lavoratori che solitamente accede in maniera molto marginale alle misure socio-assistenziali. Nulla si dice, invece, sugli effetti diretti dei *Patti* previsti come vincolanti per l'attivazione del beneficio economico. Una carenza sorprendente, che è possibile però “aggirare” grazie ai dati riportati nel (per altro precedente) Rapporto annuale della Corte dei Conti (2020), in cui richiamando comunicazioni di ANPAL Servizi si faceva riferimento a un totale di 39.760 persone avviate al lavoro dopo l'approvazione della domanda di RdC, salite (sempre secondo i dati ANPAL) al primo marzo 2020 a 65.302, di cui però

nel 61,8% risultavano beneficiari di contratti a tempo determinato, il 18,3% a tempo indeterminato (inclusi gli apprendisti) e per la restante parte impiegati con contratti di somministrazione, collaborazioni ed altre tipologie di lavoro di breve durata<sup>7</sup>. A prima vista, insomma, non si tratta di risultati particolarmente significativi, tanto da spingere la stessa Corte dei Conti ad avanzare una forte perplessità poiché “non sembra riscontrarsi una maggiore vivacità complessiva dell’attività dei Centri per l’impiego (CPI) ed una crescita del loro ruolo nell’ambito delle azioni che si mettono in campo per la ricerca del lavoro” (Corte dei Conti, 2020: 253).

#### 4. Considerazioni finale e proposte per il futuro

Il dibattito sul RdC ha focalizzato per mesi l’attenzione sulle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese. Sono stati due gli argomenti più rilevanti che vogliamo ricordare. Da un lato si è da più parti lamentato il rischio di creare una misura meramente *assistenziale*, cioè che tendesse a tenere forzatamente in condizione di bisogno alcuni strati della popolazione (la cosiddetta “trappola della povertà” segnalata molto tempo fa da Murray [1984]). Dall’altro si è sottolineato il rischio di abusi, cioè la possibilità che risultassero beneficiari persone prive del diritto alla misura. Le cronache quasi quotidiane raccontano che una simile critica non fosse totalmente infondata.

Ci permettiamo però di sottrarci, parzialmente, a questo dibattito per avanzare qualche considerazione di carattere più generale. Sulla considerazione che una simile misura avrebbe comportato degli elevati costi sociali, possiamo ricordare che questo vale per tutti gli schemi che presentano una alta condizionalità: maggiori sono i vincoli (la prova dei mezzi, *means test*), maggiore l’asimmetria informativa tra cittadini e istituzione di controllo, maggiori sono i costi. Le possibili distorsioni sono cioè una prevedibile conseguenza di quella “debolezza delle istituzioni statuali” che è un carattere eminente di tutti i paesi mediterranei citati sopra e quindi anche italiana (Ferrera, 2010). La vicenda quasi paradossale dei 2.700 *navigator* (che per lungo tempo hanno rischiato di essere i soli “beneficiari” *in fieri* della misura stessa e che si ritrovano a inizio 2021 in una condizione di precarietà e di incertezza in termini di continuità contrattuale) e la difficoltà di rinnovare in profondità i servizi pubblici

<sup>7</sup> Cfr. l’area dedicate sul sito [www.anpalservizi.it](http://www.anpalservizi.it).

di accompagnamento al lavoro testimoniano però di un problema più generale.

Quanto detto si concretizza nel caso del recente report relativo al RdC che (come già segnalato) poco o nulla indica circa gli effetti della misura sul mercato del lavoro. Ma la duplice finalità (contrasto alla povertà e politica attiva del lavoro) era, almeno nella narrazione politica, la vera chiave di volta della misura, cioè l'avvio dell'Italia verso il paradigma del *social investment*. Fino ad oggi non è però possibile esprimere un giudizio sull'efficacia in termini di *workfare* e lo stesso ministero non ha ritenuto opportuno inserire questa riflessione nel report relativo al primo anno di RdC.

Se guardiamo più in generale all'evoluzione delle politiche contro la povertà in Italia, ci permettiamo di avanzare alcune riflessioni conclusive. Assumendo una prospettiva differente, che fa riferimento a un paradigma complessivo relativo al sistema di welfare, cioè la cosiddetta proposta di "welfare responsabile" (Cesareo, 2017; Cesareo, Pavesi, 2019), riteniamo possibile avanzare alcune linee di analisi a nostro avviso essenziali. In primo luogo, ci dobbiamo soffermare sul modello di *governance* che la misura di RdC sembra presupporre: un modello *gerarchico*, di tipo statale e con forti venature centraliste (Bertin, 2009). Un modello in cui la struttura centrale (il Ministero) programma un intervento, in perfetta solitudine, e si occupa anche dell'erogazione diretta (INPS), demandando alla periferia (Province e Comuni, soprattutto in questo caso), sia la verifica della condizione di necessità, sia l'organizzazione di tutti i servizi per la rioccupazione dei beneficiari, senza prendere per es. in considerazione misure in genere ritenute fondamentali come la formazione e l'aggiornamento professionale (si pensi a quanto sarebbe importante collegare il RdC a interventi fondamentali a livello europeo come il FSE e il FESR).

Al contrario, sembra opportuno indicare nella *attivazione* dei beneficiari e nella *integrazione* e *condivisione* tra le istituzioni una delle possibili vie di uscita dalla "trappola" in cui sembrano incastrate anche le misure di contrasto alla povertà. È ciò che in termini di welfare responsabile definiamo come "attivazione capacitante" e "integrazione condivisa" tra i soggetti sociali (Marzulli, Pesenti, 2019: 121 e ss.).

In termini di *governance* e quindi di rapporto tra istituzioni pensare un modello differente significa per es. ragionare in termini *multilivello*, cioè condividere una strategia tra le istituzioni pubbliche e non escludere altri attori che insistono sui territori. Se la misura di

uscita dalla condizione di povertà tramite il lavoro prevede il coinvolgimento di diverse istituzioni, ai diversi livelli di governo, è evidente che essi dovranno essere in qualche misura coinvolti nella programmazione dell'intervento. Altrimenti il rischio è rivedere quanto accaduto negli ultimi mesi: lo Stato centrale che emanava direttive; le Regioni che avrebbero dovuto intervenire con le assunzioni dirette dei *navigator* che spesso si sono trovate in difficoltà (quando non hanno apertamente boicottato la misura); i Comuni travolti da una crescente domanda sociale di assistenza, nell'impossibilità di verificare tutte le condizioni previste; infine, il redivivo livello provinciale che è stato destinatario di ingenti risorse per ammodernare i Cpi, ma che ad oggi non è in grado di verificare quale sia stato il destino lavorativo dei percettori di RdC.

Ancora, proprio perché il welfare può beneficiare della collaborazione di altri attori, sarebbe opportuno pensare al coinvolgimento di altri soggetti sociali che hanno a che vedere con il mercato del lavoro: dalle organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro, fino alle agenzie private che si occupano di collocamento, senza dimenticare le organizzazioni di terzo settore (come le cooperative di tipo B, secondo la denominazione della L. 381/1991).

C'è infine da chiedersi se, in attesa di una riforma complessiva della pubblica amministrazione capace di renderla davvero efficiente su tutto il territorio nazionale e soprattutto nelle zone in cui la povertà è più concentrata, non sia il caso di modificare le condizionalità per l'accesso al RdC. Questo avvicinerebbe questa misura a ciò che prevale in Europa, cioè il reddito minimo garantito. Ma soprattutto permetterebbe di sciogliere l'ambiguità di una misura che rende le politiche attive del lavoro una appendice dell'integrazione al reddito, fino ad oggi poco rilevante e non soggetta ad adeguata verifica.

## Bibliografia

- Bertin, G., *La governance ibrida*, in «Studi di Sociologia», III, 47, (2009), pp. 249-280.
- Cesareo, V., Pavesi, N. (a cura di), *Il welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Milano, Vita e Pensiero, 2019.
- Corte dei Conti, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma 15 maggio 2020.
- Ferrera, M., *The South European Countries*, in Castels, F.G., et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 616-629.

- Gori, C., Baldini, M., Martini, A., Motta, M., Pellegrino, S., Pesaresi, F., Pezzana, P., Sacchi, S., Spano, P., Trivellato, U., Zanini, N., *Il Reddito d'inclusione sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- ISTAT, *Le statistiche ISTAT sulla povertà. Anno 2019*, Roma, 2019.
- ISTAT, *Report trimestrale Rei-RdC- REm Aprile 2019 – Dicembre 2020*, a cura dell'Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, Roma, 2021.
- Madama, I., *Le politiche socioassistenziali*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 263-324.
- Marzulli, M., Pesenti, L., *La questione della povertà*, in Cesareo, V., Pavesi, N. (a cura di) *Il welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Milano, Vita e Pensiero, 2019, pp. 121-127.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Reddito di cittadinanza. Rapporto annuale 2020*, Roma, 1° novembre 2020.
- Murray, C., *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic, 1984.
- Pesenti, L., *L'esercito dei nuovi poveri e l'idea di reddito minimo*, in «Vita e Pensiero», I, 98 (2015), pp. 71-76.
- Ranci, C., Pavolini, E., *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Rovati, G., Pesenti, L., *Food poverty, food bank*, Milano, Vita e Pensiero, 2015.
- Sgritta, G., *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in «Politiche Sociali», I (2020), gennaio-aprile, pp. 39-56.
- Welfare responsabile*, Cesareo, V. (a cura di), Milano, Vita e Pensiero, 2017.

## CAPITOLO XVI

## La risposta del Servizio Sanitario Nazionale di fronte alla pandemia da Covid-19. Riflessioni e proposte a partire dal caso lombardo

di Michele Marzulli e Luca Pesenti\*

### Verso un sistema della salute responsabile

L'epidemia globale di Covid-19 scoppiata all'inizio del 2020 ha messo al centro del dibattito diverse tematiche in termini di sistema salute: innanzitutto, l'impreparazione del Servizio Sanitario Nazionale ad affrontare un evento ritenuto improbabile, in considerazione della transizione epidemiologica; ma anche la convinzione che la causa di questa impreparazione sia da ricercare nella frammentazione del SSN in tanti sottosistemi regionali e provinciali. È emerso quindi il convincimento che sia possibile rispondere meglio a crisi di questo tipo ricentralizzando il sistema salute o semplicemente incrementando il finanziamento pubblico del SSN. Partendo anche da quanto successo in Lombardia, è invece possibile proporre una riflessione meno semplicistica che si concentri sui fattori di crisi emersi in questi mesi e sulle loro possibili soluzioni a partire da alcune fratture sociali su cui forse non si è riflettuto a sufficienza: lo sviluppo adeguato del rapporto tra sanitario e sociale, tra ospedale e territorio, tra distretti e comunità locali, tra sistema salute e sistema sociale nel suo insieme. Non si tratterebbe quindi solo di ripensare la governance sanitaria quanto di mettere al centro di essa le relazioni sociali dentro le comunità.

Parole chiave: salute, sistemi sanitari regionali, governance socio-sanitaria, Covid-19, Lombardia;

*Sommario:* 1. Lo sviluppo dell'epidemia Covid-19 in Lombardia. – 2. Evoluzione del servizio sanitario in Lombardia e il fronteggiamento dell'emergenza. – 3. Uno scenario per la salute nei prossimi anni.

\* Luca Pesenti è Professore associato di sociologia generale, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, UCSC; Michele Marzulli è Assegnista di ricerca, Facoltà di Scienza Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore.

## 1. Lo sviluppo dell'epidemia Covid-19 in Lombardia

Il sistema sanitario lombardo ha dovuto affrontare nel marzo 2020 uno *stress test* di portata assolutamente eccezionale. La pandemia da Covid-19 in Italia ha infatti interessato – come noto – inizialmente l'ospedale di Codogno, per poi propagarsi con una notevole velocità in altre aree della regione (Cereda et al, 2020). L'esordio ha avuto la particolarità di verificarsi con un epicentro ospedaliero: tale elemento (riscontrato in seguito anche in altre aree, tra cui soprattutto la provincia di Bergamo) viene ritenuto essenziale per spiegare la rapidità dell'evoluzione epidemica, nonché la difficoltà del sistema sanitario nel controllarne l'evoluzione (Bruni e Rossi, 2020).

I numeri di questa epidemia, e in particolare l'elevato numero di vittime (giunte a sfiorare le 17.000 unità alla fine di settembre, contribuendo in questo modo per oltre il 40% al totale di morti registrati in Italia), hanno destato una certa impressione nell'opinione pubblica, contribuendo alla nascita di un dibattito molto acceso sull'effettiva capacità del SSR lombardo di fronteggiare un'emergenza di questa portata. È sembrata in particolare essere messa in discussione la natura di "eccellenza" storicamente vantata dalla sanità lombarda (Mauri, Satolli, Valetto, 2010<sup>1</sup>; Lucchina e Zangrandi, 2011) e in buona parte confermata dai dati, che pongono la Lombardia stabilmente tra le regioni in cui è stato complessivamente sviluppato un sistema sanitario di elevata qualità (insieme a Emilia-Romagna, Toscana e Veneto). Per questo da più parti si è posto il tema dei motivi per cui un SSR "virtuoso" per sostenibilità economica ma non solo – come mostrano ad esempio D'Angela, Polistena e Spandonaro, 2019: 21 – si sia trovato del tutto impreparato di fronte all'emergenza.

<sup>1</sup> Con una efficace sintesi delle sue principali caratteristiche, che la rendono *unicum* nel panorama nazionale, fino ai primi anni del Duemila, il SSR viene descritto in questo termini: "Una storia gloriosa e una realtà eccellente che pongono la Regione, con Milano, in una posizione di leadership [...] La regione Lombardia, come sempre all'avanguardia, ha dato una risposta originale e molto efficace [...] con la legge n. 31 del 1997, che per prima ha messo al centro del sistema la persona e la libertà di scegliere dove e da chi farsi curare, introdotto la competizione tra le diverse strutture sanitarie, accreditandole senza distinzione tra quelle di diritto pubblico e quelle di diritto privato [...], separato gli acquirenti dai fornitori di prestazioni e il momento della somministrazione delle cure da quello dei controlli" (Ivi: 7-8).

Molta parte della discussione si è concentrata sulla storica scelta lombarda di costruire un sistema misto pubblico-privato, governato sul modello dei “quasi mercati” anglosassoni (Le Grand, 1991), in linea con i meccanismi di regolazione orientati al *New public management* (Pavolini, 2012). Si tratta tuttavia, a nostro avviso, di un argomento poco significativo nell’ambito di questa discussione. Sembra piuttosto interessante approfondire altri elementi, che attengono all’organizzazione complessiva del sistema di cure primarie e secondarie. Ci pare in particolare che una possibile ragione di quanto accaduto possa risiedere nel modello organizzativo della salute (e quindi nel modello di *governance* prevalente), centrato sull’effettiva qualità delle cure secondarie (in particolare orientato sui grandi centri ospedalieri) a discapito delle cure primarie, territoriali e di comunità. Una caratteristica che la Lombardia condivide per altro con gran parte delle molteplici articolazioni del nostro SSN<sup>2</sup>, in cui è visibile una crescente spinta a concentrare l’attenzione sulla cronicità e sullo sviluppo di grandi *hub* ospedalieri a elevata specializzazione (Bruni e Rossi, 2020), riducendo l’impegno sulla medicina di base, quindi sulla prevenzione che trova espressione più nel territorio che nei grandi nosocomi (Corte dei conti, 2020).

## 2. Evoluzione del servizio sanitario in Lombardia e il fronteggiamento dell'emergenza

Se si analizzano i dati con la dovuta profondità, la Lombardia raggiunge livelli di eccellenza soprattutto in alcuni settori della salute, ma non in tutti. In termini di *outcome* presenta performance elevate per speranza di vita e tassi di mortalità (Polis Lombardia, 2019: 29 e ss.): l’indice composito delle performance pone la Lombardia al di sopra della media italiana ma anche di economie avanzate come Svezia, Francia, Gran Bretagna e Germania. Una delle spiegazioni di questi risultati (ma certamente non l’unica, e forse neppure la più rilevante come segnalato ad esempio da Mapelli, 2012) risiede certamente nella maggiore disponibilità economica della regione che arriva a coprire il 61% della spesa relativa ai LEA (Liv-

<sup>2</sup> La Corte dei Conti ha rilevato come a una riduzione dei posti letto ospedalieri, soprattutto nei piccoli nosocomi più legati alle aree remote, non ha fatto da contraltare una adeguata crescita delle cure territoriali a partire dalla riduzione della medicina generale (MMG e PLS) (Corte dei conti, 2020).

li essenziali di assistenza) con proprie capacità impositiva, contro, per esempio, il 7% della Calabria (Giarelli, 2019). Ma i motivi della buona performance complessiva del sistema lombardo risiede in modo più deciso sulle capacità di *governance* e sulle caratteristiche di contesto. Ricerca e innovazione rappresentano ad esempio elementi di eccellenza: qui si trova il 20% di tutti gli IRCCS italiani, in maggioranza di tipo privato o con impianto giuridico ibrido (Fondazioni) e quindi anche di una offerta di servizi sanitari di buon livello, con una disponibilità di sanità accreditata al SSN che non ha paragoni nel panorama nazionale (Mauri, Satolli, Valetto, 2010).

Il sistema delle cure secondarie (ospedaliere) non sembra dunque poter essere messo in discussione. Eppure proprio in questi livelli di eccellenza può essere rintracciata una possibile spiegazione della strategia *congiunturale* di fronteggiamento dell'epidemia. Uno dei temi più discussi è infatti rinvenibile nella "ospedalizzazione" della crisi Covid-19 nella sua fase di esordio, che ha di fatto indirizzato gran parte dei pazienti verso le strutture ospedaliere anche con l'edificazione di strutture più o meno temporanee (come quella presso l'ospedale San Raffaele di Milano e il nuovo e sottoutilizzato ospedale presso i padiglioni della Fiera di Milano) oppure verso le RSA. La domanda principale che a nostro avviso ci si deve porre è come mai non si sia deciso di seguire altre strade, come fatto per es. in Veneto o Emilia Romagna, cioè il fronteggiamento dell'emergenza attraverso le cure di territorio. Considerando all'interno di questo tema anche il ruolo dei fondamentali *gatekeeper* verso le cure secondarie, ovvero i Medici di medicina generale (MMG), che hanno aperto un duro confronto con la Regione sentendosi da essa "abbandonati"<sup>3</sup>.

Per comprendere che cosa sia successo è allora importante provare a introdurre una prima distinzione: nel caso lombardo, ma non solo, all'eccellenza delle cure secondarie e ospedaliere sembra non corrispondere un'altrettanto buona risposta delle cure primarie e di territorio. Un'evidenza che chiama in causa, in termini di *governance* multilivello, non solo la responsabilità centrale ma anche quella locale e intermedia.

La lettura del nuovo sistema di valutazione delle performance dei SSR sperimentata dal Ministero della Salute può in questo sen-

<sup>3</sup> In una comunicazione resa pubblica dall'Ordine regionale dei medici, la FROMCeO lamentava che la Regione avesse lasciato il territorio "vergognosamente solo", "abbandonato a se stesso" (lettera FROMCeO, 23/3/2020).

so aiutarci a comprendere meglio il panorama nazionale. Si tratta del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) per il monitoraggio dell'attuazione dei LEA: uno strumento più raffinato rispetto al sistema precedente perché permette analisi più circostanziate.

La Lombardia nel 2018 risultava al quinto posto su 16 Regioni a statuto ordinario nella classifica LEA, mentre nel modello NSG mostra performance inferiori rispetto ad altri contesti con cui può essere confrontata, proprio con particolare riferimento alla sanità di territorio. Il NSG infatti distingue il raggiungimento dei LEA in tre aree differenti (prevenzione, ospedaliera, distrettuale) ed è proprio in quest'ultima che la Lombardia non presenta performance di eccellenza.

Dal punto di vista della programmazione (Piano Socio Sanitario Regionale) le indicazioni della letteratura segnalano come non sia mai stata particolarmente sviluppata: dopo una pausa di dieci anni è stata solo di recente trasformata in un piano quinquennale non ancora operativo<sup>4</sup>. Dopo la soppressione delle ASL e la loro sostituzione con le ATS nel 2015<sup>5</sup>, la Lombardia avrebbe dovuto sviluppare un ampio sistema di presidi territoriali, costituito da ospedali di comunità e centri di cura a bassa soglia (denominati PreSST e POT), proprio per evitare accessi ospedalieri inappropriati e per avvicinare il sistema ai territori (in questo senso anche l'istituzione di un servizio di infermieristica di famiglia o di comunità avrebbe dovuto essere funzionale a questo scopo<sup>6</sup>). Di tutto questo, però, dopo cinque anni ancora non è possibile dire quanto sia stato realizzato nei fatti (Noli, 2019): i PreSST per esempio sono solo 13 sui quasi 100 che avrebbero dovuto essere costituiti.

Una delle possibili conseguenze di questa carenza è legata proprio al noto caso delle RSA (Arlotti e Ranci, 2020; ISS, 2020). L'analisi della situazione della popolazione anziana che necessita di presa in carico mostra grandi differenze regionali, corroborando l'ipotesi che in tempi recenti in Lombardia sia prevalso un modello

<sup>4</sup> Nel mese di giugno 2020 la Giunta ha rinviato l'approvazione del nuovo Piano. In Lombardia quindi in questo momento vige il Piano 2010-2014 in regime di proroga. Un piano cioè costruito intorno al biennio che precede l'anno 2010 per rispondere alla domanda di salute che in quel periodo era considerata rilevante. Cfr. <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/direzioni-generalidi/direzione-generale-welfare/piano-socio-sanitario-regionale>.

<sup>5</sup> Il riferimento è al nuovo sistema regionale della salute costituito con le L.R. n. 15 del 11/08/2015.

<sup>6</sup> Cfr. Marzulli, 2017.

che tende a istituzionalizzare la domanda, anziché attivare risorse comunitarie. La Tabella 1 mostra come la Lombardia abbia una percentuale di anziani assistiti al domicilio (ADI) molti inferiore rispetto a Veneto ed Emilia Romagna (e inferiore anche alla media nazionale), e specularmente un tasso di anziani in RSA ampiamente superiore.

Tabella 1 – Indicatori dell’assistenza territoriale ad anziani e disabili, anno 2018; \*2017

Regione	Anziani assistiti in ADI (%)	Posti per assistenza agli anziani $\geq 65$ anni in strutture residenziali (tasso per 1000 residenti)
Lombardia	2,5	31,8
Veneto	3,5	21,9
Emilia-Romagna	3,6	15,3
Italia	2,8*	14,7*

Fonte: Corte dei Conti, 2020:358; estratto

## 2.1 Cosa ha insegnato la pandemia (in Lombardia e altrove)

Al contrario, l’integrazione delle politiche (e quindi soprattutto quella tra sociale e sanitario che avviene nei territori) appare chiaramente come una risposta più adeguata ai mutamenti della società. L’epidemia, proprio a causa della sua improvvisa emergenza, ha mostrato come non sia sufficiente fornire risposte puntuali al singolo paziente, quanto al suo contesto familiare e comunitario (per es. l’isolamento e il tracciamento). La risposta più adeguata avrebbe dovuto insomma prevedere una logica *community centered*, piuttosto che *patient centered*. Andando quindi nella direzione opposta rispetto a una delle tendenze di lungo periodo che hanno riguardato non soltanto il sistema sanitario lombardo, ma più in generale l’intero SSN (pur con qualche eccezione, come probabilmente segnalato dalla differente esperienza intrapresa nel contesto veneto). È esattamente questo che sottolineano alcuni clinici in un contributo che ha avuto una certa risonanza (Nacoti et al., 2020): l’esperienza bergamasca dimostra che l’epidemia non riguardava esclusivamente il sistema sanitario, ma il *sistema sociale* nel suo complesso. Non c’era solo bisogno di infettivologi o virologi: sono state le comunità a essere colpite, e quindi era la comunità che necessitava di assistenza. I medici, nel loro appello, facevano quin-

di esplicito riferimento alla necessità del contributo di scienziati sociali, cioè di quella che in altro contesto è stata definita come *integrazione condivisa*: “Lavorare in un’ottica di integrazione richiede quindi: a) ricomposizione della frammentazione delle risposte ai bisogni, b) attenzione alla persona nella sua globalità, c) concezione del benessere come condizione di salute complessiva dei cittadini, d) capacità di dare risposte unitarie ai bisogni complessi degli utenti” (Cesareo, Pavesi, 2019: 210).

E l’integrazione tra il sociale e il sanitario, che si esplica nell’assistenza territoriale, assume un grandissimo valore aggiunto perché non solo migliora gli *outcome* di salute ma perché garantisce anche la sostenibilità del sistema (Osservasalute, 2019: 423).

### 3. Uno scenario per la salute nei prossimi anni

Al di là delle peculiarità regionali, la vicenda Covid-19 in Lombardia segnala in modo evidente alcune tendenze che non sono specifiche del solo SSR esaminato. Come è stato rilevato da molti osservatori (Toth, 2014), le disuguaglianze territoriali in termini di salute non sono una novità e soprattutto il *divario* tra Nord e Sud del paese rende quello che è successo nella regione più ricca un campanello di allarme per tutti i SSR.

Appare importante infatti inserire la riflessione sul caso specifico (ed eccezionale) in un contesto sistemico che può essere così caratterizzato (Corte dei Conti, 2020; Fondazione GIMBE, 2019):

- riduzione delle risorse economiche del SSN
- riduzione del personale e suo invecchiamento
- incremento delle risorse sulla medicina specialistica e ad alto contenuto tecnologico
- riduzione delle risorse per la medicina di base e territoriale
- riduzione delle risorse nella prevenzione e promozione della salute
- incremento della spesa diretta dei cittadini.

Per ragioni di spazio si daranno per sommi capi alcune tendenze di carattere generale, ma in linea di massima possiamo ricordare alcuni dati:

- nel periodo 2010-2019 tra tagli e definanziamenti il SSN ha perso circa 37 MLD euro in valori assoluti e il Fondo sanitario nazionale è stato incrementato solo dello 0,15% al di sotto cioè del tasso di inflazione

- sempre a causa della scarsità di risorse i nuovi LEA (fermi al 2001) sono stati approvati ma non ancora finanziati
- dal 2012 al 2017 i MMG sono diminuiti di alcune migliaia di unità (-3,8%) così pediatri (-0,9%) e guardia medica (-2,8%), ma soprattutto sono “invecchiati”: il 73% è in servizio da più di 27 anni
- secondo i rappresentanti degli infermieri oggi in Italia ne mancherebbero 53.000
- nel solo periodo 2012-2017 la spesa *out of pocket* delle famiglie è passata dal 24% della spesa totale al 26%.

Non potendo entrare nel dettaglio di tutti questi dati, si può però provare ad avanzare una proposta di riforma del sistema sanitario che parta da un principio: la salute non è una condizione statica e permanente, ma processuale, caratterizzata da una forte variabilità nelle diverse fasi del corso di vita. Essa inoltre può essere intesa come risultante da una multiformità di aspetti che non esigono la perfetta condizione di benessere psichico, fisico e sociale (come recitava la vecchia definizione dell’OMS) ma che è compatibile anche con la presenza di condizioni parzialmente invalidanti anche di tipo cronico (Marzulli, 2015). Vista in questo senso, la salute intesa come benessere individuale e della comunità è un obiettivo che può essere raggiunto solo facendo riferimento a una molteplicità di aspetti di cui quelli sanitari costituiscono solo una parte.

Come dimostrato durante la pandemia, la cura – intesa come presa in carico responsabile della persona e non solo cura specifica della patologia – si sostanzia nel territorio inteso come comunità.

Da una parte occorre valorizzare le sperimentazioni di interventi sanitari più flessibili e multidimensionali, con più attenzione alle cure domiciliari e all’utilizzo delle nuove tecnologie (telemedicina). Dall’altra è importante rivedere un’impostazione che rischia di essere individualistica (“incentrato sul paziente”), rivolgendosi a un modello incentrato sulle relazioni sociali e quindi sulle comunità. Ciò che in sociologia medica è definito *care in the community*, e soprattutto *by the community*: non solo bisogna portare i servizi nella comunità ma anche aiutare la comunità a essere attore, protagonista dei processi di cura (Giarelli e Venneri, 2015; Twelvetrees, 2006). L’attivazione capacitante, una delle opzioni fondamentali del paradigma del “welfare responsabile”, significa capire come le comunità locali siano portatrici di risorse e non solo origine dei problemi. La responsabilizzazione dei soggetti sociali è la strada

che può permettere di passare da un modello assistenzialista, a un modello che attiva le capacità delle comunità.

## Bibliografia

- Arlotti, M., Ranci, C., *Un'emergenza nell'emergenza. Cosa è accaduto alle case di riposo del nostro paese?*, in «InAGE», (2020), consultabile al link: <http://www.lps.polimi.it/?p=3454>.
- Bruni, A., Rossi, P., *L'organizzazione ospedaliera tra passato e futuro*, in Cardano, M., Giarelli, G., Vicareli, G. (a cura di), *Sociologia della salute e della medicina*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- Cereda, D., et alii, *The early phase of COVID-19 outbreak in Lombardy, Italy*, 2020, disponibile al sito <https://arxiv.org/abs/2003.09320>.
- Corte dei Conti, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*.
- D'Angela, D., Polistena, B., Spandonaro F., *La misura della Performance dei SSR – VII edizione*, Crea sanità Università di Roma Tor Vergata, 2019.
- Fondazione GIMBE, 2019, 4° *Rapporto sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale*, consultabile al sito: [https://www.rapportogimbe.it/4\\_Rapporto\\_GIMBE.pdf](https://www.rapportogimbe.it/4_Rapporto_GIMBE.pdf).
- Giarelli, G., *Il SSN italiano tra paradossi latenti e sostenibilità problematica*, in Id., Giovannetti, V., *Il Servizio Sanitario Nazionale italiano in prospettiva europea. Un'analisi comparata*, Milano FrancoAngeli, 2019, pp. 15-60.
- Giarelli, G., Venneri, E., *Sociologia della salute e della medicina. Manuale per le professioni mediche, sanitarie e sociali*, FrancoAngeli, Milano 2015.
- Gori, C., *Politiche sociali di centro destra. La riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci, 2005.
- Il welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società civile*, Cesareo, V., Pavesi, N. (a cura di), Milano, Vita e Pensiero, 2019.
- ISS, *Survey nazionale sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*, 2020, consultabile al link: <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/sars-cov-2-survey-rsa-rapporto-finale.pdf>.
- Le Grand, J., *Quasi-Market and Social Policy*, in «The Economic Journal», CI, 408 (1991), pp. 1256-1267.
- Lucchina, C., Zangrandi, A., *Il modello sanitario lombardo: un'esperienza di sussidiarietà*, in Brugnoli, A., Vittadini, G. (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano, Guerini e Associati, 2011, pp. 119-130.

- Marzulli, M., *Salute e mutualità nel welfare lombardo*, Milano, FrancoAngeli, 1991.
- Marzulli, M., *Le esperienze di infermieristica di famiglia nelle regioni italiane: Lombardia*, in Cipolla C., Rocco G. (a cura di), *Infermiere di Famiglia e di Comunità. Proposte di policy per un nuovo welfare*, Milano, FrancoAngeli, 2017.
- Mauri, M., Satolli, R., Valetto, M.R. (a cura di), *La salute in Lombardia. Quarant'anni di storia verso il futuro*, Milano, FrancoAngeli, 2010.
- Mapelli, V., *Il sistema sanitario italiano*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- Nacoti, M., et al., *At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation*, Journal Article, non issue, in «Catalyst», III, 20 (2020), DOI: 10.1056/CAT.20.0080, consultabile al link: <https://catalyst.nejm.org/doi/abs/10.1056/CAT.20.0080>.
- Noli, M., *PreSST e POT: partirà, la nave partirà...*, in «Lombardia Sociale», 26 settembre 2019, consultabile al link: <http://www.lombardiasociale.it/2019/09/26/partira-la-nave-partira/>.
- Osservasalute – Osservatorio Nazionale sulla salute nelle regioni italiane, *Rapporto Osservasalute 2019. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*, Roma, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2020.
- Pavolini, E., *Il sistema sanitario italiano alla prova del New Public Management*, in Vicarelli, G. (a cura di), *Regolazione e governance nei sistemi sanitari europei*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 57-78.
- Polis Lombardia, *Rapporto Lombardia 2019*, Milano, Guerini e Associati, 2019, consultabile al link: <https://tinyurl.com/waz4ffw>.
- Toth, F., *La sanità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Twelvetrees, A., *Il lavoro sociale di comunità. Come costruire progetti partecipati*, Trento, Centro Studi Erickson, 2006.

## CAPITOLO XVII

## Sanità partecipata: il ruolo dei pazienti nell'esperienza europea

di Nicola Bedlington, Nathalie Bere,

Marco Greco e Kaisa Immonen\*

### Sanità partecipata e pazienti

L'attività di advocacy dello European Patients' Forum viene utilizzata come case study per illustrare e analizzare lo stato dell'arte e le prospettive evolutive della sanità partecipata in Europa.

Parole chiave: pazienti, sanità, advocacy, cross border healthcare, EMA, universal health coverage, lifecycle farmaci, agenda pazienti, engagement, digital health.

*Sommario:* 1. Introduzione: una panoramica del lavoro dello European Patients Forum e dei suoi successi chiave nell'attività di *advocacy*. – 2. I successi politici di questi anni. – 3. Il primo Congresso Europeo sul “meaningful patient involvement in health systems” – insegnamenti chiave. – 4. Guardando avanti: le sfide e le risposte.

### 1. Introduzione: una panoramica del lavoro dello European Patients Forum e dei suoi successi chiave nell'attività di advocacy

La partecipazione e compartecipazione dei pazienti in ambito sanitario è cresciuta in modo graduale e continuo nel corso degli ultimi due decenni. Sebbene, in concreto, il livello di *engagement* possa variare a seconda dei contesti, è ormai assodato che concetti quali

---

\* Nicola Bedlington è Special Advisor, European Patients' Forum; Nathalie Bere, Patient Engagement Liaison, European Medicines Agency; Marco Greco è President, European Patients' Forum; Kaisa Immonen è Director of Policy, European Patients' Forum.

“*patient engagement*”, “*partnership*”, e “*co-design*” debbano oggi considerarsi un nuovo paradigma quando si parla di sanità.

Quanto sopra è oggi possibile prevalentemente grazie al lavoro e all'esperienza di quelle associazioni di pazienti che hanno, negli ultimi anni, ridefinito il concetto stesso di *advocacy*. Questo capitolo analizza, pertanto ed in questo contesto, lo stato dell'arte in ambito sanitario, con una specifica attenzione all'esperienza dello *European Patients' Forum (EPF)*.

A partire dalla sua creazione nel 2003, l'associazione EPF è cresciuta raccogliendo in questo momento, rispetto alle originarie 13 associazioni fondatrici, ben 75 organizzazioni di pazienti in tutta la c.d. “wider Europe”, dando così vita ad una voce dei pazienti, unica e forte, in tutte le materie connesse al concetto di *healthcare*. Oggi, EPF e le associazioni ad essa federate continuano a segnare collettivamente la via della *patient advocacy* in Europa, apportando ai processi di definizione delle politiche sanitarie una prospettiva multisettoriale e *cross-disease*, proveniente da una comunità europea di pazienti davvero ampia. Con i suoi membri, EPF riunisce persone, conoscenze ed esperienze, lavorando al fine di determinare un cambiamento profondo, e positivo per i pazienti, nel panorama della sanità europea.

Mentre il contesto sanitario è significativamente mutato dalla nascita di EPF, la crisi rappresentata dal Covid-19 ha reso ancora più evidenti le mancanze ed i punti deboli dei sistemi sanitari: gli stessi problemi di cui la comunità dei pazienti era a conoscenza da tempo e aveva denunciato. Ma la recente crisi ha anche dimostrato, ancora una volta, l'importanza di una forte politica europea di collaborazione in ambito sanitario così da poter far fronte alle reali necessità dei cittadini europei. È quanto mai cruciale volgere la nostra attenzione verso programmi e politiche europee rafforzate, così da garantire che i nostri sistemi sanitari possano riemergere da questa crisi più forti, più preparati e più focalizzati sulla persona quale fulcro del c.d. “sistema sanità”. Negli ultimi mesi, EPF ha offerto una guida ed un concreto supporto alle necessità dei propri membri; ma anche, sebbene in misura variabile, a quelle delle istituzioni, delle agenzie regolatorie e dell'industria farmaceutica, ponendo sempre l'attenzione sulle priorità concrete della comunità dei pazienti nel contesto della crisi, non mancando di farsi promotrice di diverse proposte concrete su come sviluppare insieme il futuro, sfruttando l'esperienza guadagnata e costruendo soluzioni resilienti.

## 2. I successi politici di questi anni

### 2.1 Clinical Trial Regulation Advocacy

Nell'ambito dello sviluppo del nuovo Regolamento europeo sui trials clinici (reg. UE 2014/536) le associazioni di pazienti hanno concentrato i propri sforzi e focalizzato la propria attività di *advocacy* sulla necessità di garantire trasparenza ed accessibilità dei risultati dei trials clinici, anche – e anzi, soprattutto – quando questi falliscono; nonché sulla necessità di un consenso informato rafforzato, sensato e significativo. L'iniziativa può dirsi riuscita – il nuovo Regolamento europeo, infatti, prescrive oggi che i risultati di tutti i trials debbano essere depositati in un database europeo, insieme ad un *lay summary*. EPF ha pubblicato la propria presa di posizione già agli inizi del 2015, evidenziando alcune manchevolezze del regolamento, e richiedendo linee guida europee tese a garantire, in concreto, una effettiva qualità di questi *summaries*. La richiesta formulata dall'associazione ha trovato risposta, con l'apertura di uno specifico processo di sviluppo. EPF, così ha potuto essere parte attiva del Gruppo di lavoro chiamato a sviluppare le prime linee guida, non mancando poi di predisporre una bozza di *position paper* sulla implementazione del consenso informato nell'ambito del nuovo regolamento europeo, che è stato poi adottato agli inizi del 2016. Si segnala, poi, come la proposta dell'associazione di una inclusione formale dei pazienti nei comitati etici<sup>1</sup> abbia ricevuto l'*endorsement* del Parlamento Europeo, sebbene, in seguito, il Consiglio d'Europa l'abbia esclusa nel testo finale. Ad ogni buon conto, il Regolamento contiene un chiaro riferimento alla necessità che i comitati etici tengano in debita considerazione il punto di vista dei pazienti e delle loro associazioni. Da allora, è giusto evidenziarlo, diverse nazioni hanno intrapreso un percorso teso a giungere a questa implementazione: al punto che può dirsi che il dibattito creato dalle associazioni di pazienti ha reso possibile attrarre l'attenzione su questo importantissimo tema da parte degli Stati Membri.

### 2.2 L'implementazione della Direttiva sui diritti dei pazienti nella c.d. "Cross Border Healthcare"<sup>2</sup>

Nel 2014, in seguito all'adozione della Direttiva sui diritti dei pazienti nella c.d. "Cross Border Health Care", EPF ha costantemente monitorato e supportato l'implementazione della Direttiva con tre importanti

<sup>1</sup> <https://www.eu-patient.eu/news/latest-epf-news/2016/clinical-trials---epf-asks-for-more-systematic-patient-involvement-in-ethics-reviews/>.

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/24/2014-01-01>.

conferenze regionali organizzate in stretta collaborazione con la Commissione Europea. Questo ha garantito, in prima battuta, la possibilità per i leader delle associazioni di pazienti nelle differenti regioni d'Europa di ricevere una formazione di alto livello su diritti dei pazienti sanciti da questo *corpus* normativo.

Come risultato di queste conferenze, EPF ha costruito un network di ben 134 leader di associazioni di pazienti, tutti impegnati a monitorare la concreta implementazione della Direttiva ed il suo impatto su pazienti, così da poter fornire i dati che sono poi risultati nel Report della Commissione Europea del 2015. Nello stesso anno, peraltro, EPF ha organizzato otto workshop nazionali e, all'esito, ha potuto pubblicare una check-list di raccomandazioni<sup>3</sup> per i c.d. for “National Contact Points” (NCPs).

Gli NCPs, nelle rispettive nazioni di appartenenza, poi, sono stati a loro volta invitati a partecipare ad eventi e ad interagire con le comunità nazionali di pazienti. Il tutto è risultato in un'auspicata implementazione del *network* delle associazioni di pazienti a livello nazionale.

### 2.3 La Campagna sulla c.d. “Universal Health Coverage” nel contesto degli obiettivi di sviluppo sostenibile

A partire da gennaio 2017, per un anno, EPF ha condotto una campagna-faro sull'accessibilità dei sistemi sanitari. Un tema, questo, che ha sempre rappresentato una priorità per l'associazione ed i suoi membri, al punto da poter essere considerato il cuore della visione dell'organizzazione.

All'insegna del motto “Copertura Sanitaria universale per tutti”<sup>4</sup>, la campagna è stata senza dubbio una opportunità per aumentare la consapevolezza delle barriere che i pazienti incontrano quando accedono al Sistema sanitario, creando così uno slancio politico su cui fondare – includendo i principi delle Nazioni Unite sul c.d. Sustainable Development Goal<sup>5</sup> per la sanità – una più forte ed efficace cooperazione europea in tema di accesso al sistema sanitario.

EPF, in questo contesto, ha potuto sfruttare la propria esperienza di lungo corso nel settore per meglio definire i messaggi della campagna di comunicazione; in modo particolare, concentrandosi sul concetto

<sup>3</sup> <https://www.eu-patient.eu/globalassets/policy/cross-borderhealthcare/checklist-of-recommendations-for-national-contact-points.pdf>.

<sup>4</sup> <https://www.eu-patient.eu/news/latest-epf-news/2018/a-roadmap-to-achieve-universal-health-coverage-for-all/>.

<sup>5</sup> UN Sustainable Development Goals.

stesso di “*access to healthcare*” e sviluppando precise posizioni e definizioni in tema valore e *pricing* dei farmaci innovativi, temi che, peraltro, sono stati oggetto di una recentissima revisione<sup>6</sup>.

In realtà, le disparità di accesso al sistema sanitario sono anteriori alla crisi finanziaria europea ma, messe di fronte ad una impostazione politica fondata su misure di *austerity* e tagli alla sanità in molti stati membri a partire dal 2009, le ineguaglianze si sono senza dubbio esacerbate. Perché l'accessibilità al sistema sanitario muta in funzione delle politiche di risposta alla crisi economica, come i tagli ai budget sanitari o alle coperture assicurative (laddove presenti), aumento dei *tickets* o degli altri meccanismi di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, o ancora i tagli alle misure di protezione sociale. Ricerche recenti, peraltro, mostrano come queste politiche regressive possano peggiorare l'ineguaglianza sociale in ambito sanitario<sup>7</sup>.

Allo stesso tempo, i sistemi sanitari stanno affrontando una domanda sempre maggiore, e ciò anche in funzione del cambiamento demografico<sup>8</sup>. L'invecchiamento della popolazione, come è noto, porta con sé un crescente numero di pazienti che vivono con una patologia cronica. Parimenti, quei pazienti che sviluppano una patologia cronica in giovane età, vivono oggi più a lungo grazie alle moderne terapie.

I pazienti europei, di fatto, da tempo segnalano (e si scontrano con) l'esistenza di molteplici barriere di accesso al sistema sanitario, tutte collegate alla disponibilità di risorse, alla sostenibilità economica e all'accessibilità nel suo concetto più ampio. La campagna promossa dall'associazione ha richiamato gli stati alla concreta necessità di invertire una rotta tracciata sulla base di decisioni sprovviste di una visione di ampio respiro e raggio, soprattutto laddove si è provveduto, senza alcuna reale valorizzazione delle prospettive future, ad una semplicistica e dannosa politica di tagli. La richiesta era, ed è, quella di un impegno, concreto e fattivo, per realizzare la visione ed il concetto di “accesso universale” entro il 2030. Uno dei più importanti risultati della campagna è stata, senza dubbio, la creazione di una roadmap<sup>9</sup>, che ha lo scopo di fornire ai *decision makers* europei e nazionali, raccomandazioni che ne-

<sup>6</sup> <https://www.eu-patient.eu/globalassets/library/position-papers-briefings/position-paper--pricing--finalversion.pdf>.

<sup>7</sup> <https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/can-people-afford-to-pay-for-health-care-new-evidence-on-financial-protection-in-europe-2019>.

<sup>8</sup> <https://www.pwc.com/gx/en/industries/healthcare/emerging-trends-pwc-healthcare/changing-demographics-healthcare-reform.html>.

<sup>9</sup> <https://www.eu-patient.eu/globalassets/campaign-on-access/taking-action---a-roadmap-to-achieving-universal-health-coverage-for-all-by-2030.pdf>.

cessitano di essere prese immediatamente in considerazione per poter raggiungere l'obiettivo della Universal Health Coverage (UHC) in Europa entro il 2030. La *roadmap*, di fatto, è un appello agli Stati membri affinché si impegnino a sviluppare politiche di medio e lungo termine dove l'equità di accesso e l'UHC diventino una realtà tangibile per tutti, ed un obiettivo dello UN Sustainable Development Goal (SDG).

#### 2.4 Integrare il concetto di Patient Empowerment a livello UE

L'*empowerment*, l'emancipazione e lo sviluppo del paziente sono le basi della visione e della missione di EPF<sup>10</sup>, così come emerge chiaramente dal Piano Strategico dell'associazione per il periodo 2014-2020<sup>11</sup>.

Le malattie croniche, in particolare, sono viste come una sfida di sostenibilità per i sistemi sanitari europei. Questo aspetto, troppo spesso, viene considerato e presentato in termini economici – sul presupposto che i nostri sistemi sanitari non potrebbero fare fronte nel lungo termine alle sfide rappresentate dalla cronicità e dall'aumento della speranza di vita media (“ageing population”).

Tuttavia, dal punto di vista dei pazienti, quando i sistemi sanitari non riescono a gestire i problemi della cronicità, questo ha anche un'altra e più semplice spiegazione: il sistema non riesce a fare fronte alle reali necessità dei pazienti. L'aspetto finanziario gioca, ovviamente, un ruolo importante e fondamentale (es. la carenza, questa sì cronica, di fondi o la mancanza di un numero sufficiente di operatori sanitari) ma molto spesso il sistema entra in crisi per il modo in cui i servizi sono organizzati ed offerti: la c.d. “frammentazione” della cura è, ad esempio, uno dei problemi più spesso lamentato dai pazienti, i quali sovente sono chiamati a “sfidare il sistema” (anche burocratico) per ottenere quello di cui hanno bisogno. La verità è che le patologie croniche richiedono un fondamentale cambio di mentalità ed approccio: da un sistema che pone al centro la patologia, ad un sistema che pone al centro il paziente (e le famiglie), dove sia possibile combinare e bilanciare – nel corso della vita del paziente cronico – il c.d. *self-management* con un supporto professionale integrato. Questo implica naturalmente, uno sviluppo anche personale dei pazienti, il loro *empowerment* ed il loro coinvolgimento ad ogni livello del sistema sanitario, così da garantire una partecipazione attiva nello sviluppo delle politiche sanitarie e nel *co-design* dei servizi per poter efficacemente incontrare le reali ne-

<sup>10</sup> <https://www.eu-patient.eu/policy/Policy/patient-empowerment/>.

<sup>11</sup> [https://www.eu-patient.eu/globalassets/campaign-patient-empowerment/roadmap/roadmap\\_patient-empowerment\\_epf\\_2017.pdf](https://www.eu-patient.eu/globalassets/campaign-patient-empowerment/roadmap/roadmap_patient-empowerment_epf_2017.pdf).

cessità di chi ne usufruisce. La campagna di EPF sul *patient empowerment*, portata avanti nel 2015 e 2016<sup>12</sup> aveva come scopo precipuo la promozione di una migliore comprensione di cosa l'*empowerment* del paziente significhi dal punto di vista di quest'ultimo. La comunità europea dei pazienti ha voluto, in questo modo, creare la consapevolezza nella classe politica ed in tutti gli *stakeholders* di quanto questo tema sia oggi centrale per la qualità e la sostenibilità dei sistemi sanitari europei.

La campagna è iniziata con una conferenza nel maggio 2015, capace di riunire oltre 150 partecipanti di altissimo profilo, con lo scopo di esplorare il ruolo del *patient empowerment* nella costruzione, in Europa, di sistemi sanitari di alta qualità, equi, sostenibili. Esperti di sanità hanno così collaborato per poter presentare, partendo dalle proprie ricerche ed esperienze professionali, le prove dell'efficacia di questo approccio. Il risultato è stato sintetizzato nella frase simbolo dell'evento: *Patients prescribe E5 for sustainable health systems*. Questa campagna evidenzia, quindi, come il paziente sia un cittadino attivo che può, se adeguatamente supportato, contribuire concretamente alla sostenibilità dei sistemi sanitari.

A chiusura della campagna, EPF ha presentato nel 2015 la *Patient's Charter on Patient Empowerment*<sup>13</sup>, scritta insieme ai pazienti facenti parte delle associazioni federate, il documento è diventato una cornice di riferimento per la nostra attività di *advocacy*. Una vera *roadmap* per implementare la Carta è stata poi pubblicata due anni dopo, nel 2017, in contemporanea con un *toolkit*, una vera valigetta degli attrezzi per le organizzazioni di pazienti che vogliono investire sull'*empowerment* sviluppando programmi *ad hoc*. È questo il frutto di un lavoro di sintesi di tutti i documenti creati nel contesto di questa lunga ed impegnativa campagna. La Carta, infine, è stata tradotta in diverse lingue e, da allora, è stata continuamente oggetto di utilizzo, traduzione e adattamento da parte di molte organizzazioni di pazienti a livello nazionale e locale.

## 2.6 Coinvolgimento dei pazienti nel lifecycle dei farmaci

EPF è stata essenziale nel muovere l'ago della bilancia verso un significativo coinvolgimento dei pazienti nell'intera *lifecycle* dei farmaci, e ciò grazie alla creazione e guida di due importanti Public Private Partnerships.

<sup>12</sup> <https://www.eu-patient.eu/policy/campaign/PatientsprescribE/>.

<sup>13</sup> [https://www.eu-patient.eu/globalassets/campaign-patient-empowerment/charter/epf\\_charter\\_pe\\_2016.pdf](https://www.eu-patient.eu/globalassets/campaign-patient-empowerment/charter/epf_charter_pe_2016.pdf).

La *European Patients' Academy on Therapeutic Innovation* (EUPATI)<sup>14</sup>, finanziata dalla *Innovative Medicines Initiative* dal febbraio 2012 al gennaio 2017, ha determinato un cambiamento nella comprensione del ruolo del paziente e del pubblico nel processo di sviluppo dei farmaci e del loro ruolo in esso. Grazie a questo cambiamento, i pazienti esperti ed i sostenitori sono in grado di lavorare con le autorità, con il personale sanitario e con l'industria per influenzare il processo di sviluppo dei farmaci per il vantaggio dei pazienti.

L'obiettivo principale del consorzio che include organizzazioni di pazienti, gruppi accademici, ONG e case farmaceutiche era di sviluppare e divulgare materiale informativo in tema di ricerca e sviluppo dei farmaci, che sia accessibile, ben strutturato, comprensibile, affidabile dal punto di vista scientifico e *user-friendly*; incrementare, insomma, le capacità dei *patient experts* e dei c.d. "pazienti informati", così da formare dei rappresentanti e consulenti validi. Insomma, sviluppare le capacità e le conoscenze dei pazienti, rendendo possibile un vero processo di *empowerment*, che a propria volta renda efficace il loro ruolo anche nei rapporti con l'industria, l'accademia, le organizzazioni pubbliche ed i comitati etici.

Nell'autunno 2020, all'esito di una fase transitoria gestita direttamente da EPF, EUPATI è diventata a tutti gli effetti una fondazione europea indipendente, con sede in Olanda. La nuova realtà ripartirà dalla formazione di pazienti esperti di alto livello (oggi più di 200 pazienti hanno conseguito l'attestato EUPATI) e dal *toolbox* multi-lingue, ad oggi scaricato da oltre 4 milioni di utenti on-line. Ma sarà anche compito della Fondazione esplorare la possibilità di divenire un supporto anche per gli altri stakeholders.

Il secondo progetto di successo è certamente PARADIGM<sup>15</sup>. Può essere forse visto come una costola di EUPATI, ma con un *focus* maggiore sul *patient engagement* in quanto tale. Si tratta, ancora una volta, di una *Public -Private Partnership*, terminata nel novembre 2020. La *mission* di PARADIGM è stata quella di fornire una sorta di *framework* unico, all'interno del quale sviluppare politiche di *engagement* del paziente ben strutturate, efficienti, etiche, innovative e sostenibili e, al contempo, dimostrarne il "ritorno" per tutti i soggetti coinvolti. L'obiettivo, insomma, era ed è quello di sviluppare processi e strumenti, assolutamente necessari, per tre aspetti fondamentali: la definizione delle priorità della ricerca; la costruzione ed il *design* di una nuova tipologia di *clinical trials*;

<sup>14</sup> <https://eupati.eu/>.

<sup>15</sup> <https://imi-paradigm.eu/>.

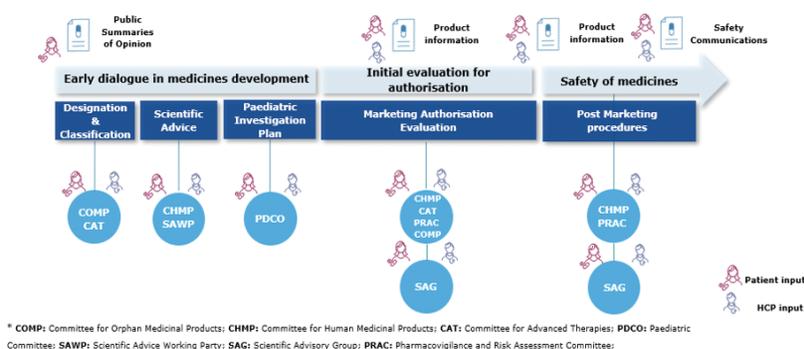
e, infine, l'introduzione del concetto di dialogo precoce, se non anticipato. PARADIGM ha così potuto integrare le necessità, ma anche le prospettive e le aspettative di tutti gli attori (incluse le parti più vulnerabili della popolazione) coinvolti, non mancando di definire strumenti concreti per la valutazione e misurazione dell'impatto reale del *patient engagement*.

## 2.7 The Regulatory Environment– Collaboration with the European Medicines Agency

L'Agenzia Europea del Farmaco (The European Medicines Agency – *infra* solo “EMA”) in vario modo ha coinvolto pazienti, consumatori e *carers* nel processo regolatorio dei farmaci. Questa collaborazione è regolata dal c.d. *Framework of Interaction*<sup>16</sup>.

I pazienti e loro rappresentanze sono parte integrante del lavoro quotidiano di EMA; sono presenti nel *Management Board* e nei comitati scientifici; partecipano nei processi di *scientific advice* fornendo input su richiesta; negli *expert meetings*, poi, i pazienti sono ormai abitualmente convocati dai comitati per le valutazioni in corso, così da poter condividere la loro opinione sui rischi e benefici attesi; infine, revisionano il foglio informativo ed i comunicati dell'EMA indirizzati ai pazienti.

La figura sottostante mostra graficamente il coinvolgimento dei pazienti durante l'intero processo regolatorio dei farmaci:



Le organizzazioni dei pazienti e consumatori sono membri anche del *Patient and Consumers Working Party*<sup>17</sup> (PCWP) dell'EMA, il quale rap-

<sup>16</sup> [https://www.ema.europa.eu/en/documents/other/revision-framework-interaction-between-european-medicines-agency-patients-consumers-their\\_en-1.pdf](https://www.ema.europa.eu/en/documents/other/revision-framework-interaction-between-european-medicines-agency-patients-consumers-their_en-1.pdf).

<sup>17</sup> *Patients and Consumers Working Party*.

presenta una piattaforma fondamentale per lo scambio di opinioni e conoscenze su argomenti di interesse comune.

EMA è aperta a tutte le organizzazioni della UE che soddisfino i criteri di eleggibilità per poter entrare a far parte della propria Rete. Esiste, infine, anche un database dove i pazienti, i consumatori e i *carers* individuali possono registrarsi, segnalando la propria disponibilità a collaborare con EMA e ricevere informazioni mirate.

### 3. Il primo Congresso Europeo sul “meaningful patient involvement in health systems” – insegnamenti chiave

Nel novembre 2019 EPF ha ospitato il primo Congresso Europeo sul coinvolgimento dei pazienti interamente diretto e gestito dalla comunità dei pazienti. Oltre 300 delegati, inclusi rappresentanti dei pazienti, professionisti sanitari e medici, ONG in ambito sanitario, rappresentanti del mondo farmaceutico e delle istituzioni nazionali ed internazionali, insieme ad oltre 60 relatori, si sono confrontati sulle opportunità e barriere di un coinvolgimento significativo e fattivo dei pazienti, partendo da una moltitudine di esempi e *case study*. Il vero e proprio mantra alla base dell'associazionismo dei pazienti è stato, come sempre, “nulla deve essere fatto per i pazienti senza i pazienti” e da qui il Congresso ha costruito e sviluppato tesi e risultati.

Dall'Hachathon per favorire il coinvolgimento dei pazienti, al bilanciamento dei profili etici con i diversi interessi in gioco, fino a sessioni plenarie ricche di ispirazione e sessioni parallele dal taglio pratico e costruttivo, la voce dei pazienti è sempre rimasta al centro della scena, con i pazienti ed i loro rappresentanti sempre presenti tra i moderatori ed i relatori.

Storie di vita vissuta e di *self-management*, hanno aggiunto valore, specie quando si è visto quale impatto possono avere laddove costituiscono materia di insegnamento nelle facoltà di medicina: un livello nuovo di patient empowerment, arricchito dalle diverse prospettive garantite dalla presenza di agenzie regolatorie, accademia, industria, governi nazionali, ONG ed istituzioni europee: tutti hanno contribuito con idee e proposte tangibili, per proporre misure concrete di integrazione del paziente nel sistema sanitario.

Il Congresso, insomma, ha potuto dimostrare che un coinvolgimento del paziente significativo è considerato e supportato come una buona pratica in molti ambiti, a patto di una efficace e reale collaborazione: da qui bisogna prendere le mosse, e costruire da queste evidenze e da queste storie di vita vera, per garantire un approccio più struttu-

rato e sistematico che porti ad un reale e proficuo coinvolgimento del paziente nei sistemi sanitari.

#### 4. Guardando avanti: le sfide e le risposte

Il contesto politico in cui ci muoveremo nel quinquennio 2019-2024 è già stato disegnato dall'attuale Commissione Europea e dal Parlamento Europeo. Le priorità della Commissione sono senza dubbio state influenzate dal crescente euroscetticismo degli ultimi anni, insieme alla crescita dei movimenti politici populistici nell'ambito dell'Unione, ma anche dalla crescente e globale preoccupazione per i cambiamenti climatici e lo sviluppo della Brexit. È, altresì, evidente l'impatto profondo che la Pandemia sta avendo sui lavori della Commissione e sulla definizione delle priorità politiche della stessa.

Una delle priorità chiave della nuova Commissione Europea, come definita nelle linee guida politiche<sup>18</sup> della Presidente Ursula von der Leyen, è espressa nella frase “*A Europe fit for the digital age*”.

Da questa priorità discendono diverse aree di intervento, che includono ad esempio la richiesta della Commissaria Europea alla Sanità di lavorare alla creazione di uno *European Health Data Space*, che sia però in linea con le relativamente recenti nuove regole europee sulla protezione dei dati personali e supportate dalla creazione di un codice di condotta dedicato alla gestione dei dati personali in materia sanitaria<sup>19</sup>.

Il 19 febbraio 2020, la Commissione ha pubblicato doversi documenti che, basandosi su precedenti pubblicazioni ed implementandoli, intendono portare avanti la nuova strategia sulla c.d. “*digital health*”.

L'organizzazione dei sistemi sanitari e, più in generale, dell'erogazione dei servizi sanitari, rimane una ben protetta competenza degli stati membri. Tuttavia, la Commissione negli ultimi anni si sta sempre più orientando verso l'offerta di un supporto sempre maggiore, che include aiuti tecnici ed informazioni, agli stati membri su temi relativi ai sistemi sanitari. Tra gli strumenti più usati vi è, per esempio, il “semebre europeo” che, concepito originariamente con lo scopo primario di incoraggiare una maggiore disciplina in ambito di programmazione economica e nell'auspicio di una sostenibilità fiscale, si è, tuttavia, evoluto anche in raccomandazioni su accessibilità e qualità dei siste-

<sup>18</sup> Political guidelines.

<sup>19</sup> The Code of Conduct establishment (in accordance with Article 40 of the GDPR), is mentioned as a key element of the EHDS as per the European Commission's Data Strategy, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf).

mi sanitari. Lo Stato della Sanità nel c.d. “EU policy cycle” (frutto della collaborazione tra Commissione Europea e OECD) è oggi nella sua seconda versione ed è sempre più collegato allo strumento del “seme-stre”.

La Commissione ha poi creato un gruppo di lavoro di esperti per studiare modalità efficaci di investimento in ambito sanitario, e il c.d. “High-Level Group on Promotion and Prevention” a livello degli Stati membri.

Durante la pandemia, l’UE ha sviluppato in modo rapido sistemi di risposta all’emergenza, strutture e network, ma alla fine rimane ancora una competenza strettamente nazionale l’attività di assunzione delle misure di contingenza, anche quando queste riguardano una minaccia sanitaria che non può essere delimitata dai confini geo-politici. Non è da escludersi, in tal senso, che dopo la pandemia, questo tema, ovvero il rafforzamento dei sistemi sanitari, assuma una rinnovata importanza e torni, finalmente, ad essere una priorità.

Ciò tuttavia, dovrebbe essere visto nel contesto più ampio di un cambio di passo dei sistemi sanitari verso una focalizzazione su prevenzione, da una parte, e dall’altra promozione, quasi in contrapposizione teorica con i concetti di “care” and “cure”. Passando, ancora una volta, da un modello “ospedale-centrico” ad uno in cui la sanità è portata a livello della comunità in cui deve operare. C’è, questo sì, un riconoscimento del fatto che la cronicità necessita di un approccio davvero diverso dalla gestione delle acuzie, un “sistema” centrato sul paziente e la sua famiglia, che comprenda supporto al self-management, come già detto, ma anche la possibilità per il personale sanitario di lavorare in gruppi multidisciplinari. Similmente, l’idea di sistemi sanitari che promuovano salute, deve avere come necessario presupposto la comprensione del fatto che alcuni elementi determinanti la salute sono fattori esterni al sistema sanitario: è qui che diviene necessario, perciò, un “whole-of-society approach (or Health in All Policies)”, capace anche di contrastare i rischi sanitari correlati a povertà, esclusione sociale, disoccupazione, disponibilità di cibo sano, qualità dell’aria, programmazione urbanistica e degli spazi verdi, e altri fattori connessi con la salute della popolazione.

Il Covid-19 ha messo in netta evidenza una cosa: chi sta risentendo di più della pandemia sono coloro i quali si trovano a dover gestire impieghi precari, gli homeless, i soggetti socialmente ai margini o le comunità discriminate.

La chiave per realizzare un Sistema sanitario che riesca ad offrire sia prevenzione sia trattamenti, in modo equo ed inclusivo, e venendo

incontro alle reali necessità della popolazione, sta nel misurare i risultati in un modo in cui venga valorizzato quello che conta per la persona (paziente) così da riuscire a fotografare “il valore” reale dei servizi offerti. L'importanza del progetto OECD “PaRIS” project<sup>20</sup> sui c.d. “*patient-reported outcome and experience measures*” sta nel fatto che mette in pratica l'impegno politico degli stati membri di OECD di guardare ai propri sistemi sanitari “attraverso gli occhi del paziente”. PaRIS include un *advisory board* internazionale di pazienti e rappresentanti di pazienti, in diversi ambiti operativi. Successivamente, una ricerca per la comparazione internazionale sarà inclusa nel quadro delle statistiche sanitarie in ambito UE, riportata come parte dello “State of Health cycle” e perciò usata per implementare nuove politiche.

È per questo motivo fondamentale che la *survey* deve essere integrata con il punto di vista del paziente in tutte le sue fasi di sviluppo ed implementazione. Questo dovrebbe poi trovare eco, auspicabilmente, nei programmi europei come EU4Health e Horizon Europe.

Oltre l'individuo, c'è un lento ma percepibile trend verso il coinvolgimento del paziente in diversi aspetti e parti del sistema sanitario, in un riconoscimento del fatto che una collaborazione con i pazienti è una necessità se si vuole sviluppare ed implementare un sistema sanitario realmente “*person-centred*”. La conoscenza portata dai pazienti e la loro esperienza, possono, per esempio, essere di aiuto per migliorare i sistemi sanitari, la loro gestione e la loro *governance*<sup>21</sup>.

A livello europeo, i pazienti sono oggi una realtà, un gruppo di stakeholder riconosciuto come legittimo ed importante, ed EPF è a propria volta riconosciuta come una organizzazione primaria tra le associazioni di malati cronici. La Commissione Europea sta sempre di più consultando i cittadini sulle nuove politiche, e le richieste di input riguardano oggi un numero sempre più ampio di differenti aree di intervento politico, tutte riguardanti anche la sanità tanto in modo diretto che indiretto.

Tradizionalmente, l'ambito della ricerca e quello regolatorio sono sempre stati una sorta di habitat naturale per molte organizzazioni di pazienti, e questo tipo di coinvolgimento e collaborazione è molto probabilmente ancora quello maggiormente sviluppato. Tuttavia, gli ultimi anni hanno visto un interesse crescente da parte di ricercatori ed

<sup>20</sup> <http://www.oecd.org/health/paris/>.

<sup>21</sup> David Gilbert (Nov. 2019), Future Patient – musings on patient-led healthcare: From Job-Job to Rock' n' Roll-Role – The Sussex Model of Patient Partnership, <https://futurepatientblog.com/2019/11/23/from-job-job-to-rock-n-roll-role-the-sussex-model-of-patient-partnership/>.

istituzioni regolatorie nazionali ed in differenti zone del mondo, verso una collaborazione attiva con i pazienti e le relative organizzazioni. L'Agenzia Europea del Farmaco (EMA) da tempo detta il passo in Europa, come descritto sopra, (e ciò anche in prospettiva globale, insieme a FDA e alcune agenzie nazionali come quella canadese) e nazioni come il Giappone stanno, oggi, muovendo i primi passi in questa direzione. Portare il punto di vista del paziente nel contest della valutazione della sicurezza dei medicinali e della loro efficacia, garantendo che i dati raccolti tramite i *clinical trials* riflettano le priorità dei pazienti, è del resto una priorità della nuova strategia di EMA descritta nel documento "Regulatory Science to 2025", sebbene si sia consapevoli che la messa in pratica di questi principi può dipendere da moltissimi fattori, tra i quali, su tutti, investimenti finanziari dedicati e supporto istituzionale.

Con l'emergere di nuove tecnologie, le organizzazioni di pazienti svolgono un ruolo ancora più cruciale nel facilitare la partecipazione alla ricerca clinica, o nel promuovere la creazione e messa a disposizione di risorse educative per pazienti, per facilitare la comprensione dei meccanismi della ricerca clinica, di quella farmaceutica, dello sviluppo di nuovi farmaci, dei temi etici e di altri aspetti. Iniziative come EU-PATI o Patient Focused Medicines Development Initiative<sup>22</sup> contribuiscono allo sviluppo della capacità dei pazienti di partecipare in modo sempre più attivo.

Il coinvolgimento dei pazienti nel c.d. "*health technology assessment* (HTA)" si sta evolvendo, sebbene in modo ancora lento, *inter alia* attraverso la guida di organizzazioni di collaborazione internazionale quali HTAi and EUNetHTA, laddove, invece, a livello nazionale si registrano iniziative ancora a macchia di leopardo.

Le decisioni sul prezzo dei farmaci o il rimborso del costo delle nuove terapie sono anch'essi temi di competenza nazionale e, anche qui, il coinvolgimento dei pazienti è ancora in larga parte non sviluppato sfruttandone il reale potenziale.

Ancora, un'area emergente è senza dubbio quella del coinvolgimento del paziente nella formazione professionale del personale sanitario<sup>23</sup>. Alcune riviste scientifiche, tra le quali spicca BMJ, hanno dato vita a programmi di partnership pubbliche con i pazienti per migliorare la qualità e rilevanza dei contenuti delle ricerche che pubblicano<sup>24</sup>. Conferenze scientifiche in ambito medico lentamente si aprono

---

<sup>22</sup> <https://patientfocusedmedicine.org/>.

<sup>23</sup> <https://www.eu-patient.eu/globalassets/events/epfcongressreport.pdf>.

<sup>24</sup> <https://www.bmj.com/campaign/patient-partnership>.

sempre più al coinvolgimento dei pazienti, insieme ad iniziative come “#PatientsIncluded” ed i relativi criteri di eleggibilità<sup>25</sup>. Comunque il coinvolgimento in conferenze è ad oggi ancora troppo spesso di facciata, o determinato da un contributo su base volontaria, e in alcuni paesi la legislazione nazionale impone pesanti limiti. Parimenti, i pazienti non vengono coinvolti ancora nelle conferenze di *health policy*.

Un'incrementata domanda di input da parte dei pazienti può significare, infine, che non ci sono abbastanza *patient advocate* per farvi fronte. In concreto, capita infatti che le associazioni o i pazienti che sono più conosciuti in questo ambito, siano addirittura oggetto di numerose richieste. Qui, peraltro, la carenza di una retribuzione adeguata di questa attività può a sua volta costituire un concreto ostacolo per un efficace coinvolgimento dei pazienti. In aggiunta a ciò, alcune forme di *engagement* richiedono un *training* importante – idealmente per entrambe le parti coinvolte – così da “livellare il terreno” e, in tal modo, garantire una partnership genuina. Stabilire queste nuove vie di cooperazione e collaborazione ed il relativo cambiamento culturale rimane una vera sfida, ancora attualissima, per i sistemi sanitari<sup>26</sup>.

La comunità di pazienti in Europa sta efficacemente rispondendo a queste sfide ed opportunità. Questo può essere visto nel piano strategico 2020-2026 appena licenziato da EPF: le cinque aree chiave in cui si attende una crescita della partecipazione dei pazienti in ambito sanitario in Europa sono così identificate:

- **Shaping a new european agenda for patients** – Una forte cooperazione in ambito sanitaria e a livello europeo è essenziale per trarre non solo lezioni, ma trovare soluzioni dalle sfide più importanti, incluse quelle determinate dal Covid-19, per il futuro dei sistemi sanitari, che saranno chiamati a fornire (un nuovo corso di) servizi per i pazienti. Pazienti che rimangono centrali per identificare e disegnare soluzioni per un Sistema sanitario “*quality-oriented, person-centred, equitable, resilient and sustainable healthcare*”.
- **Meaningful patient involvement in co-creating better health policy, practice, research and education** – L'obiettivo dell'associazione è qui quello di promuovere un coinvolgimento dei pazienti che sia significativo, sistematico e strutturato, in ambito di *policy making*, ricerca e sviluppo di buone pratiche in sanità che diano al paziente la possibilità di essere un partner attivo. In questo senso, ad esempio,

<sup>25</sup> <https://patientsincluded.org>.

<sup>26</sup> Tessa Richards (Nov. 2019), Should patient advocates adopt guerilla tactics?, <https://blogs.bmj.com/bmj/2019/11/26/should-patient-advocates-adopt-guerilla-tactics/>.

EPF svilupperà campagne, attività di *advocacy*, iniziative in ambito formativo ed educativo, ricerche e progetti.

- **Digital transformation that delivers for patients** – È assolutamente necessario lavorare sui temi aperti dalla digitalizzazione della sanità: è questa la via per fare in modo che la sanità del futuro sia sicura, di alta qualità, più partecipativa e “*person-centred*”, e tale soprattutto da portare migliori *outcomes* per i pazienti e maggior valore per la società. L’attenzione al co-design ed alle necessità del paziente devono essere il fulcro delle soluzioni digitali applicate alla sanità, tenendo sempre a mente le priorità in tema di accessibilità, proprietà e controllo dei dati, che dovranno comunque essere sempre utilizzati, quando condivisi, in modo sicuro ed etico, non dimenticando le potenzialità ancora inesplorate dei c.d. “*real world data*” per lo sviluppo della sanità di domani.
- **Accessing the healthcare we need with no discrimination** – Al centro dell’attività di *advocacy* deve esserci un accesso equo e sostenibile ad un sistema sanitario di alta qualità, che rappresenti sempre lo stato dell’arte in termini di sviluppo scientifico e tecnologico, in cui la cura viene interpretata in modo inclusivo, al fine di radicare la discriminazione e lo stigma legate alla cronicità. EPF, ad esempio, continuerà a lavorare attivamente per ottenere la “*universal health coverage*” in Europa, basandosi sulla Roadmap sviluppata negli ultimi anni e sulla *UN Sustainable Development Goal on health*.
- **Strengthening patient communities across Europe** – È infine assolutamente necessario continuare a supportare le comunità di pazienti e i relativi stakeholder mettendo in campo attività formative in ambito educativo, risorse ed *expertise*, così da aiutarle ad essere soggetti attivi nella co-creazione di politiche sanitarie *people-centred* e sistemi sanitari realmente resilienti. Il *patient engagement* si sta lentamente affermando, divenendo la “norma” all’interno di organizzazioni ed istituzioni, ed il “ritorno” di questo coinvolgimento è sempre più percepito come vantaggioso. È, e rimane, comunque imperativo lo sviluppo di nuovi strumenti e metodologie al fine di rendere operativo questo concetto, in particolare nel contesto dei sistemi sanitari. La vera co-creazione con i pazienti e le loro associazioni di rappresentanza è la chiave per garantire una sanità orientata alla qualità ed al contempo sostenibile, ma anche per ottenere risultati migliori per i pazienti e, in ultimo, anche per la società.



finito di stampare  
nel mese di febbraio 2021  
presso la LITOGRAFIA SOLARI  
Peschiera Borromeo (MI)

Edizione curata da  
EDUCatt - Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, Milano | tel. 02.7234.2235 (prod.) - 02.7234.3226 (distrib.)  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it - librario.dsu@educatt.it - web: www.educatt.it/libri  
Associato all'AIE - Associazione Italiana Editori



9 788893 357906

