



In questo numero:

EDITORIALE

FOCUS: PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: DIGITALIZZAZIONE, INFORMAZIONI E DATI

Interviste a: Giorgio Alleva, Massimo De Felice, Diego Piacentini e Antonello Soro

**Interventi su: VALUTAZIONE, LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE E
DEMOCRAZIA PARITARIA, PARITA' E PARI OPPORTUNITA'**

ALTRI CONTRIBUTI

RECENSIONI



SOMMARIO

Editoriale	4
-------------------------	----------

2

FOCUS:PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: DIGITALIZZAZIONE, INFORMAZIONI E DATI

Intervista a Giorgio Alleva – Presidente ISTAT <i>a cura di Daniela Carlà e Guido Melis</i>	14
Intervista a Massimo De Felice - Presidente INAIL <i>a cura di Daniela Carlà</i>	21
Intervista a Diego Piacentini - Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale <i>a cura di Rosa Villecco Calipari</i>	27
Intervista a Antonello Soro – Presidente del Garante per la protezione dei dati personali <i>a cura di Vanna Palumbo</i>	32
Riflessioni sullo stato della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia <i>di Domenico Laforenza</i>	40
Il Data Protection Officer quale garante interno alle organizzazioni del trattamento dei dati <i>di Vincenzo Pensa</i>	53
La relazione tra GDPR e innovazione digitale <i>di Piero De Luca</i>	60
Utilizzo del patrimonio informativo INPS anche per nuove informazioni <i>di Antonietta Mundo</i>	62
I dati della scuola nel Rapporto ISTAT sulla conoscenza 2018 <i>di Marina Imperato</i>	67

VALUTAZIONE

Quattro priorità per la riforma della valutazione nella pubblica amministrazione <i>di Mita Marra</i>	75
---	-----------

LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Whistleblower e whistleblowing policy nella pubblica amministrazione: aspetti etici e disciplina <i>di Giovanni Ciuffarella</i>	82
---	-----------

DEMOCRAZIA PARITARIA, PARITA' E PARI OPPORTUNITA'

Parità retributiva tra uomini e donne. Una sfida globale <i>di Daniela Bertino</i>	98
--	-----------



Anno 6, n. 11 – LUGLIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

CONTRIBUTI



Immagini di beni culturali: redditività e controlli nei mercati internazionali <i>di Antonio Leo Tarasco</i>	105
"Officina dopo di noi": insieme per costruire un progetto di vita <i>di Monica De Paoli</i>	108

RECENSIONI

Guido Melis La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista <i>di Giuseppe Beato</i>	111
Franco Pizzetti Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione <i>di Vanna Palumbo</i>	115
Fabrizio Di Mascio - Alessandro Natalini Oltre il New Public Management - Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti <i>di Leonella Cappelli</i>	120
Francesca Brezzi Gioco senza regole. Homo ludens: filosofia , letteratura e teologia <i>di Graziella Rivitti</i>	124
Numeri Precedenti	126



Editoriale

La domanda di informazioni e dati e l'esigenza di digitalizzazione nella PA crescono costantemente, alimentate dai bisogni reali della cittadinanza digitale, dalla sempre più accentuata rilevanza delle reti e delle connessioni, sia materiali che immateriali e relazionali, che caratterizzano la nostra complessa epoca. Le complicate decisioni nelle politiche pubbliche possono essere consapevolmente assunte solo sulla base di informazioni e dati di qualità. Non è un'esigenza settoriale. Quantità e qualità delle informazioni si riflettono nella qualità dei servizi e delle prestazioni, sono presupposto necessario per assumere decisioni che salvaguardino rigore economico e un'equa ed efficiente allocazione delle risorse, incorporando conoscenze e scaturendo da esperienze e risultati misurabili. E' il nodo di fondo della democrazia contemporanea, che necessita di strumenti per la partecipazione con modalità nuove e di informazioni per scelte accurate e complesse, per conciliare democrazia, partecipazione, prosperità e sviluppo economico.

La Cancelliera tedesca Angela Merkel, di recente, ha definito i dati la materia prima del XXI secolo. La narrazione della nostra epoca si è modificata. Non a caso Herzog ha dedicato il bellissimo documentario del 2016 al racconto della evoluzione umana attraverso internet, esplorando l'impatto di internet nelle nostre vite, i cambiamenti che sta generando nell'identità umana contemporanea. Abituato a indagare il rapporto tra l'uomo e la natura, ci ha consegnato immagini straordinarie e ha suscitato emozioni sui cambiamenti generati da internet, che modifica tutto, anche i tempi del cambiamento, e invade tutte le sfere della vita.

Dedichiamo il focus a "Pubblica Amministrazione: digitalizzazione, informazioni e dati", presentando riflessioni autorevoli e racconti di esperienze significative per le politiche pubbliche nel nostro Paese. I pretesti sono forniti dalla conclusione della legislatura, ma soprattutto dall'entrata in vigore, nel maggio scorso, del Regolamento dell'Unione Europea sulla protezione dei dati. L'U.E., tuttavia, non dovrebbe arrestarsi qui, ma concordare scelte di fondo anche sul come gestire le banche dati, per affrontare l'inevitabile confronto con altre realtà e differenti modelli, innanzitutto Stati Uniti e Cina. Il nuovo Regolamento, comunque, rappresenta una tappa significativa, perché disciplina uniformemente la materia nell'Unione, superando



definitivamente le differenze nazionali, fornendo effettività al diritto alla protezione di dati personali, come ci ricorda il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, Antonello Soro, che si sofferma sulle importanti novità.

5

Piero De Luca sottolinea che è necessario considerare la protezione dei dati personali tra i vincoli di cui tener conto fin dai primi passi della progettazione di ogni nuovo servizio o prodotto basato su dati personali e, successivamente, in ogni fase dello sviluppo del progetto. Non è il solo aspetto meritevole di attenzione rispetto al complesso della materia, ma è uno degli ambiti rilevanti, che fa emergere l'esigenza di conciliare l'evoluzione dei diritti individuali con l'interesse pubblico alla diffusione di dati. Vi sono, inevitabilmente, potenziali conflitti oggettivi tra esigenze differenti, meritevoli tutte di interesse e di tutela. Riconoscerle, legittimando tali esigenze, costituisce la premessa per soluzioni alte e condivise.

E' questo l'approccio delle interessanti interviste al Presidente dell'Istat e al Garante per la protezione dei dati personali, anche rispetto alle funzioni affidate al Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale. Afferma lo stesso Garante della privacy che "ciò che è in discussione, non è l'affermazione della trasparenza come strumento essenziale di democrazia partecipativa e forma principale dell'agire amministrativo e dell'organizzazione dei pubblici poteri, bensì la necessità di vagliare con attenzione le sue concrete modalità di realizzazione". L'intera tematica della diffusione di informazioni e dati non coinvolge solo specialismi e tecnicità, e non investe questioni neutre, piuttosto svela conflitti e dipana dinamiche tra esigenze differenti, da considerare tuttavia complementari attraverso mediazioni e sintesi che assumano i differenti sguardi. Si evocano, certamente e inevitabilmente, questioni giuridiche, etiche, domande di competenze tecniche ma anche di "senso", interrogativi sull'operare umano, e sulle finalità e i limiti dell'intervento pubblico. Si impongono audacemente sfide ambiziose, ma si è anche costretti a misurarsi con i temi del limite, dei confini.

La questione investe le caratteristiche della democrazia contemporanea e ne decide il futuro, i rapporti con le imprese e le persone. Bisogna essere in grado di fare di più, mettersi nella condizione di saperlo fare bene, condividere consapevolmente assetti organizzativi, modalità nella acquisizione dei dati, limiti nell'utilizzo. Le inquietudini, legittime, sono alimentate da incursioni improvvise e da improvvisazione. Occorrono invece assunzione di



responsabilità, pazienza, cura, rigore, lavoro nel lungo periodo, lealtà nelle relazioni tra pubblici poteri e tra amministrazione e politica. Il digitale e la diffusione di dati e informazioni aumentano le opportunità e moltiplicano le possibilità, anche per i controlli. Esistono rischi e si comprendono le paure, ma il digitale ci introduce a una nuova dimensione della libertà. I problemi e gli interrogativi sono tanti, e rimuoverli è colpevole e deresponsabilizzante. Non a caso, si è persino coniata l'affascinante espressione "diritto all'oblio" a testimonianza dell'evoluzione dei diritti individuali nell'era della digitalizzazione.

La definizione è controversa, anche per il bilanciamento di interessi che evoca. Se ne discute da tempo. Pensiamo alle fondamentali riflessioni di Stefano Rodotà, a quelle di Giorgio Resta, per accennare solamente ad alcune tra le appassionate e fondamentali analisi della contemporaneità. L'obiettivo è di rendere compatibili la tutela del diritto alla privacy con le esigenze di trasparenza, che costituiscono esse stesse un diritto non solo per le istituzioni ma anche per le persone, per la cittadinanza consapevole. La risposta è da ricercare nella maggiore digitalizzazione e trasparenza, nella qualità delle informazioni, nel dividerne l'utilizzo. I ritardi nella digitalizzazione e nella diffusione delle informazioni non agevolano nessuna buona causa. Non è dall'arretratezza, dalle asimmetrie e dalla impreparazione che germogliano i diritti. Diffondere digitalizzazione e trasparenza significa anche integrare culture e formazioni differenti, costruire le condizioni per confronti e contaminazioni tra generazioni, tra la generazione del digitale e quelle precedenti.

E' altrettanto importante la partecipazione piena delle donne ai cambiamenti. Evidenziare le specificità di genere arricchisce e induce a risposte non semplicistiche e generatrici esse stesse di pari opportunità. L'obiettivo non è solo quello di rimuovere stereotipi persistenti, ma anche di promuovere la partecipazione piena di tutti i talenti e di tutte le competenze all'innovazione, per non privare quest'ultima dell'ottica e dell'approccio differente di cui sono storicamente portatrici le donne. La digitalizzazione agevola anche il fare i conti con le peculiarità territoriali, sempre più accentuate e rivelatrici di divergenze, differenziazioni- anche di discriminazioni - nel nostro Paese, e fornisce strumenti che, se ben gestiti, sono unificanti.

Purtroppo scontiamo il blocco delle assunzioni nella PA, e tra i danni prodotti vi è l'accentuazione dei ritardi nella digitalizzazione. Troppo a lungo si è equivocato. Occorre essere



netti e chiari: i dipendenti pubblici in Italia sono pochi, la PA ha bisogno di massicce assunzioni di giovani. L'iniezione di cultura e del confronto tra generazioni non è sostituibile da interessate e massicce esternalizzazioni di servizi o di parte delle attività, che non fanno crescere complessivamente la PA nei rapporti con l'utenza. Insomma, aumenta sia il bisogno di maggiori informazioni che di digitalizzazione. Infatti, è ovvio che non si possa sostenere realisticamente la diffusione di dati e informazioni senza l'adeguata digitalizzazione.

Digitalizzazione, diffusione di dati e informazioni: a che punto siamo? Ci siamo rivolti ad autorevolissimi interpreti per riflettere sugli avanzamenti e i successi nella pubblica amministrazione, sulle criticità persistenti, sulle incrostazioni residuali, sulle soluzioni possibili e sostenibili.

La riflessione sullo stato della digitalizzazione della PA in Italia, ad opera di Domenico Laforenza, uno dei maggiori riconosciuti esperti nella materia, offre una puntuale ricostruzione del posizionamento del nostro Paese a livello europeo in materia di "digitale" e sulla storia delle Agenzie per la digitalizzazione della PA. Apprendiamo anche dati poco rassicuranti. L'Italia è al 26° posto tra gli Stati membri, in termini di connettività. Laforenza sottolinea anche i margini di possibili miglioramenti, ad esempio derivanti dai risultati della strategia "impresa 4.0". Non tace sulla arretratezza per quanto riguarda il capitale umano e lancia una apparente provocazione: utilizzare la TV pubblica per azioni diffuse di formazione e di sensibilizzazione, attraverso un programma, "Il Maestro Manzi digitale". E' davvero una bella idea, è anche un esempio di come tutto il settore pubblico possa, attraverso le proprie specificità, convergere nel comune obiettivo.

Domenico Laforenza, in definitiva, valuta positivamente i risultati e i progressi conseguiti, ma considera anche la necessaria strada da percorrere ancora. Non per sfidare avveniristicamente e ambiziosamente il futuro, ma per vivere adeguatamente il presente, per non accumulare ulteriori ritardi e arretratezze, per rispondere alla necessità delle persone, delle imprese, dei territori. Ci ricorda Vanna Palumbo, recensendo il volume curato da Franco Pizzetti sull'intelligenza artificiale e la regolazione dei dati, che anche l'intelligenza artificiale non è più fantascienza ma realtà. La priorità è condividere, come "sistema paese", ulteriori passi in avanti, percorsi comuni.



Non dobbiamo sottovalutare, tuttavia, i significativi risultati raggiunti dalla stessa AgID, le aggregazioni e le proficue contaminazioni esistenti. Non serve ripartire sempre, trascurando esperienze e risultati. Non occorre reinventare la ruota tutte le volte, come saggiamente consiglia Diego Piacentini che ci ha offerto un primo significativo bilancio delle attività che ha guidato dal 2016 per sostenere la trasformazione digitale nel nostro Paese e per contribuire alla semplificazione tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, dopo la lunga esperienza in Apple e in Amazon.

Leggendo la bella intervista curata da Rosa Calipari, ci rafforziamo nella consapevolezza che occorre “avere cura” del processo, accompagnare e sostenere le amministrazioni. Non basta una legge, e non è neppure utile decretare l’innovazione e la digitalizzazione, occorre costruire, sedimentare i successi, “rendere i progressi nel digitale sostenibili, ripetibili, scalabili”, in modo che non si riavvii ogni volta il processo. La Ministra Giulia Bongiorno, in un’intervista al Messaggero del 13 luglio scorso, si è soffermata sull’importanza della digitalizzazione, impegnandosi innanzitutto in una “operazione verità”. Ha riconosciuto che negli ultimi anni si è già avviato un lavoro serio, e ha ammesso che occorrono tempi lunghi per la digitalizzazione per tutti, non solo per “i geni dell’informatica o per i giovani”, “la digitalizzazione è la vera rivoluzione nella PA, ma è un processo che richiede tempo”.

Lo stesso Regolamento europeo sulla protezione dei dati ha bisogno, per esplicare i propri effetti, di organizzazione, di cura nelle misure applicative, di agevolare la confidenza con la figura del responsabile della protezione dei dati. Rinviamo alla lettura dell’articolo di Vincenzo Pensa. L’auspicio è che non si aggiungano e si moltiplichino adempimenti, ma che si forniscano utili e innovativi strumenti. E bene ha fatto il Garante a consigliare alle amministrazioni pubbliche di designare il responsabile per la protezione dei dati, individuando un funzionario interno alle amministrazioni.

E’ importante che siano le amministrazioni pubbliche a crescere e a maturare al proprio interno, a garanzia delle esigenze di imprese e cittadini e come presupposto per un rapporto sano con la politica. A quest’ultima spetta imprimere direzionalità, indirizzi, scegliere, utilizzando dati e strumenti disponibili. L’amministrazione, anche l’alta amministrazione, deve restare imparziale sempre nell’acquisizione e nella presentazione dei dati: non si può essere



imparziali a intermittenza. E collaborare lealmente con la politica, anche fornendo con puntualità informazioni e dati che non sono proprietà di singoli funzionari o amministrazioni.

Al nostro Paese non occorrono più solo episodi di lungimiranza e specifiche buone pratiche, pure importanti, ma azioni di sistema strutturate e unificanti.

Il Presidente dell'Istat Giorgio Alleva e il Garante della Privacy Antonello Soro forniscono chiavi di lettura egualmente rilevanti, sguardi necessari e complementari per l'importante attività in corso. Diego Piacentini racconta che la legge sull'anagrafe nazionale della popolazione residente prevedeva che fosse completata nel 2014, ma nel 2016 nel Database era presente solo il comune di Bagnacavallo, in Romagna. La pubblica amministrazione è abitata da tanti Bagnacavallo. Dobbiamo convergere per valorizzare, replicare e generalizzare le esperienze positive.

Purtroppo, come sottolinea Piacentini, "il vero lavoro non è tanto convincere i cittadini, quanto le amministrazioni".

L'Istat è impegnato, finalmente, nella meritoria attività per integrare archivi e indagini statistiche, esplorando anche le "nuove fonti" di dati, tra cui i big data. Tale impegno è terreno comune tra i Paesi europei. Il presidente dell'Istat Giorgio Alleva si sofferma sugli investimenti e sulle politiche attuali dell'Istat.

Le informazioni statistiche, con la creazione degli archivi, sono finalmente aggregate per i cittadini, le imprese, i decisori pubblici. Informazioni organizzate sono condizione indispensabile per leggere le complicate trasformazioni del presente.

La quantità e la qualità dei dati scaturisce, ed è bene evidenziato, dalla qualità dell'attività e dagli orientamenti delle amministrazioni responsabili dell'acquisizione. E' palese che il nodo non investe solo l'organizzazione e l'indipendenza dell'Istat. Le amministrazioni, tutte, devono collaborare con onestà e indipendenza ed essere pronte a misurarsi con i cambiamenti necessari, capaci di pensare e agire nel medio periodo. Il digitale non può che essere trasversale e diffuso.

La collaborazione tra amministrazioni non è un optional. Piacentini riporta l'esempio significativo dell'Inps "pensiamo al fatto che l'Inps ha rilasciato negli anni 11 milioni di PIN. Ora,



però, si può accedere ai servizi con specifiche SPID, facilitando l'accesso al cittadino". Un ambito davvero non secondario. Sull'utilizzo del patrimonio INPS, anche sulle nuove informazioni, si sofferma Antonietta Mundo.

Tutte le amministrazioni e tutti gli enti pubblici devono convergere. Le problematiche del diritto dei cittadini alla tutela della privacy non costituiscono un limite, ma un arricchimento per corrette forme di acquisizione e gestione dei dati.

Tutela della privacy e trasparenza non sono alternative. L'intervista di Antonello Soro muove da tale presupposto, e dall'impegno necessario per "l'adeguamento del diritto alla realtà in continua evoluzione, perché esposta agli incessanti mutamenti delle nuove tecnologie". Si deve essere avvertiti che non si può improvvisare, che la sicurezza deve essere considerata sin dalla fase della progettazione. E convenire sull'importanza del diritto alla protezione e alla sicurezza della privacy che, come ricorda lo stesso Presidente Soro, deve coordinarsi con altri diritti fondamentali, in linea con il principio di proporzionalità. Decisiva è la responsabilità di ciascuna amministrazione pubblica, ma anche il ruolo guida che potrà assumere l'Autorità. La prospettiva della vita dell'individuo contemporaneo è, rispetto al passato, al tempo stesso più affascinante e inquietante: non ci si può sottrarre alle insidie, ma si può anche godere di tante nuove possibilità, in continuo aumento. Il Presidente Soro ne parla nella bella intervista. L'individuo è oggi più potente e al tempo stesso più vulnerabile, si accentuano rischi e opportunità. La priorità è sviluppare e diffondere le opportunità, concretamente, anche attraverso il confronto sinergico tra le Autorità implicate. Ed è qui che si gioca pure la competitività anche economica del nostro Paese. La battaglia si vince rafforzando capacità tecniche, connessioni, diritti, senza artificiose gerarchie che obbligano a risposte parziali e arretrate.

Privacy e trasparenza si potrebbero rafforzare vicendevolmente, ma solo con attività rigorosa, paziente, comune, correggendo errori e intraprendendo vie concertate, godendo dei successi perché comuni, come suggerisce Piacentini e come si legge nei contributi proposti.

Amministrazioni, enti pubblici, Autorità devono lavorare in sinergia e trasversalmente con pazienza e audacia, realizzando un corretto e sano rapporto tra amministrazione e politica, per garantire insieme efficienza, imparzialità, chiarezza e coerenza nelle scelte. Ciascuna



amministrazione deve fare la propria parte, e sappiamo che è possibile, affrontando le difficoltà. L'intervista al Presidente dell'Inail Massimo De Felice ha il pregio di approfondire la tematica, calibrandola sulle trasformazioni che hanno già concretamente riguardato un grande ente pubblico, l'Inail, partendo dagli "open data", dall'esperienza effettuata, dagli insegnamenti che se ne possono trarre per "guardare più avanti". De Felice descrive opportunamente ulteriori traguardi operativi: "sogni" per chi ha responsabilità nelle azioni pubbliche, e sceglie la strada della sperimentazione, della ricerca, di progetti innovativi, utili.

Massimo De Felice è convinto del legame con gli assetti organizzativi, e si sofferma sui cambiamenti nella cultura gestionale, sulla trasversalità di progetti nuovi che coinvolgano diversi presidi organizzativi, sulla audacia necessaria. Se si passa dal treno all'aereo, si impone "di scegliere, per raggiungere la meta, la rotta migliore che non consisterà quasi mai nel sorvolare la preesistente linea ferroviaria": qui cita Bruno de Finetti. Sottolinea, anche, il bisogno di coordinare le informazioni disponibili "in un ambiente informatico unico e agile".

Le amministrazioni e gli enti pubblici devono cooperare, ma le giuste esigenze dalle quali muove il Garante della Privacy non possono essere confuse con le rivendicazioni di amministrazioni miopi e gelose, che ricorrono all'alibi della privacy per non rinunciare al potere derivante da dati non condivisi, raccolti spesso in modo opaco all'interno delle singole realtà.

Gli amori malati, come per le persone anche per i dati, si rivelano sempre meno amori e sempre più malsani e malati attaccamenti.

I dati devono essere raccolti sulla base di indicatori puntuali e aggiornati. Per una informazione di qualità, la declinazione di tutti i dati in base al genere è una necessità, non un elemento accessorio. I dati non sono neutri.

Uffici ed enti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale dovrebbero avere l'obbligo di disaggregare dati per genere e di utilizzare indicatori sensibili al genere.

Anche qui, molto è stato fatto non solo per conoscere e superare disparità e discriminazione, ma anche per recuperare una visione ricca, completa, ma molto resta da fare. Rinviamo, a titolo esemplificativo, all'articolo di Daniela Bertino sulla parità retributiva. E'



importante che l'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere abbia il compito di gestire un'apposita banca dati, che fornisca la più ampia panoramica sulle statistiche di genere di tutta l'U.E. e dei Paesi terzi. Ciò con l'evidente scopo di supportare sia la Commissione europea che gli Stati membri in scelte coerenti e nel monitorarne i progressi.

Dati, informazioni di qualità, trasparenza sono la premessa per la valutazione delle politiche pubbliche e delle attività della PA, che dovrebbe essere alla base di tutte le decisioni pubbliche.

La nostra sezione della rivista sulla valutazione presenta il contributo di Mita Marra. E' fondamentale che si utilizzino i dati e si sviluppino elaborazioni nelle differenti politiche settoriali, per valutare le specifiche politiche.

Marina Imperato, a partire dai dati sulla scuola presentati nel rapporto Istat sulle conoscenze del 2018, procede anche a un raffronto comparato con i Paesi dell'UE, utilizzando il rapporto annuale dell'OCSE.

Per decidere bene occorre conoscere, verificare, valutare l'impatto. Vale per le politiche pubbliche, per ciascuna amministrazione, per le imprese, per i cittadini. Anche per i singoli.

Il successo e l'insuccesso dei progetti dipendono sempre di più dalle reti anche di tipo relazionale, dalle capacità di assumere informazioni, di conoscerle e selezionarle. Ecco perché la digitalizzazione omogenea e diffusa è un investimento in democrazia e pari opportunità.

L'ampia diffusione di reti e conoscenze coincide con il sostegno a moderne politiche di pari opportunità, per mettere tutti nelle condizioni di usufruirne. Decisiva è la digitalizzazione nella PA e la diffusione dei dati anche come strumento per un ambiente economico sano e competitivo. Ve ne è bisogno e tanto se ne discute, anche con riferimento al contrasto all'illegalità e alla corruzione.

Guido Melis, commentando la più esaustiva analisi sulla corruzione pubblicata nel nostro Paese ("Corruzione e pubblica amministrazione" a cura di Marco D'Alberti, Jovene - 2017), ha sottolineato che, anche in questo campo, soffriamo "della difformità e frammentarietà delle fonti, che si risolve in contraddittorietà dei numeri". Siamo alle solite, le banche dati non



dialogano tra di loro e non consentono uno sguardo complessivo sul fenomeno. Anche qui, siamo alla "babele di lingue". E, aggiungo, non è consolante dopo il tanto parlare di corruzione. Giusto e necessario fare il punto, valutare gli strumenti di contrasto alla corruzione di cui ci siamo dotati, riconoscere che dati e informazioni credibili sono indispensabili. La maggiore e corretta conoscenza del fenomeno è presupposto per scelte corrette, ponderate, che generino efficienza in questo come in altri ambiti.

Più informazioni e più digitalizzazione, insomma, per una PA che sia amica dei cittadini e delle imprese, che accorci le distanze, empatica: è una priorità per il nostro Paese. E' fuorviante ritenere la digitalizzazione veicolo per una PA algida e asettica. Sul banco degli accusati non deve però sedere l'informatizzazione, ma le scelte errate e ingenuie di chi impoverisce le relazioni tra cittadini e PA obbligando all'utilizzo del solo mezzo informatico, anche in situazioni in cui ciò appare con evidenza poco ragionevole per le platee interessate. La digitalizzazione e la disponibilità di maggiori informazioni sono strumenti per la PA, e possono contribuire a liberare risorse per interventi mirati e personalizzati.

Scopo della digitalizzazione non è l'introduzione di un desueto scientismo ma, piuttosto, quello di contribuire a un nuovo umanesimo, quello al quale guarda Francesca Brezzi (recensita da Graziella Rivitti) che conduce al recupero di leggerezza, creatività festosa, fantasiosa e, aggiungo, gentilezza.

Ritourneremo su questi temi, sempre con autonomia e libertà per chiunque intervenga. Rinvio alla buona lettura degli interessanti contributi tematici e delle recensioni presenti in questo numero. Ringrazio gli amici e le amiche della redazione, senza le quali questo nostro esperimento, di una piccola rivista priva di finanziamenti e assolutamente indipendente, non sarebbe possibile. E, in particolare, Leonella Cappelli, Loredana Mattei, Elisabetta Moffa, Roberta Morroni.

Daniela Carlà

L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente l'autrice



FOCUS:

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: DIGITALIZZAZIONE,
INFORMAZIONI E DATI**

Intervista a Giorgio Alleva – Presidente ISTAT

a cura di Daniela Carlà e Guido Melis

In tutti i Paesi della UE cresce la domanda, istituzionale e non, di informazione quantitativa utile alla comprensione di fenomeni complessi e sempre più interconnessi. In Italia, l'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT) si prepara ad affrontare le nuove sfide puntando a realizzare l'integrazione delle informazioni provenienti dalle tradizionali indagini statistiche, degli archivi amministrativi della pubblica amministrazione e delle "nuove fonti" di dati, ancora in parte da esplorare.

Come s'inquadra la strategia di creazione di "registri statistici" nel quadro della statistica europea?

La creazione del sistema dei registri che stiamo portando avanti si colloca nella cornice della strategia Vision 2020 che costituisce il programma di modernizzazione degli Istituti statistici europei e si fonda su alcuni obiettivi strategici, tra cui (I) l'integrazione dei dati; (II) l'uso massivo del patrimonio informativo della PA, (III) la diminuzione del fastidio (o costo) statistico per rispondere alle indagini; (IV) l'uso di nuove fonti di dati tra cui i Big Data. Questo modello di produzione delle statistiche ufficiali è incorporato formalmente nei regolamenti europei, approvati dagli organi rappresentativi attraverso procedure complesse e rigorose, e verificato dagli organismi di controllo. L'Italia non è un caso a sé: tutti i Paesi europei si stanno muovendo in questa direzione.

Quali sono i vantaggi e le criticità di questo nuovo orientamento?

La costruzione del sistema di registri statistici è finalizzata a produrre nuova informazione aggregata per i cittadini, le imprese e i decisori pubblici, attraverso l'unificazione e l'integrazione di fonti di dati differenti (archivi amministrativi, rilevazioni e Big Data). L'integrazione è finalizzata anche



alla produzione di nuova informazione su fenomeni emergenti (es. l'economia digitale o la globalizzazione) non catturabili mediante gli approcci statistici tradizionali. I vantaggi di questo tipo di approccio sono molteplici. Lo sfruttamento sistematico delle fonti amministrative e di altre tipologie di bacini informativi semplifica e riduce gli adempimenti statistici di cittadini e imprese, attraverso un contenimento del ricorso alle indagini dirette e alla loro focalizzazione su fenomeni non coperti dai dati già disponibili. In questo modo, si generano anche risparmi per la Pubblica amministrazione per la realizzazione della funzione statistica, come nel caso del Censimento permanente della popolazione, che stiamo per avviare.

Si tratta di una tendenza che va affermandosi a livello internazionale e che ha visto, in Italia, rilevanti avanzamenti: tra il 2013 e il 2019, all'interno delle attività del Sistema statistico nazionale, la raccolta diretta di dati da famiglie, unità economiche e istituzioni diminuisce da 376 a 310 lavori (-17,6%); contestualmente aumentano da 206 a 275 gli utilizzi di fonti amministrative (+33,5%), spesso in combinazione con fonti statistiche dirette. Un ulteriore vantaggio è dato dall'aumento dell'accuratezza delle stime, che vengono ora generate in misura crescente sulla base di registri statistici esaustivi, con la conseguente riduzione o annullamento dell'errore campionario. Un terzo, sostanziale, vantaggio è dato dall'ampliamento della capacità informativa dell'output, con la possibilità di analisi di grande precisione e rilevanza delle eterogeneità presenti tra i soggetti (es. unità economiche, individui, ecc.), delle interrelazioni tra i diversi fenomeni (es. performance delle imprese e capitale umano; retribuzioni, caratteristiche dei lavoratori e strategie delle imprese, ecc.), degli aspetti dinamici. Un ultimo enorme vantaggio è costituito dalla possibilità di seguire i soggetti (siano essi individui, imprese o istituzioni) nel tempo e di coglierne le trasformazioni e i cambiamenti di stato in relazione agli eventi del ciclo di vita.

Alcune criticità di questo approccio riguardano la dipendenza significativa della produzione statistica dalla modulistica amministrativa e dalle scelte della Pubblica amministrazione in merito agli adempimenti informativi richiesti alle imprese, ai cittadini, alle istituzioni. Un ulteriore aspetto critico si può rilevare nella complessità organizzativa e gestionale del modello di produzione basato sui registri e sulla loro integrazione, generata sia dai notevoli flussi di dati necessari all'alimentazione del sistema sia dall'aumento delle interdipendenze tra i diversi settori statistici.



Nel progetto di arricchire la statistica ufficiale con nuove fonti, non tradizionali, quali tipologie di Big Data possono essere utilizzate e in che settori?

L'approccio della statistica ufficiale ai Big Data tende a considerarli non solo come una fonte di dati ma come una realtà informativa complessa, in grado di configurare nuovi paradigmi di misurazione. L'utilizzo dei Big Data a supporto della produzione di statistiche ufficiali è da diversi anni al centro dell'agenda europea del network di istituti nazionali di statistica coordinato da Eurostat. In particolare, nel 2013, con il cosiddetto "Scheveningen memorandum", si è aperta ufficialmente una prospettiva strategica di utilizzo di grandi masse di dati per finalità statistiche, sia in forme integrate con altre fonti sia come nuova fonte in sostituzione di quelle tradizionalmente utilizzate. Ciò ha richiesto la realizzazione di complesse attività di sperimentazione e innovazione per lo studio di metodologie adeguate a sfruttare le potenzialità dei Big Data e di definizione di complessi strumenti di valutazione della qualità dei dati utilizzati e degli indicatori prodotti. In Italia, le attività condotte dell'Istat di sperimentazione ed esplorazione dell'utilizzo dei Big data per migliorare la qualità delle statistiche correnti o per sviluppare nuovi indicatori sono orientate da un Comitato formato da esperti internazionali e nazionali, oltre che da membri Istat, con un programma di sperimentazioni su diversi temi.

Un avanzamento di rilievo è stato realizzato a partire da gennaio del 2018 con la messa a regime dell'utilizzo di scanner data come fonte che affianca le rilevazioni Istat per il calcolo mensile dell'inflazione, con riferimento ai prodotti alimentari e per la cura della persona e della casa. Entro breve tempo l'Istat diffonderà diverse statistiche sperimentali basati sui Big Data. Tra queste, oltre a statistiche dettagliate sui siti web esposti dalle imprese industriali e dei servizi e indicatori sulla propensione digitale delle unità produttive, è da citare un indice sperimentale, denominato "Social Mood on Economy Index", che fornisce misure ad alta frequenza - basate su una complessa metodologia di filtraggio, classificazione e aggregazione - sull'evoluzione del sentimento italiano sull'economia, derivate da campioni di tweet pubblici in lingua italiana, catturati in streaming. Si tratta di un indicatore che ha un valore informativo in sé e se messo in relazione ad altre serie economiche o sociali anche a più bassa frequenza. Inoltre, l'Istituto sta investendo sull'utilizzo dei dati di telefonia mobile per rilevare i flussi di mobilità e turismo, su quelli generati dagli Smart meters per i consumi energetici, sulle informazioni sul traffico ottenibili da webcam per il rischio d'incidentalità e per le statistiche sul traffico e sull'utilizzo di immagini per l'uso e la copertura del suolo, la stima delle aree



verdi e la stima delle produzioni agricole. Il mondo, anche dal punto delle tecnologie ICT e di comunicazione, è in continua evoluzione ed il piano dell'Istituto è di selezionare gli utilizzi più promettenti e sostenibili e incorporarli nella produzione ufficiale.

La normativa¹ italiana assegna all'Istat il compito di coordinare la modulistica amministrativa, intervenendo direttamente sul contenuto, la qualità e l'organizzazione degli archivi e dei sistemi informativi della P.A. al fine di renderli maggiormente adatti all'utilizzo statistico. L'Istituto sta svolgendo questo ruolo e con quali risultati?

In realtà, la normativa italiana assegna all'Istat il ruolo di promuovere l'utilizzo "a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi" fin dal 1989 (d.lgs. n. 322/89), concetto ripetuto più volte e ribadito infine nel D.P.R. n. 166/2010 ("coordinare modificazioni, integrazioni e nuove impostazioni della modulistica e dei sistemi informativi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per raccogliere informazioni utilizzate o da utilizzare per fini statistici"). Si tratta di disposizioni che possono essere applicate solo in un clima di forte collaborazione tra amministrazioni, intervenendo in diverse fasi del processo legislativo ed esecutivo. I risultati sono quindi alterni: in alcuni casi si è riusciti a ottenere una solida convergenza tra interessi statistici ed esigenze amministrative; in altri, le finalità amministrative sono risultate prevalenti e non modificabili. La linea da seguire appare sempre più quella di garantire qualità agli archivi amministrativi e chiarezza delle definizioni, in modo da non creare ambiguità nel momento in cui si utilizzano i dati in essi contenuti.

Come valuta, ai fini statistici, la qualità degli archivi amministrativi che Istat sta utilizzando?

La qualità è ovviamente variabile tra i diversi archivi, ma i loro contenuti sono comunque di estremo interesse per l'Istat. Nel corso degli anni si sta registrando una crescita esponenziale del ricorso ai dati contenuti negli archivi. Nel 2015 si acquisivano 90 archivi da 40 Enti, con 280 forniture; nel 2018 sono 50 gli Enti che ci forniscono 190 archivi, per un totale di 428 forniture. Il lavoro "statistico" da fare sugli archivi è fondamentale e anche molto oneroso: in primo luogo si deve lavorare

¹ Art.2, c.2, l. c) del D.P.R. n. 166/2010



sui metadati, capire cioè se e in che misura le informazioni contenute negli archivi sono effettivamente quelle che servono alla produzione statistica; se, in altri termini, vengono usate le stesse classificazioni e le stesse definizioni che interessano il fenomeno che si sta studiando. In seconda battuta, va svolto un enorme lavoro sulla corretta identificazione delle unità che si ritrovano nell'archivio per essere sicuri che siano le stesse unità che si ritrovano anche in altri archivi.

Come step successivo, è necessario procedere alla messa in sicurezza delle informazioni rendendole non direttamente identificabili. Soltanto a questo punto inizia il lavoro di analisi dei contenuti, in termini di coerenza, pertinenza e valore aggiunto che le informazioni presenti negli archivi possono offrire come contributo alla produzione di statistica ufficiale. La qualità dell'archivio è quindi un concetto articolato, riguarda i dati amministrativi in entrata, ma riguarda anche tutto il complesso lavoro di trattamento che li trasforma in dati statistici. Il passo ulteriore, che è poi quello decisivo, consiste nel riuscire a considerare congiuntamente tali dati (statistici) con i dati che provengono dalle rilevazioni dirette che l'Istat effettua su famiglie, istituzioni e imprese, prevedendo la complementarietà tra le fonti e, in alcuni casi, anche la possibile sostituzione di una fonte diretta con l'elaborazione effettuata sulla fonte amministrativa. L'utilizzo dei dati amministrativi per la costruzione delle statistiche pubbliche non solo alleggerisce il disturbo sui cittadini, evitando la proliferazione di indagini statistiche, ma arricchisce la capacità informativa e dà profondità alle analisi, consentendo una lettura moderna ed efficace della complessità dei fenomeni economici e sociali. Così è stato per la salute, per portare un esempio, in cui si sono potute porre in luce le disuguaglianze sociali. Anche in tema di disabilità, solo utilizzando tutte le fonti disponibili è stato possibile fornire l'informazione necessaria per la tutela di diritti delle persone disabili.

Il punto cardine della nuova strategia dell'Istat è l'integrazione tra archivi e indagini. Proprio recentemente, però, il Garante della Privacy ha rilasciato un parere molto "preoccupato" per il modo in cui l'Istat sta costruendo il "sistema integrato dei registri": La raccolta dei dati dei cittadini fatta dall'Istat per stilare censimenti e statistiche attraverso il "codice unico" chiamato Sim, determina una vera e propria schedatura permanente di ogni individuo, nel tempo e nello spazio, con gravi rischi per i diritti e le libertà degli interessati». Come e in che misura questo parere impatterà sulle attività dell'Istat? Il sistema di produzione statistica basato sui registri e sulla loro integrazione richiede infrastrutture tecnologiche e di governance adeguate ad utilizzare per finalità statistiche grandi masse di dati individuali nell'assoluto rispetto della privacy. Il SIM è comunque un'infrastruttura interna all'Istituto, soggetta ai più stretti requisiti di sicurezza, trasparenza e tracciabilità relativamente



all'accesso e al trattamento dei dati, in modo che i dati stessi non siano usati per scopi diversi da quelli della statistica ufficiale. Da questo punto di vista il SIM risponde alla necessità di creare un ambiente di memorizzazione di elevata sicurezza e protezione per i dati amministrativi; attribuire un codice numerico "non parlante" (cioè che non consente di identificare il soggetto) alle unità statistiche; procedere a integrazioni di dati allo scopo di mettere a disposizione degli utilizzatori interni autorizzati gli archivi integrati, privi di dati identificativi diretti, necessari alla successiva produzione dei dati statistici nel pieno rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali. Si tratta quindi di infrastrutture che rappresentano una garanzia per la tutela della riservatezza: i dati individuali vengono infatti utilizzati a fini statistici sulla base di codici che non consentono l'identificazione dei soggetti e permettono di sfruttare adeguatamente il patrimonio informativo in possesso della pubblica amministrazione. Riteniamo che ulteriori approfondimenti conoscitivi consentiranno di chiarire il ruolo del SIM con il Garante della Privacy ed evidenziare il suo ruolo infrastrutturale di strumento proprio a tutela della riservatezza.

Più in generale, come ritiene si possa conciliare l'esigenza di tutelare il diritto alla protezione dei dati personali con la necessità di dare risposte alla crescente richiesta di informazioni dettagliate e puntuali che la società nel suo complesso, non solo le istituzioni, richiede?

La fiducia da parte dei cittadini sul nostro operato e il loro profondo convincimento sull'utilizzo esclusivamente a fini statistici e nel pieno rispetto della privacy dei dati raccolti rappresentano le condizioni essenziali per assolvere il mandato che la legge affida all'Istat. Agendo in piena collaborazione con il Garante per la Protezione dei dati personali, l'Istituto è impegnato sistematicamente per garantire la tutela assoluta della riservatezza dei dati, rafforzando misure e policy per assolvere a tale obbligo. Sono anni che l'Istat lavora sugli archivi amministrativi e mai si è verificato un solo caso di violazione della privacy. E fino ad oggi l'Autorità ha sempre espresso parere favorevole all'acquisizione e al trattamento di archivi amministrativi. All'interno di questa cornice dobbiamo considerare, come evidenzia anche nella sua domanda, che il dettaglio e l'integrazione dei dati a supporto di prodotti statistici sempre più rilevanti per la collettività rappresentano aspetti di grande competitività del modello di produzione statistica basato sui registri. La statistica ufficiale si è dotata di strumenti metodologici avanzati che consentono di controllare se la produzione di statistiche aggregate di notevole dettaglio e multidimensionalità rispetti le esigenze di tutela della privacy,



Anno 6, n. 11 – LUGLIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

individuando i necessari correttivi. Da questo punto di vista c'è da considerare che la rete della statistica ufficiale europea riesce a mobilitare competenze di elevato profilo e condividere tra i diversi Paesi soluzioni metodologiche e tecniche di eccellenza. Sul piano operativo, la consapevolezza del ruolo decisivo della tecnologia per garantire un'acquisizione, memorizzazione e trattamento dei dati individuali in condizioni di massima sicurezza ha stimolato la realizzazione di ambienti tecnologicamente avanzati e con una governance professionale e organizzativa di elevato livello qualitativo.



Intervista a Massimo De Felice – Presidente INAIL

a cura di Daniela Carlà

Di dati già parliamo, insieme, per l'intervista poi pubblicata nel numero di maggio 2016 di NuovaEticaPA. Conviene partire da una sintesi di quelle considerazioni. Quali furono i temi che possono tornare utili per ri-avviare la nostra analisi?

Possiamo isolare tre “blocchi problematici”: 1 – il progetto “open data”, sui *dati* di infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali, avviato dall'Inail nel 2012, che molto ci ha insegnato; 2 – l'importanza dei *dati* (la loro qualità e “estensione”) per definire le politiche gestionali e controllarne gli esiti; 3 – il “sogno” di realizzare un'architettura centralizzata di *dati* tra Istituzioni della pubblica amministrazione (evocammo lo schema di coordinamento di Bruno de Finetti, proposto per una lontana “riforma della pubblica amministrazione”: si era negli anni '60 del secolo scorso). Sono tre blocchi tra loro correlati, che potrebbero dare sinergie e innovazione.

Approfondiamo l'analisi partendo dagli “open data”.

Abbiamo voluto rispondere a un'esigenza pratica, direi a una “vocazione” dell'Inail: costruire un sistema per sostenere al meglio le politiche di prevenzione, le azioni per fronteggiare i rischi.

Il come fare è principio remoto (e ovvio). Nella prima riunione del *Congresso internazionale degli infortuni sul lavoro* (che si tenne in Parigi nel 1889) Numa Droz sostenne che le statistiche possono considerarsi «vere misure di prevenzione». Ma per avere statistiche efficaci, prima delle tecniche servono buoni dati, e perciò dai dati – dalla cultura del dato – siamo partiti.

Abbiamo studiato i dati amministrativi disponibili: diffuso l'importanza di definire un vocabolario delle grandezze rilevate (con definizioni univoche e non-ambigue); l'importanza di costruire un thesaurus (per mettere in relazione i lemmi, e tutelare la coerenza d'insieme); l'esigenza di costruire processi di “data quality”. Su questa base è stato definito un “nucleo informativo” essenziale e “agile”: sono state selezionate 24 grandezze per ciascun caso di infortunio, 25 grandezze per le malattie.



Tutti i dati sono ricavati dalle denunce (“ufficiali” di infortunio e di malattia) e dal loro iter istruttorio, sono disponibili al pubblico (nel rispetto dei principi di *privacy*) sul sito dell’Inail, aggiornati mensilmente.

Dal “nucleo” una procedura informatica ricava il “modello di lettura” (applicato ai dati dell’anno): 58 tabelle per descrivere gli infortuni, 104 per analizzare le malattie. Le ritroviamo tutte nell’*appendice statistica* alla *Relazione annuale del Presidente*; in parte, e sempre con produzione automatica, contribuiscono ai *Rapporti regionali*.

Perché hai detto, all’inizio, che il progetto «molto ci ha insegnato»?

Gli insegnamenti sono molti, e in ambiti diversi: nella gestione delle informazioni, nell’organizzazione, nella formazione, per il processo di innovazione e sviluppo.

Cominciamo dalla gestione delle informazioni.

I dati “ufficiali” sono forniti dall’esterno o rilevati (ovviamente) in ottemperanza alla normativa, gestiti da procedure realizzate per le finalità amministrative. La trasformazione da “dati amministrativi” in “informazioni statistiche” non sempre è agevole. Le architetture-dati tradizionali sono – in genere – organizzate “per contesto” (i cosiddetti *silo*); i processi di “data quality” agiscono – in genere – sui sottoinsiemi: complessa (per l’impostazione) è la verifica trasversale delle coerenze; le funzionalità dei *data-entry* possono non proteggere da ambiguità o interpretazioni non univoche. Anche la storicizzazione dei dati può risultare adeguata alla finalità amministrativa, ma debole per la costruzione di serie storiche con struttura omogenea (con ciò rendendo più ardue le analisi longitudinali).

Cambiamenti normativi che toccano singoli processi gestionali (e perciò singoli sottoinsiemi di dati), anche se risolti efficacemente “in piccolo” possono generare incongruenze qualora (per finalità statistiche) sia necessario applicare la funzione di unione con altri sottoinsiemi.

L’esperienza dell’ “open data” ha portato consapevolezza su queste problematiche.



Oltreché tecnico, si è evidenziato quindi anche un problema di organizzazione?

È un problema di organizzazione, che richiede un cambiamento nella cultura gestionale. Non è soltanto questione di etichette professionali o slogan organizzativi (quelli che si leggono nelle *slide* – spesso troppo generiche, distanti dal contesto specifico – delle società di consulenza). C'è bisogno di “competenza di gruppo”: miscelare qualificate competenze di settore (amministrativo, statistico, informatico, contabile, di processo, di audit), garantendo alta la conoscenza diffusa tra gli ambiti, e molto tecnico e qualificato il coordinamento del gruppo. Per ben-costruire, o ri-costruire, soluzioni operative non si può prescindere dalla conoscenza profonda di “quello che c'è”, dalla storia evolutiva dei processi, dalle interrelazioni (anche lontane, con gli effetti “a cascata”), dai dettagli (perché – come si dice, e come spesso si scopre – «il diavolo è nei dettagli»).

Abbiamo imparato che progetti nuovi e “trasversali” – che coinvolgono diversi presidi organizzativi (com'è stato quello dell’“open data”), nuove tecniche e nuove tecnologie – non possono dipendere da responsabilità distribuite. Deve essere costituito un “gruppo d'azione” con “poteri speciali”, che possa non rispettare la “divisione del lavoro” e le gerarchie in-essere: c'è bisogno di audacia. Soltanto dopo aver realizzato il progetto, si deve decidere se e come riportarlo nello schema vigente, eventualmente ridefinendo collocazione e nuova responsabilità gestionale.

Sembra un'ovvietà, essendo prassi vastamente praticata altrove; ma difficile da realizzare ove la cultura burocratica respinge la logica degli assetti variabili (anche se finalizzati alla risoluzione dei nuovi problemi). Il freno allo sfruttamento efficiente dell'innovazione resta purtroppo – da decenni – efficace e costoso.

Anche qui la resistenza al cambiamento richiama una analogia fulminante (proposta – ancora da de Finetti – per fotografare gli esiti insoddisfacenti delle proposte di riforma della pubblica amministrazione, negli anni sessanta): se si cambia mezzo di locomozione e si passa dal treno all'aereo si «deve scegliere, per raggiungere la meta, la rotta migliore, che non consisterà quasi mai nel sorvolare la preesistente linea ferroviaria».

Troppo spesso manca immaginazione e audacia per cambiare rotta; e forse per potenziare le competenze.



Le competenze richiamano la formazione. C'è bisogno di nuova formazione per gestire i dati?

È un tema che soffre di assuefazione: lo abbiamo affrontato in tante occasioni, ma restano soltanto parole vane.

L'innovazione della tecnologia informatica procede con alta velocità: può agevolare (rendere più efficace e economico) il trattamento dei dati, rende sempre più facilmente utilizzabili nuove tecniche. Basti come esempio la disponibilità "open source" di algoritmi e motori di calcolo di *statistical learning* (ottimi esempi li abbiamo nella recente riedizione del libro di James, Witten, Hastie e Tibshirani, "with applications in R").

Sarebbe necessario, anche qui, cambiare stile. Cedo a una ripetizione (già lo dicemmo nella precedente nostra intervista): per risolvere problemi specifici e con rapidità i corsi di formazione "fuori azienda", "a catalogo", sono poco efficaci. C'è bisogno di altro. La formazione va fondata sul principio del "fare e formare", dell'"imparare facendo", dell'"insegnamento per problemi": va definito il problema da affrontare, individuato il gruppo di lavoro, organizzato un corso interno (con docenti esterni qualificati) che, partendo dal problema, ricostruisca teoria tecniche metodi processi necessari a risolverlo. Imparare a gestire i dettagli (le specificità dei casi, nel quadro delle teorie generali) è condizione essenziale di successo. Anche qui bisogna essere in grado di progettare. Quindi costruire "all'interno" il programma di formazione (successione dei temi, livello delle argomentazioni), scegliere i docenti esterni sulla base di effettiva qualificazione. È un approccio che, oltre a essere di massima efficacia, altrove è risultato anche "risparmiioso" (in termini economici).

C'è poi la necessità di guardare più avanti.

Guardare più avanti? In che senso? Come?

È necessario "guardare più avanti" per non rimanere indietro: dobbiamo fare sperimentazioni, alla ricerca di progetti innovativi utili. Per questo ci aiutano i master universitari (quelli a alta qualificazione). Stiamo sperimentando l'utilizzazione delle ontologie (il potenziamento della logica del *thesaurus*) per meglio raccordare i dati e interpretarli; stiamo leggendo un'interessante tesi (di master,



che viene da un nostro ufficio) su “Graph Database”: è un’applicazione agli open data dell’Inail, sulle malattie professionali. Ne potranno venire utili suggerimenti, generalizzabili all’analisi degli infortuni.

Ma nella “Relazione annuale del Presidente” – che hai letto a giugno nella Sala della Regina, di Palazzo Montecitorio – si diceva che le basi di dati debbono essere potenziate. Anche per fare migliore prevenzione. Che cosa manca?

Anche questo è un problema che andiamo segnalando da tempo. L’Inail non ha informazioni sui lavoratori assicurati. Conosce nel dettaglio soltanto i lavoratori (purtroppo) infortunati, o ammalati. Per pilotare le politiche di prevenzione abbiamo quindi soltanto il numero (e la tipologia) di infortunio e di malattia.

Questi numeri sono informazione debole.

Per ben-decidere e meglio controllare le azioni contro i rischi c’è bisogno di calcolare un “indice di sinistrosità”: che misuri (almeno) gli infortuni in rapporto all’esposizione al rischio. Per far questo mancano informazioni sulle mansioni e sui tempi di lavoro. Sono informazioni che la pubblica amministrazione ha a disposizione, e che potrebbero essere coordinate in un “ambiente informatico” unico e “agile”.

Tecnicamente si potrebbe replicare il processo che abbiamo seguito per la costruzione dei nostri open data: ben-definire e individuare le grandezze (minime) necessarie al calcolo, renderle “open” tra Istituzioni, creare i collegamenti. Con un’immagine potremmo dire: realizzare una sorta di “grappolo” di open data.

L’indice di sinistrosità dovrebbe entrare nel giudizio di qualità che si potrà dare sui prodotti del lavoro, tra gli indici qualificanti del nostro sistema produttivo.

Si potrebbe addirittura arrivare a definire uno standard pubblico (un algoritmo) per assegnare alle imprese (che vogliano) un “rating in sicurezza”. Ci sono esperienze in proposito, da prendere a esempio e sviluppare.

Ho avuto piacere che un importante giornale abbia raccolto e rilanciato con evidenza quest’idea “algoritmica” intitolando l’articolo sulla *Relazione annuale* «Inail: un rating di sicurezza per le imprese che lo vogliono». È un segno di sensibilità culturale e politica, che conforta.



È questo “il sogno” di cui parlavi all’inizio?

Questo è il sogno “mini”. E qualcosa si comincia a fare per portarlo a realtà. Una prima sperimentazione si è avviata col “trasferimento” degli *open data* dell’Inail sul *Data & Analytics Framework*, realizzato nell’ambito del «Piano Triennale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019».

La collaborazione tra Ministero del Lavoro, Istat, Inail, Inps e Anpal (regolata con l’accordo quadro del 2015) per una «lettura integrata del mercato del lavoro» potrebbe non prescindere da questo strumento. Così come andrebbe ri-analizzata – considerando le innovazioni di logiche e tecnologie – e coordinata nell’“ambiente informatico agile” l’impostazione del «Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro» (il Sinp), oggi all’attenzione di un nuovo “tavolo di lavoro”.

Quindi, se questo è il “sogno-mini”, qual è il sogno per intero?

Il sogno “per intero” fa vedere all’opera un “grappolo di open data” (riservato alle istituzioni) molto ricco di acini, con altri dati e altre relazioni. Per meglio utilizzare i sistemi di *intelligence*: verificare (con ancora più efficacia) la regolarità amministrativa delle imprese, fronteggiare il “lavoro in nero”, verificare l’effettività degli infortuni, il loro giudizio uniforme (nei territori), e il diritto ai risarcimenti. Su quest’ultima verifica un processo di controllo è stato impostato.



Intervista a Diego Piacentini - Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale

a cura di Rosa Villecco Calipari

Diego Piacentini dopo tredici anni in Apple e sedici in Amazon rientra in Italia nel 2016 per guidare il processo di trasformazione digitale del nostro Paese e contribuire alla semplificazione tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese. In questi due anni ha lavorato pro bono come Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale ed ha istituito un Team presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quale era lo stato dell'arte nel 2016?

Ci siamo resi conto che molte amministrazioni avevano problemi con la digitalizzazione perché non sapevano come agire. Venivano messe davanti ad una legge che dava scadenze e le lasciava a loro stesse. Noi ci siamo sforzati per fare diversamente, mettendo a disposizione documentazione, strumenti, contatti e dati a cui chiedere aiuto.

Porto subito un esempio indicativo: quello di ANPR, l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente. Quando siamo arrivati, nonostante la legge prevedesse che fosse completata nel 2014, all'interno del database era presente solo il Comune di Bagnacavallo, in Romagna. Sogei, l'azienda incaricata della creazione, aveva effettivamente soddisfatto tutti i requisiti del contratto, ma nessun Comune era subentrato. Nel mondo privato, una volta realizzato un prodotto, questo viene fatto crescere, evolvere, mentre nella PA un progetto finisce quando sono soddisfatti i requisiti del contratto. Più in generale ci siamo accorti della presenza nella PA di una certa tendenza ad abituarsi a condizioni che sembrano immutabili, e si finisce per adeguarcisi.

Quali sono state le maggiori difficoltà incontrate dal Team per la trasformazione digitale nel rapporto con le Amministrazioni Centrali e locali?

Le difficoltà sono state molte: prevalentemente mancanza di competenze tecnologiche, norme, regolamenti e processi che dovrebbero essere semplificati prima di essere digitalizzati, mancanza di formazione dei dipendenti pubblici. In ogni caso stiamo attivamente lavorando con il club dei virtuosi: Comuni e pubbliche amministrazioni, centrali e locali, che hanno capito fino in fondo le necessità del digitale, e contribuiscono attivamente ai nostri progetti. Ma non si tratta solo di cultura. Mettiamo a



disposizione in modo aperto anche i mattoni, il codice per farlo. La vera sfida è rendere i processi del digitale sostenibili, ripetibili e scalabili, in modo che ogni amministrazione possa servirsi del lavoro fatto fino ad ora senza dover ogni volta “reinventare la ruota”, e sostenendo sempre le iniziative sia centrali che locali. Un esempio: come supporto alle PA, abbiamo di recente introdotto grazie alla collaborazione con Cassa Depositi e Prestiti un prestito ordinario a cui possono accedere gli enti locali per finanziare le spese legate all’attuazione del Piano Triennale.

Il Piano Triennale approvato dal Governo Gentiloni nel 2017 con lo scopo di proseguire nel processo di sviluppo digitale del Paese definisce le linee operative di sviluppo dell’informatica pubblica, il modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA, gli investimenti ICT del settore pubblico secondo le linee guida europee e nazionali. Cos’è in concreto?

E’ il documento utilizzato per pianificare gli investimenti tecnologici in maniera strutturata e con una visione strategica per il triennio 2017–2019. Il suo obiettivo è quello di guidare e supportare la Pubblica Amministrazione, realizzando la visione tecnologica del sistema operativo del Paese. Pone le basi per la costruzione di una serie di componenti fondamentali su cui le amministrazioni pubbliche possono realizzare servizi più semplici ed efficaci, adottando metodologie agili, approccio mobile first, architetture sicure, interoperabili, scalabili, altamente affidabili, e basate su API chiaramente definite. Il Piano vuole che *Open source* e collaborazione siano i nuovi paradigmi. Il Piano è rivolto soprattutto ai responsabili tecnologici di tutte le PA, dai Comuni ai Ministeri, per fare da guida al processo di trasformazione digitale. Abbiamo lavorato insieme ad AgID per rendere il piano una guida strategica e un supporto semplice, utile e in continua evoluzione: il Piano Triennale verrà, infatti, aggiornato a settembre di ogni anno.

La presidente estone Kersti Kaljulaid ha detto in un discorso agli altri membri della UE “Sono la Presidente di una Repubblica digitale”, nel piccolo Stato baltico infatti il 98% della popolazione possiede la Carta di identità elettronica. Perché in Italia non abbiamo questi numeri?

La risposta è principalmente data dal fatto che loro hanno cominciato prima. Non hanno il problema della *legacy*, l’eredità burocratica stratificata che abbiamo noi. Loro sono partiti da zero, hanno ricostruito un sistema dall’inizio e lo hanno fatto da subito digitale. Noi, invece, parliamo



appunto per questo di trasformazione digitale. In Italia più o meno il 5% della popolazione ha la CIE, e sono state rilasciate due milioni e seicentomila credenziali SPID.

Il vero lavoro non è tanto convincere i cittadini, quanto le amministrazioni. Pensiamo al fatto che l'INPS ha rilasciato negli anni 11 milioni di pin. Ora però si può accedere ai suoi servizi con SPID, facilitando l'accesso al cittadino. Quindi, non appena i servizi più importanti e più vicini ai cittadini verranno integrati, il numero dei rilasci sia di SPID che della CIE aumenteranno notevolmente.

Quale dei nuovi servizi digitali da Voi implementati sta riscuotendo più successo?

Sul nostro sito è possibile tenere monitorati giornalmente tutti i nostri progetti. Oggi oltre trecento Comuni sono entrati nell'Anagrafe Unica, e ad esempio nel mese di giugno 2018 abbiamo registrato un tasso di crescita del 219% rispetto al giugno dell'anno precedente per quanto riguarda PagoPA.

Sicuramente i progetti che stiamo portando avanti che sono più visibili agli occhi del cittadino sono SPID e PagoPA. Ma lo ripeto sempre, il nostro è un lavoro da idraulici. Montiamo i tubi e li colleghiamo tra loro. Quando uno entra in una bella casa, si complimenta per il salotto, gli arredi. Ma quel salotto e quegli arredi non ci sarebbero se non esistessero i tubi. Questi tubi si chiamano ANPR, PagoPa, SPID. Sono tutti tubi necessari ma nessuno è condizione necessaria e sufficiente.

Per quanto riguarda PagoPA, ad esempio, abbiamo assistito ad un picco di pagamenti della TARI nella giornata di domenica. Se la rendi facile, anche una cosa spiacevole come pagare la tasse diventa un'abitudine.

E' recente la notizia del vostro progetto di una app del cittadino. E' questa la cosiddetta "cittadinanza digitale"?

La app del cittadino è la nostra interpretazione della cittadinanza digitale. Ad ora abbiamo lanciato IO, il progetto per lo sviluppo dell'applicazione che permetterà a tutti i cittadini di usare servizi pubblici nazionali e locali dal proprio smartphone in maniera semplice, moderna e sicura. Questa estate inizieranno i primi test con i cittadini, ovvero la app non sarà ancora presente negli store. L'app permetterà di ridurre drasticamente i tempi degli adempimenti del cittadino verso la



Pubblica Amministrazione, e con un sistema di notifiche, pagamenti e scadenze, in pochi minuti permetterà di svolgere operazioni che prima richiedevano molto più tempo. L'app si baserà sull'integrazione di altri sistemi già in funzione che convergeranno facilitando l'esperienza del cittadino e il lavoro delle pubbliche amministrazioni, che quindi potranno usare le funzionalità della piattaforma IO per erogare tutti i propri servizi.

La digitalizzazione è una rivoluzione culturale che ha ricadute positive anche sul piano economico. L'Estonia ne è un chiaro esempio, digitalizzando tutto risparmiano il 2% del Pil, il settore tecnologico rappresenta il 7% del prodotto nazionale ed assorbe il 4% di forza lavoro. L'argomento dei costi e quindi delle risorse investite in Italia nel settore è e sarà secondo lei ancora un freno per il futuro dell'e-Italy?

Il vero problema della trasformazione digitale in Italia non è dato tanto dai fondi investiti, quanto da una assenza di competenze all'interno della Pubblica Amministrazione, di un *Project Management* che abbia una chiara idea di dove investire i fondi stanziati. Uno dei problemi di cui ci siamo resi conto, che inizialmente avevamo sottovalutato, è che ad esempio con il blocco delle assunzioni nella PA ci siamo persi una intera generazione "digitale". Il concetto che sta alla base è che il prezzo della tecnologia è in continua diminuzione, quindi quello che fino a qualche anno fa poteva essere un investimento considerevole, oggi ha probabilmente costi estremamente più bassi. Il problema finanziario, non mi stancherò mai di ripeterlo, non è il problema principale dell'arretratezza del digitale, non lo metterei neppure nei primi tre ostacoli che abbiamo davanti, che io considero essere assolutamente mancanza di competenze, di processi, di persone.

Ormai siete arrivati alla fine del vostro mandato, e c'è appena stato un cambio di Governo. Cosa succederà adesso?

Ripeto quello che dico sempre: la trasformazione digitale non ha colore politico. Quasi a dimostrazione di questo, abbiamo molto gradito le parole dei Ministri Luigi Di Maio e Giulia Bongiorno in occasione dell'Internet Day tenutosi alla Camera dei Deputati, che hanno sottolineato l'apprezzamento del lavoro fatto finora. Quello a cui stiamo lavorando è ciò che in inglese si dice "*legacy*", un'eredità positiva di lungo periodo, e il nostro obiettivo, e la nostra speranza, è che il prossimo esecutivo continui sul lavoro che abbiamo iniziato. E' chiaro che quello che abbiamo creato



Anno 6, n. 11 – LUGLIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

in questi due anni è un'eccezione all'interno della Pubblica Amministrazione, e per vedere dei risultati è, a nostro avviso, fondamentale che la PA ampli questo modello, creando le condizioni per attrarre persone anche dal mondo del privato. Crediamo che una buona mossa possa essere quella di replicare team altamente specializzati simili al nostro all'interno dei Ministeri e nei principali enti. Detto questo, abbiamo presentato un documento al nuovo Governo con delle proposte e delle iniziative per continuare sulla strada da noi tracciata e non disperdere questi due anni di lavoro.



Intervista a Antonello Soro- Presidente del Garante per la protezione dei dati personali

a cura di Vanna Palumbo

Caro Presidente, dal 25 maggio scorso è diventato di piena e diretta applicazione il Regolamento generale sulla protezione dei dati dell'UE (n. 679 del 2016). Cosa cambia per le pubbliche amministrazioni?

Il nuovo Regolamento Europeo, assieme alla direttiva 680 sui trattamenti per fini di polizia e giustizia penale, rappresenta la cornice normativa in cui si giocherà una delle sfide più importanti per i prossimi decenni: quella dell'effettività del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali. Questo diritto costituisce ormai una garanzia ineludibile di libertà nella società digitale, in cui si dispiega sempre più la nostra esistenza privata e pubblica.

L'esigenza che ha portato alla revisione delle regole in questa materia, è stata proprio quella di adeguare il diritto a questa nuova realtà in continua evoluzione, perché esposta agli incessanti mutamenti delle nuove tecnologie. Il nuovo quadro giuridico europeo segna quindi, in questo percorso, un momento essenziale: innanzitutto con la scelta della forma regolamentare che, da un lato, fornisce agli Stati membri una disciplina unitaria, volta a superare le asimmetrie riscontrate nel recepimento della direttiva 95/46/Ce; dall'altro, assicura agli individui un livello di tutela omogeneo - fondato sul primato della persona e sul ruolo di garanzia di Autorità indipendenti. Tale approccio di fondo, cui si ispira la nuova disciplina, potrà costituire un modello verso il quale anche gli altri ordinamenti potranno via via convergere, stimolati dall'applicabilità delle regole europee anche a trattamenti svolti al di fuori dei confini dell'Unione, ma che hanno un impatto significativo per gli individui europei, indipendentemente dalla loro nazionalità o residenza. E', insomma, il primo passo verso il riconoscimento universale del diritto alla protezione dati, quale diritto fondamentale dell'uomo.

Tale diritto, però, non costituisce una prerogativa assoluta, ma, nella sua funzione sociale, come recitano i primi considerando del regolamento, va temperato con altri diritti fondamentali, in linea con il principio di proporzionalità. Nel bilanciamento dovranno necessariamente essere presi in considerazione altri beni giuridici primari, specie nel settore pubblico: la sicurezza pubblica, nazionale e cibernetica, la prevenzione e il perseguimento dei reati, la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura e dei procedimenti giudiziari, un mercato concorrenziale, la stabilità economico-



finanziaria, lo sviluppo della scienza e l'avanzamento della medicina, la tutela della salute pubblica e la sicurezza sociale, come pure la trasparenza dei pubblici poteri.

Ma il dato più importante da rilevare concerne la complessiva responsabilizzazione dei titolari del trattamento, delineata dal regolamento quale corollario del mutamento del passaggio da una tutela prevalentemente di tipo remediale, dunque successiva, a una tutela in chiave preventiva. Unitamente alla sostituzione delle misure minime di sicurezza con misure adeguate, il principio dell'*accountability* riflette un'impostazione più sostanzialistica di quello sottesa alla direttiva 95/46/Ce. Tale impostazione valorizza, non tanto la formale osservanza di regole puntuali, quanto l'adozione di una complessiva strategia, nell'organizzazione delle attività istituzionali, fondata sulla minimizzazione del rischio per gli interessati, attraverso tecniche di protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita, ma anche sul ricorso alla valutazione d'impatto privacy e alla pseudonimizzazione.

Si tratta di un cambiamento di estrema rilevanza, dal momento che presuppone un ampio margine di discrezionalità, in capo al titolare, in ordine alle scelte da compiere di volta in volta, pur nella rigorosa predeterminazione delle finalità di pubblico interesse perseguite e che mantiene la flessibilità necessaria ad adeguare tali scelte a possibili cambiamenti a seconda del grado di rischiosità del trattamento e del suo impatto sui diritti degli interessati.

In questo quadro, è centrale il ruolo assunto del responsabile della protezione dei dati, figura resa obbligatoria dal regolamento per le Amministrazioni pubbliche, cui spetta il compito di coadiuvare il titolare o il responsabile del trattamento nell'assicurare la piena ed efficace osservanza della disciplina sulla protezione dei dati, verificando costantemente l'adeguatezza e l'efficacia delle misure tecniche e organizzative adottate, anche al fine di prevenire possibili violazioni e mitigare eventuali effetti pregiudizievoli per gli interessati. Questa figura, dotata di una specifica professionalità e di una particolare indipendenza, dovrà essere provvista delle risorse e del supporto necessario per assolvere le sue funzioni, tra cui, quella di "interlocutore privilegiato" dell'Autorità e delle persone interessate dal trattamento.

Peraltro, la violazione del principio di responsabilizzazione (anche nella forma della mancata dimostrazione delle misure adottate per garantire un livello elevato di protezione) integra, al pari dell'inottemperanza agli altri principi, gli estremi di un autonomo illecito amministrativo, per il quale è prevista la sanzione più grave, sino a 20.000.000 euro.



L'Autorità cercherà di guidare questa piccola rivoluzione, nella consapevolezza delle difficoltà, ma anche delle irrinunciabili opportunità che essa comporta, per consentire, anche alle pubbliche amministrazioni, di stare al passo con l'innovazione e con le nuove sfide della società digitale, fondata sull'uso dei dati.

Il Regolamento estende l'obbligo di consultazione preventiva del Garante prevedendo l'acquisizione del parere dell'Autorità non solo per gli atti regolamentari, ma anche per quelli di iniziativa legislativa. Ritiene che in tal modo il ruolo del Garante avrà una maggiore incisività, specie nel valutare la liceità dei trattamenti di dati personali posti in essere in ambito pubblico?

Certo. Il vaglio preventivo del Garante, finora previsto solo con riferimento agli atti di rango regolamentare o amministrativi, contribuisce innanzitutto a evitare possibili contrasti con il diritto europeo, consentendo di modellare la legge nazionale in armonia con i principi fondamentali della protezione dei dati. Ne risulta accresciuto in modo sostanziale anche il livello di garanzia a tutela degli interessati, poiché incorporando la valutazione d'impatto privacy nel processo normativo, i diversi rischi connessi al trattamento possono essere individuati e attenuati in via anticipata. Inoltre, l'introduzione delle garanzie a tutela degli interessati in norme primarie, generali, astratte e vevoli per tutti, assicura la prevedibilità, imparzialità e omogeneità dei comportamenti delle pubbliche amministrazioni, limitandone i margini di discrezionalità, nel rispetto dei diritti fondamentali e, in particolare, di quello alla protezione dei dati personali.

Invero, in questi anni, nonostante si annoverino ancora casi di mancata consultazione obbligatoria del Garante, l'Autorità si è trovata ad essere coinvolta dal legislatore sempre più di frequente nell'elaborazione di fonti di rango primario su materie delicate, sia tramite richieste di parere sulle leggi, che attraverso audizioni alle Camere. Penso, tra gli altri, ai temi dell'amministrazione digitale, della trasparenza, del contrasto all'evasione fiscale, della lotta al terrorismo, dell'immigrazione, del Jobs Act, e del cyberbullismo. Segno di un'evidente consapevolezza che, pur restando legata alla tutela di un diritto fondamentale dell'individuo, la protezione dei dati è un interesse di rilevanza pubblicistica che riguarda l'intera società. Per tale motivo, essa va presidiata non solo a tutela e su richiesta dei singoli interessati, ma anche in via generale e preventiva. La rilevanza dell'attività di monitoraggio continuo, cui il Garante è chiamato, in relazione agli aspetti più



controversi dell'evoluzione della società digitale e dell'innovazione tecnologica, indipendentemente dall'esistenza di concrete attività di trattamento, trova conferma anche in altre previsioni del Regolamento, in base alle quali le Autorità di controllo sono, in generale, tenute a prestare consulenza e supporto costante ad un'ampia platea di soggetti che comprendono oltre che il Parlamento e il Governo, anche altre istituzioni ed organismi nazionali.

Con riferimento a taluni recenti interventi del legislatore che comportano una massiva concentrazione di informazioni personali riferite all'intera popolazione su cui la sua Autorità ha espresso forti perplessità, vorrei chiederle qual è stato l'esito dell'intervento del Garante. Mi riferisco, in particolare, alle iniziative relative alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati, affidata in via sperimentale al Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale, alle regole sui nuovi censimenti permanenti che prevedono che le basi di dati di molti enti pubblici, compresa l'Anagrafe tributaria, confluiscono in un grande database dell'ISTAT, nonché all'accordo siglato dalla Presidenza del Consiglio e una società multinazionale per l'utilizzo dei dati sanitari degli italiani finalizzato allo sviluppo di una piattaforma di intelligenza artificiale. Come va valutato in questi casi l'interesse pubblico e in quali casi può prevalere su interessi e diritti delle persone coinvolte?

Le prime due iniziative le abbiamo portate all'attenzione di Parlamento e Governo, sollecitandone il ripensamento, in quanto queste, ove attuate, secondo le previsioni del legislatore, potrebbero pregiudicare l'assetto delle garanzie assicurate fino a oggi dai soggetti pubblici nel trattamento dei dati personali, con un impatto senza precedenti sulla vita privata dei cittadini italiani. Parimenti, abbiamo manifestato profonde perplessità in merito al progressivo processo di centralizzazione e integrazione a fini statistici di archivi amministrativi riferiti all'intera popolazione: il rischio è che simili operazioni si traducano in schedature permanenti degli individui, con grave compromissione dei diritti degli interessati.

E' mia convinzione che la pur necessaria valorizzazione del patrimonio informativo pubblico non deve avvenire a discapito della tutela dei diritti fondamentali e con possibili ricadute anche in termini di sicurezza nazionale. L'Autorità, pertanto, eserciterà con responsabilità il suo ruolo affinché tali iniziative non comportino per i cittadini italiani un arretramento dell'effettività dei principi europei su cui si fonda la salvaguardia dei dati personali, presidio di libertà nei Paesi democratici.



Riguardo al caso Watson, ne abbiamo seguito gli sviluppi, sottolineando la necessità di definire meglio gli aspetti fondamentali del trattamento dei dati dei pazienti, anche alla luce dei compiti istituzionali che spettano alla Regione e della corretta qualificazione del ruolo di IBM, anche in relazione ai possibili impieghi dei risultati conseguiti all'esito della ricerca. E' stato altresì evidenziato che in questo contesto, in cui si sperimentano tecniche innovative basate sull'intelligenza artificiale, coinvolgendo una cospicua parte della popolazione, non si può prescindere da una ponderata valutazione di impatto sulla protezione dei dati, in linea con quanto richiedono le nuove regole europee.

L'impiego delle nuove tecnologie nel campo della ricerca medico-scientifica è anzitutto un fattore di sviluppo e di benessere collettivo e, come tale, va promosso, senza però rinunciare al pieno rispetto dei diritti delle persone e ad un'adeguata salvaguardia degli aspetti più intimi della loro esistenza. Per tale ragione, vanno tenute nella massima considerazione non soltanto le implicazioni giuridiche, ma anche quelle sociali ed etiche dell'uso dei *big data* specie se riferiti a informazioni così delicate, come quelle sulla salute.

Questi temi ci riportano ad una delle grandi sfide di oggi. In quale modo, va affrontata la rivoluzione digitale che con le promesse dei big data seduce l'amministrazione, senza un vero dibattito sull'impatto sociale del cambiamento, specie sui diritti e sulle libertà fondamentali degli individui? Ricordo che il Garante ha avviato, d'intesa con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, un'indagine conoscitiva congiunta dedicata al tema dei big data. L'attività è ancora in corso, ci sono delle prime indicazioni?

Siamo in un'epoca in cui l'uso dei dati è oramai indispensabile nei processi decisionali non solo delle imprese, ma anche delle istituzioni pubbliche e sempre di più dei singoli individui. Al crescere della dimensione, della varietà e della disponibilità dei dati, aumenta anche l'esigenza di investire in tecnologie sofisticate di acquisizione, archiviazione ed analisi degli stessi. Così i *big data* sono diventati un fattore strategico non solo nella competizione dei mercati, ma anche nelle innovazioni di importanti settori pubblici. D'altro canto, l'incessante progresso dell'innovazione tecnologica, che ha generato un livello senza precedenti di raccolta e di elaborazione dei dati, è destinato a subire una nuova



espansione con le nuove applicazioni dell'Internet delle cose, della robotica, dell'intelligenza aumentata.

In particolare, l'utilizzo di tecniche di analisi di *big data* permette agli enti pubblici di migliorare prodotti e servizi offerti alla cittadinanza, rendendoli più rispondenti ai loro bisogni e in grado di aumentare il benessere collettivo. I progressi nella potenza di calcolo e nella produzione di algoritmi sempre più raffinati svolgono infatti un ruolo cruciale per la capacità di estrarre dai dati, anche in tempo reale, informazioni significative e di acquisire nuove conoscenze - anche sulla base di valutazioni predittive dei comportamenti di singoli cittadini - in grado di fornire soluzioni efficaci a problematiche complesse, a beneficio dell'intera collettività. Cresce così il numero di soggetti interessati a sfruttarne le potenzialità: attori pubblici e privati, piccoli e grandi, dagli istituti di ricerca agli enti governativi e agli organismi di sicurezza, dalle banche alle compagnie assicuratrici.

Ma i progressi incessanti di questi cambiamenti sollevano interrogativi ineludibili. La raccolta continua e massiva, la trasmissione istantanea ed il riutilizzo dei dati, accompagnati dalla -crescente e generalizzata- tendenza alla centralizzazione e integrazione delle banche dati nel settore pubblico, ci espone a nuovi rischi. E, poiché i dati rappresentano la proiezione digitale delle nostre persone, aumenta anche la nostra vulnerabilità. D'altra parte, l'espansione delle attività governative di monitoraggio dei contenuti in rete, per esigenze di sicurezza, dinanzi alla minaccia criminale e terroristica, favorisce nuove forme sottili e pervasive di controllo che noi stessi alimentiamo, più o meno consapevolmente, per l'incontenibile desiderio di connessione e condivisione. Diventa inoltre strutturale l'asimmetria informativa tra coloro che forniscono i dati e coloro che li sfruttano, disponendo degli *standard* tecnologici dominanti. E si afferma una nuova gerarchia dei poteri in cui un numero esiguo di attori possiede un patrimonio di conoscenza gigantesco, in grado di attuare raffinati meccanismi di persuasione verso ciascuno di noi, non solo come consumatori, ma in quanto cittadini e possibili elettori.

In questo scenario, le tre Autorità hanno avviato un'indagine conoscitiva, al fine di cogliere appieno possibili sinergie e identificare gli strumenti più appropriati per eventuali interventi regolamentari. Nel corso dell'indagine, che ha prodotto talune evidenze preliminari, sono stati approfonditi i radicali cambiamenti derivanti dai *big data* sui singoli individui che forniscono i dati e, in via più generale, sui mercati e sulla società, attraverso tre prospettive diverse e complementari, valorizzando competenze ed esperienze giuridiche, tecnologiche e delle scienze sociali.



Innanzitutto, a fronte della progressiva difficoltà a mantenere un effettivo controllo sui dati a causa dell'opacità delle modalità di raccolta, dei luoghi di conservazione e dei criteri di selezione e di analisi, vanno promosse garanzie di trasparenza dei processi. Ma queste devono tener conto anche del *gap* di conoscenze tecnologiche che può rendere difficoltoso agli individui comprendere appieno queste informazioni ed operare su tali basi scelte consapevoli. Ad ogni modo, in questo processo, non si può prescindere da un generale dibattito pubblico sull'uso etico e responsabile dei *big data* che coinvolga non solo le Autorità di protezione dei dati, ma anche i governi e la popolazione, in una piena e rinnovata consapevolezza di tutti i beni giuridici in gioco.

Un ultimo punto è quello dei rapporti tra trasparenza, alla luce in particolare del nuovo accesso civico (il FOIA italiano) e la tutela dei dati personali. Tenuto conto della prassi formatasi in più di un anno di applicazione della disciplina e dei vari pareri resi in materia dal Garante, quali sono, a suo avviso, i punti di frizione maggiore tra le due normative?

In generale - e l'Autorità ha avuto modo di ribadirlo in più di un'occasione - la privacy non contrasta, ma anzi può contribuire a valorizzare la trasparenza dell'azione amministrativa, mediante un'adeguata selezione delle notizie davvero funzionali all'esercizio del controllo diffuso sull'esercizio dei pubblici poteri. Quello che invece non può essere consentito è che, in nome di un dilatato e malinteso concetto di trasparenza, si comprimano ingiustificatamente i diritti fondamentali degli individui, sostituendo alla trasparenza dell'amministrazione la trasparenza delle persone, trasformandola così in un pericoloso strumento di demagogia.

Ciò che è in discussione, infatti, non è l'affermazione della trasparenza come strumento essenziale di democrazia partecipativa e forma principale dell'agire amministrativo e dell'organizzazione dei pubblici poteri, bensì la necessità di vagliare con attenzione le sue concrete modalità di realizzazione.

Purtroppo la normativa italiana, anche a seguito dell'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, non è stata in grado di superare l'approccio burocratico che aveva caratterizzato il precedente impianto normativo, basato sulla moltiplicazione indiscriminata di una serie di obblighi di pubblicità indifferenziati, finendo così paradossalmente con il risultare disfunzionale rispetto allo stesso scopo perseguito di contrastare i fenomeni corruttivi. Come ha sottolineato il Consiglio di Stato



nel parere reso sul decreto FOIA, l'eccesso incontrollato di informazioni può provocare quella "opacità per confusione" che della trasparenza costituisce l'esatto contrario.

Riguardo all'accesso civico generalizzato, l'assenza di motivazione delle istanze di accesso e la lacunosità dei parametri offerti dalla legge, ai fini della valutazione delle richieste, ha reso evidente il rischio di un'applicazione della nuova disciplina, oscillante tra un'eccessiva rigidità interpretativa e, all'opposto, una dilatazione ingiustificata della nozione di trasparenza. A tali rischi hanno tentato di ovviare le indicazioni fornite con le linee guida dell'Anac adottate - pur in un testo sicuramente perfettibile - con l'intesa del Garante e suscettibili di revisione dopo un anno di applicazione. Al momento però le Linee guida non risolvono del tutto i dubbi interpretativi posti dal nuovo istituto che, essendo basato sul meccanismo del cd. "test del danno", costringe le amministrazioni ad operare di volta in volta una difficile e complessa attività valutativa volta a determinare se l'ostensione del dato o del documento richiesto possa danneggiare concretamente uno o più interessi pubblici o privati, individuati dal legislatore quali limiti all'accesso.

L'applicazione del FOIA richiede un impegno costante e notevole all'Autorità, che con il proprio parere sul ricorso o il riesame, avverso il diniego o il differimento dell'accesso per ragioni di tutela della riservatezza, svolge il ruolo di garante della congruità del bilanciamento, in concreto, rispetto alle caratteristiche del singolo caso, tra trasparenza, da un lato, e protezione dei dati, dall'altro. I molti casi esaminati, sui quali siamo stati chiamati a pronunciarci - peraltro, in tempi ristrettissimi - stanno consentendo di consolidare un indirizzo interpretativo particolarmente rilevante in ordine alla necessaria ponderazione degli interessi in gioco.

In particolare, abbiamo sottolineato che, nel valutare l'esistenza di un possibile pregiudizio concreto alla riservatezza dei controinteressati, occorre tenere in considerazione l'amplificato regime di pubblicità che caratterizza i dati o i documenti ottenuti a seguito di un'istanza di accesso civico, i quali divengono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di riutilizzarli, sia pure nel rispetto dei limiti derivanti dalle regole sulla protezione dei dati personali. In questo contesto, va escluso l'accesso civico a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, la malattia oppure una condizione di invalidità o di disabilità di una persona, o anche una situazione di disagio economico-sociale, così come dati riferiti a soggetti vulnerabili, come i minori.

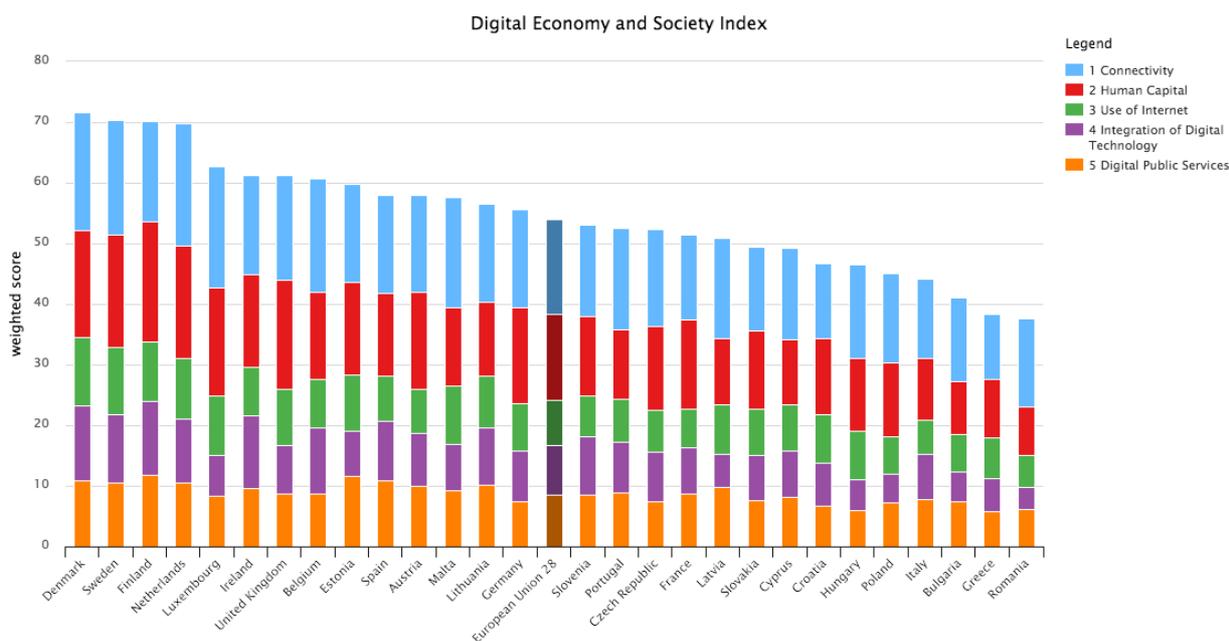


Riflessioni sullo stato della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia

di *Domenico Laforenza*

Direttore dell'Istituto di Informatica e Telematica del Consiglio Nazionale delle Ricerche - Pisa

Dovendo cominciare una riflessione sullo stato del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana vorrei partire dalla lettura e interpretazione dei dati ufficiali relativi al posizionamento del nostro Paese a livello europeo in materia di “digitale”. Per fare questo utilizzerò i dati riportati nella *Digital Agenda Scoreboard* [R1] e, in particolare, quelli più recenti indicati sotto il nome di *Digital Economy and Society Index* (DESI) [R2]. Questo indice rappresenta il compendio di cinque settori principali di valutazione, rilevati in ciascuno Stato membro dell'Unione Europea, quali: connettività, capitale umano, uso di Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali. In particolare, l'indice sintetizza un significativo numero di indicatori quantitativi e qualitativi relativi alle prestazioni digitali dell'Europa, prendendo in considerazione anche l'evoluzione del processo di digitalizzazione degli Stati membri dell'UE. Dalla Figura 1 [R3], che mostra il posizionamento di ciascuno Stato membro rispetto al DESI, appare evidente che il nostro Paese risulta al quart'ultimo posto nella classifica dei 28 Stati dell'Unione, ben al di sotto del valor medio dell'indice.



European Commission, Digital Scoreboard

Figura 1: Indice dell'Economia e della Società (DESI)



Una prima e immediata riflessione è la seguente: data l'importanza strategica del processo di digitalizzazione e, in particolare, di quello che riguarda la Pubblica Amministrazione, questa posizione da "bassa classifica" dell'Italia non è assolutamente coerente con quella che ci si aspetterebbe per un Paese, qual è il nostro, che resta al settimo posto nella classifica dei Paesi più industrializzati del mondo e che in Europa è secondo dietro alla Germania, la locomotiva dell'economia europea.

Ma analizziamo brevemente ciascuno dei settori riportati in **Figura 1**: relativi all'Italia, cominciando con il primo: il sotto-indice "Connettività", riportato in **Figura 2**:

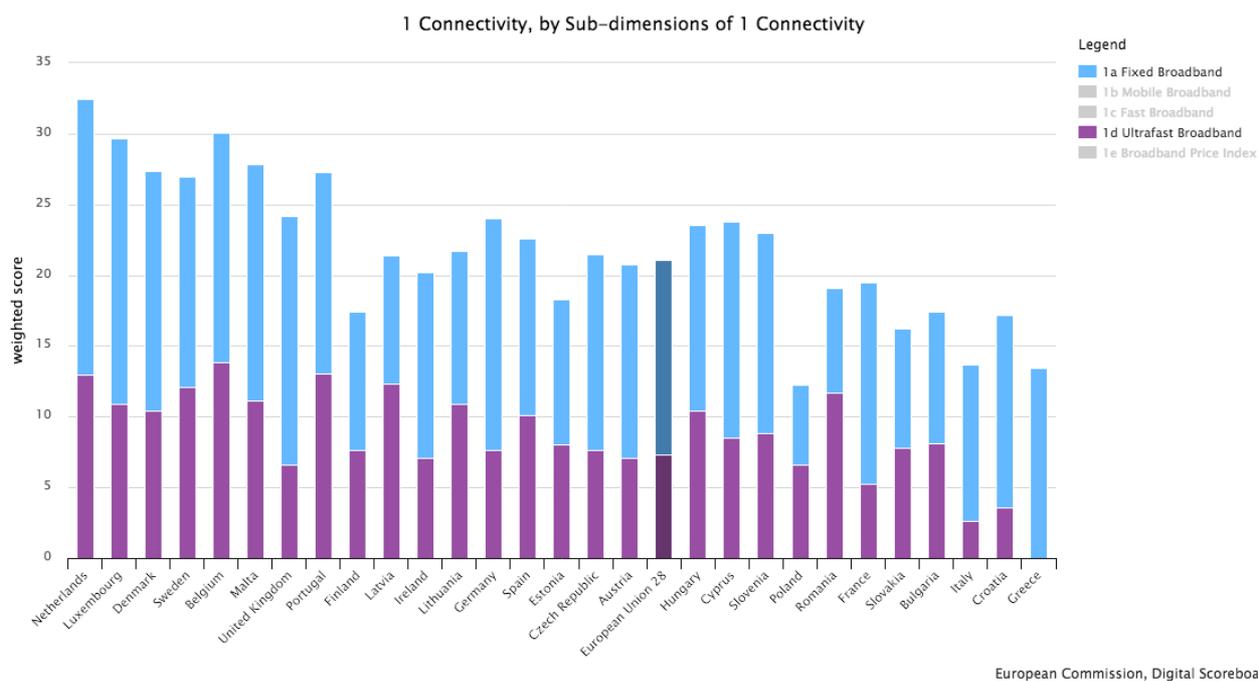


Figura 2: Indice dell'Economia e della Società (DESI) – Connettività (Reti fisse a banda larga, reti mobili a banda larga e relativi prezzi)

Da [R2] apprendiamo che in termini di connettività l'Italia, nonostante gli sforzi e gli investimenti operati negli ultimi tempi, si piazza solo al 26° posto fra gli Stati membri dell'UE retrocedendo di una posizione rispetto al 2017. Questa modesta prestazione deriva principalmente dal ritardo nell'introduzione della "banda ultra-larga" (100 Mbps e oltre) nel nostro Paese, pari al 22% rispetto alla copertura media UE del 58%. Questa situazione produce un effetto di trascinamento verso il basso della classifica, nonostante che la percentuale di copertura della rete "fissa" in Italia (pari al



99%) risultati leggermente superiore alla media UE (97%) e che il nostro Paese abbia incrementato significativamente la copertura del territorio con tecnologie a banda larga, oggi pari all'87%, superando la media UE (80%), in virtù delle azioni messe in essere dai Governi italiani [R4]. Tra le notizie positive si segnala il fatto che l'Italia si colloca tra i pionieri della promettente tecnologia mobile 5G, grazie alle iniziative di test intraprese in varie città sia a livello pubblico che privato.

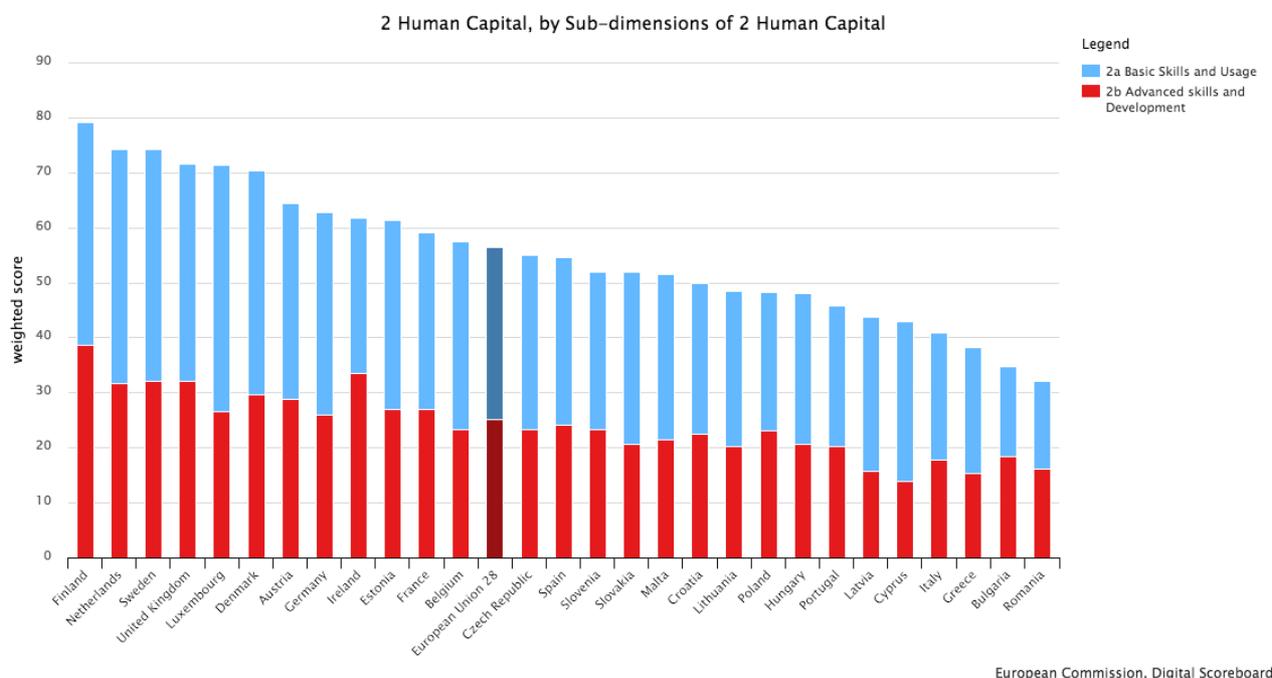


Figura 3: Indice dell’Economia e della Società (DESI) – Capitale umano (Uso di Internet, competenze digitali di base e avanzate)

Anche nel caso del sotto-indice “Capitale umano” riportato in **Figura 3**, le misure che il nostro Paese ha messo in atto per ridurre questo gap di “competenze digitali” appaiono ancora insufficienti a farci risalire la china e portarci al passo con i migliori performer tra gli Stati membri, e questo nonostante che, sia la percentuale di utenti che usa Internet, sia il numero di specialisti ICT, abbiano registrato un lieve incremento. Purtroppo il nostro Paese risente ancora di un’insufficiente crescita in numero di laureati in discipline scientifiche, tecnologiche e matematiche (STEM) che, nella fascia di età 20-29 anni, si attesta intorno al 13,5% rispetto alla media UE del 19,1%. A questo occorre



doverosamente aggiungere che la fuga dal nostro Paese di personale altamente specializzato (fenomeno del “*brain drain*”) rappresenta un serio problema a causa della mancanza di opportunità lavorative adeguate per le nostre giovani generazioni.

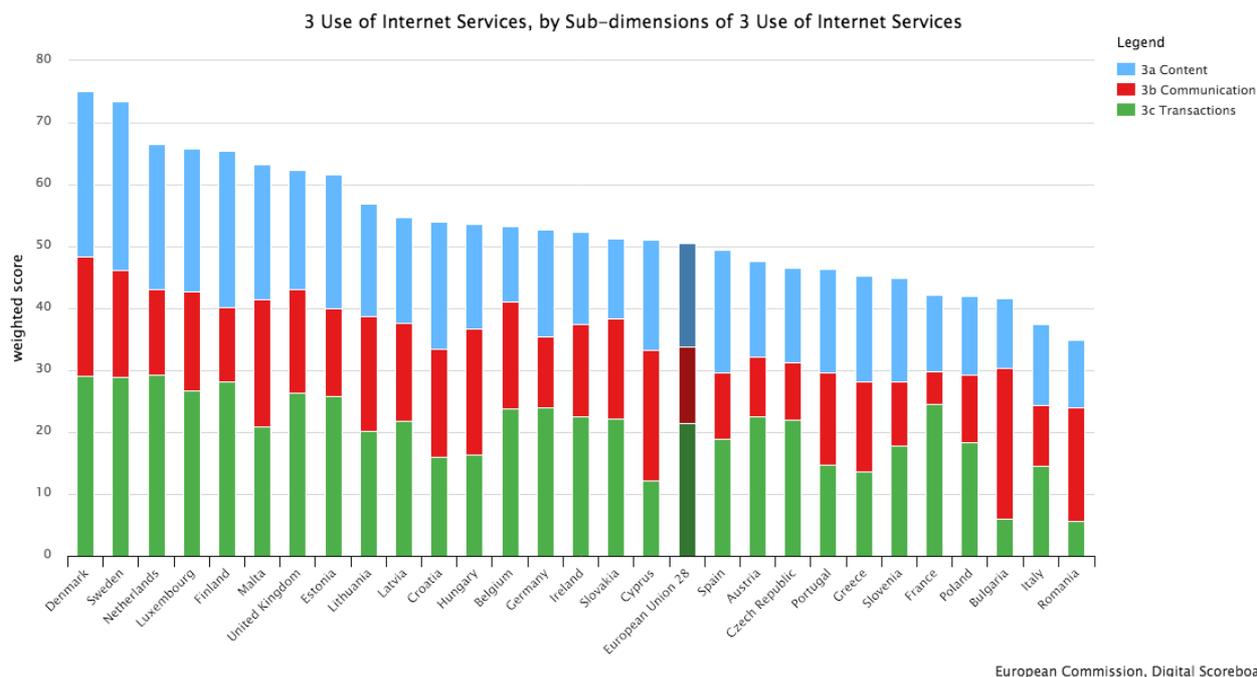


Figura 5: Indice dell’Economia e della Società (DESI) – Uso di Internet (Uso di contenuti, canali di comunicazione e transazioni online da parte dei cittadini)

Il sotto-indice, mostrato in **Figura 5**, include le percentuali di individui che hanno utilizzato Internet nel corso degli ultimi tre mesi, con particolare riguardo a servizi quali: notizie, musica, video e giochi, video *on demand*, videocchiamate, social network, servizi bancari e shopping. Purtroppo l’Italia occupa il penultimo posto della classifica. Sebbene, dalla lettura dei dati riportati in [R5] si riscontri un lieve aumento per quanto riguarda l’utilizzo di servizi online (es. shopping, e-banking, social network, videocchiamate), continua a risultare alquanto bassa la percentuale di fruitori di servizi di “notizie online” e questo è, purtroppo, drammaticamente coerente con quanto avviene nel mondo “analogico” e conferma che l’Italia non sembra essere un Paese di “lettori”, se è vero, come è vero [R5], che c’è una tendenza alla decrescita della percentuale dei lettori (42% nel 2015 e 40,5% nel 2016). Infatti, tra le persone intervistate, solo circa 23 milioni dichiarano di aver letto (per motivi non strettamente scolastici o professionali) almeno un libro negli ultimi dodici mesi. Questo colloca l’Italia al di sotto



della media UE e, nel caso del digitale, il fenomeno è, probabilmente, dovuto anche al fatto che l'utilizzo di servizi di notizie on-line (es. lettura di testate giornalistiche) tende ad essere sempre più spesso a pagamento.

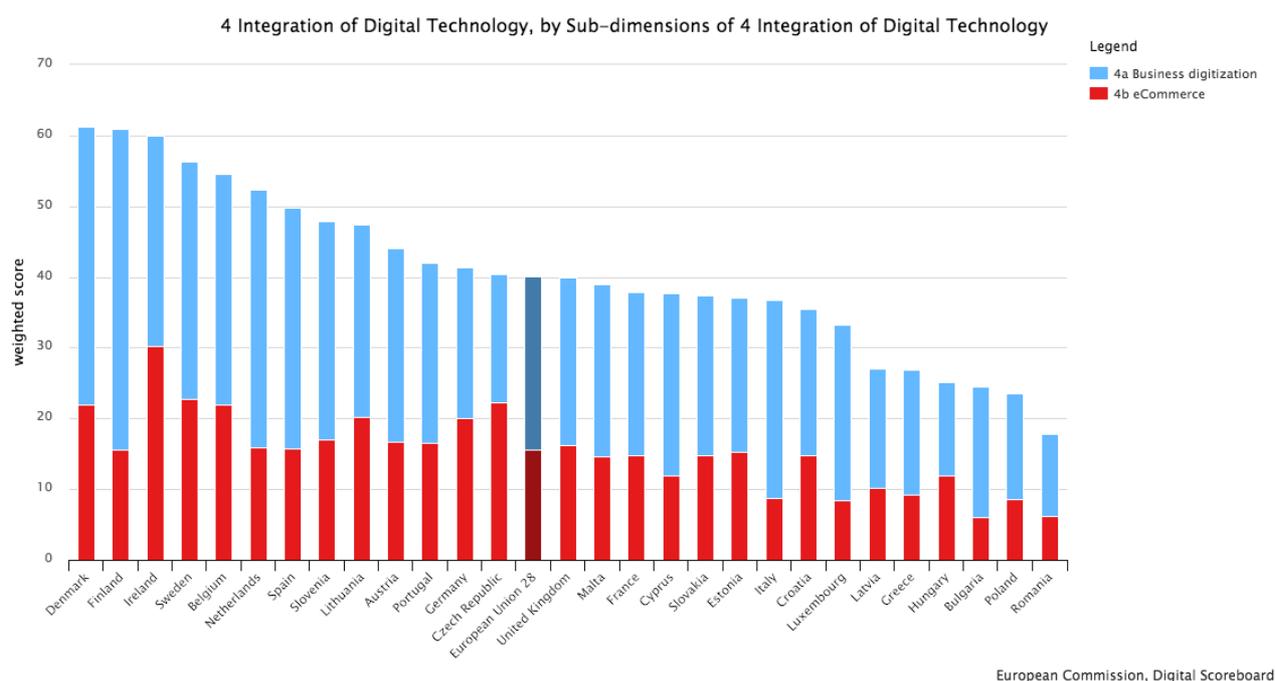


Figura 6: Indice dell'Economia e della Società (DESI) – Integrazione di tecnologie digitali (Digitalizzazione delle imprese e e-commerce)

Il sotto-indice mostrato in **Figura 6** include dati relativi all'integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese relativi a: uso di sistemi ICT (RFID, social media, *cloud*), scambio di informazioni in formato elettronico, vendita online da parte delle PMI, fatturato e vendite online transnazionali.

Negli anni passati l'Italia ha fatto importanti passi avanti in questa direzione, sia perché le imprese italiane si collocano al di sopra della media UE per quanto riguarda l'utilizzo di soluzioni di e-business, sia perché si riscontra un incremento della percentuale di PMI che sfruttano la rete per attività di vendita online. Ciò nonostante, purtroppo, nello scorso anno siamo scesi di una posizione in classifica, passando dal 19° al 20° posto, perché gli altri Paesi hanno fatto registrare un'evoluzione più rapida della nostra. Ci sono segnali, però, che per i prossimi anni, si potrebbero intravedere



concreti margini di miglioramento che potrebbero derivare dai risultati della strategia “Industria4.0”, poi ridenominata “Piano Impresa 4.0”, per non limitarne gli obiettivi al solo settore manifatturiero e offrire ad un maggior numero di imprese italiane l'occasione di cogliere le opportunità legate a quella che è stata definita la “quarta rivoluzione industriale”.

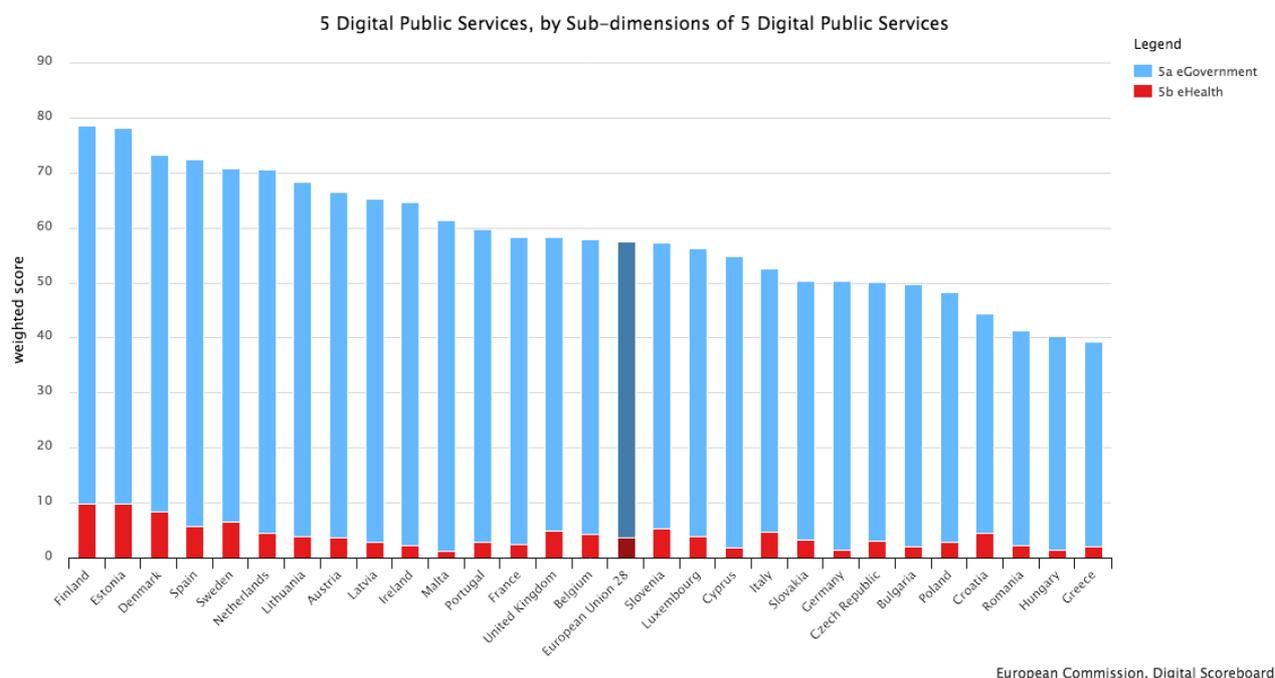


Figura 7: Indice dell’Economia e della Società (DESI) – Servizi digitali pubblici (eGovernment e sanità digitale)

Il sotto-indice mostrato in **Figura 7** include dati relativi a: utenti e-government, moduli precompilati, livello di completezza dei servizi online, servizi digitali pubblici per le aziende, open data, servizi di sanità digitale. L'Italia si posiziona a “metà classifica” (19° posto), uno dei migliori risultati sino ad ora ottenuti rispetto agli altri sotto-indici. Tra i principali fronti che hanno permesso al nostro Paese di guadagnare posizioni a riguardo di questo sotto-indice si citano: lo sfruttamento degli open data e la disponibilità di servizi e-government, che risultano entrambe al di sopra della media UE. Purtroppo, i dati riportati in [R2] ci dicono che a questa disponibilità di servizi online si contrappone



ancora un basso numero di utenti di questi servizi, e questo fa precipitare l'Italia all'ultimo posto in classifica fra i Paesi UE.

Infine, notizie molto positive arrivano dai dati sull'utilizzo dei servizi di sanità digitale, per i quali l'Italia si colloca all'8° posto fra gli Stati membri dell'UE.

Una riflessione finale a riguardo dei dati complessivi illustrati in precedenza deriva dall'analisi della **Figura 8**, tratta da [R2], dalla quale si evince chiaramente un ancora scarso uso di servizi Internet nel nostro Paese rispetto alla media dell'Unione Europea e ciò argina l'Italia nella fascia degli Stati membri con il punteggio più basso. Stessa condizione riguarda il sotto-indice "Capitale umano" e questo avvalorava la tesi secondo la quale la scarsità di competenze digitali rappresenta un fattore di ritardo primario che, di fatto, limita l'uso dei servizi Internet in Italia. A tal riguardo, credo che sia assolutamente necessario avviare azioni di formazione e di sensibilizzazione all'uso consapevole degli strumenti digitali anche mediante i servizi radio-televisivi forniti dalla TV pubblica.

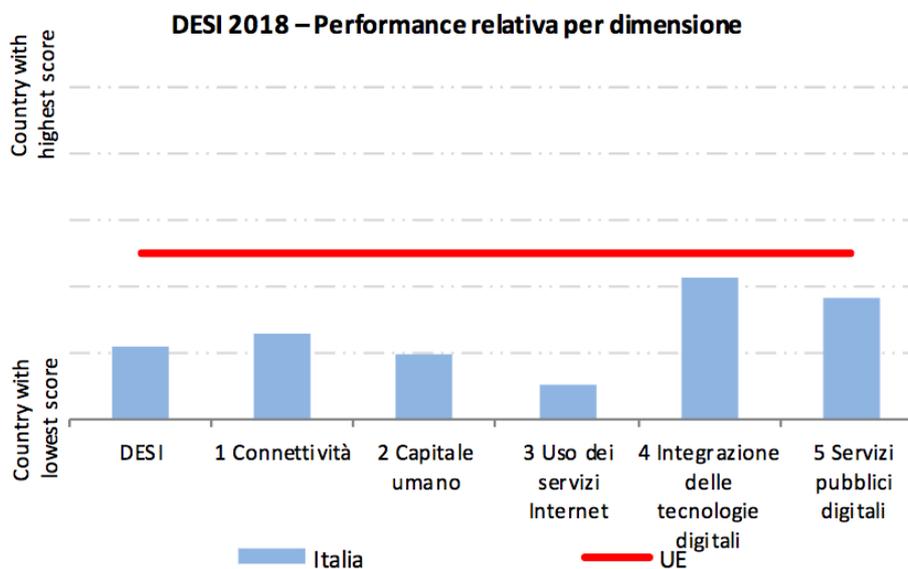


Figura 8: DESI 2018 – Performance dell'Italia rispetto alla media dell'Unione Europea

In funzione del target da individuare e raggiungere, molte potrebbero essere le proposte da studiare con il management e gli esperti di comunicazione della TV pubblica italiana. A tal riguardo mi



preme volutamente citare un'idea che, da tempo, ho suggerito ai vertici della RAI (lettera inviata alla Presidente Maggioni e al DG Orfeo nell'ottobre 2017) e cioè quella di proporre un programma televisivo alla "Il maestro Manzi digitale". Infatti, traendo spunto dal Prof. Alberto Manzi che, com'è ben noto a molti dei lettori con qualche anno alle spalle, è stato il personaggio televisivo che negli anni 60 condusse l'importantissima trasmissione RAI, "Non è mai troppo tardi", per insegnare la lettura e la scrittura a un significativo numero di italiani. In quegli anni, infatti, l'analfabetismo rappresentava una vera piaga endemica del nostro Paese e l'idea di proporre una trasmissione televisiva intesa a ridurre questo enorme divario socio-culturale, contribuendo, nel contempo, all'unificazione dell'Italia mediante il linguaggio, fu un grande successo che varcò anche i confini nazionali.

Oggi, a oltre cinquant'anni di distanza, come si evince dai dati analizzati in precedenza, un'altra forma di analfabetismo affligge il nostro Paese: la mancanza di una diffusa e consapevole cultura digitale. Ciò significa, a mio avviso, che sarebbe molto utile e attuale avviare processi di informazione/formazione (non di stampo meramente "accademico", ma neanche "banali/superficiali") intesi a informare/formare il cittadino comune a riguardo degli strumenti digitali, delle loro applicazioni e potenzialità e, purtroppo, anche delle problematiche derivanti da un loro uso distorto e/o inconsapevole.

I ritardi nel nostro paese: che sia anche un problema di stabilità? Breve storia delle agenzie per la digitalizzazione della pa

La storia e i tentativi di "informatizzare" o, come si dice oggi, "digitalizzare" il nostro Paese e, in particolare, la Pubblica Amministrazione, cominciano da lontano, molto lontano.

Come illustrato in Figura 9, correva l'anno 1993 quando, con il decreto legislativo n. 39, all'art. 4 veniva istituita l'Autorità Informatica per la Pubblica Amministrazione (AIPA) con compiti di documentazione, monitoraggio, rilevazione, coordinamento e verifica dei risultati conseguenti all'impiego delle tecnologie informatiche. Tale decreto, frutto della legge del 23 ottobre 1992, n. 421, delegava al Governo di allora (Ciampi, 28/04/1993 - 10/05/1994) la razionalizzazione e la revisione delle azioni di informatizzazione della PA con particolare riguardo ai settori di: sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale. L'AIPA veniva nel tempo presieduta da tre professori universitari (Carlo Batini, Alberto Zuliani e Guido Rey). I principali progetti portati avanti in seno all'AIPA furono: la RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione), l'archiviazione ottica dei documenti, l'introduzione e la regolamentazione della firma digitale e il protocollo informatico.

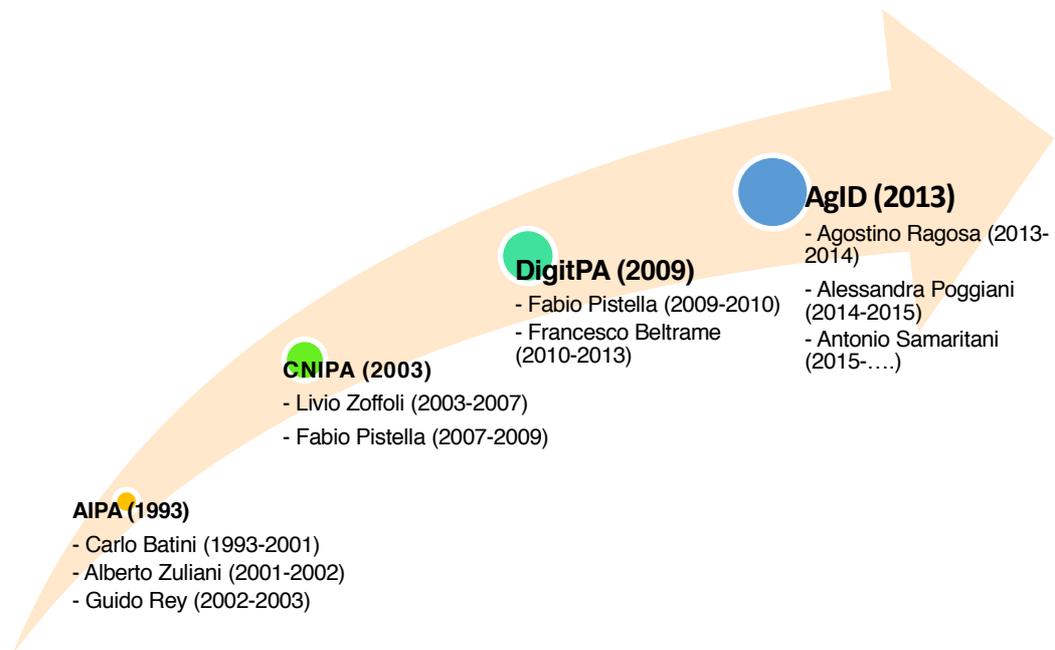


Figura 9: Le Agenzie per la “digitalizzazione” pubblica in Italia

Nel luglio 2003 l’AIPA veniva ridenominata CNIPA (Centro Nazionale per l’Informatica della Pubblica Amministrazione) e veniva portata alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La funzione innovativa attribuita al CNIPA consisteva nell’attuazione concreta delle politiche di e-government deliberate dal Governo (Berlusconi, 11 giugno 2001 - 23 aprile 2005) e affidate al Ministro dell’Innovazione e Tecnologie (Lucio Stanca). Alla Presidenza CNIPA furono chiamati: Livio Zoppoli (2003-2007) e Fabio Pistella (2007-2009). Tra i compiti di maggior importanza attribuiti al CNIPA è utile ricordare quelli relativi al monitoraggio dei contratti per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati (indicati con il nome di "contratti di grande rilievo"), e la possibilità per la PA di delegarne l’esecuzione a società specializzate, preferibilmente selezionate tra quelle incluse in un apposito elenco predisposto dal CNIPA.



Il 2005 è un anno importante per il processo di digitalizzazione della PA in Italia; infatti, viene varato (D.L. del 7 marzo 2005 n. 82) il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) che costituisce un importante strumento per accelerare detto processo, soprattutto perché garantisce ai nuovi strumenti digitali proposti la necessaria certezza e validità giuridica, al fine di costruire solidi servizi di e-government. Infatti, il CAD riunisce in sé una serie di norme emanate tra il 1997 e il 2005 riguardanti l'informatizzazione della PA e, in particolare: definisce cosa si intende per "documento informatico", introduce la firma elettronica e la firma digitale, stabilendo l'equivalenza con il documento cartaceo e con la firma olografa. Inoltre, vengono stabiliti una serie di principi generali che sanciscono il diritto, dei cittadini e delle imprese, a vedere garantita una loro partecipazione attiva nell'interazione con la PA, mediante lo sfruttamento delle tecnologie digitali e delle applicazioni telematiche, utili a rendere più semplice, immediata, trasparente e meno onerosa detta interazione. Quindi, al fine di rispondere ai dettami previsti dal CAD, la PA deve rivedere sensibilmente la propria organizzazione e adoprarsi in una intensa e complessa azione di de-materializzazione dei processi e dei flussi di lavoro nonché dei documenti prodotti. Nei casi di inosservanza o di inadempienza di quanto stabilito dalla legge, i cittadini e le imprese possono far valere i loro diritti nei confronti della PA.

Negli anni successivi al 2005 il CAD è stato rinnovato e integrato a varie riprese (es. D.L. del 30 dicembre 2010, n. 235 - DPCM del 3 dicembre 2013 e del 13 novembre 2014 - D.L. del 26 agosto 2016, n. 179). Le ultime novità in materia di CAD vengono varate dal Consiglio dei Ministri del Governo Gentiloni (12 dicembre 2016 - 1 giugno 2018) con D.L. del 13 dicembre 2017 (riportato in G.U. Serie Generale n.9 del 12-01-2018). Con questo decreto si gettano le fondamenta normative per lo sviluppo di molti dei servizi previsti nel Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione [R6], tra questi i principali sono:

- **Domicilio digitale:** ogni cittadino italiano potrà eleggere un proprio domicilio digitale che diventerà il recapito unico al quale la PA dovrà inviare le comunicazioni (es. multe e notifiche fiscali). Un evidente risparmio di tempo e soldi sia per le Amministrazioni che per il cittadino.
- **Firma Elettronica:** vengono ulteriormente chiarite e semplificate le modalità per l'uso di firme elettroniche e digitali e, più in generale, per l'autenticazione e la gestione dei documenti digitali.
- **Difensore Civico Digitale:** viene istituito, presso l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), un ufficio del Difensore Civico Digitale Unico per garantire i cittadini nel veder riconosciuti i loro diritti di "cittadinanza digitale" e al quale segnalare eventuali inadempienze da parte della PA.



- Riuso del software: questo è una importante novità, derivante dall'approccio del software "open source", secondo la quale il software sviluppato dalle, o per conto delle, Amministrazioni Pubbliche, dovrà essere reso disponibile per il riuso. E, quindi, prima di procedere con nuove acquisizioni la PA dovrà verificare che non siano già disponibili soluzioni analoghe. Affinché questa novità non si trasformi in una delle tante "pie intenzioni" e faccia realmente risparmiare significative quantità di danaro pubblico, è stata varata una piattaforma (developers.italia.it) che ospita la comunità degli sviluppatori che progettano e realizzano i servizi pubblici digitali in Italia intesa a diffondere e condividere soluzioni. La piattaforma è coordinata dal Team per la Trasformazione Digitale di cui si parlerà più avanti.
- OpenData: è stata istituita una piattaforma nazionale di Open Data (<https://www.dati.gov.it/>), progettata e sviluppata dal Team per la Trasformazione Digitale, per conservare sia dati pubblici che applicazioni di Data Analytics sotto la gestione di ISTAT.

Ma torniamo alla breve storia delle autorità/agenzie digitali in Italia.

Nel 2009 si chiude l'esperienza CNIPA e il Governo in carica (Berlusconi, 8 maggio 2008 -16 novembre 2011) vara DigitPA, l'ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione. Ministro della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione è Renato Brunetta. Dal 2009 al 2013 si susseguono alla guida dell'ente due Presidenti: Fabio Pistella e Francesco Beltrame.

Nel 2013, sotto il Governo Letta (28 aprile 2013 - 21 febbraio 2014) viene riorganizzata DigitPA che prende il nome di AgID (Agenzia per l'Italia Digitale).

Come si legge sul suo sito istituzionale [R7], AgID è l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio che ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. AgID ha il compito di coordinare le amministrazioni nel percorso di attuazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica amministrazione, favorendo la trasformazione digitale del Paese. AgID sostiene l'innovazione digitale e promuove la diffusione delle competenze digitali anche in collaborazione con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali.

Il 16 settembre 2016 il Governo Renzi (22/02/2014 - 12/12/2016) istituisce il "Team per la Trasformazione Digitale" [R8], una struttura commissariale con mandato biennale, con l'intento di progettare una serie di componenti fondamentali (definiti "il sistema operativo" del Paese), con i quali



costruire servizi più semplici, efficaci e innovativi a beneficio dei cittadini, delle imprese e della PA. A coordinare le attività, in qualità di Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale, viene scelto Diego Piacentini, un manager di indiscussa fama internazionale (Senior Vice President International di Amazon e, in precedenza, quasi dieci anni in Apple dove raggiunge la posizione di General Manager e Vice President di Apple Europa) che svolge questo incarico “*pro bono*”.

AgID continua la sua attività anche sotto i Governi successivi (Renzi, 22/02/2014 - 12/12/2016 e Gentiloni, 12/12/2016 - 01/06/2018). Ministra per la “Semplificazione e Pubblica Amministrazione” è Maria Anna Madia. Dal 2013 si susseguono alla guida dell'ente ben tre direttori generali: Agostino Ragoša, Alessandra Poggiani e Antonio Samaritani.

Al momento nel quale scrivo questo articolo, accedendo al sito istituzionale di AgID[R9] si legge:

“AGID: completati i tre anni di mandato istituzionale del Direttore generale Antonio Samaritani. Il dott. Antonio Samaritani, che ha preso servizio come Direttore Generale dell'Agenzia per l'Italia Digitale il 18/5/2015 - dopo un bando ad evidenza pubblica - ha completato ieri, 2 luglio 2018, i tre anni di mandato istituzionale e i 45 giorni di proroga previsti dalla legge.”

Come interpretare questo comunicato? Un'interpretazione possibile potrebbe essere la seguente: con l'arrivo del nuovo Governo Conte (01/06/2018 - oggi), al di là di come ha operato e cosa ha prodotto, anche Antonio Samaritani, in virtù dello *spoil system*, si appresta a lasciare il suo incarico e l'Agenzia per l'Italia Digitale a cambiare il suo terzo Direttore Generale nel breve spazio di meno di cinque anni dal momento della sua creazione.

Riflessione conclusiva

Dal lontano 1992, anno di costituzione dell'AIPA a oggi sono trascorsi circa ventisei anni e da allora si sono susseguiti alla guida degli enti per la digitalizzazione della PA ben nove presidenti/commissari/direttori generali, con una media di circa 2,7 anni in carica a testa. Ognuno di questi cambiamenti, operati nella stragrande maggioranza in corrispondenza con il cambio dei Governi del Paese, ha indotto modifiche nella *mission* degli enti, spesso accompagnate da nuove catene di controllo e di comando, nuove forme organizzative, ecc. e, quindi, in conclusione, è assolutamente legittimo e doveroso porsi la domanda se ciò abbia realmente giovato al raggiungimento degli obiettivi, di per sé alquanto complessi e ambiziosi (molti dei quali ben lungi da essere ancora raggiunti), legati al processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione del nostro Paese,



oppure se questi frequenti cambiamenti al vertice non abbiano invece contribuito (significativamente) a ritardarne il raggiungimento.

Molti sono stati i progressi fatti ma, purtroppo, la strada da percorrere per risalire la china nella graduatoria dei Paesi europei a più alto grado di digitalizzazione è ancora molto lunga e tutta in salita.

Ma tant'è e la storia continua: altro giro altra corsa...

Riferimenti:

- [R1] Digital Agenda Scoreboard 2017 (<https://digital-agenda-data.eu/>)
- [R2] Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), relazione nazionale sull'Italia per il 2018
http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/it-desi_2018-country-profile-lang_4AA6AC9F-0F0F-0F48-8D21A979E9D5A1B7_52348.pdf
- [R3] <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>
- [R4] Strategia italiana per la banda ultralarga
<http://bandaultralarga.italia.it/piano-bul/strategia/>
- [R5] ISTAT: La produzione e la lettura di libri in Italia
<https://www.istat.it/it/archivio/213901>
- [R6] Piano Triennale 2017-2019 per l'informatica nella Pubblica Amministrazione
<https://pianotriennale-ict.italia.it/>
- [R7] <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/chi-siamo>
- [R8] <https://teamdigitale.governo.it/>
- [R9] <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2018/07/03/agid-completati-i-tre-anni-mandato-istituzionale-del-direttore-generale-antonio>



Il Data Protection Officer quale garante interno alle organizzazioni del trattamento dei dati

di Vincenzo Pensa

Direttore dei Sistemi Informativi e dell'Innovazione in ACI e Segretario Generale di CIDA FC - Sez. ACI

Dal 25 maggio scorso il **GDPR (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati)**, emanato con delibera UE n. 679 dell'anno 2016 – [clicca qui per il testo in italiano](#)) esplica pienamente i propri effetti nel nostro ordinamento e con esso abbiamo iniziato a prendere confidenza con una nuova figura che viene istituita dalla norma: il **Responsabile della Protezione dei Dati (RPD)**.

A conti fatti, tuttavia, non ha avuto molta fortuna l'acronimo RDP visto che, infatti, la figura professionale continua ad essere nota a tutti come **DPO (Data Protection Officer)**, denominazione internazionale che facilita le comunicazioni tra i vari Paesi europei tutti soggetti alla medesima disciplina sulla protezione dei dati personali.

Il DPO costituisce a tutti gli effetti una delle principali novità introdotte dalla nuova normativa anche se non tutte le organizzazioni sono tenute a nominarlo. Lo sono, senza entrare troppo nei dettagli, le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni private che abbiano quali attività principali il monitoraggio sistematico o che trattano su larga scala particolari dati personali.

La nomina del DPO è quindi uno dei primissimi adempimenti che le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti che vi sono tenuti, avrebbero dovuto assicurare entro il 25 maggio 2018, anche perché il DPO, con il suo ruolo di guida e consulenza, dovrebbe svolgere una funzione di motore propulsivo in grado di portare l'organizzazione verso la completa osservanza del nuovo assetto normativo.

Come per gli altri adempimenti introdotti dal GDPR lo stato dell'arte, peraltro di non semplice rilevazione, stante la gran quantità dei soggetti che sarebbero tenuti a nominare il DPO, ad oggi presenta un quadro estremamente diversificato e disomogeneo. Qualcuno confida in un minor rigore dei **controlli nella fase iniziale di applicazione della norma**, ma si tratta di un atteggiamento estremamente rischioso e improvvido, foriero dunque di possibili gravi conseguenze che non devono essere sottovalutate.



Ciò detto, giova ricordare che nelle sue **Linee guida sui responsabili per la protezione dei dati** ([vedi qui il testo](#)) il WP29 raccomanda comunque (“può risultare utile”) la designazione di un DPO anche da parte di quelle organizzazioni che non sarebbero tenute a farlo.

Il WP29 è il “**Gruppo di lavoro articolo 29**” (Working Party article 29 o WP29, appunto perché previsto dall'art. 29 della direttiva europea 95/46), oggi sostituito dall'European Data Protection Board, o Comitato europeo per la protezione dei dati (previsto dall'art. 68 del Regolamento) e composto da un rappresentante della varie autorità nazionali, che al DPO ha dedicato specifiche Linee guida pubblicate nell'aprile dello scorso anno.

Ma chi è e a cosa serve il DPO?

Per intendere a pieno funzioni e ruolo della nuova figura occorre brevemente introdurre un altro concetto importante e basilare per il GDPR: **il principio dell'accountability**. Il termine *accountability* potrebbe essere tradotto con “responsabilizzazione” ma, come per il DPO, anche qui è forse meglio mantenere il termine inglese, visto che si tratta per l'appunto di un concetto più consueto e finora meglio definito in ambito nord europeo e su cui in Italia (sistema imperniato sul diritto codificato) si è avuta finora poca dimestichezza.

L'intero impianto del GDPR si basa sul principio della responsabilizzazione del titolare del trattamento (ed in misura minore del responsabile del trattamento), ai quali compete l'onere e la relativa responsabilità, di individuare il **modo migliore per proteggere i dati personali**. In buona sostanza non abbiamo più un insieme di norme puntuali che prevedono precise prescrizioni e adempimenti che devono essere rispettati ed eseguiti, quanto piuttosto una serie di principi che devono essere osservati e obiettivi che devono essere perseguiti. Il come dipende però da ogni singolo Ente o Azienda che dovrà autonomamente adottare e porre in essere tutte quelle attività che riterrà utili per il perseguimento dei predetti obiettivi.

Di conseguenza cambia anche il ruolo dell'Autorità di controllo che nei suoi interventi valuterà a posteriori se quanto posto in essere dagli Enti e dalle Aziende garantisce o meno il rispetto della norma e, soprattutto, la tutela dei diretti interessati.

A questo punto si comprende meglio l'importanza della funzione del DPO cui compete l'individuazione delle misure organizzative e procedurali più idonee per la tutela e la garanzia dei dati; una **figura che assume il ruolo di “garante” interno con il compito di sorvegliare l'applicazione del GDPR nella propria organizzazione e fornire un supporto consulenziale** al titolare del



trattamento ed al responsabile del trattamento, le altre figure alle quali il GDPR attribuisce una particolare rilevanza. Questo compito in passato veniva assicurato direttamente e centralmente dall'Autorità di controllo principalmente tramite l'emanazione di pareri.

Con il nuovo impianto normativo, l'Autorità di controllo viene quindi ad assumere precipuamente un **ruolo di regolatore generale e di controllore**. Per tutte le modalità di applicazione operative delle disposizioni per la protezione dei dati personali, le organizzazioni invece si relazionano direttamente con il proprio DPO, il quale funge anche quale punto di contatto con l'Autorità di controllo.

Il ruolo del DPO quale “garante” interno alle organizzazioni è confermato dalla sua irresponsabilità per l'inosservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati, per i quali rispondono il titolare del trattamento ed il responsabile del trattamento.

In funzione di tale posizione di “garante”, il GDPR si preoccupa di assicurare che il **DPO abbia un ruolo di terzietà ed indipendenza**. Per cui né il titolare né il responsabile del trattamento dovranno dare alcuna istruzione al DPO e, se è un dipendente della organizzazione, dovrà essere messo in condizione di operare in modo indipendente.

Sempre in questa ottica si inserisce la disposizione secondo cui il **DPO riferisce direttamente al vertice gerarchico dell'organizzazione** e deve essere tempestivamente coinvolto in tutte le questioni che riguardano la materia dei dati personali.

Poiché, per ragioni facilmente intuibili, visto che opera con una particolare attenzione rivolta alla tutela degli interessati (che difatti possono contattarlo direttamente, art. 38 par. 4), il DPO potrebbe diventare una figura scomoda all'interno dell'organizzazione e quindi in potenziale contrasto con i desiderata dell'organizzazione stessa, il Regolamento si preoccupa di precisare che il DPO non può essere rimosso né tanto meno penalizzato in termini di incentivazioni e carriera.

Come accennato, naturale corollario della posizione così descritta è la sua terzietà rispetto alle problematiche trattate. La scelta della persona da incaricare non deve pertanto dare adito a possibili conflitti di interesse (art. 38 par. 6).

La questione diventa particolarmente delicata nel caso in cui il DPO sia scelto tra i dipendenti dell'organizzazione di appartenenza in quanto potrà continuare a svolgere altri compiti e funzioni per conto della stessa organizzazione (come ammette espressamente il medesimo art. 38 par. 6), ma tali



compiti e funzioni non potranno essere in conflitto rispetto agli adempimenti che dovranno essere assicurati nella sua funzione di DPO.

Il GDPR non precisa ulteriormente cosa debba intendersi per **conflitto di interessi** e quali siano le casistiche che possono esservi comprese. Sull'argomento si è però soffermato il WP29 che, nelle sue Linee Guida sui responsabili della protezione dei dati, ha precisato che per cogliere i casi di possibile conflitto di interesse, occorre verificare chi abbia la competenza a definire le finalità o modalità di trattamento dei dati personali. Per l'appunto il DPO non deve trovarsi in una posizione che potrebbe consentirgli di esercitare tale potere.

Di conseguenza, non possono assumere la funzione di DPO tutti coloro che occupano ruoli manageriali di vertice all'interno dell'organizzazione. Pertanto, a mero titolo esemplificativo, il ruolo di DPO sarà incompatibile con quella del CIO, di responsabile per le risorse umane, di responsabile commerciale, di responsabile delle unità di produzione o di responsabile finanziario.

Vanno altresì esclusi anche coloro che occupano ruoli gerarchicamente inferiori, ma comunque idonei a metterli in condizione di influire sulla determinazione, sulle finalità o modalità di trattamento dei dati personali.

Al contrario, **la funzione del DPO non è incompatibile con il ruolo di Responsabile della Trasparenza**, essendo questo caratterizzato da terzietà rispetto all'organizzazione.

Non rileva invece la qualifica rivestita all'interno dell'organizzazione, anche se il Garante suggerisce di individuare il DPO tra i dirigenti in considerazione del fatto che esso dovrà rapportarsi direttamente con il vertice gerarchico e con gli altri pari grado.

Un'altra questione degna di nota è quella relativa al fatto di potersi avvalere di un **DPO di nomina esterna**. Sia il GDPR che le Linee guida del WP29 non danno infatti nessuna preferenza circa la scelta di nominare un DPO interno piuttosto che esterno. Ciascuna organizzazione può quindi liberamente sceglierlo tra i dipendenti oppure stipulare un contratto di servizio con un soggetto esterno (art. 37 par. 6). La scelta di un soggetto esterno probabilmente in fase di avvio potrà apparire più agevole in quanto facilita alcuni aspetti, quali quello dell'individuazione di un soggetto dotato di adeguate capacità professionali a volte non presenti all'interno.

Tuttavia **il Garante ha consigliato alle amministrazioni pubbliche di dotarsi di un DPO interno**, non tanto per il rischio che possano essere divulgate informazioni delicate facenti capo all'amministrazione, quanto per la obiettiva complessità delle procedure delle pubbliche



amministrazioni e per la pervasività della funzione che sarà destinata ad interfacciarsi con tutte le altre funzioni interne.

La selezione del DPO da parte delle amministrazioni pubbliche dovrà sempre rispettare i criteri per l'affidamento degli incarichi, quali la pubblicazione di avvisi per la ricezione di manifestazioni di interesse per gli esterni e interpellazioni per gli interni.

Il DPO dovrà possedere adeguate conoscenze e capacità e sarà designato, in “funzione delle qualità professionali, in particolare della conoscenza specialistica della normativa e delle prassi in materia di protezione dei dati, e della capacità di assolvere i compiti”. Questa formulazione del Regolamento che è in effetti piuttosto generica (anche le Linee Guida WP29 non aggiungono molto di più) si comprende con l'intenzione di dare un quadro di riferimento generale adatto alle molteplici casistiche a cui dovrà applicarsi.

Come visto non c'è un titolo di studio o una particolare abilitazione richiesta, la selezione andrà pertanto effettuata caso per caso ed ovviamente un DPO di un'impresa con migliaia di dipendenti dovrà possedere capacità e conoscenze adeguate allo scopo specifico e comunque diverse da quelle di un DPO di un piccolo Comune. E' bene ricordare che **più Enti possono anche accordarsi tra loro per nominare un DPO comune** in ossequio ai principi di semplificazione ed economicità (si pensi ai casi di Comuni limitrofi).

Il Regolamento non ci dice poi come il DPO dovrà in concreto lavorare. Sappiamo che potrà contemporaneamente svolgere altri compiti, compatibilmente con gli impegni e la complessità dell'organizzazione, visto che gli adempimenti relativi ai trattamenti di dati personali avranno comunque la priorità.

Per garantire tale priorità, soprattutto per le organizzazioni più grandi e complesse, sarà certamente utile dotare il DPO di uno staff che possa supportarlo per l'ordinaria gestione operativa. Il GDPR non pone alcun vincolo al riguardo, né le Linee Guida arrivano a prescrivere alcunché, limitandosi a prevedere che il DPO possa essere “supportato da un apposito team se necessario”. In ogni caso al DPO dovranno essere assicurate le risorse strumentali e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei propri compiti e non andrà nemmeno trascurato un parallelo adeguato percorso formativo.



Va qui ricordato che il Garante, evidentemente consapevole della delicatezza e della complessità del ruolo e delle funzioni, nei colloqui con le amministrazioni è stato più esplicito nel raccomandare **l'esigenza di affiancare al DPO una stabile ed efficiente struttura**. Quanto debba essere articolata e numerosa tale struttura dipende, anche qui, dai singoli casi. Ogni amministrazione farà quindi le proprie valutazioni e dedicherà all'affiancamento del DPO un numero di risorse tale da consentirgli di esercitare il proprio compito con efficienza. Di certo non potranno mancare professionalità con conoscenze nel campo dell'ICT e del settore legale specializzate nel settore della privacy oltre che esperti della specifica attività curata dall'organizzazione.

Il DPO assume quindi un ruolo di guida sui temi della protezione dei dati personali. Ciò non significa che debba assumere decisioni al riguardo. Il DPO infatti, non decide ma consiglia e guida il titolare ed il responsabile del trattamento i quali, sotto la propria responsabilità, potranno anche decidere di discostarsi dalle sue indicazioni.

Questo spiega come mai il DPO non abbia particolari responsabilità che invece ricadono sul titolare e sul responsabile del trattamento cui competono le decisioni finali.

E' peraltro appena il caso di sottolineare come la decisione del titolare o del responsabile del trattamento di discostarsi dalle indicazioni del DPO avrà comunque un suo peso nella successiva valutazione dell'Autorità di controllo, soprattutto qualora si accerti che la condotta del titolare abbia comportato un rischio per i dati personali, ciò anche ai fini dell'applicazione delle sanzioni.

Si prenda per esempio il caso della **valutazione di impatto che il titolare è tenuto ad effettuare prima di procedere a nuovi trattamenti** che potrebbero essere soggetti a particolari rischi e per la quale il DPO svolge un ruolo importante.

Egli infatti partecipa alla procedura di valutazione di impatto fornendo un parere al titolare (il quale è tenuto a consultarsi con lui, art. 35 par. 2) e, nel fornire tale parere, il DPO potrà eventualmente segnalare se dalla valutazione è emerso un rischio residuo elevato, tale da rendere necessaria l'attivazione della consultazione preventiva dell'Autorità di controllo.

Tale **parere non è vincolante per il titolare del trattamento** il quale, sotto la propria responsabilità e secondo il principio dell'*accountability*, potrà discostarsene non consultando l'Autorità la quale ne terrà però conto in un'eventuale fase di controllo.



Anno 6, n. 11 – LUGLIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Nella richiesta di consultazione preventiva dovranno essere indicati i dati di contatto del DPO (art. 36, par. 3, lett. d, nella traduzione italiana indicato con l'insolito nome di "titolare della protezione dei dati". La versione inglese chiarisce tuttavia che si tratta del data protection officer) che resta, come detto, l'interlocutore privilegiato dell'Autorità di controllo (v. anche art. 39, par. 1, lett. e).

In conclusione la figura del DPO fa il suo ingresso nel nostro ordinamento e si annuncia come una positiva novità che potrà essere di grande aiuto alle organizzazioni soprattutto se le stesse sapranno cogliere l'opportunità di realizzare nuovi percorsi e metodologie di lavoro che puntino sulla trasparenza e l'integrazione dei processi interni ponendo al centro delle proprie riflessioni l'obiettivo di curare al meglio l'interesse dei cittadini, siano essi utenti di un servizio pubblico o consumatori di prodotti e servizi offerti dal mercato.



La relazione tra GDPR e innovazione digitale

di Piero De Luca

Funzionario Camera dei Deputati

I dati personali sono al centro della *digital transformation*. Infatti, sentiamo sempre più spesso parlare di auto a guida autonoma, di *smartworking*, di controllo a distanza della propria abitazione e degli elettrodomestici. Il punto fondamentale dell'innovazione è trasformare in servizi innovativi per le persone o relativi alle persone, l'enorme mole di dati che le nuove tecnologie consentono di raccogliere, analizzare, tracciare, condividere e incrociare.

I fatti di cronaca hanno già fatto emergere i rischi associati a tutto ciò: rischi legati alla sicurezza, ma anche rischi derivanti dall'uso dei dati e da una sottovalutazione delle conseguenze del particolare trattamento che si pone in essere. Rischi che possono incidere sulla vita fisica delle persone provocando danni rilevanti.

Il nuovo Regolamento Europeo sulla Protezione dei dati personali (GDPR) interviene direttamente nel rapporto tra innovazione digitale da un lato, diritti e libertà delle persone dall'altro, definendo nuovi obblighi per le aziende, come il *Data protection by design* e *Data protection impact assessment*.

Il Titolare del trattamento viene individuato dal Regolamento come il soggetto che meglio può valutare:

- come dare attuazione alla normativa nel proprio contesto operativo;
- responsabile (*accountable*) di questa valutazione e delle scelte conseguenti.

In questo contesto è necessario inserire la protezione dei dati personali tra i vincoli da considerare fin dai primi passi della progettazione di ogni nuovo servizio o prodotto, basato su dati personali e di cui tenere conto in ogni fase dello sviluppo del progetto.

Quando poi le caratteristiche del nuovo trattamento possono generare rischi particolari, anche in relazione all'uso di nuove tecnologie, scatta l'obbligo di un approfondimento mirato, un'analisi di impatto che può sfociare, se ritenuto necessario, nella consultazione preventiva dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.



L'intero processo di innovazione rimane sotto il controllo del Titolare (il quale può anche avvalersi di un Responsabile per la protezione dei dati - DPO), che si assume in questo senso la piena responsabilità: ogni scelta deve essere documentata e comprovabile.

Data protection by design e *Data protection impact assessment* costituiscono quindi il filtro attraverso cui ogni innovazione deve passare: sono cioè lo strumento di governo della *digital transformation* per quanto attiene il rispetto delle libertà e dei diritti delle persone nell'era digitale. La loro valenza non riguarda tanto i trattamenti in essere, quanto tutta l'innovazione digitale.

Ma la sicurezza è solo uno dei principi applicabili al trattamento dei dati personali elencati nel GDPR. Occorre valutare il nuovo Regolamento nel suo complesso: gli attori primari responsabili di innescare queste procedure non sono dei professionisti della protezione dei dati personali (coloro che conoscono solo la normativa applicabile in materia), ma dei progettisti dell'innovazione.

Questi ultimi sono soggetti del tutto diversi, difficili da individuare a priori, con una formazione e una professionalità che raramente include competenze legali o una conoscenza approfondita della normativa.

Più che concentrarsi su complicate metodologie di *Data Protection by design* o di *Data Protection impact assessment*, è dunque essenziale lavorare per assicurarsi che:

- la consapevolezza della criticità del trattamento dei dati personali in ogni processo di innovazione diventi un elemento acquisito dalla cultura aziendale. Non è essenziale che tutti diventino esperti di *Data Protection* ma che tutti siano consapevoli del problema e sappiano/possano coinvolgere un supporto adeguato.
- le procedure da attivare per gestirle correttamente esistano e siano semplici, chiare, conosciute e facilmente raggiungibili e utilizzabili da chiunque.

In sintesi: è il rapporto fra azienda e innovazione a dover essere reso conforme al GDPR, con tutta la complessità che questo comporta. Non è un tema limitabile a chi si occupa di *compliance*, ma un tema che riguarda l'intera organizzazione.



Utilizzo del patrimonio informativo INPS anche per nuove informazioni

di Antonietta Mundo

Consigliere di amministrazione di Unipol Gruppo S.p.A., già Coordinatore Generale Statistico-Attuariale dell'Inps.

L'Inps ha fortemente investito negli ultimi 40 anni nell'informatica e nella reingegnerizzazione dei processi amministrativi, accumulando nei propri archivi una mole immensa di dati che ha favorito il trattamento statistico finalizzato al controllo qualitativo delle informazioni da pubblicare, mediante tecniche di analisi e di normalizzazione delle informazioni. Inoltre, l'Inps gestisce informazioni provenienti da archivi di altre Pubbliche Amministrazioni, che confluiscono nel Casellario centrale dei Pensionati, nel Casellario delle posizioni attive, nel Casellario della assistenza e ha la possibilità di accedere ad informazioni e a data base dell'Agenzia delle Entrate (denunce dei redditi), del Ministero del Lavoro (Comunicazioni Obbligatorie), delle Camere di Commercio, ecc.

L'Inps è talmente ricco di dati che fornisce quasi il 90% delle informazioni amministrative utilizzate dall'Istat per elaborare la maggior parte dei propri dati statistici. Questi "universi amministrativi" contengono informazioni esaustive sui fenomeni che riguardano intere platee nazionali di soggetti e sempre più hanno sostituito le più costose indagini campionarie, basate sull'inferenza statistica (dal campione si riesce probabilisticamente a stimare l'universo).

L'Inps, insieme a molti altri uffici di statistica delle istituzioni pubbliche e private, fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN istituito con d.l. n. 322/1989), una rete che fornisce in Italia e agli organismi internazionali l'informazione statistica ufficiale. Il SISTAN è indirizzato e coordinato dall'Istat e in tale ambito viene elaborato ogni anno il Programma statistico nazionale, cui partecipa anche l'Inps con elaborazioni e i suoi sistemi informativi statistici (Osservatori statistici).

L'offerta informativa statistica dell'Inps è consultabile nel sito www.inps.it/Dati, ricerche e bilanci ed è contenuta nella sezione "Osservatori statistici", che prevede sia dei report sia una serie molto ricca di tabelle, personalizzabili attraverso selezioni e filtri, sulle principali attività istituzionali: pensioni, pensionati e flussi di pensionamento, imprese, retribuzioni, lavoratori dipendenti privati e pubblici, lavoratori autonomi e parasubordinati, lavoratori extracomunitari e neo comunitari dei paesi dell'Est-Europa, lavoro precario o accessorio, cassa integrazione guadagni, prestazioni a sostegno della famiglia (assegni al nucleo familiare, maternità e legge n. 104/1992), certificazione di malattia, reddito di inclusione. Andrebbero però razionalizzate le informazioni raccogliendo in un unico Osservatorio i dati sulle pensioni del settore privato, di quello pubblico e dei lavoratori dello spettacolo, che



risentono ancora della diversa provenienza Inps, ex Inpdap e ex Enpals, magari suddividendo le tre sezioni all'interno della stessa banca dati e provvedendo ove possibile all'uniformità di presentazione e di elaborazione personalizzata dei dati. Non è ancora possibile infatti pervenire ai totali generali Inps delle tre sezioni ancora separate in termini di numero pensioni, importi medi, età medie, serie storiche, ecc.

Con la legge n. 92/2012 è stato creato un Campione longitudinale INPS (Longitudinal Sample INPS -LoSaI) che consente di seguire le storie lavorative. Il campione è formato, da individui nati in 24 diverse date di ogni anno (giorni 1 e 9 di ciascun mese) e le informazioni sono tratte da numerosi archivi INPS rilevanti per l'osservazione del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali. Per ciascun lavoratore è presente un estratto contributivo con la sua posizione contributiva utile ai fini previdenziali (l'estratto si alimenta soprattutto con gli archivi gestionali dei lavoratori dipendenti, autonomi, parasubordinati e con le prestazioni temporanee cassa integrazione, disoccupazione, mobilità, maternità, malattia). Queste informazioni presenti nell'estratto contributivo vengono poi integrate con le dichiarazioni retributive individuali per quanto riguarda i lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo e l'archivio aziende presso cui i lavoratori sono impiegati, con le dichiarazioni relative alla gestione separata, con i dati sulla durata dei trattamenti di disoccupazione, mobilità e pagamenti diretti di cassa integrazione guadagni e, infine, con i dati presenti nel casellario dei pensionati.

Il campione LoSaI può quindi essere impiegato per l'analisi delle matrici di transizione e passaggi di stato durante la vita lavorativa e per monitorare le politiche del lavoro, con opportuni aggiornamenti. Al campione LoSaI il Ministero del Lavoro ha abbinato un secondo campione frutto dell'integrazione delle Comunicazioni obbligatorie con gli archivi INPS (Campione Integrato Comunicazioni Obbligatorie - CICO). Il campione longitudinale CICO consente di seguire i lavoratori nati in 48 diverse date di ogni anno (giorni 1, 9, 10, 11 di ciascun mese) con le informazioni tratte dal sistema delle Comunicazioni Obbligatorie integrate con informazioni tratte dai numerosi archivi INPS relative a episodi di lavoro autonomo, e livello retributivo di entrata dei rapporti di lavoro rilevati dal sistema SISCO. Il campione è stato diffuso per la prima volta con le informazioni relative al periodo 1 gennaio 2009- 30 giugno 2013.

Si può certo affermare che l'offerta di informazione statistica dei fenomeni istituzionali Inps, utilizzabili anche per la ricerca scientifica e per i monitoraggi delle politiche è abbastanza completa.



Alla soglia del terzo decennio del XXI° secolo occorrerebbe però fare un ulteriore salto di qualità, lo stesso che stanno facendo o hanno fatto altre istituzioni private, ad esempio banche e assicurazioni, e qualche istituzione pubblica: l'uso dei big data.

Per estrarre la conoscenza presente nelle basi dati, che ogni organizzazione ha a disposizione, di recente sono stati sviluppati modelli predittivi, che riescono a cogliere informazioni utili e di grande valore che risiedono, a livello "dormiente" negli archivi, come le ragioni per cui avvengono le frodi e gli eventi che permettono di intercettarle per tempo, gli elementi che consentono di stabilire se un trend (es. di spesa) crescerà o meno e molti altri. Riuscire ad estrarre dai grandi sistemi informativi tale "conoscenza", attraverso l'uso delle competenze specifiche dei fenomeni istituzionali, l'uso di "analytics", ossia tecniche statistiche e matematiche di analisi multivariata e la generazione di modelli predittivi, è una sfida la cui complessità cresce esponenzialmente con i volumi delle basi di dati e varia a seconda della tipologia di richieste da soddisfare.

Grazie agli *analytics*, la grande massa di informazioni contenuta nei *data-warehouse* aziendali può essere sintetizzata in un singolo indicatore (ad es. un indicatore di probabilità che si verifichi un certo evento – rischio di evasione contributiva o di indebita percezione di prestazioni, ecc.), aggiungendo valore allo stesso *data-warehouse* e consentendo di impostare le proprie azioni strategiche sulla base di quell'indicatore sintetico. E' la conoscenza dei fenomeni sociali, assistenziali e previdenziali che poi consente all'Istituto o al Governo di prendere le decisioni. Altra metodologia da sviluppare sarebbe quella che utilizza le reti neurali, ossia le complesse relazioni che intercorrono fra diversi soggetti e che mettono in evidenza frequenze particolari o insolite di rapporti.

Per la verità il Coordinamento Generale Statistico Attuariale dell'Inps negli scorsi anni si è già avvalso di tecniche di *data-mining* di *machine learning* (auto apprendimento della macchina per il miglioramento dell'algoritmo del modello) per la formulazione di modelli predittivi sempre più precisi:

- queste tecniche sono state applicate per ottimizzare la strategia nell'invio delle visite mediche di controllo e individuare i certificati medici più a rischio in termini di adeguatezza della prognosi sulla base di un indicatore di probabilità, al fine di ridurre i costi delle prestazioni di malattia e migliorare l'efficacia delle azioni di controllo.
- in via sperimentale si è poi scelto di analizzare il fenomeno delle sospette compensazioni tra pagamento dei contributi Inps e credito IVA, al fine di indirizzare le azioni ispettive. L'ambito scelto



per la sperimentazione è stato quello dell'analisi delle deleghe F24 con codice tributo nella sezione erario (credito IVA) e codice tributo nella sezione INPS (pagamento contributi previdenziali di aziende con dipendenti) al fine di individuare comportamenti ricorrenti che potevano celare false compensazioni finalizzate all'erogazione futura di prestazioni a carico dell'Inps.

- un'altra idea è stata quella di individuare nel comportamento delle aziende fenomeni precursori di crisi. Analizzando le aziende che avevano fatto richiesta di CIG in passato, sono stati isolati comportamenti comuni che fossero indicatori di cattiva salute dell'impresa. Grazie alle informazioni raccolte è stato possibile realizzare un modello in condizione di predire il fenomeno della cassa integrazione. A seguito di un controllo puntuale, azienda per azienda la previsione si è rivelata esatta nel 93,1% dei casi.

Ancora c'è molto da lavorare tra Istituzioni e Authority per consentire l'uso corrente di tali metodologie anche in relazione agli specifici problemi di privacy che possono presentarsi.

In futuro si potrebbero analizzare molti altri fenomeni di interesse istituzionale, a rischio di frode o arrivare a previsioni utili.

Un altro filone di implementazione potrebbe essere quello della lettura dei dati statistici in chiave di **"Sviluppo sostenibile"**, avendo come direttrice ad esempio il V° obiettivo di *"Gender Equality"* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che è solo uno dei 17 obiettivi previsti.

L'Inps già pubblica tutti gli Osservatori statistici suddividendo i dati per genere. Peraltro, potrebbero essere raccolte in un nuovo "Osservatorio statistico per l'uguaglianza di genere" tutte le differenze quantitative e qualitative rilevabili negli archivi dell'Inps, che ancora esistono tra i generi. Ne scaturirebbe una raccolta integrata di dati interessantissima e preziosa per l'informazione statistica e per le analisi dei ricercatori, che avrebbero immediatamente disponibili tutte le variabili statistiche del differenziale di genere, selezionate in un'unica base informativa navigabile e personalizzabile anche in serie storica. Emergerebbero ad esempio gli aspetti della maternità e dei congedi parentali da collegare alle problematiche lavorative, perdita o meno del lavoro, e al fenomeno della denatalità, alle retribuzioni per qualifica, insieme alla precarietà e al tipo di rapporto a tempo pieno o part-time, alla durata della disoccupazione femminile, potendo creare anche in questo caso matrici di passaggio di stato al maschile e al femminile. Si potrebbe collegare l'anzianità contributiva delle donne all'importo della loro pensione, la progressione della carriera rispetto al genere e tantissimi altri aspetti contenuti negli archivi, che aspettano soltanto di essere messi in luce, in attesa che l'Italia raggiunga entro il



2030, insieme a tutti i 17 obiettivi per uno “sviluppo sostenibile”, il quinto obiettivo, ossia la parità sociale, economica e retributiva tra uomo e donna.

Infine, in attuazione della Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23 maggio 2007 sulle “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche” che prevede, tra l’altro, che le amministrazioni promuovano “analisi di bilancio che mettano in evidenza quanta parte e quali voci del bilancio di una Amministrazione siano indirizzate, in modo diretto e indiretto, alle donne, quanta parte agli uomini e quanta ad entrambe”, a questo nuovo “Osservatorio statistico per l’uguaglianza di genere”, andrebbe affiancato un distinto e separato “Bilancio di genere”. Le informazioni sulle poste economiche suddivise per genere erano contenute in una specifica sezione all’interno del più ampio “Bilancio sociale”, curato dal Comitato di Indirizzo e Vigilanza - CIV dell’Inps.

In considerazione della rilevanza del tema e della importante funzione svolta dall’Inps per i cittadini in diversi ambiti, quali il mercato del lavoro, il sostegno del reddito, la previdenza e l’assistenza sociale, andrebbe invece redatto un apposito “Bilancio di genere” con una sua rilevanza ed evidenza, eventualmente fatto in collaborazione ed integrato con le informazioni dell’Inail, e andrebbero superate e organizzate all’origine le difficoltà di tipo contabile che a volte non consentono di classificare per genere le entrate e le uscite istituzionali e tutte le altre poste contabili, le quali spesso devono essere stimate. Eventualmente potrebbe essere addirittura integrato, solo per l’Inps ovviamente, con i Rendiconti annuali dell’Istituto indicando la ripartizione di genere per tutte le poste di bilancio.

Un nuovo Osservatorio statistico per l’uguaglianza di genere e un “Bilancio di genere”, non letto solo nell’ottica sociale ma più articolato o integrato nel Rendiconto, consentirebbero di monitorare in Italia, fino al 2030, molti degli aspetti fondamentali dell’avvicinamento progressivo all’obiettivo ONU di uguaglianza tra i generi.



I dati della scuola nel Rapporto ISTAT sulla conoscenza 2018

di Marina Imperato

Dirigente Scolastico - Liceo Scientifico Statale "Leon Battista Alberti" - Napoli

L'attenzione rivolta allo sviluppo e potenziamento delle risorse *soft* in generale e di quelle umane in particolare accomuna oltre che i più importanti sistemi di istruzione europei, anche quelli delle nazioni con le economie più avanzate. Non a caso in molti Paesi industrializzati e con un alto indice di PIL si registrano dati riguardanti la frequenza ai livelli di istruzione secondaria di secondo grado e universitaria in costante miglioramento: garantire la qualità del 'capitale umano', funzionale al successo, alla prosperità e al benessere della nazione costituisce elemento essenziale oltre che per il suo futuro, anche per il suo presente.

Non si può non rilevare, tuttavia, che la scuola in Italia vive, ormai da almeno un decennio, una condizione di *stress* legata a molteplici pressioni che richiedono un costante sforzo di adeguamento alle esigenze di una società 'liquida', fortemente competitiva e globalizzata. Gli 'storici' paradigmi pedagogici e culturali sui quali ancora oggi fa leva il nostro sistema di istruzione sono chiamati ad affrontare una società radicalmente mutata nel giro di due decenni e a rispondere ad esigenze *emission* sempre più impegnative, profondamente connesse ai complessi e plurimi scenari europei e internazionali.

Migliorare la qualità e misurare l'efficacia degli interventi costituiscono obiettivi strategici fondamentali nel campo dell'istruzione, ma l'impegno per sostenere in modo robusto, costante e sistematico tali obiettivi rendendoli concreti ed adeguati richiede investimenti continui in termini sia di ingenti risorse finanziarie, sia di 'politiche' dedicate, sia di avanzata ricerca e di sperimentazione. I più recenti dati OCSE a disposizione mostrano, ad esempio, che la spesa dell'Italia destinata all'istruzione nel 2014 è stata pari appena al 7,1% della spesa pubblica totale: una percentuale che colloca la nostra nazione inesorabilmente all'ultimo posto tra i Paesi OCSE e *partners*. A tale proposito, sarà interessante verificare se e quanto la legge n. 107/2015 con le successive leggi di bilancio abbia fatto 'risalire' l'Italia dalla posizione di fanalino di coda, dato che proprio grazie alla cosiddetta legge sulla 'Buona scuola' sono state introdotte importanti innovazioni sul sistema scolastico (Piano Nazionale per la Formazione del personale docente, Piano Nazionale Scuola Digitale, Alternanza Scuola Lavoro, valorizzazione del merito della professione docente, *card* del docente) che hanno richiesto, per la loro attuazione, stanziamenti annui dell'ordine di decine di milioni di euro.



Per dare il quadro più aggiornato della situazione relativa all'Italia, non si può non richiamare l'annuale Rapporto OCSE *"Education at a glance 2017"*, dove vengono presentati i sistemi di istruzione dei 35 Paesi membri e di alcuni Paesi *partners*: è facile osservare che i dati relativi all'Italia sono - anche in questo caso - tutt'altro che confortanti, perché evidenziano alcune significative criticità tra le quali spicca, ad esempio, il numero ancora basso di giovani laureati. E' da sottolineare che il valore e la credibilità dei Rapporti OCSE sono dati dal fatto che le rilevazioni, oltre a basarsi su parametri elaborati e condivisi a livello internazionale, hanno - tra l'altro - il pregio di offrire una panoramica estremamente ampia ed aggiornata dello 'stato di salute' dei singoli sistemi nazionali sulla quale ragionare per confrontarsi con i dati di realtà che emergono in maniera ancora più dettagliata dalle indagini nazionali.

Non sembra fuor di luogo rispetto all'argomento trattato anche ragionare sul fatto che negli ultimi anni l'attenzione verso la scuola sia stata gradualmente, ma inesorabilmente, sempre più indirizzata verso un sensazionalismo cronachistico che ha, di fatto, molto ridimensionato lo spazio dedicato al dibattito culturale sulle tematiche più propriamente inerenti l'istruzione. Le indagini nazionali ed internazionali - i cui risultati dovrebbero favorire riflessioni ed alimentare studi vengono di fatto utilizzate per spettacolizzare contrapposizioni per lo più ideologico/sindacali che, talvolta, diventano così radicali da impedire qualsiasi confronto. Le prove INVALSI rappresentano un buon esempio di tale deriva che ogni anno viene innescata dai risultati attorno ai quali puntualmente si scatena il camilleriano *'circolo equestre'* (cit. da *'La danza del gabbiano'*, ed. Sellerio (PA), 2009, p. 74) di oppositori, sostenitori, detrattori, fautori, critici, indecisi ... Sorprende non poco, pertanto, la sostanziale indifferenza con la quale è stato accolto il Rapporto ISTAT 2018 sulla conoscenza in Italia: anomalia da imputare, con buona probabilità, alla temperie politica che sta fagocitando qualsiasi altro argomento di discussione.

Dunque, per il 2018 il Rapporto ISTAT ha proposto la tematica della conoscenza come oggetto di interesse e di indagine: nelle sei sezioni di cui è composto il Rapporto, l'ampiezza e la complessità dell'argomento vengono affrontate in maniera accurata fornendo un puntuale aggiornamento relativo alla situazione italiana. In questo contributo verranno esaminati quegli aspetti ritenuti più significativi ad opinione di chi scrive.

Nella nota introduttiva, curata dal Presidente dell'ISTAT Giorgio Alleva, si dichiara che il tema della conoscenza non viene trattato in termini *'restrittivi'*, dato che il Rapporto è focalizzato sui



modi/processi di creazione, trasmissione e uso a livello economico e sociale il cui fondamento risiede nel concetto di conoscenza correlato al concetto di *sapere utile*.

E' di tutta evidenza che il richiamo esplicito alla nozione di *sapere utile* non debba affatto essere inteso in senso semplicistico, anche perché Barbieri e de Panizza, autori del primo capitolo 'La conoscenza nell'economia e nella società', sottolineano la connessione del concetto di *utilità* con quello ormai ampiamente diffuso ed accolto di *società della conoscenza*. In questo periodo di crisi la posizione dell'Italia, confrontata alle maggiori nazioni europee, si caratterizza per livelli di istruzione e competenze ancora modesti, sebbene in crescita costante. Il Rapporto ISTAT rileva che il livello di istruzione rappresenta l'elemento che maggiormente influenza i comportamenti e le prestazioni nei vari ambiti: tra gli aspetti più positivi si sottolinea che il sistema universitario negli anni ha migliorato la propria efficienza e che è notevolmente aumentata la partecipazione degli studenti ai programmi internazionali di scambio (nel 2015, oltre 34 mila studenti universitari hanno realizzato un periodo di studio all'estero con il progetto Erasmus: una quota pari al 13% degli immatricolati, contro appena il 5% del decennio precedente).

La mobilità internazionale a livello universitario fa registrare dunque un progresso di notevoli dimensioni che trova corrispondenza con dati messi a disposizione dall'Osservatorio nazionale sull'internazionalizzazione delle scuole e la mobilità studentesca, promosso dalla Fondazione Intercultura: nel 2017 sono stati ben 7.400 gli studenti delle scuole superiori italiane che hanno scelto di frequentare una scuola all'estero con un programma di studio di lunga durata, con un incremento del 111% rispetto al 2009. La 'sete' di confronto e di conoscenza degli studenti italiani si muove dunque in continuità tra la scuola secondaria di secondo grado e il livello universitario, ed è verosimilmente da collegarsi alla esigenza di prendere dimestichezza già durante il percorso scolastico, quindi da molto presto, con la dimensione internazionale per poter attingere ad esperienze ritenute fondamentali per il proprio futuro.

A questo *trend* ampiamente positivo messo opportunamente in risalto, il Rapporto ISTAT fa seguire quello invece purtroppo ampiamente negativo riguardante le competenze linguistico-numeriche degli studenti quindicenni iscritti agli istituti professionali che risulta ancora nettamente inferiore rispetto a quello dei loro coetanei liceali. Tale divario trova ulteriore conferma nel numero dei diplomati che scelgono di proseguire il proprio percorso di studi iscrivendosi ad una facoltà universitaria, come risulta evidente dalla seguente tabella che fa riferimento all'anno accademico 2016/2017:



Diplomati ist. professionale	Diplomati ist. liceale
11,3%,	73,8%

I Paesi europei che hanno conseguito risultati migliori in termini di diffusione dell'istruzione universitaria hanno investito sull'orientamento, il mantenimento in corso e le opportunità, con minori percentuali di iscritti nel canale professionale e un sistema di borse di studio con una copertura molto ampia. Queste evidenze mostrano come il miglioramento del livello di istruzione della popolazione - l'aumento di frequenza e successo, in particolare nell'Università, e la qualità del servizio erogato, a tutti i livelli - rappresenti sicuramente ancora l'ambito privilegiato di intervento delle politiche per la conoscenza. Questo, per evitare che l'Italia si trovi ad arretrare sul terreno economico - come già nella crisi passata - e, insieme, per ampliare le opportunità delle persone, riducendo l'area di esclusione sociale determinata dalla conoscenza, in particolare quella digitale' ('Rapporto sulla conoscenza 2018', p.13).

Un altro punto di notevole interesse riguarda le azioni volte alla implementazione del digitale nel sistema dell'istruzione che in Italia hanno vissuto una stagione di forte impulso dovuto innegabilmente alla legge n. 107/2015 che, dispiegando il Piano Nazionale per la Scuola Digitale (PNSD), ha inteso dare in tal modo risposta ad una non più rinviabile esigenza di modernizzazione della didattica e dell'intero sistema di servizi afferenti alle scuole. Tuttavia, è bene non dimenticare che, a livello di infrastrutture tecnologiche, le scuole italiane (in particolare quelle delle Regioni denominate Obiettivo 'Convergenza' nelle precedenti tornate dei finanziamenti europei: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) hanno beneficiato da circa quattro lustri dei progetti PON FESR, dedicati in particolar modo alla realizzazione di ambienti digitali, e di progetti PON FSE, dedicati anche alla formazione digitale dei docenti. Grazie al PNSD l'innovazione digitale è stata finalmente messa a sistema sull'intero territorio nazionale e in ogni ordine di scuola, con il coinvolgimento di tutte le categorie del personale (Dirigenti, docenti, DSGA, ATA). L'investimento in termini di impegno relativamente alla formazione ha ricevuto una ulteriore spinta grazie al progetto Erasmus+ KA1, dedicato inizialmente solo ai docenti Animatori Digitali e poi esteso anche ai Dirigenti e al personale amministrativo, riguardante sia la frequenza di corsi all'estero inerenti le tecnologie digitali applicate alla didattica, sia attività di affiancamento professionale (*job-shadowing*) presso centri di eccellenza e presso le scuole.



Nel giro di qualche anno l'efficacia di un Piano strutturato in modo così capillare dovrebbe dunque centrare in pieno gli obiettivi di 'equità' digitale e di alfabetizzazione digitale nelle scuole in modo da consentire il superamento di un poco comprensibile divario interno, ancora esistente tra Nord e Sud, che ogni anno viene puntualmente rilevato dagli esiti delle prove INVALSI. Si potrebbe facilmente obiettare che il raggiungimento dell'omogeneità nei livelli delle competenze richiede azioni di sistema ancor più raffinate e culturalmente più 'sostanziose', eppure nella 'società della conoscenza' l'attivazione di percorsi così avanzati relativi al digitale può positivamente innescare processi di miglioramento relativi proprio alla qualità dell'apprendimento, soprattutto in situazioni diffuse di *deficiency* socio-culturale.

All'istruzione *tout court* viene dedicato nel Rapporto ISTAT il capitolo centrale '*La trasmissione della conoscenza*' il cui titolo merita qualche riflessione perché si riferisce in maniera esplicita al tradizionale modello di insegnamento messo ampiamente in discussione anche dall'innovazione digitale nella didattica. Tuttavia, è pur vero che il Rapporto in nessuna delle sue parti affronta e tratta questioni epistemologiche, in una visione di piena coerenza con l'impostazione 'fotografica' della realtà dell'istruzione in Italia.

Sulla base dei dati raccolti ed esaminati, si osserva che il primo dato conferma quanto emerso dalle rilevazioni internazionali nel corso degli anni: l'Italia continua, purtroppo, a presentare un ritardo storico nell'istruzione rispetto ai Paesi più avanzati. Infatti, nel 2016, la popolazione tra i 25 e i 64 anni con almeno un titolo di studio secondario superiore ha raggiunto il 60,1%, con una leggera prevalenza femminile (62% vs. 58%). Tuttavia, nonostante l'aumento di 8 punti rispetto al 2007, questa quota resta inferiore del 16,8% rispetto alla media europea. Analogamente, la popolazione tra i 25 e i 64 anni con un titolo di studio terziario raggiunge appena il 17,7%, pari a poco più della metà del rispettivo valore europeo (30,7%).

Inoltre, i livelli di istruzione della popolazione adulta italiana sono molto variabili sul territorio: in Sicilia e Puglia meno della metà dei residenti possiede almeno un diploma secondario superiore e solo il 13% un titolo terziario, mentre nel Lazio, le percentuali salgono al 70% e al 23%. Nella coorte della popolazione tra i 25 e i 34 anni le differenze territoriali sono importanti, ma più circoscritte: in alcune Regioni la quota di giovani con almeno il diploma supera l'80%, ma resta ancora inferiore al 70% in Calabria, Puglia, Campania, Sicilia e Sardegna.

Il miglioramento del livello di istruzione costituisce uno degli obiettivi strategici che l'Unione europea ha individuato per il 2020: l'Italia in particolare, per gli abbandoni scolastici e formativi



precoci, si è data un traguardo nazionale di riduzione della quota di persone tra i 18 e i 24 anni senza un titolo secondario superiore al 16% entro il 2020; tuttavia si deve sottolineare che il differenziale con la UE si va riducendo in modo graduale e costante, anche grazie ai finanziamenti europei dedicati agli interventi nel settore giovanile.

Anche la qualità dell'istruzione è posta sotto la lente di ingrandimento da parte dell'ISTAT che, ancora una volta, richiama gli obiettivi strategici dell'Unione (*Europa 2020*) che hanno individuato anche la riduzione al 15% di studenti quindicenni con competenze non sufficienti in lettura, matematica e scienze. E' pur vero che, stando al monitoraggio condotto dall'OCSE PISA, nel 2015 ben pochi tra i Paesi della UE sono riusciti a conseguire questo obiettivo. Per quel che riguarda l'Italia la situazione risulta decisamente negativa poiché in tutte e tre le aree di valutazione (letteratura, matematica, scienze) si colloca dietro le altre maggiori economie dell'Unione, sebbene poco distante dalla media UE per la lettura (21%vs.19,7%) e la matematica (23,3% vs. 22,2%), mentre la quota di studenti con competenze insufficienti è molto superiore nelle scienze (23,2%vs. 20,6%). Non si può tacere però che nel confronto con la rilevazione avvenuta nel 2006, la percentuale di studenti italiani con competenze non sufficienti nelle suddette tre aree di valutazione si è ridotta di quasi 10 punti nelle competenze numeriche, di 5 punti in quelle di lettura e di 2 punti nelle competenze scientifiche.

Il Rapporto, come accennato in precedenza, segnala che i livelli di competenze degli studenti italiani sono molto variabili in relazione al tipo di scuola frequentata, come mostrato negli anni dai dati Invalsi: a livello nazionale, le competenze alfabetiche degli studenti liceali sono infatti superiori di 29 punti (su una scala normalizzata a 200) rispetto a quelli degli Istituti tecnici e di 50 punti rispetto agli studenti degli Istituti professionali, mentre il distacco è minore per la matematica (16 punti con i tecnici, 43 con i professionali). A livello di macroaree, le competenze degli studenti del Centro-nord, inoltre, appaiono decisamente superiori a quelle dei colleghi delle Regioni meridionali, con un distacco particolarmente ampio per quelle numeriche.

A latere, si deve sottolineare che il rapporto ISTAT non esamina i risultati conseguiti agli Esami di Stato dai quali, invece, la situazione risulta ribaltata con un *trend* costantemente sfavorevole negli anni per gli studenti del Centro-nord, come si evince anche dalla infografica MIUR relativa ai dati dell'Esame di Stato dell'a.s. 2016/2017. In effetti nel Rapporto ISTAT vengono utilizzati soltanto dati accertati sulla base di criteri di misurazione omogenei e oggettivi, benché non neutrali rispetto ai modelli nazionali di apprendimento.



L'indagine tiene anche conto dei fattori di contesto familiare ed evidenzia che, nonostante gli strumenti normativi e operativi per rendere accessibile l'istruzione a tutti, le condizioni socio-culturali della famiglia di origine continuano a incidere in maniera decisa sui percorsi e i risultati dell'istruzione degli studenti, attribuendo maggiori opportunità a coloro che provengono da famiglie con un livello avanzato di istruzione. Tuttavia, per le persone di età compresa tra 25 e 34 anni, che si suppone abbiano completato gli studi, si osserva un progresso notevole nei livelli d'istruzione rispetto al titolo massimo conseguito dai genitori. Nel 2016, oltre un quarto dei figli, infatti, aveva un titolo universitario, contro l'11,3% dei genitori. Tra questi, poco meno del 50% ha conseguito il titolo di istruzione secondaria di primo grado, percentuale quasi dimezzata tra i figli; tuttavia, l'incidenza sale al 43% per quelli provenienti da famiglie con bassa istruzione, mentre è inferiore al 4% se i genitori hanno conseguito un titolo universitario.



Infografica MIUR – Esami di Stato a.s. 2016/2017



E' importante rammentare che a novembre 2017, si è svolta a Göteborg (Svezia) una riunione informale sull'istruzione e la cultura nella quale i Capi di Stato o di governo della UE hanno discusso di intensificare gli sforzi nel settore dell'istruzione e della cultura, anche attraverso:

- l'aumento graduale della mobilità e degli scambi per i giovani europei
- una rete di università europee
- il riconoscimento reciproco dei diplomi di istruzione secondaria
- un progetto Erasmus per giovani artisti
- rendere più inclusivo il programma Erasmus.

L'attenzione che la politica anche internazionale rivolge al settore dell'istruzione è realmente costante e segue percorsi innovativi di confronto anche ai massimi livelli di rappresentanza delle diverse nazioni della UE, pertanto il Rapporto ISTAT 2018 sulla conoscenza si inserisce tempestivamente in questa scia di interesse sovranazionale consegnando ai decisori politici un quadro nitido e preciso dell'istruzione in Italia dal quale non emergono sostanziali novità, ma di cui si mostrano croniche criticità sulle quali, sebbene ampiamente note e individuate, risulta ancora difficile intervenire in maniera incisiva. Eppure sarebbe sufficiente riflettere sulla serietà e sulla durata di questa *impasse* per rendersi conto che l'Italia corre il serio rischio di trovarsi con il futuro ormai alle spalle.



VALUTAZIONE

Quattro priorità per la riforma della valutazione nella pubblica amministrazione

di Mita Marra

Professoressa associata di Valutazione delle politiche pubbliche e Scienza dell'Amministrazione presso l'Università di Salerno e Visiting Professor of Comparative Public Policy presso la George Washington University, Washington DC

Alla luce delle criticità emerse nelle valutazioni delle performance organizzative e individuali di cui tratto estesamente nel mio ultimo libro “Valutare la valutazione: adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella pubblica amministrazione italiana” pubblicato da Il Mulino nel 2017, nel breve scritto che segue, provo a mettere a fuoco quattro proposte di riforma che potrebbero informare l'agenda dell'attuale Ministra per la Pubblica Amministrazione.

1) Realizzare valutazioni di performance con indicatori di risultato e di contesto

Nel confronto internazionale, la maggiore criticità osservata in Italia in merito alla funzione di verifica delle performance amministrative è legata alla mancanza di indicatori di risultato e di contesto al fine di ricostruire in maniera credibile i risultati della gestione amministrativa in considerazione delle variabili specificità e avversità dei contesti territoriali. Se ad esempio una direzione regionale dell'INPS deve verificare gli effetti del proprio operato nel contesto regionale di riferimento, mancano tuttora valutazioni affidabili su come gli uffici territoriali siano in grado di realizzare welfare e protezione sociale in collaborazione con altre istituzioni del territorio. Gli indicatori aggregati sulla missione complessiva dell'Ente² es. contributo di ciascun dipendente INPS alla riduzione del debito pubblico - pur essendo rilevanti nell'esercizio della responsabilità amministrativa, sono incapaci di cogliere e apprezzare il valore pubblico (Moore, 1995; Mazzucato, 2018) generato nell'azione congiunta di più amministrazioni nell'estrema eterogeneità dei territori italiani.

Come ho già messo in evidenza nei miei lavori di ricerca (Marra, 2015, 2016, 2017a, 2017b, 2018), esiste un'evidente sfasatura tra il monitoraggio delle procedure e delle attività interne alle

² Si veda sul punto la Relazione annuale del Presidente dell'Inps 2017, http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/07/Relazione_Presidente_XVI_30_6_17.pdf



amministrazioni (centrali, regionali, locali e di comparto, come istruzione e sanità) e l'analisi della gestione amministrativa e di governo nei contesti sociali, ove si attuano i programmi e si erogano i servizi ai cittadini. E in mancanza di indicatori di risultato significativi, democraticamente formulati e condivisi, le verifiche condotte avallano le auto-valutazioni dei dirigenti e dei dipendenti. In tali circostanze la possibilità di avanzare una critica costruttiva indipendente dalla gestione politico-amministrativa è limitata se non del tutto preclusa. Inoltre, quando i Ministri, i direttori generali, i rappresentanti eletti o esecutivi perseguono un'agenda di breve termine, che non corrisponde alle strategie di lungo termine assegnate ai dirigenti, il disimpegno e l'avversione al rischio da parte dei manager - di cui tratto diffusamente altrove (Marra, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b) - aumentano lo scetticismo sulla funzione democratica e formativa della valutazione nelle istituzioni di governo. Se le iniziative di valutazione non rientrano tra le priorità dei leader politici o esecutivi, esse finiscono per perdere qualsiasi prestigio e legittimità, nonostante l'obbligatorietà e le garanzie di indipendenza sancite dalla legge.

Il problema non si risolve affidando la «valutazione esterna»³ alle società di consulenza di mercato per dividere il lavoro valutativo tra pubblico e privato (Marra, 2006, 2017b, 2018). La soluzione non è necessariamente quella di caricare gli OIV, in particolare, della funzione di analisi degli esiti delle politiche pubbliche in aggiunta alle verifiche di performance. Il punto è che l'attuale distinzione tra analisi d'impatto dei programmi e analisi di performance delle amministrazioni altro non è che una barriera artificialmente eretta per assicurare rendite di posizione sia all'interno sia all'esterno della PA. Se l'obiettivo di uno Stato moderno consiste nel comprendere come si affrontano gli odierni problemi sociali facendo ricorso agli strumenti analitici e alle informazioni sistematicamente elaborate, occorre che le verifiche delle performance amministrative siano in grado di esplorare gli esiti conseguiti nei contesti ove le politiche pubbliche rispondono a complessi problemi e processi sociali - altrimenti l'esercizio stilistico finora condotto risulta del tutto inutile e costoso!

E' evidente allora che l'unica strategia che abbia senso è inclusiva e olistica, integrando analisi d'impatto e analisi di performance (Newcomer e Brass, 2016). Occorre, cioè, generare dati disaggregati per contesto e per comparto, incrociare fonti diverse di informazione anche di natura amministrativa, elaborare indicatori di spesa e di programma per il monitoraggio della gestione, integrare funzioni analitico-valutative che esistono all'interno delle strutture pubbliche, favorire collaborazioni virtuose

³ Il termine è stato coniato dal Dipartimento della Funzione Pubblica in un bando emanato nell'agosto 2017 per un affidamento 3 di studi e ricerche sulla «valutazione esterna» che non è stato più aggiudicato...



tra manager, valutatori (interni e esterni alla PA) e attori del privato in variabili configurazioni di governance multi-livello. Oltre ad integrare analisi d'impatto e analisi di performance, è altrettanto indispensabile integrare processi di revisione della spesa e verifiche del rendimento delle organizzazioni. Se l'obiettivo è risparmiare, le valutazioni di performance per comparto o per sistemi di organizzazioni complesse possono contribuire ad impostare e orientare revisioni della spesa decentrate e mirate a tagliare esclusivamente le spese improduttive. Cruciale diventa la capacità di cogliere e sfruttare le complementarità esistenti tra analisi del raggiungimento degli obiettivi politico-strategici, verifica delle responsabilità gestionali e organizzative, ridefinizione delle retribuzioni di posizione e di risultato per singoli dirigenti e squadre di lavoro, analisi degli esiti dei programmi nei contesti di attuazione. L'obiettivo non può che essere quello di costruire un sistema integrato di valutazione (pubblico-privato) al fine di superare l'attuale parcellizzazione e delegittimazione del ruolo e del significato della valutazione nella e della PA.

La questione è politica, riconducibile alla carente volontà di utilizzare gli strumenti valutativi a supporto delle decisioni di programmazione della spesa e di valorizzazione del merito di dirigenti e dipendenti. La questione è anche e soprattutto culturale, legata alla mancata capacità di fare squadra da parte di revisori, esperti di finanza pubblica e di misurazione delle performance e valutatori, manager di Ministeri e Regioni in modo da creare quelle sinergie cognitive, organizzative e politiche in grado di accrescere il rendimento della spesa e delle organizzazioni e generare valore pubblico per i cittadini.

2) Differenziare le valutazioni di performance dei dirigenti e dei dipendenti

Un'ulteriore criticità osservata nelle valutazioni delle performance amministrative è associata alla misurazione delle prestazioni individuali, sia dirigenziali che del personale nel suo complesso. Queste ultime mostrano in media punteggi elevati che giustificano giudizi positivi sulle performance di struttura. Si assume - in maniera del tutto infondata - che se il personale presenta performance lusinghiere, la performance dell'organizzazione non può che risultare eccellente. Questa rappresentazione è tuttavia distante dalla percezione che i cittadini serbano nei confronti delle istituzioni di governo locali e nazionali e fallisce nel considerare le avversità dei contesti rispetto agli sforzi pur lodevoli di dirigenti e politici. Il motivo per cui i bonus di produttività vengono generosamente elargiti senza alcuna differenziazione in base al merito personale risale alla carenza di informazioni utili all'analisi di risultato dell'azione amministrativa, come già puntualizzato sopra. E'



del tutto evidente che se non si possiedono informazioni affidabili sugli andamenti dei programmi e delle attività amministrative e sugli esiti degli stessi nei Comuni, nelle Regioni, nei distretti socio-sanitari e nel Paese in generale risulterà arbitrario assegnare meriti e demeriti. In siffatte circostanze, solo la magistratura sarà in grado di esercitare la funzione di *accountability*, perseguendo le patologie amministrative, non nel fisiologico operare di dirigenti e amministratori.

Prima che il nesso tra salario accessorio e valutazione dei risultati conseguiti diventasse vincolante, i premi di produttività erano egualmente distribuiti a tutto il personale. Per evitare competizione e risentimento all'interno delle organizzazioni pubbliche, il merito non è mai stato pienamente riconosciuto e apprezzato e la pratica di livellare la produttività del personale non è cambiata in seguito all'introduzione dell'obbligo di valutazione delle performance individuali. A causa del blocco del turnover e degli scatti di anzianità, i premi di produttività sono stati finora gli unici incentivi monetari che hanno permesso di mantenere inalterato il potere di acquisto degli stipendi in tempi di crisi e austerità. La maggior parte dei dirigenti ha garantito a tutti i dipendenti i bonus più elevati in modo da soddisfare le aspettative del personale e le richieste dei sindacati. Le scelte manageriali - apparentemente equitative e paternalistiche - celano motivazioni anche opportunistiche. In mancanza di indicatori di performance, i manager e i dirigenti politici non rispondono dei risultati «misurabili» per gli enti che rappresentano e gestiscono. E la tacita adesione allo status quo da parte dei valutatori fa emergere un conformismo inatteso: i giudizi valutativi dimostrano di avallare le scelte manageriali tradendo le finalità della legge e gli standard etico-deontologici della professione (Marra, 2018a, 2018b).

3) Coordinamento centrale e innovazione locale nella governance della valutazione nella PA

In Italia, la governance della valutazione è centralizzata e policentrica allo stesso tempo. Accanto alle procedure centralizzate dell'Agenzia nazionale per la valutazione delle università e della ricerca scientifica (Anvur), si annoverano i sistemi decentrati, degli organismi indipendenti di valutazione (Oiv), dislocati nei Ministeri, nelle Regioni, nei Comuni e nelle amministrazioni di comparto come le Asl, o le Arpa. La riforma Madia assegna il compito di promuovere e coordinare le attività di valutazione al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), che assume il potere di definire il percorso e l'organizzazione di un Sistema Nazionale di Valutazione. Con criteri validi per tutta la Pubblica Amministrazione, il DFP dovrebbe garantire il coordinamento delle operazioni di valutazione delle



performance amministrative, precedentemente assegnate prima alla Commissione per la valutazione delle performance (nota con l'acronimo di CiviT) e poi all'Autorità nazionale per l'anti-corrruzione (Anac).

Secondo l'assetto formale recentemente sancito, un evidente conflitto di interessi investe l'amministrazione statale - e, in particolare il DFP - che gestisce l'Elenco dei valutatori, chiamati a valutare le performance della stessa amministrazione statale che li accredita. Nell'attuale disegno istituzionale, l'indipendenza della funzione di valutazione e dei valutatori che operano nell'ambito dell'esecutivo non è garantita, diversamente dalle precedenti formule di coordinamento legate all'autorità indipendente di CiviT prima e Anac poi.

Benché l'indipendenza della funzione di valutazione sia una questione politicamente rilevante, occorre esaminare criticamente anche le modalità organizzative e gestionali con cui il coordinamento del Sistema nazionale di valutazione si dispiegherà concretamente. Secondo le indicazioni del DFP, una serie di laboratori di valutazione operano già all'interno dei Ministeri e dovrebbero essere estesi anche alle amministrazioni territoriali. E sperimentare e adattare i sistemi di valutazione alle esigenze delle specifiche organizzazioni - anche aggregate per funzioni e/o per contesto - è di sicuro utile ed auspicabile. Sarebbe altrettanto desiderabile tuttavia predisporre meccanismi di revisione paritaria al fine di elevare la cultura della valutazione tra professionisti, organizzazioni e comparti amministrativi.

Il punto è che l'eterogeneità delle pratiche valutative locali - in relazione ai problemi di gestione locali, di comparto o di contesto, e in presenza di obiettivi complessi in condizioni di incertezza politica - ha precluso la formulazione di criteri condivisi per la misurazione della produttività del personale pubblico. In siffatte circostanze, occorre evitare un coordinamento attraverso generiche linee guida nazionali che sono del tutto inadeguate ad affrontare le specifiche problematiche metodologiche, organizzative e politiche legate alla valutazione della produttività individuale e del rendimento organizzativo. Le linee guida nazionali pretendono di omogeneizzare operazioni valutative diversificate e sovente finiscono per celare pratiche asservite ad interessi politico-clientelari locali (Marra, 2017a; 2017b). Occorre, piuttosto, assecondare l'assunzione di misure condivise di autoregolamentazione da parte degli Oiv che finora hanno mostrato una debole capacità di iniziativa nel promuovere uno sforzo di coordinamento dal basso. Per superare ciò che di fatto è stata un'anarchia guidata dall'alto, bisogna favorire una politica della valutazione che faccia leva sullo scambio di informazioni e sulla diffusione di comunità di pratiche evitando *"one size fits all policies"*.



4) *Formare alla valutazione e alla cultura della valutazione*

La formazione e la diffusione di una cultura della valutazione comincia nelle aule universitarie ma si nutre anche e soprattutto attraverso l'aggiornamento delle competenze dei professionisti che già operano con le amministrazioni o direttamente al loro interno. Attualmente, la professione del valutatore non possiede il riconoscimento giuridico e il prestigio sociale al pari di altre professioni regolamentate e non. Manca la valorizzazione del ruolo pubblico del valutatore, nel duplice senso (non sempre coincidente) di collettivo e di giuridicamente riconosciuto. In questo campo, l'Elenco nazionale dei valutatori varato dal DFP nel 2017 contribuisce a professionalizzare le funzioni valutative, benché non sia ancora chiaro in che modo si selezionano le competenze degli iscritti se l'unico requisito richiesto è l'esperienza pluriennale nei campi della pianificazione, del controllo di gestione, della programmazione finanziaria, del bilancio e del *risk management* e non - sorprendentemente - nel campo della valutazione dei programmi!

L'esperienza di accreditamento maturata in Canada è illuminante (Kuji-Shikatani, 2015; v. anche Marra, 2017b, 2018b). L'attenzione rivolta alla pratica situazionale, riflessiva e interpersonale richiama il valore della conoscenza pratica nella valutazione che si genera in contesti specifici, ove i valutatori canadesi devono dar prova di conoscere e gestire le dinamiche di potere, le diversità multiculturali e gli eventuali conflitti in essere. Il valutatore è un professionista che riflette come un ricercatore sulle proprie pratiche di lavoro ed è capace di metterne sistematicamente in discussione le premesse e i risultati (Schön, 1983). Il valutatore deve saper ascoltare, negoziare, mediare, facilitare il lavoro di gruppo e rispettare le differenze di tutti coloro che prendono parte al processo di valutazione. È, quindi, un soggetto politico che esplora in profondità le situazioni in cui agisce ricostruendo gli interessi, le posizioni e le relazioni mutevoli degli attori in gioco. Non è affatto un agente che risponde al proprio principale: il valutatore è piuttosto un esperto indipendente che svolge una funzione etico-politica-democratica di interesse generale e non il primo lavoro che riesce ad accaparrarsi grazie alle proprie relazioni interpersonali nella cerchia di «conoscenze» che può coltivare.

Ciò richiama l'attenzione su una domanda di etica nella professione del valutatore ma anche di un'etica nell'utilizzo della valutazione da parte di politici, decisori e portatori di interesse in generale. Sovente, infatti, si discute su come realizzare le valutazioni, quali approcci selezionare, a chi assegnare la conduzione degli studi ma non si affronta adeguatamente il tema legato a chi dovrà o potrà



utilizzare le valutazioni e/o in che modo queste dovranno o potranno essere recepite. L'uso strumentale dell'informazione valutativa è tuttavia raro e forse anche velleitario: il valutatore rende disponibile il rapporto di valutazione e i suggerimenti sono incorporati nella programmazione futura. Piuttosto, l'uso concettuale della conoscenza valutativa contribuisce a mutare il quadro cognitivo di riferimento nel tempo, considerando che con tutta probabilità le risultanze valutative incontrano iniziali resistenze che solo gradualmente potranno essere superate. Pertanto, sviluppare relazioni di cooperazione tra valutatori, committenti, manager e decisori è l'unica via possibile per evitare di accentuare resistenze psicologiche, ideologiche o retoriche che possono provocare effetti reali sempre più divisivi. Nelle separazioni culturali, organizzative e professionali, che ho altrove stigmatizzato, il rischio è la manipolazione dell'informazione valutativa ad uso e consumo del potere di turno.

Riferimenti bibliografici

Marra, M. (2006) *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*. Roma: Carocci.

(2015) *Più ombre che luci nell'esperienza della valutazione all'interno della PA: l'esigenza di integrare saperi e processi organizzativi*. Risorse Umane, n. 4-5, P. 37-52.

(2016) *Rifondiamo il senso e le pratiche valutative nella PA*. Rivista Giuridica del Mezzogiorno, vol. 4, p. 1019-1032.

(2017a) *The ambiguities of performance-based governance reforms in Italy: reviving the fortunes of evaluation and performance measurement*. Evaluation and Program Planning, p. 1-10.

(2017b) *Valutare la valutazione. Adempimenti, ambiguità e apprendimenti nella PA italiana*. p. 1-216, Bologna: Il Mulino.

(2018a) *Italian Evaluation Policy: centralization and Judicially- Enforced Accountability*, in Furubo, J-E e Stame, N. (a cura di) *The Evaluation Enterprise. A Critical View*, London, UK: Routledge, Francis & Taylor. _____

(2018b) *La politica di valutazione nell'esecutivo oltre le retoriche e le ambiguità*. Rivista giuridica del Mezzogiorno, vol. 2, in corso di pubblicazione.

Moore M.H. (1998), *Creating Public Value*, Cambridge, MA: Harvard University Press

Newcomer K. e Brass C.T. (2016), *Forging a Strategic and Comprehensive Approach to Evaluation within Public and Nonprofit Organizations. Integrating Measurement and Analytics within Evaluation*, American Journal of Evaluation», vol. 37, n. 1, pp. 1-20.



LEGALITA' E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

Whistleblower e whistleblowing policy nella pubblica amministrazione: aspetti etici e disciplina

di Giovanni Ciuffarella

Dirigente Ministero dell'Economia e delle Finanze

Di grande interesse e di attualità, sebbene il picco di attenzione si è avuto negli ultimi mesi dello scorso anno, è il tema riguardante il c.d. *'whistleblower'* e, conseguentemente, la definizione delle modalità comportamentali che lo stesso deve seguire nonché l'esame degli strumenti a sua tutela, cioè, in altre parole e seguendo la terminologia inglese, la *'whistleblowing policy'*.

Ma chi è il *'whistleblower'*?

In inglese, con il termine *'whistleblower'* – derivato dalla frase *'to blow the whistle'*, letteralmente *'soffiare il fischiotto'*, con probabile riferimento all'azione dell'arbitro nell'indicare un'infrazione o a quella del poliziotto, essenzialmente britannico, che sino agli anni '70 del ventesimo secolo usava proprio il fischiotto per segnalare un'azione illegale nel tentativo di sventarla o per avvisare i propri colleghi – si intende, sempre nei Paesi di cultura anglosassone, colui che, lavorando all'interno di un'organizzazione pubblica o privata, si trova ad essere testimone di un comportamento illecito o comunque ritenuto dannoso per la collettività e addiviene alla decisione di portarlo a conoscenza degli organi competenti, affinché il medesimo comportamento sia bloccato e fatto cessare.

In Italia, secondo l'Accademia della crusca, il termine *'whistleblower'* risulta essere stato utilizzato, per la prima volta sui giornali nel 1995 e, sempre secondo la medesima Accademia, non esiste nel lessico italiano una parola semanticamente equivalente al suddetto termine inglese, traducibile solo in modo generico con denunciatore, denunciante, segnalatore o, meglio, segnalante (talvolta, però, sono utilizzati anche spifferatore e spifferante).

In prima approssimazione, la segnalazione può essere di varia natura e avere differente contenuto: dalla violazione di una legge o di un regolamento alla possibile minaccia di un



interesse pubblico, dall'esistenza di episodi di corruzione e frode alla sussistenza di situazioni di pericolo per la salute e la sicurezza pubblica.

Storicamente, il denunciante di siffatte situazioni non sempre è stato oggetto di apprezzamento, tutt'altro, e tantomeno di protezione e tutela, essendo per lo più visto con distacco, quando non oggetto, al di là di episodi ritorsivi, di disdoro sociale.

Solo in tempi più recenti è maturata una maggiore sensibilità collettiva sul tema della legalità in relazione a sollecitazioni provenienti da dipendenti o persone, in qualche modo legate professionalmente a un'organizzazione governativa o un'azienda (tra tutti, si pensi al c.d. 'caso Snowden' dal nome di Edward Snowden, dipendente della società di consulenza alla difesa *Booz Allen Hamilton* e già dipendente della *Central Intelligence Agency-CIA*, che nel 2013 ha rivelato pubblicamente dettagli sui diversi programmi di sorveglianza di massa del governo statunitense e britannico, fino ad allora tenuti segreti in quanto illegali, vincitore del *Whistleblower Prize 2013* attribuitogli da *Transparency International Germany*, e, più di recente, allo scandalo che ha interessato *Facebook* e *Cambridge Analytica* per l'acquisizione di dati personali di terzi, a fini anche politici, forniti inconsapevolmente dai propri utenti, notizia divulgata da un ex dipendente di quest'ultima, Christopher Wylie).

Si è cominciata a fare strada, seppure con una certa difficoltà, una visione, principalmente culturale e fondata su una più attenta cognizione dell'etica pubblica, che percepisce la persona che porta a conoscenza dei propri superiori o delle autorità il compimento di atti illegali e di comportamenti disdicevoli non più come un delatore o uno 'spione', bensì come un paladino degli interessi pubblici e della ordinata e corretta convivenza civile.

Dal punto di vista etico, quindi, la figura del 'whistleblower' incarna una persona responsabile, consapevole di essere titolare di precisi diritti e doveri, attenta alla realtà in cui vive e lavora, pronta a denunciare gli episodi di corruzione e cattiva amministrazione, allo scopo di migliorare il funzionamento delle istituzioni, contribuendo così ad accrescerne l'efficienza, la qualità e la fiducia e, in modo riflesso, ad aumentare il livello di funzionalità e di *compliance* dell'intero sistema-paese.



Il frutto concreto della maturazione di una siffatta nuova visione è costituito dall'approntamento di un sistema normativo volto, per un verso, a incoraggiare simili denunce e, per altro verso, a tutelare il denunciante.

Questo recente sviluppo, trova, almeno dal punto di vista concettuale, un precedente legislativo assai datato, potendolo far risalire addirittura al marzo 1863, con l'emanazione del *False Claim Act*, c.d. 'legge Lincoln', che prevede tuttora, tenendo conto dei successivi interventi di aggiornamento, una ricompensa a favore di chi denuncia frodi ai danni del governo federale statunitense.

Invece, lo sviluppo normativo in Europa del '*whistleblowing*' è decisamente più recente. Per citare qualche Paese, in Gran Bretagna la relativa disciplina è contenuta nel *Public Interest Disclosure Act 1998*, entrato in vigore il 2 luglio 1999, mentre nei Paesi Bassi il 1° gennaio 2010, tramite un emendamento al *Civil Servants Act*, è stata introdotta la tutela per i dipendenti dell'amministrazione centrale, progressivamente estesa agli altri lavoratori, sino all'emanazione dell'*House of Whistleblowers Act*, entrato in vigore il 1° luglio 2016, che riguarda la generalità dei dipendenti pubblici e privati, imponendo una serie di adempimenti alle aziende con cinquanta o più dipendenti (a titolo di curiosità, nel sistema olandese il denunciante è definito '*klokkenluiders*', letteralmente 'suonatore di campane' o 'campanaro').

Per l'Italia, detto sviluppo è ancora più recente.

L'articolo 1, comma 51, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ha introdotto nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 54-*bis*, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", disposizione che disciplina per la prima volta nell'ordinamento italiano la '*whistleblowing policy*'.

A tale disposizione ha fatto seguito la previsione recata dall'articolo 8 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante il *Codice di comportamento del pubblico impiego*, secondo cui, in particolare, "*il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.*"



L'anzidetto articolo 54-*bis* è stato, poi, totalmente sostituito dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179, che, peraltro, con il seguente articolo 2 ha esteso anche al settore privato la tutela del dipendente e del collaboratore che segnala l'esistenza di un illecito.

Inoltre, in merito vanno ricordate le importanti indicazioni, parimenti riconducibili a profili sostanzialmente normativi, fornite dall'Autorità nazionale anticorruzione-ANAC con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, recante "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*", con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016, di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione-PNA 2016, e, più di recente, con la comunicazione del Presidente in data 6 febbraio 2018.

1. L'ambito soggettivo pubblico

La delimitazione dell'ambito soggettivo attiene sia alla determinazione del contesto organizzativo, sia all'individuazione dei lavoratori oggetto di tutela.

Le strutture organizzative interessate sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni contemplate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, e cioè "*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.*"

Ai fini in discorso, nel perimetro delle amministrazioni pubbliche sono ricompresi gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato, *in primis* le società di capitali, sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Sebbene non esplicitato, è da ritenere che vi rientrino anche le associazioni e le fondazioni afferenti, in virtù dei loro



associati o fondatori o delle fonti di finanziamento o controllo, alle amministrazioni pubbliche come sopra definite.

Quasi un corollario diventa l'individuazione della figura del "*dipendente pubblico*", peraltro espressamente contenuta nel comma 2 del menzionato articolo 54-*bis*, poiché risulta comprendere il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 165/2001, cioè il dipendente c.d. "privatizzato" (funzionari e dirigenti ministeriali, docenti e personale presso le istituzioni scolastiche, impiegati amministrativi, tecnici, ecc.), il dipendente di cui al successivo articolo 3, quindi in rapporto di diritto pubblico (ad esempio, militari e magistrati), il dipendente degli enti pubblici economici (si pensi, ad esempio, ai dipendenti dell'Agenzia delle entrate-Riscossione-AdER, ente succeduto a Equitalia S.p.a.) o il dipendente di un ente di diritto privato, come detto, sottoposto a controllo pubblico (è il caso, ad esempio, non solo di tutte le società *in houseproviding*, ma anche di quelle partecipate in misura maggioritaria, quali, nell'ambito statale, Cassa depositi e prestiti s.p.a. e RAI-Radio televisione italiana s.p.a.).

Di rilievo, nella definizione di "*dipendente pubblico*" e segnatamente all'applicazione della disciplina di cui al medesimo articolo 54-*bis*, l'attrazione operata nei riguardi dei lavoratori e dei collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica come poc'anzi delimitata.

La legge non dà specifiche indicazioni quanto alla tipologia del rapporto di lavoro da tenere in considerazione, ma non appare difficile concludere, stante la finalità di voler assicurare il rispetto diffuso della legalità, che vada seguito un approccio estensivo, non escludendo nessun tipo di contratto: tempo indeterminato, tempo determinato, tempo parziale, collaborazione coordinata e continuativa, rapporto onorario di servizio, eccetera.

2. Oggetto e contenuto della segnalazione

La segnalazione deve riguardare reati o irregolarità gravi – o, comunque, rilevanti – inerenti a comportamenti e azioni che possono costituire quantomeno una situazione di potenziale danno per l'interesse pubblico o l'ordinamento.



Non esiste una lista o un elenco di reati o irregolarità che possono o debbono formare oggetto della segnalazione, ma nell'ambito pubblico il fenomeno indubbiamente di maggiore importanza, sia per la frequenza sia per la pericolosità sociale, è rappresentato dal reato di corruzione. Si tratta, però, di un concetto da intendere in modo ampio, se non proprio in senso lato, comprensivo delle varie situazioni in cui, nello svolgimento dell'attività amministrativa, emerga un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, allo scopo di ottenere vantaggi personali o privati. Pertanto, le situazioni da prendere in considerazione vanno oltre le figure di reato di corruzione esplicitamente codificate – in particolare, dagli articoli 318 (Corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (Corruzione in atti giudiziari) e 322 (Istigazione alla corruzione) del codice penale – e sono tali da includere sicuramente l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, senza che ciò porti a scartare le situazioni in cui, non restando confinati nella stretta materia penale, il comportamento denunciato configuri una grave disfunzione per l'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle attribuzioni rivestite (in tal senso, fondamentalmente, la circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 diramata dal Dipartimento della funzione pubblica). Infatti, potrebbero verificarsi episodi che, pur non rientrando nell'ambito della vera e propria rilevanza penale, configurano parimenti un grave malfunzionamento dell'amministrazione, quali, ad esempio, sprechi, nepotismo, reiterata violazione dei tempi procedurali, irregolarità amministrative (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 dell'ANAC).

Ne discende che la segnalazione – da formulare “in buona fede”, cioè sporta nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione – può avere ad oggetto atti, comportamenti, rischi, reati o irregolarità consumati o tentati a danno dell'interesse pubblico e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, di cui il dipendente pubblico abbia avuto diretta conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, anche in virtù di notizie acquisite in modo casuale nel corso dell'attività d'ufficio.

Di converso, non possono costituire oggetto di segnalazione lamentele o doglianze di carattere personale o rivendicazioni e richieste attinenti al proprio e personale rapporto di



lavoro, o ancora rimostranze concernenti il superiore gerarchico o i colleghi, allorché esulino da una fattispecie corruttiva o penale, sempre inerente al rapporto di lavoro.

Neppure possono formare oggetto di segnalazione atti e situazioni non conosciuti direttamente, ma riferiti da terzi, né semplici illazioni, sospetti, voci o pettegolezzi.

Pure da escludere, anche per la loro sostanziale inutilità, eventuali segnalazioni su fatti già notoriamente sottoposti a indagine penale da parte dell'autorità giudiziaria.

Infine, tendenzialmente inammissibili si prefigurano segnalazioni assolutamente generiche e poco circostanziate oppure relative a fatti ed episodi del tutto estranei alle fattispecie, *in primis* di reato, sopra accennate.

Quanto al contenuto della segnalazione, il 'whistleblower' ha l'onere (e il dovere) di fornire tutti gli elementi utili a consentire agli organi competenti di procedere alle appropriate verifiche e ai pertinenti accertamenti, in modo da poter riscontrare la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

Nello specifico, come previsto dall'ANAC nel *Modulo per la segnalazione di condotte illecite da parte del dipendente pubblico ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n.165/2001* (allegato alla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015), la segnalazione deve obbligatoriamente contenere i seguenti elementi:

- generalità del soggetto che la effettua (nome, cognome, codice fiscale), con indicazione della qualifica rivestita e l'incarico svolto (attuali e all'epoca del fatto denunciato) nonché la sede di servizio (attuale e all'epoca del fatto);
- ufficio e periodo in cui si è verificato il fatto oggetto di segnalazione, unitamente alla completa descrizione del fatto stesso.

In aggiunta alle informazioni minime essenziali, il segnalante può fornire i propri recapiti (telefono e indirizzo di posta elettronica), indicare se la segnalazione è stata inviata ad altri soggetti, aggiungere ulteriori notizie concernenti il fatto denunciato (eventuali privati coinvolti, modalità con cui è venuto a conoscenza del fatto, ecc.) nonché produrre documentazione a supporto.



E' da precisare che, qualora la segnalazione di illeciti contenga notizie sommarie, imprecise o insufficientemente circostanziate, sebbene passibile di inammissibilità, la stessa può egualmente legittimare l'eventuale svolgimento di ulteriori approfondimenti, ivi inclusa una fase di interlocuzioni con il segnalante.

Problematica appare, invece, la trattazione di segnalazioni anonime che, in quanto carenti degli elementi idonei a identificare il loro autore, si pongono ineludibilmente al di fuori del perimetro applicativo delineato dall'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001.

In linea di massima, le segnalazioni anonime – soprattutto dopo l'introduzione delle tutele previste dal testé richiamato articolo 54-bis – non dovrebbero essere prese in considerazione, essendo destinate ad essere cestinate.

Tuttavia, anche alla luce delle indicazioni desumibili dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, di approvazione del codice di giustizia contabile (in particolare, articolo 51, comma 2), non sembra possano essere ignorate le segnalazioni anonime che involgano fatti di particolare gravità, debitamente circostanziati o documentati. In queste ultime ipotesi, le segnalazioni potrebbero legittimare egualmente ulteriori verifiche e, se del caso, una denuncia all'autorità giudiziaria o alla magistratura contabile, senza dimenticare, però, che *'whistleblowing'* e segnalazione anonima costituiscono, comunque, fattispecie procedurali tra loro distinte, che seguono, dunque, un trattamento decisamente diverso.

Va osservato, però, che, dopo l'introduzione della legislazione di tutela del segnalante, diretta a promuovere concretamente nel dipendente un maggior livello di etica pubblica rispetto al passato, appare sempre meno giustificabile (e accettabile) la presenza di segnalazioni anonime.

3. Presentazione e gestione della segnalazione

La presentazione della segnalazione può avvenire secondo varie modalità ed essere indirizzata a diversi destinatari.



Non esistendo specifiche e cogenti prescrizioni circa le modalità da osservare, il segnalante potrà indifferentemente produrre la segnalazione avvalendosi di canali tradizionali (istanze e denunce cartacee), del telefono, del servizio postale, della posta elettronica, anche non certificata, non escludendo quelli più 'innovativi' (si pensi, per esempio, a *WhatsApp*).

Quanto ai destinatari della segnalazione, a dispetto della nuova formulazione del comma 1 dell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001, non sembra che gli stessi siano mutati rispetto alla previgente disciplina, almeno nella sostanza. Nella precedente formulazione dell'articolo 54-*bis*, infatti, si può rilevare la mancata presenza dell'ANAC e del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza-RPCT, ora espressamente nominati, mentre era indicato tra i destinatari il "*proprio superiore gerarchico*", riferimento ora espunto. Ciò nondimeno, la stessa ANAC si era esplicitamente posta come destinataria, rappresentando, altresì, come, più che al superiore gerarchico, in realtà, la segnalazione 'interna' doveva poter essere indirizzata, stante la complessità di talune organizzazioni e la molteplicità dei livelli gerarchici, anche al RPCT (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015).

In buona sostanza, la segnalazione può essere trasmessa, in via alternativa o cumulativa:

- al RPCT della propria amministrazione;
- all'ANAC;
- all'autorità giudiziaria ordinaria;
- alla magistratura contabile;
- al superiore gerarchico (articolo 3 del D.P.R. n.62/2013).

Al riguardo, va sottolineato come non esiste una 'gerarchia' o un 'ordine da rispettare' tra i destinatari sopra indicati, per cui il dipendente che decide di non rivolgersi all'interno della propria amministrazione non viola norme disciplinari (così, il PNA 2016).

Non va, comunque, trascurato che la segnalazione in discorso non sostituisce, laddove ne ricorrono i presupposti di legge, quella (dovuta) all'autorità giudiziaria (è il caso, ad esempio, previsto dall'articolo 331 del codice di procedura penale che impone l'obbligo, la cui violazione è sanzionata, ai pubblici ufficiali e agli incaricati di un pubblico servizio di produrre



denuncia per le notizie di reati perseguibili d'ufficio conosciute nell'esercizio o a causa delle loro funzioni).

Di notevole rilievo, poi, è l'avvenuta implementazione da parte dell'ANAC (comunicato del Presidente del 6 febbraio 2018) dell'applicazione informatica denominata *Whistleblower* per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici. Tale applicazione, per garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione, segrega l'identità del segnalante il quale, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, potrà "dialogare" telematicamente con l'ANAC in maniera spersonalizzata. L'ANAC, in ragione dell'alto livello di riservatezza garantito, suggerisce di inviare le segnalazioni solo e unicamente tramite l'anzidetta applicazione (accessibile all'indirizzo <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/> oppure sulla rete TOR all'indirizzo <http://bsxsptv76s6cjht7.onion/>).

4. Tutela del segnalante

Indubbiamente, uno degli aspetti più qualificanti e delicati della '*whistleblowing policy*' riguarda la tutela del segnalante, uno dei pilastri della disciplina in argomento, riassumibile nei seguenti capisaldi:

- a) riservatezza sull'identità del '*whistleblower*';
- b) sottrazione della segnalazione al diritto di accesso;
- c) divieto di discriminazione del '*whistleblower*';
- d) diritto al reintegro.

Nel rinviare al prosieguo la disamina sulla tutela della riservatezza dell'identità del '*whistleblower*', va rilevato che la segnalazione è sottratta esplicitamente dall'accesso eventualmente azionato ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. *A fortiori*, deve ritenersi che la segnalazione non possa neppure rientrare in un'ipotesi di accesso civico generalizzato, se non altro in virtù dei divieti contenuti nell'articolo 5-bis, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, applicabili anche alla fattispecie *de qua*.



Relativamente al proprio rapporto di lavoro, il *'whistleblower'*, a causa della segnalazione, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Peraltro, a maggior garanzia, incombe all'amministrazione, nel caso dovesse egualmente emettere provvedimenti *'sfavorevoli'* nei confronti del dipendente che ha effettuato la segnalazione, dimostrare che le misure adottate sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. In difetto, gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione sono nulli *ex lege*.

Va precisato che per misure discriminatorie si intendono, per grandi linee, le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie e turbative sul luogo di lavoro e ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro deteriori, sfavorevoli o peggiorative per il segnalante.

Un altro importante strumento di tutela, qualora il *'whistleblower'* sia stato addirittura licenziato a causa della segnalazione, è il diritto ad ottenere, ovviamente in via giudiziale, il reintegro nel posto di lavoro.

Inoltre, l'avvenuta adozione di misure ritorsive a carico del segnalante va comunicata all'ANAC direttamente dall'interessato stesso o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione coinvolta, affinché l'ANAC sia posta in grado di esercitare il proprio potere sanzionatorio nei confronti del responsabile dell'adozione di dette misure discriminatorie, attraverso l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 5.000 e 30.000 euro. In aggiunta, l'ANAC ha il potere-dovere di informare dell'accaduto il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli ulteriori eventuali provvedimenti di competenza.



5. In particolare, il divieto di rivelare l'identità del segnalante

Una delle forme di tutela più efficaci è costituita dalla 'schermatura' dell'identità del segnalante, al fine di proteggerlo nel corso degli accertamenti volti a stabilire la sussistenza o meno degli illeciti denunciati.

Una siffatta schermatura contempla vari 'livelli', in relazione al procedimento attivato e allo stato dell'accertamento.

Il principio generale è che l'identità del segnalante, salvo sua esplicita autorizzazione, non può essere rivelata sino al compimento di determinate fasi procedurali, indicate dall'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001.

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere svelata fino alla chiusura della fase istruttoria, coincidente, essenzialmente, con la formulazione dell'invito a dedurre (articoli 57 e 66 del decreto legislativo n. 174/2016).

Nel caso, poi, di procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare si fondi su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se in qualche misura collegati o conseguenti alla stessa. Qualora, però, la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, proprio sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa del dipendente sottoposto a procedimento disciplinare, la segnalazione sarà utilizzabile solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità, con l'effetto che l'eventuale diniego renderà inutilizzabile la segnalazione stessa. Nel procedimento disciplinare riguardante il collega oggetto della denuncia, dunque, il '*whistleblower*' può liberamente decidere se rendere conoscibile o meno la sua identità, in quanto il suo consenso è imprescindibile, ancorché condizione di utilizzazione della segnalazione effettuata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale: in pratica e salvo eccezioni, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.



A quest'ultimo proposito, vanno segnalate le recenti (e, a quanto consta, prime) pronunce della Corte di Cassazione (sez. 6 penale, sentenze n. 9041 e n. 9047 del 27 febbraio 2018) sul tema della tutela dell'identità del 'whistleblower' e sull'utilizzazione della relativa segnalazione ai fini penali. Dette pronunce, pur avendo ad oggetto una fattispecie verificatasi sotto la vigenza dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 antecedente alle modifiche apportate dalla legge n. 179/2017, contengono in modo espresso riferimenti alla novella legislativa nel frattempo intervenuta.

La questione affrontata ineriva all'utilizzabilità della segnalazione del 'whistleblower', della quale gli imputati contestavano l'idoneità a legittimare l'instaurazione del processo a loro carico, in quanto notizia sostanzialmente anonima e, quindi, in contrasto con l'articolo 203 del codice di procedura penale, secondo cui, in breve, non possono essere acquisite né utilizzate nel processo le informazioni fornite dagli informatori agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria, se gli stessi informatori non sono esaminati come testimoni.

I giudici, in primo luogo, hanno rilevato che la segnalazione inviata al RPCT utilizzando la posta elettronica 'interna' realizza un sistema che garantisce la riservatezza del segnalante, il quale non ha necessità di firmarsi, essendo individuabile – e, quindi, non anonimo – seppure protetto. Più nello specifico, hanno osservato che *“la lettura della norma dettata dall'art. 54 bis del d.lgs.30.03.2001 n. 165 - nella formulazione vigente all'epoca dei fatti - offre puntuale conferma dell'esattezza dell'impostazione seguita”*... *“atteso che il secondo comma dell'articolo in questione è esplicito nel significare che l'anonimato del denunciante - che, in realtà, è solo riserbo sulle generalità, salvo ovviamente il consenso dell'interessato alla loro divulgazione - opera unicamente in ambito disciplinare”*. Invece, *“ne consegue - né potrebbe essere diversamente - che, in caso di utilizzo della segnalazione in ambito penale, non vi è alcuno spazio per l'anonimato - rectius: per il riserbo sulle generalità - in tal senso essendo altresì significativa l'espressa salvezza delle ordinarie previsioni di legge operata dal comma 1 [ora comma 9] della succitata norma, per il caso che la denuncia integri gli estremi dei reati di calunnia o diffamazione, ovvero ancora sia fonte di responsabilità civile, ai sensi dell'art. 2043 di quel codice. Il che trova ancor più tangibile riscontro nella recentissima modifica del detto art. 54 bis di cui alla legge 30.11.2017 n. 179 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 14.12.2017), ove, con*



disciplina più puntuale, coerentemente alla perseguita finalità di apprestare un'efficace tutela del dipendente pubblico che riveli illeciti, è precisato espressamente che, "Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale".

Si tratta di pronunce di rilievo, costituenti sicuramente un punto di riferimento sotto vari profili.

Infatti, in primo luogo, viene rimarcata la piena utilizzabilità nel procedimento penale delle segnalazioni prodotte dal *'whistleblower'*.

In secondo luogo, poi, viene chiarito che impropriamente può parlarsi di anonimato del segnalante, il quale, invece, non è affatto sconosciuto, tutt'altro, ma la tutela approntata dall'ordinamento riguarda il riserbo delle sue generalità, con evidenti fini di protezione, da mantenere per il tempo necessario e sino a quando non si debba porre a confronto con il diritto alla difesa dell'imputato.

6. Responsabilità del segnalante

Da quanto sopra tratteggiato, sia dalla disciplina positiva sia dai principi etici a cui l'istituto si ispira, appare abbastanza chiaro che la segnalazione del *'whistleblower'* deve basarsi su qualcosa di abbastanza solido, certamente molto di più di un semplice *fumus*, e, soprattutto, non fondarsi su un comportamento illecito dello stesso *'whistleblower'*, pena il venir meno degli strumenti di tutela previsti.

Infatti, non si può ammettere, in un ordinamento giuridico che si informa, tra gli altri, al principio di eguaglianza sostanziale – *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge"* (articolo 3 della Costituzione) – che sia addirittura salvaguardato in modo *'speciale'* colui che accusi ingiustamente un collega o un terzo oppure che ne sia *'complice'*.

Cosicché, le tutele ordinariamente previste e di cui si è fatto cenno non sono garantite qualora sia stata accertata, anche con sentenza di primo grado non irrevocabile, la responsabilità penale del *'whistleblower'* per i reati di calunnia o diffamazione o, comunque,



per reati commessi con l'avvenuta presentazione della segnalazione. Parimenti, il segnalante perde dette tutele nel caso in cui risulti accertata, anche in primo grado con sentenza non coperta da giudicato, la sua responsabilità civile, per la stessa causa, nei casi di dolo o colpa grave, ricorrendo i presupposti contemplati dall'articolo 2043 del codice civile.

A margine, neppure sembra potersi escludere del tutto una responsabilità del *'whistleblower'*, da verificare nelle competenti sedi, nell'ipotesi di abusi o utilizzazioni strumentali della disciplina in materia (è il caso, ad esempio, di segnalazioni manifestamente opportunistiche o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato e di ogni altra ipotesi di utilizzo improprio e intenzionalmente strumentale della segnalazione, senza perseguire le finalità che sono alla base dell'istituto, ponendosi al di fuori di una cornice di etica pubblica).

7. Notazioni conclusive

L'introduzione e il successivo rafforzamento della *'whistleblowing policy'* non possono che essere lette come volontà di stimolare e di irrobustire la diffusione della cultura della legalità, rafforzando i principi etici nella pubblica amministrazione e fornendo nel contempo un concreto strumento di tutela al dipendente che denuncia il malaffare, e di delineare un indirizzo educativo e culturale sulla doverosità di contrastare la corruzione nel proprio ambiente di lavoro.

L'importanza della disciplina in rassegna attiene pure al suo valore emblematico, nel senso che costituisce una traduzione tangibile delle esigenze di moralizzazione e, in modo più profondo, dei valori etici che tanta parte hanno nel far funzionare le amministrazioni pubbliche, costituendo il vero propulsore dell'attività condotta da molti funzionari – come non citare il c.d. *spirito di servizio* – che trovano la loro retribuzione, almeno in parte, nel poter dare un reale contributo, ognuno nel suo ambito e secondo le proprie funzioni e capacità professionali, all'accrescimento del benessere collettivo.

D'altra parte, è percezione comune che non raramente i *'whistleblower'* – le cui azioni sono motivate da elevati valori di moralità, di rispetto per la comunità e di salvaguardia del bene comune – si espongono, se lasciati da soli e senza tutele, a ritorsioni, rivalse, atti



intimidatori o vessatori, in prima battuta da parte dell'ente in cui operano e in seconda battuta da parte di singoli soggetti o di organizzazioni di vario tipo, divenendo bersaglio di sanzioni disciplinari e di comportamenti diretti all'emarginazione professionale, quando non di minacce.

In un simile scenario, la rilevanza del fattore culturale si erge come sostegno, al di là della disciplina legislativa, dello spirito etico di tutti i lavoratori, attuali e futuri, ponendo a tutte le istituzioni, tra cui primeggia la scuola, il problema di dare spessore al valore della legalità e della cittadinanza attiva.

In tale contesto, si inserisce opportunamente il concorso nazionale, indetto dall'ANAC e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, "*Whistleblower: un esempio di cittadinanza attiva e responsabile*", giunto alla seconda edizione (anno scolastico 2017/2018), diretto a sensibilizzare gli studenti sull'importanza istituzionale e sociale di riflettere sul tema della legalità, allo scopo di promuovere nei giovani atteggiamenti volti a sviluppare l'autonomia di giudizio e di spirito critico, coinvolgendoli sulle questioni attinenti all'etica pubblica e rendendoli consapevoli di quelli che sono i comportamenti inaccettabili, affinché possano riconoscerli, rifiutarli e scoraggiarli.



DEMOCRAZIA PARITARIA, PARITA' E PARI OPPORTUNITA'

Parità retributiva tra uomini e donne - Una sfida globale

di Daniela Bertino

già dirigente OIL – Organizzazione Internazionale del Lavoro

La disparità salariale costituisce uno dei maggiori ostacoli al raggiungimento della parità di genere.

A livello mondiale, nonostante un graduale miglioramento negli ultimi decenni, il differenziale retributivo tra i sessi è ancora molto alto: 22,9%⁴. Come ogni media internazionale, questa percentuale nasconde situazioni molto diverse, che vanno dal 2% di Panama, fino al 53% dell'Azerbaijan.

Quali sono le cause della disparità salariale?

Il divario retributivo tra i sessi è causato da una serie di fattori che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sintetizza nei punti qui riportati⁵

La segregazione di genere del mercato del lavoro

La concezione tradizionale del ruolo delle donne nella società - combinata con una visione stereotipata delle aspirazioni, preferenze e predisposizioni delle donne per certi lavori - determina il permanere di una segregazione per sessi del mercato del lavoro, sia orizzontale che verticale. Le donne sono concentrate in alcuni settori e tipologie di lavori (segregazione orizzontale) ed hanno meno prospettive di sviluppo di carriera, in particolare ai livelli più alti (segregazione verticale, fino al famoso tetto di cristallo, la barriera invisibile che preclude l'accesso ai posti decisionali).

Le donne sono spesso assunte con salari più bassi rispetto agli uomini, e la breccia salariale permane - se non aumenta - nelle tappe lavorative successive.

Si potrebbe pensare che il differenziale diminuisca in base al livello educativo, invece uno studio⁶ mostra che, a livello internazionale, la differenza salariale si accentua dopo la laurea.

⁴ International Labour Organization, *Pay equity: a key driver of gender equality*, 2015 Geneva.

⁵ Ibidem

⁶ Catalyst, *Pipeline's Broken Promise*, 2010



La maternità

Un altro fattore che contribuisce all'ampliamento del divario retributivo di genere è la maternità. Esiste un indicatore specifico, il Motherhood Pay Gap (differenziale retributivo della maternità) che misura proprio il divario retributivo sia tra donne madri e non madri, che tra madri e padri. Uno studio internazionale dell'ILO su questo tema⁷ rivela che le madri affrontano una discriminazione salariale e guadagnano meno sia degli uomini (con o senza figli) che delle donne senza figli. Sono spesso penalizzate in termini di promozioni e bonus a causa delle loro assenze per far fronte alle responsabilità famigliari (richieste di permessi o di orari flessibili). Lo stesso studio dell'ILO evidenzia come il Motherhood Pay Gap aumenti in modo esponenziale con il numero di figli; nella maggior parte dei Paesi europei, per esempio, avere un solo figlio sembra avere un effetto negativo limitato su retribuzione e avanzamento di carriera, mentre le donne con due e in particolare con tre figli subiscono una penalizzazione salariale significativa.

“Men Club”

Tra le cause delle differenze retributive si annovera anche il permanere di una cultura aziendale “maschile” che tende a marginalizzare le donne, specialmente quelle con responsabilità famigliari e meno disponibili a partecipare a riunioni ed attività al di fuori dall'orario di lavoro. La breccia salariale tra i sessi risulta più elevata se si prende in considerazione la retribuzione complessiva anziché il salario di base, mostrando come le donne in genere prendano meno indennità e benefits degli uomini.

Meno propensione alla negoziazione

Infine, le donne sembrano più riluttanti degli uomini a richiedere e negoziare promozioni e miglioramenti lavorativi per sé stesse, con un'evidente ricaduta sulla breccia salariale⁸

Strumenti normativi internazionali

I media internazionali hanno dato grande rilievo alla nuova legge sulla parità salariale adottata dall'Islanda, entrata in vigore a partire dal 1° gennaio di quest'anno.

E' stato scritto che l'Islanda è il primo Paese che si sia dotato di una normativa specifica in questo campo; in realtà altri Paesi l'hanno preceduta, come gli Stati Uniti (*EqualPay Act*, 1963, firmato

⁷ International Labour Organization, *The motherhood pay gap: a review of the issues, theory and international evidence*, 2015
Geneva.

⁸ Riley Bowles, H., *Why Women Don't Negotiate Their Job Offers*. In Harvard Business Review (online), 2014



da J.F.Kennedy), il Cile (Ley 20.348, *Igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres*, 2009) e il Canada (*Public Sector Equitable Compensation Act*, 2009).

Anche in assenza di una legge specifica, i principi della parità salariale tra uomo e donna rientrano nei principi fondamentali condivisi da tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro⁹ adottò nel lontano 1951 la Convenzione n.100 che non si riferisce soltanto alla parità di retribuzione tra uomini e donne che svolgono lo stesso lavoro, ma addirittura a *lavori diversi ma di egual valore*. Un concetto rivoluzionario, che già allora teneva conto della segregazione orizzontale di genere nel mercato del lavoro. La Convenzione n.100 è stata ratificata da 173 Stati (sui 187 membri dell'ILO¹⁰); attraverso la ratifica di una convenzione internazionale lo Stato membro si impegna a incorporarla nella propria legislazione, attraverso una legge specifica o all'interno di una norma più generale. L'Italia è stata tra i primi Paesi a ratificare la convenzione, nel 1956.

Lo stesso principio è incorporato nella CEDAW, la Convenzione delle Nazioni Unite contro ogni forma di discriminazione contro le donne (1979), che, all'articolo 11 (paragrafo D) sancisce *“il diritto alla parità di remunerazione ed all'uguaglianza di trattamento per un lavoro di eguale valore, nonché il diritto all'uguaglianza di trattamento nel campo della valutazione della qualità del lavoro”*.

Il principio della parità salariale è quindi presente nella legislazione di quasi tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite; in molte Costituzioni, in legislazioni del lavoro e/o in normative relative alla non-discriminazione.

Il concetto di lavori diversi di “*ugual valore*”

La già citata segregazione del mercato del lavoro per sessi tende a generare, al momento della classificazione dei posti e della determinazione delle retribuzioni, una sottovalutazione delle occupazioni percepite come “femminili” rispetto ai lavori svolti prevalentemente da uomini. Il concetto di parità di retribuzione per lavori di *ugual valore* si riferisce non solo ai casi in cui uomini e donne svolgono un lavoro identico o simile ma anche alla situazione, più frequente, in cui effettuano un lavoro diverso in quanto a mansioni, condizioni, livello di sforzo fisico richiesto e responsabilità.

⁹ Agenzia specializzata delle Nazioni Unite, composta da rappresentanti di Governi, Sindacati e organizzazioni di datori di lavoro di 187 stati.

¹⁰ I Paesi che non l'hanno ratificata sono principalmente Paesi arabi del Golfo e alcune isole del Pacifico



Verificare la parità retributiva tra lavori diversi implica dotarsi di sistemi efficaci di classificazione dei posti che permettano di comparare, ad esempio, un responsabile di una mensa scolastica con un responsabile di un parco, un caposala ospedaliero con un agente di polizia e così via, analizzando non soltanto il salario-base ma tutti gli emolumenti aggiuntivi (premi di produttività, gratifiche, indennità, rimborsi, buoni-pasto, benefits etc.). Purtroppo, spesso si tende a definire le caratteristiche di un posto con quelle della persona che lo ha tradizionalmente occupato, perpetuando la segregazione di genere (come avviene, ad esempio, per i posti di segretariato, modellati sullo stereotipo di donna-giovane).

Anche i sistemi più scientifici ed analitici di classificazione dei posti risentono degli stereotipi di genere e tendono ad attribuire un punteggio maggiore alla responsabilità concernente denaro o macchinari (con maggiore concentrazione di uomini) rispetto alla responsabilità nei confronti delle persone (lavori sociali, di cura, a prevalenza femminile). Le competenze e attitudini richieste per lavori di cura o assistenza alle persone soffrono di tali stereotipi che considerano tali competenze come “doti naturali” delle donne e non frutto di professionalità formali, acquisite tramite studio e/o esperienza.

Ne deriva una sottovalutazione sistematica delle professioni a dominanza femminile che si traduce in minor status e retribuzione.

La situazione normativa in Italia

In Italia, dal punto di vista normativo, la parità salariale tra uomini e donne è riconosciuta in vari provvedimenti legislativi, a partire dal livello più alto, la Costituzione (1948), che all'art.37 sancisce che *“La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.”*

La già citata ratifica da parte dell'Italia della Convenzione n.100 dell'ILO (nel 1956) e della CEDAW (nel 1985) hanno impegnato il Paese ad adeguare la propria legislazione non solo alla parità retributiva per lavori uguali, ma per lavori diversi che dimostrino di avere *ugual valore*.

La legge n. 903 del 9/12/1977 costituisce la pietra miliare nel riconoscimento dei diritti di parità in materia di lavoro. L'articolo 2 di tale legge dispone che *“La lavoratrice ha diritto alla stessa retribuzione del lavoratore quando le prestazioni richieste siano uguali o di pari valore.”* Lo stesso articolo prescrive che: *“I sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle*



retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne.”

Successivamente, nel 1991, la legge n.125 offre lo strumento operativo delle azioni positive per promuovere la realizzazione della parità uomo donna nel lavoro e nel 2006 il Decreto legislativo n. 198/06 - conosciuto come *Codice delle pari opportunità* - riprende e riorganizza i principi delle normative precedenti articolando il concetto di discriminazione sul lavoro, diretta e indiretta, basata sul sesso.

Il quadro normativo appare quindi solido ed esaustivo, dato che, pur non essendoci una legge specifica in materia retributiva, il tema è chiaramente inserito in vari provvedimenti legali.

Le lacune non si riscontrano a questo livello quanto nel passaggio dalla situazione *de jure* a quella *de facto*. Garantire l'applicazione della parità retributiva non pare essere una priorità né delle politiche governative, né dell'ispezione del lavoro, né dei sindacati, né tantomeno dei datori di lavoro, che nella migliore delle ipotesi si limitano al mero rispetto degli obblighi di legge. La contrattazione collettiva - che potrebbe essere un ottimo strumento per rendere effettiva la parità retributiva nelle imprese - negli ultimi anni ha visto erodere la sua capacità contrattuale e si è focalizzata su altri problemi considerati prioritari in un contesto di recessione economica. L'unico strumento disponibile è costituito dalle consigliere di parità regionali, incaricate di promuovere e controllare l'attuazione dei principi di uguaglianza e parità uomo-donna nelle aziende; ma le scarse risorse umane ed economiche di cui dispongono rende tale compito una mera utopia.

La parità retributiva nel settore pubblico

Le statistiche a livello internazionale non differenziano settore pubblico e settore privato, per cui risulta difficile una mappatura delle differenze salariali per sesso nel settore pubblico.

La Confederazione Svizzera ha lanciato un'iniziativa pilota attraverso una *Carta per la promozione della parità salariale nel settore pubblico*. Firmando la Carta, Confederazione, Cantoni e Comuni si impegnano, in quanto datori di lavoro, a:

- sensibilizzare il personale dell'amministrazione pubblica sulla normativa federale in materia di parità di genere;
- effettuare controlli regolari per l'uguaglianza salariale all'interno della pubblica amministrazione;



- incoraggiare un monitoraggio della parità salariale uomo/donna nelle società che collaborano con l'amministrazione pubblica;
- introdurre clausole sulla parità salariale negli appalti pubblici e verificarne l'applicazione tramite appositi meccanismi di controllo;

La Confederazione, in collaborazione con l'Ufficio federale per l'uguaglianza di genere (FOGE), è responsabile del monitoraggio dell'applicazione della Carta e della sensibilizzazione dell'opinione pubblica su questo tema.

A partire dal 2017 in Gran Bretagna il settore pubblico, come il settore privato, è tenuto a presentare un rapporto annuale sulla breccia salariale di genere. L'obbligo riguarda l'Amministrazione pubblica a livello nazionale e locale, i dipartimenti governativi, le forze armate, la sanità ed il sistema scolastico con almeno 250 dipendenti. Organismi con un numero inferiore di dipendenti sono comunque invitati a fare lo stesso su base volontaria.

Una recente ricerca della Contently Foundation - un'organizzazione no-profit per il giornalismo investigativo - ha rilevato che negli Stati Uniti le donne, che rappresentano il 50% dei dipendenti pubblici, guadagnano in media il 10% in meno rispetto agli uomini. La stessa ricerca svela che il 73% dei dipendenti pubblici con reddito superiore ai \$ 100.000 annui sono uomini. Il divario retributivo è particolarmente marcato nelle professioni pubbliche a predominanza maschile, come le forze dell'ordine, l'ingegneria e le tecnologie, professioni che offrono in genere retribuzioni più alte rispetto a settori come l'istruzione o l'assistenza sanitaria, a predominanza femminile.

Lo Stato con il più marcato differenziale salariale tra uomini e donne nel settore pubblico è la California, con un divario del 24%. Divario particolarmente alto nel dipartimento della polizia stradale, dove gli uomini guadagnano in media il doppio delle donne (\$115.000 annui contro \$ 57.000.), e dove le donne sono concentrate nei settori amministrativi, meno retribuiti e con minori indennità.

In Canada, una recente ricerca¹¹ evidenzia un fenomeno interessante: le donne che lavorano nel settore pubblico guadagnano in media il 4,5% in più di quelle che operano nel settore privato, mentre per gli uomini succede il contrario; nel settore pubblico gli uomini guadagnano in media il 5,3% in meno di quelli che svolgono mansioni simili nel settore privato. Il differenziale salariale di genere relativo a lavoratori con una laurea è del 27% nel settore privato e del 18% nel settore pubblico.

¹¹ CCPA, Centre Canadien de Politiques alternatives



I salari nel settore pubblico sono più alti proprio per quei gruppi di persone che subiscono la maggiore discriminazione nel settore privato (per sesso, etnia o disabilità), perché il settore pubblico è più attivo nel correggere pratiche discriminatorie. Il risultato che ne consegue non sono tanto salari più alti quanto piuttosto un sistema di retribuzione più equo.

La campagna mondiale

La parità salariale tra uomini e donne per lavori di ugual valore è stata inserita negli obiettivi dell' *Agenda per uno Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite*. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo, l'ILO, insieme a UN Women¹² e all'OCSE¹³ hanno lanciato una campagna mondiale chiamata *Equal Pay International Coalition*. La campagna si basa sulla constatazione che nessun singolo attore, da solo, può risolvere la sfida della parità retributiva e che solo un'alleanza globale tra le diverse parti interessate può permettere un impatto significativo sulla riduzione della breccia salariale. Nel 2017 le Nazioni Unite hanno lanciato la "Platform of Champions" per ridurre il divario retributivo di genere a livello globale, attraverso azioni di sensibilizzazione, buone pratiche e reti internazionali.

¹² L'Agenzia delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne.

¹³ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico



CONTRIBUTI

Immagini di beni culturali: redditività e controlli nei mercati internazionali

*di Antonio Leo Tarasco**

Direttore del Servizio "Collezioni museali" della Direzione generale Musei del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Professore ordinario abilitato in Diritto Amministrativo

Il 25 gennaio 2018, la Direzione generale Musei del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha concluso con la *Bridgeman Images* s.r.l., ramo italiano della inglese *Bridgeman Art Library Ltd.*, un accordo-quadro per la concessione in uso non esclusivo degli archivi fotografici ministeriali che riproducono beni culturali assegnati ad uno degli oltre 430 musei statali.

L'accordo, consentito ai sensi dell'art. 107 Codice dei beni culturali e del paesaggio, permette al Ministero dei beni culturali di commercializzare su scala internazionale milioni di immagini dei beni culturali (salvi, ovviamente, eventuali diritti d'autore di terzi) avvalendosi di un intermediario specializzato nel settore, *leader* internazionale nel settore della distribuzione di immagini d'arte e culturali, con un archivio *online* di oltre 2.500.000 immagini, varie sedi in Europa e nel resto del mondo, e diverse collaborazioni già in atto con numerose istituzioni museali estere.

L'accordo-quadro stipulato ha ad oggetto la cessione temporanea e non esclusiva delle immagini scelte dal singolo direttore del Museo autonomo o del Polo museale (fra quelle contenute nell'archivio del singolo museo) e per gli usi prescelti nell'accordo applicativo di dettaglio che potrà essere stipulato da questi in attuazione dell'accordo-quadro; a seguito della conclusione dell'accordo applicativo di dettaglio con la direzione del singolo istituto che ha in consegna il bene sarà possibile l'uso delle immagini prescelte.

I corrispettivi dovuti da *Bridgeman* saranno versati in favore del singolo museo statale e copriranno non solo il corrispettivo di riproduzione dovuto ai sensi dell'art. 108 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma anche il controvalore in sé della cessione temporanea dell'immagine conservata nell'archivio dell'istituto.

Le trattative sono durate diversi mesi e hanno consentito al Ministero di spuntare, alla fine, la percentuale del 50% dell'importo fatturato dalla società (al netto dell'IVA) a terzi per



l'utilizzo medesimo; come detto, i ricavi saranno attribuiti direttamente all'istituto museale che possiede l'immagine "ceduta" a terzi da *Bridgeman*.

Un vero *unicum* nell'esperienza italiana (ma non in quella straniera) che - pur non impedendo all'Amministrazione pubblica di vendere direttamente le riproduzioni di immagini - consentirà al MiBACT di avvalersi di un intermediario commerciale capace di proporre le immagini del patrimonio culturale italiano in tutto il mondo, in modo rapido e profittevole (per entrambe le parti), con tutti i possibili benefici sia economici che di testimonianza del patrimonio culturale italiano all'estero, anche dei beni meno noti ma che potrebbero ugualmente stuzzicare la curiosità di imprese estere desiderose di associarvi il proprio marchio o i propri prodotti.

Ma non solo. Uno degli storici problemi del Ministero dei beni culturali italiano è sempre stato (e continua ad essere) il controllo sugli usi illeciti delle immagini che riproducono beni culturali italiani.

Non possedendo il MiBACT né società specializzate né articolandosi al suo interno organi chiamati a controllare gli usi delle immagini che riproducono beni culturali italiani (al contrario di quanto si faccia a tutela del diritto d'autore privato per il tramite della S.i.a.e., società vigilata dal MiBACT), una delle esternalità positive dell'accordo è rappresentata dal controllo che inevitabilmente la società *Bridgeman* farà intorno all'uso delle stesse immagini fatte all'estero, in un mercato, cioè, dove è praticamente impossibile verificare, da parte dell'Amministrazione italiana, con i mezzi tradizionali, le condizioni giuridico-economiche di utilizzo delle immagini che riproducono beni culturali italiani da parte di terzi (si pensi alle riproduzioni commerciali per oggettistica, usi editoriali, copertine ed immagini di volumi fatte con le immagini di beni culturali italiani).

Ed invece, grazie all'accordo stipulato dalla Direzione generale Musei del MiBACT, l'interesse imprenditoriale della *Bridgeman* sarà *naturaliter* convogliato anche in modo da soddisfare l'interesse pubblico consistente nell'accertare se per la riproduzione delle immagini italiane, ad esempio, sia stato pagato o meno il corrispettivo previsto dall'art. 107 Codice dei beni culturali e del paesaggio; così come, tramite opportune ed eventuali segnalazioni degli agenti commerciali della *Bridgeman*, potranno, per ipotesi, anche verificarsi eventuali usi distorti di beni culturali in quanto associati, ad esempio, a prodotti o iniziative commerciali disdicevoli avvenuti senza il consenso o la valutazione preliminare dell'Amministrazione dei beni culturali.



Anno 6, n. 11 – LUGLIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

107

E tutto questo avverrà non solo senza spendere un euro a carico della finanza pubblica ma, anzi, guadagnando grazie alla valorizzazione (culturale ed economica) delle ricchissime collezioni fotografiche ministeriali.

Un esempio, questo, di come gli interessi privati non siano necessariamente contrapposti agli interessi pubblici, sol che l'Amministrazione sappia opportunamente coordinarli senza demonizzare la lecita ricerca del profitto (pubblico e privato).

Il testo dell'accordo-quadro è consultabile nel sito della Direzione generale Musei (www.musei.beniculturali.it).

Per maggiori approfondimenti, v. A. L. Tarasco, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

**Le opinioni espresse non vincolano l'Amministrazione di appartenenza esprimendo unicamente la posizione del suo Autore.*



“Officina dopo di noi”: insieme per costruire un progetto di vita

di *Monica De Paoli*

Notaio

Il 25 giugno 2016 è entrata in vigore la legge n. 112, contenente *“Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”*, nota come legge sul *“Dopo di Noi”*.

150 mila i potenziali beneficiari individuati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nella relazione tecnica accompagnatoria.

La legge ha lo scopo di favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità attraverso un processo di deistituzionalizzazione (l'uscita dalle grandi strutture del passato) da realizzarsi in collaborazione con le famiglie, i soggetti giuridici pubblici e privati e gli enti assistenziali attraverso diversi strumenti, di natura pubblica e privata, che operano sinergicamente in un'ottica di sussidiarietà. La legge, quindi, offre risorse e incentivi per consentire alle persone con disabilità di emanciparsi dalla famiglia o dai servizi residenziali attraverso progetti di vita da realizzare prima che venga meno la capacità di genitori e familiari di prendersi cura del figlio con disabilità, attraverso una serie di strumenti sia di natura pubblica che privata: a carico delle istituzioni, un Fondo che fornisce al disabile grave privo del sostegno familiare le risorse per interventi volti ad evitarne l'istituzionalizzazione; alle famiglie incentivi fiscali per programmare un percorso di vita e destinare risorse a congiunti disabili anche per il momento in cui il sostegno familiare verrà a mancare attraverso gli strumenti del trust, dei vincoli di destinazione e dei fondi filantropici.

In particolare il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, la cui dotazione per il 2016 – 2018 è di oltre 180 milioni, ha lo scopo di attivare e potenziare i programmi di intervento che favoriscono percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento; realizzare interventi per la permanenza temporanea in una soluzione abitativa extra-familiare per fronteggiare situazioni di emergenza; realizzare interventi innovativi di residenzialità con soluzioni alloggiative di tipo familiare e di *co-housing*; sviluppare programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile.



Sul lato delle istituzioni però l'applicazione della legge, a due anni dalla sua approvazione, sconta ritardi e difficoltà come emerge dalla recente ricerca condotta da Anfass, da cui si evince che sono solo quattro le Regioni in cui il progetto individuale è stato redatto ed è partito o sta partendo in questi giorni, insieme agli interventi in esso previsti: Lombardia, Marche, Molise, Toscana (www.anfass.net).

Oltre al rafforzamento degli interventi pubblici, il legislatore ha riconosciuto l'importanza degli strumenti privatistici, sia a vantaggio delle famiglie con disabili (agevolando con significative misure fiscali gli strumenti di pianificazione per il durante e per il Dopo di Noi) sia per favorire erogazioni private a favore dei soggetti disabili o dei soggetti di Terzo settore attivi nella loro cura.

A distanza di un anno dall'entrata in vigore della legge sul Dopo di Noi su iniziativa, tra gli altri, della senatrice Annamaria Parente, relatrice della legge al Senato, e della Fondazione Fits! è stato costituito il comitato "Officina Dopo di noi" (www.officinadopodinoi.it), con l'obiettivo di diffondere e attuare i contenuti della legge sul Dopo di Noi in collaborazione con le istituzioni, associazioni dei familiari delle persone con disabilità grave e con il compito di monitorare e sostenere l'attuazione della legge sul Dopo di Noi.

Il Comitato è composto da un Consiglio di Indirizzo, presieduto dalla senatrice Annamaria Parente, da un Comitato di Gestione di cui Presidente è l'avvocato Michele Falzone e vice Presidente il notaio Monica De Paoli e cinque commissioni (diritto, finanza e patrimonio, fiscalità, persona e salute, casa) nelle quali professionisti ed esperti, docenti, ricercatori e operatori sociali si impegnano pro bono per la realizzazione di questa iniziativa. Alla base c'è la convinzione comune che la disabilità debba rappresentare una risorsa di cui la società non possa e non debba fare più a meno. Una disabilità al centro della società e non ai margini della società.

In particolare, il Comitato si pone l'obiettivo di monitorare l'attuazione della legge n. 112/2016 e dei relativi decreti attuativi da parte delle Regioni; svolgere un ruolo propositivo nei confronti degli organismi legislativi e amministrativi, a livello nazionale e comunitario; favorire il confronto e lo scambio tra istituzioni, professionisti, enti e soggetti (anche finanziari), che operano in questo ambito (amministratori di sostegno, mutue e compagnie assicurative, *trust company*, fondazioni comunitarie e di intermediazione filantropica...); favorire la conoscenza e la divulgazione degli strumenti normativi di tutela del soggetto disabile; approfondire il tema della sostenibilità economica delle iniziative, in particolare studiando la più efficace combinazione di fonti finanziarie (erogazioni liberali, *crowdfunding*, fondi europei nazionali e regionali, credito, emissioni di bond ...).



Ma per fare questo bisogna prima di tutto conoscere la legge sul Dopo di Noi, lavorare sulla diffusione di buone pratiche ed elaborare modelli sociali sostenibili.

Da qui la necessità di rafforzare anche la collaborazione con il mondo dell'Università e della ricerca scientifica. Questo è stato possibile grazie all'impegno della professoressa Angela Silvia Pavesi del Politecnico di Milano, membro del Comitato di Indirizzo, che ha favorito la sigla di una convenzione Quadro di Ateneo tra il Comitato e il Politecnico per promuovere la ricerca e l'innovazione scientifica a supporto della disabilità (dalla residenzialità assistita, alla robotica, alla bioingegneria per il miglioramento della qualità della vita).

Nel suo primo anno di vita i primi progetti del Comitato sono stati la realizzazione di una piattaforma per dare servizi agli enti locali e alle famiglie e di un *Hub* consulenziale inizialmente per enti locali, associazioni nazionali e fondazioni comunitarie.

L'*hub* per il Dopo di Noi si propone di diventare una rete in grado di facilitare lo scambio di informazioni e la elaborazione dei dati tra tutte le figure coinvolte con lo scopo di agevolare i beneficiari e gli altri soggetti interessati dalla legge sul Dopo di Noi nella individuazione dei possibili percorsi da intraprendere nonché del progetto di vita di cui loro stessi potranno farsi promotori, potendo contare sul supporto della rete. L'*hub* mira a realizzare una rete a livello nazionale che possa a sua volta ramificare anche a livello locale per essere in grado di garantire la propria presenza su tutto il territorio.

E' stata ultimata in questi giorni la piattaforma per il *Citizen Relationship Management*, un innovativo sistema che faciliterà la raccolta dati, lo scambio di informazioni e buone prassi, e la possibilità di dare risposte immediate e potrà rappresentare un valido strumento per favorire lo sviluppo di un welfare con un'anima nuova, fondato sull'attivazione e sulla responsabilità dei cittadini e delle famiglie.

L'attuazione della legge sul Dopo di Noi è complessa e delicata perché ha modificato il modello di attivazione degli interventi in favore delle persone con disabilità ponendo al centro il disabile e il suo percorso di vita ed Officina intende accompagnare le famiglie nel pensare il progetto di vita "nel durante noi" per vedere realizzata una legge di grande umanità.



RECENSIONI

Guido Melis

La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista

Ed. Il Mulino – 2018

di Giuseppe Beato

In tempi di esagerata enfasi sul “valore” della comunicazione, il titolo di un libro assume quasi sempre un’importanza prioritaria per attirare l’attenzione del potenziale lettore sui suoi contenuti: ecco allora che la scelta di Guido Melis di intitolare uno studio sullo Stato fascista “**La macchina imperfetta**” assurge ad elemento d’interesse. E’ piaciuto all’Autore enfatizzare di quel titolo l’aggettivo “*imperfetta*”, ascrivendo la scelta del termine al giovane intellettuale partigiano Giaime Pintor, morto a 24 anni durante la guerra di liberazione: “*in Italia lo Stato fascista era una macchina che funzionava malissimo, i suoi congegni erano rozzi e imperfetti*”. L’accento sull’aggettivo, quindi, vuole condurre a immaginare le mille crepe che il regime fascista nascose dietro gli “8 milioni di baionette”. Tuttavia, di quel titolo, per il lettore, specialmente se dipendente pubblico o comunque studioso di burocrazia, l’elemento attrattivo non è costituito dall’aggettivo, ma dal sostantivo portante: “LA MACCHINA”. Già, perché s’intuisce che lì, proprio lì, si trova il vero interesse dell’Autore, uno dei massimi storici dell’amministrazione pubblica italiana dall’unità d’Italia ad oggi: analizzare, raccontare e valutare le vicende dello Stato fascista dal punto di vista della sua “macchina”, cioè nell’estensione completa delle sue istituzioni pubbliche che furono parte integrante, bastione e oggetto della massima attenzione da parte del “Duce” del Fascismo Benito Mussolini. “La macchina imperfetta”, diversamente da altre ricostruzioni storiche, nelle quali l’analisi è incentrata sulla persona di Benito Mussolini o sulle configurazioni squisitamente politico/costituzionali del regime fascista, descrive come funzionò la **macchina amministrativa** incaricata di sostenere, supportare e far evolvere lo “Stato totalitario” in Italia.

L’analisi della “macchina imperfetta” dell’amministrazione pubblica fascista – intesa nel suo senso più completo di coacervo integrato di principi e modalità di funzionamento di un Ordinamento giuridico statale – abbraccia tutti i suoi settori caratteristici: il potere esecutivo, il partito nazionale fascista (del quale viene descritta con dovizia di particolari il rapporto di reciprocità funzionale con gli altri Organi dello Stato), la magistratura amministrativa e quella ordinaria, il volto feroce dello Stato di polizia, le *élite* militari, la galassia degli enti pubblici del parastato sorta in quegli anni. Si coglie in



ognuna delle quasi 600 pagine del volume la meticolosità e l'amore dell'Autore nel descrivere la macchina pubblica dell'epoca, riportando gli atti e le biografie - o semplicemente citandoli per nome e cognome - dei suoi innumerevoli protagonisti: è sufficiente consultare l'indice dei nomi al margine del volume - circa 1700 persone - per comprendere l'intenzione dell'Autore di fornire un affresco integrale di quel mondo: *“Una storia delle istituzioni del fascismo e nel fascismo dovrà pure essere scritta, prima o poi”*, osservava Guido Melis nel 1988 nella premessa al suo **“Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo”**¹⁴: trent'anni dopo egli premia questo suo antico sogno.

Lasciando alla curiosità del lettore il piacere di immergersi nella lettura dei molteplici ingranaggi delle istituzioni del “ventennio”, rimane qui il compito di dare un ausilio alla lettura del pensiero - e delle conclusioni storiche - cui perviene l'Autore in ordine all'“imperfezione” della macchina istituzionale fascista: essa fu imperfetta perché (“fortunatamente” si deve aggiungere) si prefissò di costituire lo Stato totalitario non sopprimendo l'architettura istituzionale basata sullo Statuto albertino su cui si fondava lo Stato liberale; depotenziando completamente i meccanismi di contrappeso istituzionale e creando nuovi organi “costituzionali” quali il “Gran Consiglio del Fascismo”, il regime piegò e distorse, senza distruggerla, la struttura dello Stato liberale ai propri fini. Sulla linea di Sabino Cassese nel suo **“Lo Stato fascista”**, Melis non manca di citare la sua affermazione: *“definire “lo Stato fascista” è difficile, perché, al di là della sua proclamata natura totalitaria, le sue radici affondano nell'Italia liberale e le sue situazioni sopravvivono alla caduta del fascismo”*: il Regime non soppresse le istituzioni liberali, a cominciare dal Parlamento, ma le “piegò” ad una forma generale di conduzione autoritaria, conforme all'ideale fascista e corporativo; questa impostazione, tuttavia, si tradusse nella pratica di “blandire” gli uomini e le strutture che si erano formati nei decenni antecedenti alla marcia su Roma, purché non si orientassero in manifestazioni tangibili di dissenso al regime: forme, caratteristiche e consistenze delle amministrazioni centrali dello Stato rimasero pressochè immutate, il corpo dei Prefetti, che già prima amministrava i territori nazionali, fu confermato in larga parte e continuò ad operare con un sistema di funzionamento gestito sulla base di concorsi e di carriere interne. Prevalse l'impostazione accentratrice, che si tradusse in Periferia nella subordinazione gerarchica dei Comuni ai Prefetti e al Centro nella prevalenza del Ministero dell'Economia nazionale su tutte le altre amministrazioni, attraverso un sistema di controlli gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato e con la pervasiva autorizzazione preventiva (“bollinatura”) di qualunque proposta legislativa (la nota “riforma De Stefani” del 1923). La consulenza al Governo nella

¹⁴<http://www.eticapa.it/eticapa/le-amministrazioni-parallele/>



sua funzione regolamentare fu affidata al Consiglio di Stato, guidato da Santi Romano, al quale furono demandate contemporaneamente tutte le funzioni giurisdizionali attinenti all'impiego pubblico. L'aver lasciato la conduzione della Giustizia amministrativa e di quella ordinaria nelle "mani" di giuristi formati nella scuola post-pandettistica di fine '800 consentì a questo mondo di attuare perfino il tentativo (per dirla con Giannini, citato alla pag. 264) di *"dominare dall'interno il fascismo, avviandolo verso una prassi di conservatorismo illuminato"*.

In sostanza, l'"imperfezione" dello Stato fascista si manifesta nella **distanza** della "macchina" istituzionale - come fu nella realtà - dagli ideali di Stato totalitario teorizzati soprattutto da Giuseppe Bottai e incentrati nei disegni dei "riformatori" delle Corporazioni, del relativo Ministero "non burocratico" e del Partito nazionale Fascista. L'Autore dimostra con abbondante ricorso ad idonee fonti storiche (in particolare, il numero di sedute annuali degli Organi fascistissimi costituiti per creare il nuovo Stato e la frequente "povertà" degli argomenti discussi) che il peso politico dei "nuovi entrati" non sostituì né spostò il baricentro della *governance* delle istituzioni dalla struttura esecutiva basata su Ministeri, Giurisdizione, Forze dell'ordine ed *élite* militari; piuttosto si integrò con esse. Prevalse invece l'accentramento verticale nella persona del Duce di tutte le decisioni e i rapporti gerarchico-strategici per il funzionamento delle nuove istituzioni, con un sostanziale svuotamento di tutte le istanze collegiali, non escluso il Gran Consiglio del Fascismo; l'Autore non manca di correggere l'affermazione di Renzo De Felice secondo cui il disegno di Mussolini nel gennaio-maggio 1941 era quello di **"governare direttamente attraverso la burocrazia"**, affermando che un tale disegno di **"governare attraverso i direttori generali"** andava retrodatato a molti anni prima.

Il governo dell'Italia e del regime attraverso la burocrazia si tradusse in Mussolini anche nella creazione dal nulla di forme assolutamente originali di amministrazione, non contemplate né oggetto d'interesse della dottrina giuridica del tempo: furono queste le cosiddette **"Istituzioni parallele"**, cioè **una serie di enti pubblici economici** istituiti direttamente dallo Stato e operanti nel vivo del sistema economico, prima come erogatori di credito finanziario, poi come gestori diretti di attività d'impresa: furono questi i cosiddetti Enti parastatali, l'IMI e l'IRI soprattutto: furono 339i nuovi enti pubblici costituitisi nel ventennio 1923-1943; il loro funzionamento - basato su strutture snelle, un ristretto gruppo autonomo di manager decisori, contratti di lavoro a tempo determinato di natura privata - fu l'imprinting dato da Alberto Beneduce, antico politico e intellettuale liberale reclutato da Mussolini per dare impulso e vigore a quell'immane impresa. La struttura di "Stato imprenditore" sopravvisse alla caduta del fascismo e prosperò nel secondo dopoguerra negli anni del boom economico. Con il che si



dimostra come alcune delle strutture portanti della macchina dello Stato nel fascismo allungano la propria ombra sia prima che dopo le date di persistenza storica di quel regime: esse, lungi dal qualificarsi come interne alla forma di Stato totalitario, si manifestano piuttosto come parte integrante - e non elementi di discontinuità - della storia della nostra pubblica amministrazione.

Senza la minima intenzione di dare qualsivoglia accezione positiva, sul piano storico-politico, alla gestione della burocrazia da parte del regime- Melis racconta esaurientemente sia la spietata efficienza della macchina poliziesca facente capo all'OVRA, sia la determinazione con la quale fu dato seguito in tutto il sistema pubblico (anche dal punto di vista propagandistico) alle leggi razziali - emerge tuttavia una circostanza evidente e inconfutabile: Mussolini utilizzò e valorizzò la pubblica amministrazione perché convinto e conscio che qualunque iniziativa politica di governo (anche se fascista e antidemocratica) è efficace ed entra nel vivo dei meccanismi economico-sociali quando può disporre di un'amministrazione forte ed efficiente. Un punto non banale a favore dell'uomo, che astutamente rispose con la creazione degli enti pubblici economici, vere e proprie "invasioni" della mano pubblica nel sistema delle imprese private, alle posizioni liberiste che nei primi anni '20 Luigi Einaudi aveva sostenuto sulle colonne del Corriere della Sera in favore di uno "Stato leggero" e di una burocrazia "senza bardature" (sembra che nulla sia cambiato nella posizione verso la pubblica amministrazione in quel giornale dopo 95 anni!)¹⁵. Mussolini investì, cioè, molto sul **rafforzamento** della pubblica amministrazione.

Ma Guido Melis è lontanissimo, sia chiaro, da qualunque accento di "nostalgia" per quella forma di Stato: egli si limita ad operarne una splendida, completa ed esauriente autopsia. Percepriamo, tuttavia, una vena di malinconia dell'Autore, che si manifesta anch'essa in quel titolo: "La macchina imperfetta". L'Autore sembra alludere non solo all'epoca fascista, ma a tutto il corso storico della nostra pubblica amministrazione, dall'Unità d'Italia al presente. Le "imperfezioni" dell'oggi si specchiano malinconicamente nelle imperfezioni del passato¹⁶.

¹⁵ Si veda su quella campagna di stampa alle pagine 26 e seguenti del testo di Melis "Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo", sopra citato.

¹⁶ Sul sito www.eticapa.it si possono reperire le video-registrazioni dei commenti, in occasione della presentazione del libro di Guido Melis, da parte di [Giorgio La Malfa](#), [Sabino Cassese](#), [Giuliano Amato](#), [Simona Colarizi](#) e [Giovanni Sabbatucci](#).



Franco Pizzetti

Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione

G. Giappichelli Editore - 2018

di Vanna Palumbo

Il tema dell'IA e la comprensione dell'impatto che potrà avere sulle nostre vite e società è di grandissimo interesse e di altrettanta attualità. La discussione ed il confronto pubblico sulle sfide che questo rappresenta e la consapevolezza della necessità di meglio conoscere la tecnologia per poterne fare un uso utile al miglioramento della società nel suo complesso e non a beneficio di pochi stentano ad emergere. Eppure il passaggio dalla digitalizzazione all'automazione, cui si fa riferimento parlandone come della quarta rivoluzione industriale, ben lungi da essere solo un fatto tecnico o meramente economico, comporta un forte impatto sociale oltre che sui singoli individui ed è suscettibile di incidere profondamente sui valori fondanti della democrazia e quindi sul futuro dell'umanità.

Come rileva la Commissione europea, nella recente Comunicazione intitolata "L'intelligenza artificiale per l'Europa": "l'intelligenza artificiale (IA) non è fantascienza: fa già parte delle nostre vite. Che si tratti di utilizzare un assistente personale virtuale per organizzare la nostra giornata lavorativa, viaggiare in un veicolo a guida autonoma o avere un telefono che ci suggerisce le canzoni o i ristoranti che potrebbero piacerci, l'IA è una realtà.

Oltre a renderci più facile la vita, l'IA ci aiuta a risolvere alcune tra le sfide più ardue al mondo: dal trattamento delle malattie croniche o dalla riduzione dei tassi di incidenti stradali mortali alla lotta contro il cambiamento climatico o alla prevenzione delle minacce alla sicurezza informatica."

Sempre la Commissione ritiene che "l'aumento della potenza di calcolo e della disponibilità dei dati e il progresso negli algoritmi hanno reso l'IA una delle tecnologie più strategiche del 21° secolo. La posta in gioco non potrebbe essere più alta. Il modo in cui ci relazioniamo all'IA determinerà il mondo in cui viviamo. Di fronte a un'accanita concorrenza mondiale, è necessario un solido quadro di riferimento europeo. L'UE può assumere un ruolo guida nello sviluppo e nell'impiego dell'IA per il bene di tutti, sulla base dei propri valori e dei propri punti di forza".

E' proprio l'esistenza di norme comuni, come quelle in materia di protezione dei dati, che "aiutano le società ad operare, a crescere a livello transnazionale e incoraggiano gli investimenti".



Grandi volumi di dati dei settori industriali, della ricerca e pubblico vanno ad alimentare i sistemi di IA.

I dati e le informazioni sono quindi il petrolio di questa trasformazione e la gara per accedervi è da tempo apertissima. Centrale al riguardo la possibilità di conoscere sempre più e sempre meglio ogni minimo dettaglio che consenta al decisore, pubblico ma anche privato, di arrivare in modo selettivo al singolo individuo-utente, consumatore, elettore, paziente... per fornirgli servizi o anche escluderlo dalle scelte ed è quindi determinante garantire alle persone di poter mantenere il controllo sul loro uso.

Si è molto parlato dell'entrata in vigore il 25 maggio scorso del Regolamento Europeo 679 del 2016 (RPDP o GDPR in inglese) che introduce un'unica disciplina in materia di trattamento dei dati personali, superando le differenze nazionali che avevano caratterizzato il recepimento della direttiva 95/46, attuata in Italia prima con la legge n. 675 del 1996 e quindi con il Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196 del 2003).

Franco Pizzetti, professore ordinario di diritto costituzionale e presidente del Garante per la protezione dei dati personali dal 2005 al 2012, in questo interessante volume -che in certo modo conclude l'analisi avviata con i due volumi dedicati alla Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali¹⁷- ha proposto, anche con il contributo di diversi studiosi, un'analisi basata su di un approccio multidisciplinare alla conoscenza dell'IA e dei meccanismi di funzionamento, partendo da una attenta disamina tesa a verificare la capacità di questa nuova regolazione di fornire le tutele attese anche nei riguardi delle sfide poste dal crescente uso dell'intelligenza artificiale.

Il RPDP ha come obiettivo di adeguare i principi di protezione dati già esistenti e ben conosciuti rispetto alle sfide portate dallo sviluppo tecnologico in modo da rendere effettiva la tutela delle persone ed aumentare la fiducia nella circolazione dei dati e nell'economia digitale. La sfida del libro e dell'Autore è quella di verificare se il nuovo quadro normativo sia in grado di mantenere, in tutto o in parte, le sue promesse di rafforzare la fiducia delle persone proteggendo i loro dati anche nel nuovo mondo della intelligenza artificiale o IA. Risposta che sembra complessivamente positiva, in ragione della flessibilità e lungimiranza della nuova regolazione.

La prima parte del libro, che si compone di una lunga, articolata analisi dei punti nodali del Regolamento evidenziandone i profili di novità è proprio dedicata a testare la forza innovativa del

¹⁷Il primo volume "Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo", pubblicato nel 2016; il secondo "Il regolamento europeo 2016/679, nel 2017 sempre per la collana "i diritti nella rete della rete" edita da Giappichelli.



RPDP e la sua capacità di tutelare non solo i dati ma i diritti e le libertà delle persone anche nel nuovo mondo della IA. Come garantire che i principi quali la limitazione della finalità e la minimizzazione dei dati, l'informativa della persona ed il suo diritto di opporsi al trattamento siano effettivamente rispettati? Chi è responsabile della loro osservanza e quali strumenti ha a disposizione per dimostrare di aver adempiuto a quanto richiesto dal Regolamento europeo? Dall'analisi svolta nel volume, emerge come lo stesso Regolamento offra soluzioni interessanti che vengono illustrate dall'Autore nella loro portata innovativa: si tratta di strumenti destinati a valutare in anticipo il rischio del trattamento per le libertà fondamentali e cercare di minimizzarlo ma anche offerti alla persona per esercitare i suoi diritti.

Se, come scrive l'Autore, "il quadro regolatorio contenuto nel GDPR sembra oggettivamente messo a dura prova dal confronto con i problemi che lo sviluppo dell'IA e della IoT pongono, e sempre più porranno in futuro" tuttavia sembra, seppur provvisoriamente, possibile "ritenere che il GDPR offre ampi spazi per una sua applicazione capace di adattarsi man mano allo sviluppo delle tecnologie IA". Al riguardo particolarmente utili si potranno dimostrare gli interventi svolti dalle Autorità di controllo in sede europea e nazionale attraverso l'adozione di linee guida volte ad adeguare l'applicazione delle disposizioni all'evoluzione dei sistemi di trattamento dei dati così come l'adozione di certificazioni europee e l'adozione di specifici codici di condotta. E proprio al possibile contenuto dei codici di condotta sono dedicate diverse proposte formulate nelle pagine conclusive della prima parte.

La seconda parte del volume raccoglie il contributo di dieci studiosi, tecnologi, giuristi, esperti di protezione dei dati, per aiutare a capire cosa sia l'IA e quale possa esserne l'impatto nella sfera privata e nel sociale. Antonio Caselli in "Dagli artifici dell'intelligenza all'intelligenza artificiale" mette a fuoco i problemi essenziali che l'IA pone agli esseri umani ripercorrendo la letteratura più importante sui temi del rapporto tra uomo e macchina pensante; Raffaele Bifulco in "Intelligenza artificiale, internet ed ordine spontaneo", offre una lettura delle modificazioni che l'IA determinerà sulla vita delle persone e dell'impatto sulla sfera dei diritti degli individui, soffermandosi su quelli maggiormente incisi tra cui spicca il diritto alla privacy ed alla protezione dei dati personali, e ponendosi interrogativi quali quelli del livello e dell'intensità della regolazione dell'IA; Giuseppe Italiano si sofferma sulla difficoltà di una definizione dell'IA e quindi, ricordato brevemente il passato ed il presente, sugli scenari futuri, dove giocherà un ruolo importante l'*algorithmic divide*, cioè il grado e la qualità di formazione tecnologica che ogni Paese potrà garantire, evidenziando anche la necessità di garantire la



correttezza dei dati utilizzati dagli algoritmi di analisi che altrimenti produrranno conclusioni inaffidabili ed esiti comunque rischiosi. Sulla qualità dei dati ed il suo valore si incentra il contributo di Giuseppe D'Acquisto, che ricorda l'attenzione da sempre posta in materia di protezione dei dati personali a che il titolare del trattamento verifichi l'esattezza e l'aggiornamento del dato prima di utilizzarlo. Maurizio Naldi offre una prima panoramica degli effetti positivi che l'IA potrebbe dispiegare per lo sviluppo dell'economia, incluso il tormentato tema del lavoro. Danilo Benedetti, osservando come la convergenza di più elementi tecnologici in atto faccia sì che oggetti familiari hanno assunto la capacità di collegarsi ad Internet, si sofferma sulla sicurezza informatica, elemento da ritenere importante anche ai fini di creare fiducia nell'uso dell'IA e che dovrebbe abbracciare fin dall'inizio il processo produttivo delle macchine, partendo dalla progettazione. *Security by design* e *by default* come parte del processo valutativo richiesto dal regolamento per un trattamento dei dati in linea con le regole europee. Al vasto tema della responsabilità sono dedicati due contributi, il primo di Marco Bassini, Laura Liguori e Oreste Pollicino incentrato sulla responsabilità delle macchine e di come applicare il principio di responsabilità a queste nuove tecnologie, evidenziando il rischio di una progressiva deresponsabilizzazione degli esseri umani rispetto alle scelte e la riduzione progressiva del loro libero arbitrio e la possibile emersione di forme di responsabilità delle macchine. Sul rapporto tra responsabilità civile ed IA si incentra il contributo di Alessandro Massolo, che prende spunto anche dall'analisi svolta dal Parlamento europeo.

Il contributo di Roberta Angelini su Intelligenza artificiale e *governance* sottolinea come sia necessaria una formazione etica, complementare alla competenza tecnologica per chi progetta o si avvale di sistemi di IA; in particolare quando è l'Amministrazione come decisore pubblico a scegliere di avvalersene, è essenziale il rispetto degli obblighi di trasparenza, di credibilità, di affidabilità e di rendicontazione del proprio operato e, pertanto, grande attenzione va posta alla preparazione degli attori pubblici che si confrontano con l'IA, seguendo una logica di multidisciplinarietà ed integrazione mentre il contributo di Alessandro Spina è centrato su uno dei settori in cui lo sviluppo dell'IA è più rapido, la medicina. Osservando come cambia la medicina al tempo dell'IA - a partire dalla digitalizzazione dei documenti e degli strumenti di pratica medica (cartelle cliniche, registri di somministrazione dei farmaci, banche dati delle assicurazioni) per giungere alla creazione di nuovi paradigmi terapeutici e diagnostici - conferma la centralità delle regole di protezione dei dati personali ma ritiene del pari essenziale che, a livello regolatorio, le strutture istituzionali competenti a controllare la sicurezza e l'efficacia delle tecnologie, delle terapie, dei prodotti medicinali e gli organi di



controllo e disciplina della professione medica siano consapevoli dell'impatto della IA in medicina e capaci di fornire adeguate risposte rispetto all'uso delle sue applicazioni.

Dalla lettura del volume, al di là della forzata brevità della sintesi operata trattandosi di un volume che raggiunge le 400 pagine, l'importanza di una comprensione del fenomeno da parte non solo dei decisori ma della società nel suo complesso così da accompagnare consapevolmente i cambiamenti che ne deriveranno.

Un intervento regolatorio in tempi e modi tali da non soffocare il potenziale offerto ma avvalersene al meglio è certamente auspicabile in particolare quando l'impiego e la gestione di soluzioni di intelligenza artificiale sono effettuate in ambito pubblico, anche per il potenziale discriminatorio che dal loro utilizzo può nascere per effetto di operazioni di profilazione sempre più puntuali ed analitiche, spesso caratterizzate da particolare invasività o ampiezza, in quanto coinvolgono quantità di dati elevatissime, potenzialmente riguardanti l'intera popolazione. Ciò che impone di operare nel pieno e non solo formale rispetto della normativa di protezione dei dati ma anche di intervenire per definire le modalità di tale impiego, operando le opportune valutazioni (in primis il bilanciamento tra interesse pubblico e diritto dell'individuo) e garantirne qualità, correttezza e sicurezza.

Ben venga questo libro, che ci guida nel complesso percorso di conoscenza dell'intelligenza artificiale e di cui si raccomanda la lettura non solo agli addetti ai lavori ma, in particolare ai decisori pubblici, funzionari e dirigenti dello Stato e degli enti territoriali.



Fabrizio Di Mascio - Alessandro Natalini

Oltre il New Public Management - Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti.

Carocci Editore - 2018

di Leonella Cappelli

Fabrizio Di Mascio e Alessandro Natalini hanno impostato il loro saggio partendo dal presupposto che le politiche di riforma delle pubbliche amministrazioni nei Paesi del mondo occidentale, basate sul cosiddetto New Public Management, abbiano fatto registrare una crisi irreversibile.

Tali politiche, iniziate negli anni '70 del Novecento e poi rafforzatesi nel decennio successivo, partivano da un contesto economico-politico di neo liberismo, con approcci metodologici decisamente ispirati alle dottrine aziendalistiche anglo-sassoni. Ed in effetti i maggiori insuccessi del N.P.M. si sono constatati proprio al di fuori di tale ambito culturale - giuridico.

La crisi economica dell'ultimo decennio, provocando debolezza e incertezza nei governi nazionali, ha sancito ulteriormente la improponibilità di riforme che richiedono tempi non brevi e stabilità dell'assetto politico, mentre il quadro generale ha comportato la necessità immediata di una politica di tagli di spesa senza innovazione.

Ma ciò non significa, secondo gli autori, l'abbandono di ogni prospettiva di cambiamento delle strutture pubbliche, bensì la individuazione di politiche calibrate su ciascun contesto e non impostate su modelli unici da calare in ogni realtà.

All'introduzione dell'argomento così sintetizzata, fa seguito una motivata illustrazione delle metodologie seguite e proposte, che comprendono anche analisi comparate per progettualità d'innovazione, sottolineando l'utilità dello "studio di caso", ossia l'analisi dei meccanismi che hanno inciso sui risultati di un determinato tentativo di innovazione. Il proposito complessivo del saggio, come espressamente indicato, è l'esame della fase di attuazione delle riforme fino all'effetto intermedio, cioè strutture e processi, escludendo analisi e conclusioni sull'effetto finale (impatto sociale ed economico del cambiamento).

Di Mascio e Natalini hanno posto sotto esame sia processi innovativi italiani che quelli di altri Paesi, sotto profili diversi quali: l'*e-government*, la trasparenza, la riduzione dei costi amministrativi.



Non potendo ripercorrere, in questa sede, tutte gli aspetti posti sotto osservazione nello studio, ci si limita a sottolineare l'interesse per il caso italiano. Viene illustrato un excursus dei tentativi di innovazione dall'inizio degli anni '90, al momento del crollo dei partiti tradizionali e dell'affermarsi di un diverso metodo di formazione del potere e delle classi politiche nazionali e locali, con una periodizzazione legata ai vari governi succedutisi fino al 2016, anno terminale di tutto lo studio. Ciò sotto il profilo dell'*e-government* (attività di digitalizzazione della P.A.) e della *better regulation* (miglioramento della qualità delle regole).

Viene rilevata l'impronta data da illustri esperti della materia, prima Cassese, per la breve durata del governo Ciampi, e poi più a lungo Bassanini, sotto la cui direzione sono stati introdotti vari strumenti quale la legge annuale di semplificazione e, a seguito di un positivo *feed-back* con associazioni e corpi intermedi, una decisa attuazione dell'autocertificazione negli uffici pubblici.

Con i successivi governi di altro segno, a partire dal 2001, la digitalizzazione ha avuto un impulso normativo (Codice dell'Amministrazione Digitale) ma con risultati pratici piuttosto difforni nelle varie aree della P.A. In particolare, la creazione dell'organismo centrale del sistema -CNIPA- senza dotarlo di poteri di vigilanza ha rappresentato un handicap, in parte ovviato da numerosi obblighi di monitoraggio in capo ad altri organi di controllo quali la Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei Conti. Da ultimo, la istituzione di altri organismi a vari livelli - OIV e CIVIT - non ha dato risultati apprezzabili anche per l'isolamento in cui spesso si sono trovati i vari soggetti responsabili all'interno delle singole amministrazioni.

Gli autori, avvalendosi del supporto dei segretari generali di vari enti locali, hanno selezionato la storia delle performance di quattro Comuni nell'applicazione delle norme varate dal Governo centrale: Cardano al Campo (Varese), Pistoia, Lavello (Potenza) e Caltagirone (Catania). La scelta non ha utilizzato criteri rigorosamente rappresentativi, ma i quattro soggetti sono comunque espressione di diverse realtà geografiche, economiche e politiche.

L'analisi di tali casi ha dimostrato innanzitutto che non sempre l'equazione Nord efficiente, Sud deficitario è valida in senso assoluto. Caltagirone, per esempio, ha dimostrato attenzione e capacità di realizzazione delle innovazioni pari a quella di altre realtà. Ma le conclusioni dell'analisi sono interessanti: innanzitutto è risultato essenziale il coinvolgimento della burocrazia al più alto livello (Segretari Generali), inoltre la spinta di nuove classi politiche locali è stata in una prima fase decisiva nelle applicazioni dei progetti. Performance che però sono state rallentate dalla scarsa attenzione dei media locali, che hanno dato rilievo esclusivamente ai lati negativi dei bilanci delle



specifiche attività, non supportando così i coraggiosi tentativi innovatori; e in secondo luogo dal collegamento -previsto dalla normativa del 2009- fra risultati e retribuzione variabile dei dirigenti, che si sono sentiti minacciati ed hanno costretto i vertici dei Comuni alla marcia indietro per garantirsi il sostegno della burocrazia ad altre misure di cambiamento.

Lo studio offre anche una disamina comparativa delle misure di trasparenza in Italia e negli USA, che ha rilevato differenze notevoli: oltre a quelle strutturali e culturali (centralismo napoleonico e cultura formale in Italia, cultura dei risultati in USA), anche l'interesse bi-partisan dimostrato in USA dalle forze politiche rispetto alla spinta all'innovazione nel campo di che trattasi, manifestata di volta in volta dai soli partiti pro-tempore al governo nel nostro Paese.

L'ultimo capitolo del saggio è dedicato alle politiche di riduzione dei costi amministrativi in Italia, Germania, Spagna e Francia.

L'argomento, che rientra in quello più ampio della *better regulation*, si incentra sul riscontro fra l'input prodotto dagli organi centrali della U.E., che avevano fissato al 2012 il termine per un primo monitoraggio dell'intervento con un risultato atteso del -25% dei costi, ed i dati ottenuti nei vari Paesi. Sinteticamente, in Francia ci si è avvalsi di un approccio collaborativo: consultazione degli utenti prima e durante l'adozione delle misure (deregolamentazione ecc.) e comunicazione all'opinione pubblica.

In Germania la forte autonomia costituzionalmente attribuita alle Regioni (Laender) ha limitato l'impatto delle determinazioni prese a livello di Governo Federale.

In Italia il peso elaborativo è stato sostenuto fondamentalmente da un nucleo di esperti, in una non facile situazione oggettiva di competenze frammentate fra ben cinque strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ciò nonostante, è stato verificato, a livello centrale, un dato del -29%, peraltro non corroborato da altrettanta performance in sede regionale.

In Spagna si sono invece registrati scarsi risultati e l'attività è stata poi inglobata in quella più ampia relativa alla digitalizzazione.

In generale, a parte il caso spagnolo, si è potuto verificare un *feed-back* positivo, sia in termini di dati finali che di metodologia di approccio, con il coinvolgimento di strutture ed organismi pubblici e privati. La conclusione che ne traggono gli autori è che l'apprendimento "vicario" - da esempi altrui - e lo scambio di esperienze rappresentano un punto fermo ma da solo non sufficiente



a garantire risultati soddisfacenti, in quanto sono altrettanto necessarie misure di adattamento ai singoli ambiti istituzionali e culturali.

Le conclusioni finali su tutto il saggio si possono riassumere nel principio dell'importanza del *design* di riforma che parta dall'analisi della specificità del contesto; nella constatazione che dalla U.E., viceversa, si è proceduto con l'elaborazione di pacchetti tratti dai Paesi più avanzati ed imposti alle altre realtà, ignorando che è importante non solo quanto è stato fatto ma anche le modalità di realizzazione ed il comportamento degli attuatori; nella opportunità di procedere con gradualità, anche scontrandosi con i frequenti cambi di maggioranza dei Governi centrali; nella cautela da porre nella considerazione degli input provenienti dai cittadini, che spesso, come dimostra il caso italiano, guardano con ostilità da crociata alla classe burocratica. Viceversa la collaborazione dei dirigenti pubblici è centrale nell'attività di riforma e gli autori auspicano nuove modalità di formazione che ne potenzino le capacità e le cui attività nell'ambito qui esaminato siano combinate con l'allestimento di reti professionali esterne per interscambi e adeguamenti.

Il lavoro di Di Mascio e Natalini, come sopra sinteticamente illustrato, appare un valido contributo di riflessione e stimolo operativo in primo luogo per gli addetti ai lavori, ma la sua chiarezza espositiva e, non ultime, le tabelle sinottiche diligentemente proposte per ciascun argomento, lo rendono fruibile anche da una fascia più ampia di lettori.



Francesca Brezzi

Gioco senza regole. Homo ludens: filosofia, letteratura e teologia

Castelvecchi Editore – 2018

di Graziella Rivitti

Questo libro consente un tuffo nei ricordi liceali, tanti filosofi sono chiamati alla ribalta, da Eraclito a Platone, da Kant a Hegel fino ai contemporanei, e se Umberto Eco affermava che il gioco è “nemico dei filosofi”, da parte sua Pascal riteneva che «ridere della filosofia è veramente filosofare», e l'autrice sembra concordare con il pensatore francese.

Nel menzionare vari filosofi, non bisogna spaventarsi, perché il libro, per la chiarezza e discorsività, è molto attraente e interessante anche per i non addetti ai lavori, dal momento che attraverso l'ottica del *ludus*, del gioco, si pone interrogativi urgenti per il nostro oggi, per tutte/i noi che viviamo in una comunità lavorativa, sociale, pubblica o privata.

Pertanto, tra vari temi che vengono affrontati (le caratteristiche del gioco sulla scia di Huizinga, il comico e il riso, l'umorismo in letteratura, ma anche il gioco come simbolo del mondo), occorre soffermarsi sulle cifre innovative o originarie del *homo ludens*, che sembra così inattuale nel nostro tempo. Già nell'800, infatti, e poi in forma sempre più esasperata nel secolo '900, si sono innalzate lodi all'attività lavorativa e si sono manifestati (eccessivi) entusiasmi nei confronti della produttività. Rinviando alle ironiche affermazioni di Nietzsche relative al lavoro e al suo rammarico per la perdita di ogni “*esprit* nella conversazione, e soprattutto per ogni *otium*... Ci si vergogna già oggi del riposo, il lungo meditare crea quasi rimorsi di coscienza. Si pensa con l'orologio alla mano ... si vive come uno che continuamente "potrebbe farsi sfuggire" qualcosa..” (*La gaia scienza*)

Nei tempi in cui successi della tecnica e della scienza, sembrando illimitati, si alimentano grandi speranze, le ideologie più disparate hanno partecipato con coro unanime alla esaltazione dell' *homo faber*. L'apoteosi del lavoro redditizio ed utile ha generato la civiltà dell'abbondanza e del consumismo, dell'efficienza e del rendimento, la società dell'avere e del fare, ma altresì una cultura della serietà esasperata e della radicale funzionalità, cultura assolutamente mondana, in cui il soggetto, la persona, è totalmente appiattita e frustrata nelle sue connotazioni di creatività festosa, di fantasia immaginativa ed, infine, anche nel suo legame - rinvio al Trascendente. L'*homo faber*, che ha atrofizzato la propria inventiva ha perso la propria connotazione interiore, ma altresì la dimensione storica, alienato non unicamente nel mondo del lavoro, quanto nella perdita di orizzonti storico-culturali, vincolato come è



al chiuso presente, all'attuale routine. Come afferma Bataille il dominio assunto dal lavoro si è trasformato in una prigionia.

Potrebbe disegnarsi un profilo diverso del soggetto contemporaneo? L'autrice risponde affermativamente e intraprende un altro cammino che mostra l'autenticità dell'*homo ludens*, essere umano che non rinuncia al sogno, al gioco e all'immaginario, alle leggerezza e levità, ma che comprende la propria vita come un gioco, cioè «un lanciare un tratto di dadi»; *homo ludens* non si sottrae alla necessità, ma dà un segnale di libertà, intangibile, asimmetrico, da cui può derivare anche «disordine» gratuito ed «inutile». Il lancio di dadi, infatti, non ha una traiettoria precisa e definitiva, pertanto l'*homo ludens* avverte l'esistenza come avventura possibile, quale errare, ma ciò nonostante vuole giocare, *homo ludens* quale nomade nel deserto, interrogante, tale che non conosce in anticipo i risultati del suo gioco, non disegna l'avvenire come una forma mascherata di passato, ma insieme evita gli esiti ultimi del nichilismo, in quanto afferma la verità come gioco, verità proteiforme, enigmatica, ma non «da nessuna parte», bensì presente nel gioco infinito delle forme che ci circondano e ci trascendono.

Il gioco è in “altro luogo”, e la sua tematizzazione vuole significare lo spezzarsi di una catena, l'apertura di una breccia: dal mondo governato con il criterio del vero e del falso, dell'utile e dell'inutile si penetra nell'ambito in cui si rifiutano i dogmatismi e l'univocità, nel dominio della saggezza considerata “follia”, o paradosso, nel regno di quel riso intellettuale che da Democrito a Bataille e Borges, passando per Nietzsche, in duemila anni di pensiero ha rappresentato la rivelazione del «fondo delle cose», l'immenso enigma da risolvere.

Se dalla breccia spira un vento di inquietudine, ma anche di vita, l'uomo che gioca affronta l'ignoto, il bel rischio di cui parlava Platone, che rende autentica la scommessa, perché può diventare anche rischio di morte. Gioco dunque, non come ambito in cui sono assenti le decisioni responsabili, ma come luogo in cui il soggetto, altrove esautorato, gioca, cioè attuando comportamenti significativi sia in relazione alle sue origini, evento forse extraumano, sia in relazione al suo futuro. Crediamo di interpretare il pensiero dell'autrice affermando che il gioco viene ad essere l'opportunità, oggi concessa, di non cadere nelle maglie di una visione determinista totalizzante e di non essere dei fanatici.

Al termine potremo convenire con Schiller quando sostiene: «L'uomo gioca solo quando è uomo nel pieno significato della parola ed è interamente uomo solo quando gioca».



Numeri Precedenti

disponibili sul sito www.eticapa.it

126

Numero 0 – Giugno 2013

FOCUS: Dirigenza e riforme

Numero 1 – Dicembre 2013

FOCUS: L'evoluzione dei controlli – Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

Numero 2 – Giugno 2014

FOCUS: Valutazione delle politiche pubbliche

Numero 3 – Gennaio 2015

FOCUS: Politiche di bilancio e Pubblica Amministrazione

Numero 4 – Luglio 2015

FOCUS: Il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione: legalità e trasparenza

Numero 5 – Dicembre 2015

FOCUS: Parità di genere e pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni

Numero 6 – Maggio 2016

FOCUS: Potere centrale e territorio – Decisori in rete

Numero 7 - Novembre 2016

FOCUS: Pubblica Amministrazione e imprese

Numero 8 – Marzo 2017

FOCUS: Politiche pubbliche per i beni e le attività culturali

Numero 9 – Marzo 2017

FOCUS: Minori: diritti, problematiche e prospettive

Numero 10 – Gennaio 2018

FOCUS: La privatizzazione del pubblico impiego con particolare riferimento alla dirigenza



Anno 6, n. 11 – LUGLIO 2018

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

127

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
danielacarla2@gmail.com
Via Luigi Rizzo 36A, Roma

Direttrice responsabile

Daniela Carlà

Comitato scientifico

Manin Carabba
Luigi Corvo
Paolo De Ioanna
Guido Melis
Gianfranco Rebora
Eugenio Schlitzer
Nicoletta Stame

Redazione

Coordinamento:

Leonella Cappelli
Loredana Mattei

Giuseppe Beato
Roberto Bafundi
Dario Ciccarelli
Mita Marra
Sonia Mecenate
Roberta Morrone
Carlo Mochi Sismondi
Laura Palladino
Antonello Scialdone
Alberto Stancanelli
Alessandro Tombolini
Giovanni Vetritto
Antonio Zucaro

Impaginazione:

Giorgio Maddonni

L'attività è svolta a titolo personale e le opinioni espresse impegnano esclusivamente gli autori

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo
mail to: danielacarla2@gmail.com