

RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

Numero 3 - 2016 • Edizione multimediale

Parte Prima – a cura di Irene Sigismondi

Atti del Convegno ANDIG “La sicurezza informatica”, Università di Bologna, 4.11.2016.

Parte Seconda

La giustizia tributaria; Nuovo CAD: spunti critici su disabilità ed accessibilità informatica; Governo digitale. L'impegno dell'OCSE sulle recenti sfide dei Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA); Il rapporto tra PA e grandi eventi: il caso Expo Milano 2015; L'introduzione del FOIA in Italia; Il rischio di pandemia: una minaccia per la salute e per la sostenibilità economica internazionale

FONDATA E DIRETTA DA
DONATO A. LIMONE

Direttore responsabile

Donato A. Limone

Comitato scientifico

Stefano Adamo (Preside di Economia, Università del Salento), Piero Bergamini (Autostrade), Francesco Capriglione (Ordinario di Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, LUISS, Roma), Michele Carducci (Ordinario di Diritto Pubblico, Università del Salento), Ernesto Chiacchierini (Ordinario di tecnologia dei cicli produttivi, Università La Sapienza), Claudio Clemente (Banca d'Italia), Ezio Ercole (Vice Presidente dell'Ordine dei Giornalisti del Piemonte e consigliere della Federazione Nazionale della Stampa Italiana - FNSI), Donato A. Limone (Ordinario di informatica giuridica, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma), Vincenzo Mastronardi (Ordinario Psicopatologia forense, Università La Sapienza, Roma), Nicola Picardi (Professore emerito della Sapienza; docente di diritto processuale civile, LUISS, Roma), Francesco Riccobono (Ordinario di Teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli), Sergio Sciarrelli (Ordinario di Economia Aziendale, Università di Napoli, Federico II), Marco Sepe (Ordinario di diritto dell'economia, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma)

Comitato di redazione

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

Direzione e redazione

Via Antonio Canal, 7

00136 Roma

donato.limone@gmail.com

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

Anno VI, n. 3/2016

ISSN 2039-4926

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

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

Tutti i diritti riservati.

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

La rivista è fruibile dal sito www.clioedu.it gratuitamente.

Indice

Editoriale

Donato A. Limone..... 4

PARTE PRIMA: ATTI del Convegno ANDIG, Università degli Studi Alma Mater, CIRSIFID, Bologna (4.11.2016), su “La sicurezza informatica. Aspetti giuridici, organizzativi, economici e tecnici)”. A cura di Irene Sigismondi.

La sicurezza informatica nella Società dell’informazione

Donato A. Limone..... 17

La direttiva UE sulla sicurezza delle infrastrutture critiche

Giuseppe Corasaniti..... 18

Innalzare la sicurezza cibernetica nelle P.A.?

Mario Terranova..... 19

Tecnologia e norme nel cyberspazio: rivisitazione del Paradosso di Zenone

Michele Colajanni..... 20

L'identità digitale fra sicurezza informatica e diritti di internet

Monica Palmirani..... 21

La sicurezza delle ICT nella prospettiva della psicologia economica

Giovanni Crea..... 22

Big Data: aspetti e problemi giuridici

Fernanda Faini..... 23

La sicurezza informatica nel diritto penale

Paolo Galdieri..... 24

Il difficile equilibrio tra sicurezza, riservatezza ed esigenze investigative

Antonio Barili..... 25

La guerra del Dark Web: strumenti Open Source INTElligence e tecniche di occultamento delle tracce di navigazione dei big e dell'Internet delle cose	
<i>Alfonso Contaldo</i>	26
General Data Privacy Regulation (GDPR) e approccio risk based alla Data protection	
<i>Claudia Ciampi</i>	27
Sistema di gestione della sicurezza in ambito Cloud	
<i>Michele Onorato</i>	28
I professionisti della digitalizzazione e della privacy	
<i>Alessandra Foschetti</i>	29
Sicurezza informatica e net neutrality: spunti problematici	
<i>Angela Viola</i>	30
Sicurezza informatica ed opacità degli algoritmi nei sistemi intelligenti: profili informatico-giuridici	
<i>Gianluigi Fioriglio</i>	31
Sicurezza dei dati negli studi professionali	
<i>Gianluca Pomante</i>	32
Cybersecurity: le criticità che il sistema Paese deve affrontare per la difesa dei cittadini e delle imprese	
<i>Raffaele Barberio</i>	33
La formazione in sicurezza informatica: tra competenze digitali e vita quotidiana	
<i>Irene Sigismondi</i>	34

PARTE SECONDA

La giustizia tributaria tra specialità ed ordinarietà	
<i>Cesare Imbriani – Salvatore Vernuccio</i>	36
Policies abilitanti e nuovo CAD: spunti critici su disabilità ed accessibilità informatica	
<i>Augusto Romano</i>	50

Dall'eGovernment al Governo digitale. L'impegno dell'OCSE sulle recenti sfide dei Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA)	
<i>Riccardo Severi</i>	59
Il rapporto tra PA e grandi eventi: il caso Expo Milano 2015	
<i>Caterina Perniconi</i>	79
L'introduzione del FOIA in Italia. Gli esiti del primo esperimento italiano e il confronto con il "Freedom of Information Act" inglese	
<i>Francesco Addante</i>	92
Il rischio di pandemia: una minaccia per la salute e per la sostenibilità economica internazionale	
<i>Giovanni Di Trapani - Anna Esposito</i>	123

Editoriale

Il numero 3/2016 si compone di due parti: la prima, dedicata agli Atti del Convegno annuale di ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica e diritto dell'informatica) su *“La sicurezza informatica. Aspetti giuridici, organizzativi, economici e tecnici”*, Università di Bologna, CIRSIFID, 4.11.2016. Questa prima parte è pubblicata in versione multimediale. Il tema del convegno è di grande attualità e sarà ripreso da ANDIG nel 2017. La sicurezza informatica è stata correlata alla “vita quotidiana digitale” e costituisce elemento costitutivo della società dell'informazione.

La seconda parte comprende diversi contributi: giustizia tributaria (Cesare Imbriani – Salvatore Vernuccio): dove “collocare” la giustizia tributaria, tra specialità ed ordinarietà; aspetti giuridici relativi alla accessibilità informatica (Augusto Romano); l'operato dell'OCSE in materia di governo digitale nei Paesi del Nord Africa (Riccardo Severi); i primi esperimenti sul FOIA in Italia (Francesco Addante); Expo 2015 e Pubblica Amministrazione (Caterina Perniconi); il rischio di pandemia: aspetti di sostenibilità economica internazionale (Giovanni Di Trapani-Anna Esposito).

Il Direttore della Rivista
Donato A. Limone

Istruzioni per la lettura

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

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



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

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

Autori di questo numero

Francesco Addante

Divulga per passione studi e notizie su PA digitale, Trasparenza e Anticorruzione scrivendo articoli su testate online autorevoli e specializzate in materia, partecipando a gruppi di lavoro finalizzati allo sviluppo dell'innovazione tecnologica dei servizi delle città metropolitane.

Ha conseguito presso l'Unitelma Sapienza di Roma la laurea magistrale in Management ed E-Government delle Aziende Pubbliche, (LM-63) (Tesi sperimentale sull'“*Innovazione del Settore Pubblico*”); il master di 2° livello in Organizzazione e Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni (Project Work su “*Il nuovo D.lgs. 33/2013 con l'introduzione del F.O.I.A. in Italia. La verifica del sito web del Dipartimento della Funzione Pubblica prima e dopo il nuovo Decreto Trasparenza.*”); il master di 1° livello in Governance, Management, E-Government delle Pubbliche Amministrazioni (Project Work su “*La scrivania elettronica nella P.A.*”).

E-mail: francesco.addante@gmail.com

Antonio Barili

Antonio Barili è laureato in Ingegneria Elettronica con Lode presso l'Università degli Studi di Pavia. È iscritto all'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Pavia, in seno al quale ricopre il ruolo di Coordinatore della Commissione di Ingegneria Forense. Dopo dieci anni trascorsi come progettista software nell'industria automobilistica e aerospaziale è diventato ricercatore presso il Dipartimento di Informatica e Sistemistica (ora Dipartimento di Ingegneria Industriale e dell'Informazione) dell'Università degli Studi di Pavia. Nel 2003 ha fondato ed è attualmente responsabile del Laboratorio di Informatica Forense presso il Dipartimento di Informatica e Sistemistica (ora Dipartimento di Ingegneria Industriale e dell'Informazione) dell'Università degli Studi di Pavia. Dal 2014 è coordinatore del nodo locale di Pavia del Laboratorio Nazionale di Cybersecurity del Consorzio Interuniversitario Nazionale di Informatica (CINI). Docente dell'insegnamento di *Information Security* nel Corso di Laurea Magistrale in Computer Engineering (in lingua inglese) presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Pavia. In precedenza è stato docente degli insegnamenti di *Ingegneria del Software* e *Linguaggi e Traduttori*. I suoi interessi di ricerca riguardano l'acquisizione e la valutazione dei mezzi di prova digitali, le investigazioni digitali e la sicurezza informatica. È autore di numerose pubblicazioni sul tema, tra cui: “Gli Accertamenti Informatici”, in “Le indagini scientifiche nel procedimento penale” a cura di Roberto Valli, Ed. Giuffrè, 2013, ISBN 9788814167690.

Collabora attivamente con le Procure della Repubblica, gli Organi di Polizia Giudiziaria e alcuni Studi Legali su temi legati all'Informatica Forense ed è stato Consulente

Tecnico in numerosi procedimenti civili e penali, alcuni dei quali hanno avuto grande copertura mediatica.

E-mail: antonio.barili@unipv.it

Raffaele Barberio

Sociologo ed esperto in comunicazione. Si occupa da oltre un decennio di policy nel settore ICT. Managing director di Supercom, società di business relations, è fondatore e direttore responsabile di Key4biz.it, il quotidiano online sulla digital economy e la cultura del futuro, e di Broadband4europe.com, sito in lingua inglese di informazione sulle tecnologie dell'ICT.

È presidente di Ebook.it, portale di ecommerce del settore librario. È presidente di Privacy Italia, associazione per la divulgazione dei temi della privacy, sostenuta da Fondazione Cariplo e Fondazione di Sardegna. Autore de L'Antenna promessa, ERI-Edizioni Rai, Torino, 1984 e de Le dinamiche del broadcasting, RAI, Roma, 1986. È inoltre autore de L'Europa delle televisioni, Il Mulino, Bologna, ed. 1989 e 1992. Autore di numerosi articoli e saggi su riviste italiane ed estere. Iscritto all'Ordine Nazionale dei Giornalisti, elenco Pubblicisti, dal 1989.

e-mail: raffaele.barberio@key4biz.it

Claudia Ciampi

Attualmente è Legal & Compliance Manager della società HITACHI SYSTEMS CBT SpA. Esperto legale in contrattualistica corporate e di business. Specialista legale su 231/01, normativa privacy e regolamentazione europea in materia di data protection, export control e intellectual property. Privacy Officer Certificato UNI CEI EN ISO/IEC 17024:2004. Esperto Legale sui temi della Cyber Security Certificato LAC ISO/IEC 27001 con forti competenze sull'applicazione degli standard internazionali SO 31000, 27001, 22301, 20000. Compliance Manager Certificato LAC ISO 9001, è esperto di sistemi 9001, 18000, 14000. Esperto Auditor su Legge 262/05 Circ 285 BII VASS/ISVAP, Solvency II. In più di 16 anni di esperienza professionale, ha acquisito forti competenze integrate (gestionali, strategiche, legali, di processo, tecnologiche e di audit), lavorando presso Aziende di Consulenza Direzionale (Ernst & Young, Cap Gemini e Deloitte Group). Ha gestito progetti complessi per aziende private (Poste Italiane, Telecom Italia, Wind, Poste Mobile, RFI, IG O&M, IntesaBci, Banca Popolare di Verona, Postecom, KPMG) e PA (Ministero delle Infrastrutture, AgID, Dipartimento per le Pari Opportunità, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria). Docente per primarie realtà universitarie italiane è autrice di pubblicazioni su riviste giuridiche e di sicurezza ICT. Membro di Associazioni di Sicurezza e Privacy (CSA, ANDIG, Federprivacy) e Gruppi di Lavoro.

E-mail: claudia.ciampi@cbt.it

Michele Colajanni

Professore ordinario di Ingegneria Informatica presso il Dipartimento di Ingegneria “Enzo Ferrari” dell’Università di Modena e Reggio Emilia, dal 2000. Dirige attività di ricerca e formazione concernenti la sicurezza informatica, quali il Centro di Ricerca Interdipartimentale sulla Sicurezza e Prevenzione dei Rischi (CRIS) dalla sua istituzione nel 2007; i Master universitari in “Cyber Defense” e in “Digital Forensics” per lo Stato Maggiore Difesa; il CyberLab, iniziativa congiunta con la Tel Aviv University, finanziata dal Ministero degli Affari Esteri; la CyberAcademy a Modena. Svolge attività di ricerca in ambito cyber, big data security analytics, sistemi ad elevate prestazioni e affidabilità.

E-mail: michele.colajanni@unimore.it

Alfonso Contaldo

Avvocato e dottore di ricerca in Informatica giuridica e diritto dell’informatica nell’Università La Sapienza di Roma, inoltre è docente esterno di Diritto dell’informazione e della comunicazione digitale nell’Accademia delle Belle Arti di Roma. In precedenza è stato docente di Informatica giuridica e di Diritto dei mezzi di comunicazione all’Università degli Studi di Perugia, della Tuscia e di Roma Tre. Autore di alcune monografie e di numerosi articoli sui temi del diritto dell’informazione e dell’informatica, nonché su temi dell’informatica giudiziaria. Gli ultimi lavori monografici sono: La disciplina giuridica dell’editoria, coautore Giorgio Assumma, (Amon Edizioni, 2013) e Lineamenti di legislazione cineaudiovisiva (Aracne editrice, 2016).

E-mail: alfonsocontaldo1963@libero.it

Giuseppe Corasaniti

Magistrato ordinario, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione, È autore di numerosi studi in tema di informatica giuridica tutela dei dati personali, diritto dell’informazione e della comunicazione. È titolare della abilitazione scientifica nazionale come professore di prima fascia nel settore 12 H 3 (Filosofia del diritto-informatica giuridica) dal 13-12-2013. Docente a contratto di “Informatica giuridica “ e “Diritto penale e criminologia informatica ” presso il Master di 1 livello “Cybercrime Master in Cybercrime e Informatica forense” del Dipartimento di informatica dell’Università di Roma “La Sapienza”.

E-mail: giuseppe.corasaniti@alice.it

Giovanni Crea

Economista, è docente di “Psicologia economica e Information and communication technologies” presso l’Università Europea di Roma.

È membro dell'ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica). È autore di numerose pubblicazioni scientifiche su temi riguardanti l'Agenda digitale. Collabora con la "Rivista elettronica di Diritto, economia, management".

E-mail: gio.2010.crea@gmail.com

Giovanni Di Trapani

Ricercatore III Livello 2° Fascia. Ha conseguito il Dottorato - PhD. in "Economia e gestione delle Aziende Pubbliche" presso la Facoltà di Economia dell'Università di Salerno ed è laureato in Economia e Commercio conseguita presso la Facoltà di Economia "Federico II" di Napoli. Svolge nell'ambito dell'area di ricerca "Innovazione e management dei servizi" attività di studio lungo due assi di ricerca principali: un primo asse con obiettivi specifici riferiti all'innovazione per lo sviluppo dei servizi assicurativi ed un secondo ascrivibile all'identificazione degli approcci gestionali derivanti dai rischi originati da eventi naturali. Svolge attività di ricerca nel campo delle Economia e Gestione delle Imprese Assicurative a partire dal giugno 2010, ed a tal proposito, in riferimento al sempre e più attuale argomento dei danni derivanti da eventi naturali, ha portato avanti studi ed analisi con l'obiettivo di analizzare il ruolo e il comportamento del Risk Management in relazione alla assunzione di adeguate coperture assicurative per rischi c.d. catastrofali. Nel recente passato ha svolto studi relativi all'individuazione di soluzioni concernenti l'Evoluzione dei canali distributivi (ICT) delle Imprese assicurative e il lancio di nuovi servizi market-driven e/o technology-driven. In precedenza, fino al maggio del 2010, il sottoscritto ha affrontato gli argomenti connessi con il Management del Turismo e dei Beni Culturali, con particolare riferimento alla gestione, fruizione e valorizzazione economica del Patrimonio Culturale. È componente del Comitato Editoriale della Rivista Paradox. È Editorial Board Member in qualità di Reviewer per importanti riviste internazionali. È, da dieci anni, Professore a Contratto di Statistica Economica e Statistica del Turismo presso l'Università Telematica PEGASO.

Ha pubblicato numerosi scritti in materia assicurativa e ha altresì curato studi quantitativo e qualitativo di fenomenologie turistiche innovative.

E-mail: ditrap@gmail.com; g.ditrapani@irat.cnr.it

Anna Esposito

Laureata in Scienze della Politica conseguita presso la Seconda Università degli Studi di Napoli; è, altresì, laureata con qualifica di Consulente del Lavoro presso l'Università degli Studi di Siena. Ha svolto attività di ricerca, per lo più lungo due assi principali: un primo asse che con obiettivi specifici riferiti all'innovazione per lo sviluppo dei servizi ed un secondo ascrivibile all'identificazione degli approcci statistici e gestionali derivanti dai rischi stessi. A partire da giugno 2012, ha svolto, tra l'altro, attività di ricerca finalizzata al supporto statistico quantitativo per l'elaborazione di un piano

di valorizzazione di importanti siti archeologici. Infine, ha condotto, nell'ambito del progetto ADAPT II Fase, presso l'EFSA - Campania un'analisi della letteratura ed un supporto alle indagini empiriche, fondate su case study, focalizzando la propria attenzione sull'overview dello stato di internazionalizzazione delle imprese italiane. Svolge attività di ricerca, per conto di clienti pubblici e privati, inerente la costruzione di database di marketing mediante l'aggregazione di dati qualitativi, raccolti tramite attività di sondaggi, ed attività di customer care. Già Professore a Contratto di Statistica Economica presso l'Università telematica Pegaso.

E-mail: annaesposito38@virgilio.it

Fernanda Faini

Responsabile dell'assistenza giuridica e normativa in materia di amministrazione digitale, innovazione, semplificazione, open government e sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza presso Regione Toscana. Collabora come docente nell'insegnamento di Informatica giuridica presso l'Università degli Studi di Firenze, dove si è laureata con lode in Giurisprudenza ed è cultore della materia. Ha conseguito il Master universitario di secondo livello in Management Pubblico ed E-Government presso l'Università del Salento. Dottoranda in Scienze giuridiche presso l'Università di Bologna - CIRSFD in Diritto e nuove tecnologie. Componente del Comitato di redazione della Rivista scientifica internazionale "Cyberspazio e Diritto" e della Rivista "Il Documento Digitale". Collabora come docente e consulente di Formez PA e altre realtà. Autrice di pubblicazioni scientifiche e relatrice in convegni, conferenze e seminari. Autrice di articoli di aggiornamento e approfondimento su quotidiani e riviste giuridiche cartacee e online. Coordinatrice e membro di gruppi di lavoro nazionali sulle riforme in materia. Membro del Consiglio Direttivo e Responsabile Media del Circolo dei Giuristi Telematici (CGT) e componente di associazioni nazionali (ANDIG, SIIG, RENA).

E-mail: fernandafaini@gmail.com

Gianluigi Fioriglio

Collabora con le Università di Roma "Sapienza" (docente di Informatica per le scienze giuridiche, Dipartimento di Scienze Politiche, Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione) e di Bologna (cultore di Informatica giuridica, cattedra del Prof. Sartor). Dottore di ricerca, è stato assegnista di ricerca, coordinatore del corso "Informatica e diritto" e docente di "Giuspolitica e Informatica giuridica" presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Roma "Sapienza". Ha collaborato con altre università italiane (Teramo e Università della Calabria) e internazionali (European University Institute e Massachusetts Institute of Technology). È stato Visiting Scientist presso il Massachusetts Institute of Technology, Max Weber Fellow e Visiting Max Weber Fellow presso lo European University Institute, assegnista di ricerca nell'Uni-

versità di Bologna e professore a contratto presso le Università di Roma “Sapienza”, Polo di Pomezia, e di Teramo, oltre che docente in master, seminari, corsi di formazione e di dottorato. È stato relatore, chair e peer reviewer in convegni e conferenze nazionali e internazionali (fra cui il XXVII Congresso mondiale IVR, il XXX e il XXIX Congresso Nazionale SIFD, le conferenze annuali IVR UK 2016 e 2015, i convegni SIIG 2016 e 2015 nonché ANDIG 2016 e 2014). È componente del Comitato di redazione della rivista “Nomos”. È autore di tre monografie e di numerose pubblicazioni. Fra esse: “Contro la post-verità: il pluralismo assiologico quale limite del potere e garanzia della giustizia nello Stato costituzionale”, in “Nomos”, 2016, 3; “La legislazione di mera formula. Considerazioni a partire da alcune intuizioni di Giovanni Tarello”, in “Nomos”, 2015, 3; “Freedom, Authority and knowledge on line: the dictatorship of the algorithm”, in “Revista Internacional de Pensamiento Político”, 2015, 10; “La “dittatura” dell’algoritmo: motori di ricerca web e neutralità della indicizzazione. Profili informatico-giuridici”, in “Bocconi Legal Papers”, 2015, 3; “Sorveglianza e controllo nella Società dell’informazione. Il possibile contributo dell’etica hacker”, in “Nomos”, 2014, 2; “Hackers”, Nuova Cultura, Roma, 2010; “Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nella società dell’informazione”, Bononia University Press, Bologna, 2008; “Copy Fees and Patients’ Rights to Obtain a Copy of Their Medical Records: From Law to Reality”, con P. Szolovits, in “AMIA Annual Symposium Proceedings”, 2005; “Temi di Informatica giuridica”, Aracne, Roma, 2004.

E-mail: gianluigi.fioriglio@gmail.com

Alessandra Foschetti

Dottore di Ricerca in Informatica Giuridica e Diritto dell’Informatica, ha conseguito nel 2011 il diploma di “Master in Gestione dell’Innovazione tecnologica nella Pubblica Amministrazione” presso l’Alma Graduated School di Bologna. È dal 2007 dipendente a tempo indeterminato del Comune di Bologna, dove si occupa di Semplificazione amministrativa e Promozione della cittadinanza attiva (Area Affari Istituzionali). Nel Comune di Bologna è anche docente per le tematiche inerenti il Codice dell’Amministrazione Digitale e la L. 241/90, in particolare le applicazioni e gli adempimenti connessi alla gestione e monitoraggio dei procedimenti amministrativi.

E-mail: alessandra.foschetti@gmail.com

Paolo Galdieri

Avvocato, Docente di Informatica Giuridica presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Luiss - Guido Carli. Coordinatore didattico del Master di II Livello in “Diritto dell’Informatica e Teoria e Tecnica della Normazione” presso l’Università degli Studi, La Sapienza di Roma. Segretario generale dell’ANDIG (Associazione Nazionale Docenti Informatica Giuridica). Già collaboratore esterno in materia di criminalità informatica per Riviste Giuridiche, tra cui Guida al Diritto de Il Sole 24 Ore, e ospite

nella trasmissione televisiva Ballarò di Rai Tre in funzione di esperto dal 2002 al 2013 e della trasmissione Di Martedì de La7 dal 2014. Dal 2014 cura la rubrica Digitalcrime sul quotidiano online Key4biz. Unico rappresentante europeo al convegno sulla cyber criminalità tenutosi alla UAE University di Dubai (Emirati Arabi Uniti) il 24 novembre 2010 con una relazione dal titolo *Italian Criminal legislation concerning ICTs*. È autore di più di cinquanta pubblicazioni in materia di Informatica giuridica e Diritto Penale dell'Informatica.

E-mail: paolo.galdieri@tiscali.it

Cesare Imbriani

Insegna Politica del credito e finanziaria presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche ed Economiche di Unitelma Sapienza, Università degli Studi di Roma, dove è direttore del Centro di Ricerca di Innovazione e di Economia Applicata.

Ha diretto il Dipartimento di Studi Giuridici, Filosofici ed Economici della Sapienza, Università di Roma; è stato giudice presso la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia. Ha scritto vari libri ed articoli in tema di economia monetaria, investimenti esteri e sviluppo; più recentemente si è occupato di analisi dei mercati finanziari e del riciclaggio.

E-mail: cesare.imbriani@unitelma.it

Donato A. Limone

Ordinario di Informatica Giuridica, docente di Scienza dell'amministrazione digitale, Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche ed economiche, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza (www.unitelmasapienza.it). Presidente ANDIG (Associazione Nazionale Docenti Informatica Giuridica e diritto dell'informatica- www.andig.it). Fondatore e direttore della "Rivista elettronica di diritto, economia, management" (www.clioedu.it)

E-mail: donato.limone@unitelmasapienza.it; donato.limone@gmail.com

Michele Onorato

Roma, Italia - Security Department Manager presso Hitachi Systems CBT S.p.A. - Hitachi Systems CBT S.p.A. Roma

Monica Palmirani

Professore Associato di Informatica e Diritto presso l'Università di Bologna, Facoltà di Giurisprudenza, abilitata in prima fascia nel 2013. Ha programmato la prima rete civica Iperbole del Comune di Bologna durante la sua tesi di dottorato e partecipato a diversi progetti europei in tema di eDemocracy. Promuove con le sue ricerche

l'apertura dei documenti giuridici in formati standard XML e Linked Open Data per favorire la partecipazione, la cooperazione, la trasparenza e la conoscibilità delle fonti giuridiche. Le sue ricerche spaziano nel settore dei diritti di internet con particolare riferimento alla privacy e alla tutela dei dati, identità e cittadinanza digitale, Open Government Data e servizi eGov. È membro del CIRSFID, presidente della Società Italiana di Informatica Giuridica, direttore del programma di dottorato internazionale Erasmus Mundus LASTJD, direttore della Summer School LEX per l'applicazione dell'XML giuridico ai documenti legali e della Summer School CulTA sull'Open Data e Territorio: Cultura, Turismo, Ambiente. È co-chair del technical committee LegalDocML e LegalRuleML di OASIS nell'ambito del comitato storico LegalXML. È consulente di ricerca per la Regione Emilia-Romagna sulle strategie digitali e dell'open data. È stato membro di tavoli di lavoro sui temi dell'Agenda Digitale Italiana ed Europea, in particolare in merito alle firme digitali, il contrassegno elettronico e l'Open Data, standard normativi. Membro di FOIA4Italy. Ha svolto diversi periodi di visiting professor in Università estere: nel 2009 presso il NICTA - Brisbane, in Australia ospite del dott. Guido Governatori; nel 2010 a Stanford University presso CodeX, ospite del prof. Michael Genesereth, nel 2012 alla Birzeit University, Cisgiordania.

E-mail: palmirani@unibo.it; monica.palmirani@unibo.it

Caterina Perniconi

Capo Ufficio per la Stampa e la Comunicazione del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Ha ricoperto lo stesso ruolo presso il Ministero dei Beni Culturali e quello dell'Università e della Ricerca. Laureata in Scienze della Comunicazione e in Management delle Organizzazioni pubbliche, è giornalista professionista ed è stata cronista parlamentare. Ha curato la comunicazione istituzionale del Ministero nel percorso Carta di Milano costruito per l'Esposizione Universale 2015.

Gianluca Pomante

Avvocato Cassazionista, esperto d'informatica e comunicazione, si occupa di crimini informatici, privacy e data protection, sicurezza, web reputation, giochi e scommesse. Docente e scrittore free lance, collabora con istituzioni ed aziende per eventi e seminari e con riviste e giornali per interventi sul diritto delle tecnologie dell'informazione. Socio ANDIG.

E-mail: gianluca@studiopomante.com

Augusto Romano

Ha conseguito l'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di Professore universitario di seconda fascia per il settore scientifico-disciplinare 12/H3 (Filosofia del di-

ritto). Attualmente è docente di Filosofia del diritto nel Corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza. Ha pubblicato cinque monografie e numerosi studi su primarie riviste scientifiche, in Italia e all'estero. Socio ANDIG.

E-mail: augusto.romano@unitelma.it

Riccardo Severi

Sociologo e giornalista. Dal 2009, per l'organizzazione non profit Minerva, è Project Manager e coordinatore di Progetti di cooperazione bilaterale sul tema dei diritti e dell'*empowerment* delle donne in Iraq, Kurdistan Iracheno, Libia, Yemen, Afghanistan, Siria, Turchia, Swaziland, Mozambico e Myanmar. Tra il 2007 e il 2011 è autore per la trasmissioni Radio 1 *Rai Permesso di Soggiorno* e la *Radio Ne Parla* e collaboratore per la trasmissione *Uno Mattina*, Rai 1, nella redazione cronaca, politica, attualità. È iscritto dal 2012 all'Albo Docenti dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari - Ministero della Giustizia e nominato dal 2012 Cultore della Materia in *Scienze dell'Amministrazione Digitale* all'Università Unitelma Sapienza. Dopo un'esperienza di lavoro alla Rappresentanza Permanente Italiana presso le Nazioni Unite, New York, Ufficio Stampa e Affari Umanitari, e Consiglio di Sicurezza per gli Affari Africani, è stato Amministratore Unico dal 2006 al 2013 della Società HelpSos per progetti culturali e editoriali, ultimo dei quali la pubblicazione di *"Italia e Georgia. Vent'anni di rapporti diplomatici"* (HelpSos 2012). Ha pubblicato il libro *"Finanza Etica e Valore Sociale"* (Minerva Edizioni) e fondato il Premio Internazionale Giovani talenti, giunto nel 2016 alla X Edizione nell'ambito del Premio Minerva Anna Maria Mammoliti, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica Italiana.

E-mail: riccardo.severi@yahoo.com

Irene Sigismondi

Avvocato cassazionista, docente, formatore e consulente. Dottore di ricerca in Informatica giuridica e coordinatore didattico per il settore della teoria e tecnica della normazione al Master INFOGIU (Sapienza) e docente di abilità informatiche e telematiche per il corso di Diritto e amministrazione pubblica (Sapienza). Collabora attualmente con l'Unitelma Sapienza come tutor in ambito storico-filosofico. Con la Luiss Business School cura i temi al crocevia tra innovazione, diritto e tecnologie, con attenzione alla teoria dell'organizzazione ed al BPR (business process reengineering), finalizzati al change management.

È autore della monografia *"Il principio del buon andamento tra politica e Amministrazione"* (Jovene 2011) e di diversi articoli, voci di enciclopedia, a carattere storico, giuridico, comparato e tecnico. È membro del National Center for Technologies in Dispute Resolutions negli Stati Uniti (www.odr.info) e del Direttivo dell'ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica e Diritto dell'Informatica). Per

l'ANDIG è anche coordinatrice dell'Osservatorio IoT (Internet delle Cose).

E-mail: irene.sigismondi@unitelma.it

Mario Terranova

AGID: Responsabile - Ufficio Sicurezza delle infrastrutture e dei centri di servizio. Laurea in Ingegneria elettronica (22/12/1977) ed abilitazione professionale (1978). Diploma di Specializzazione in ingegneria dei sistemi di controllo e calcolo automatici (biennale) (1979). Dirigente (II Fascia) Responsabile dell'Ufficio "Sicurezza delle infrastrutture e dei centri di servizio" dell'Area operativa divisionale "Infrastrutture e centri di servizio". Responsabile della Certification Authority - CNIPA. Dirigente (II Fascia) Responsabile dell'Area Sicurezza e della Certification Authority del Centro Tecnico per la Rete Unitaria della PA - Centro Tecnico per la Rete Unitaria della PA. Dirigente (II fascia) comandato dal CNR. Responsabile dell'Area "Standard e metodologie" dell'Autorità per l'informatica nella PA - AIPA. Funzionario comandato dal CNR responsabile della Sezione "Metodologie organizzative" dell'Area "Standard e metodologie" dell'Autorità per l'informatica nella PA, AIPA. Ricercatore scientifico nel campo delle basi di dati, dei sistemi di elaborazione paralleli e delle reti di calcolatori - CNR. Ricercatore universitario nel campo delle basi di dati, dei sistemi di elaborazione paralleli e delle reti di calcolatori - Esperto nel gruppo di lavoro UE per la redazione della Direttiva 1999/93 (Quadro di riferimento per le firme elettroniche) e Rappresentante italiano nel Security Expert Group. Responsabile tecnico dei gruppi di lavoro per la redazione del DPR 513/1997 (Regolamento per la firma digitale), del DPCM 8 febbraio 1999 (Regole tecniche per la firma digitale), nonché Deliberazione AIPA 24/1998 (Regole tecniche per l'archiviazione ottica). Componente del gruppo di lavoro per la redazione della versione italiana del Manuale per il conteggio dei Punti Funzione approvata dall'IFPUG (International Function Point User Group). Autore di alcune decine di pubblicazioni scientifiche, nonché di articoli su Media Duemila, InnovAzione, InRete e di altre pubblicazioni CNIPA.

E-mail: terranova@agid.gov.it

Salvatore Vernuccio

Laureato in giurisprudenza con lode presso l'università La Sapienza. Vincitore di una borsa di studio, ha frequentato in qualità di Exchange Student la Columbia University of New York. Ha collaborato con lo studio Legance - Avvocati Associati e ha svolto un tirocinio presso il Tribunale civile di Roma. È attualmente impegnato presso il Collegio d'Europa di Bruges nel conseguimento di un LLM in Studi Europei in lingua inglese e francese.

E-mail: vernuccios@gmail.com

Angela Viola

Avvocato cassazionista, dottore di ricerca in Informatica Giuridica e Diritto dell'Informatica, e docente dal 2000 presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza già al Corso di Perfezionamento in Informatica Giuridica e dal 2002 al Master Universitario II° Livello in Diritto dell'Informatica e Teoria e Tecnica della Normazione e presso l'Università Telematica Telma (Unitelma) al corso di diritto commerciale (dal 2005 al 2008). L'interesse accademico e professionale si concentra sulle tematiche di diritto e commercio elettronico, tutela del consumatore nei contratti a distanza e comunicazioni commerciali anche con esperienze di ricerca all'estero (School of Law Boston University USA, 1997). Componente del consiglio direttivo dell'ANDIG (Associazione Nazionale Docenti Informatica Giuridica e diritto dell'informatica). Pubblicazioni: Recensione: "Che cosa significa essere oggi americani" Ed Marsilio, M. Walzer in "World Speaker", September - 1995 - "A discussion of Walzer's philosophical thought in what does it mean to be an american?". Ethical Aspects of the concept of legal standard, by E. Pattaro, trad. it. a cura di A. Viola, "Aspetti etici del concetto di standard giuridico" in Esperienze giuridiche del 900 (a cura di F. Modugno), Giuffrè 2000.

Problematiche giuridiche di Internet: un profilo normativo sul commercio elettronico-tesi di Dottorato di ricerca, IX ciclo, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 2000. Diritto ed Intelligenza artificiale nel pensiero di Vittorio Frosini, In ricordo di Vittorio Frosini, Giuffrè, 2004 (cura di A. Jellamo e F. Riccobono), Giuffrè, 2004. Città metropolitane e Roma Capitale, in Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato - Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, a cura di Franco Modugno - Paolo Carnevale - Pubblicazioni del Dipartimento di Scienze Giuridiche Università degli Studi di Roma "la Sapienza", Jovene, 2008. Il Diritto dell'informatica nella Società dell'informazione. Profili giuridici ed interpretativi, in Rivista Elettronica di Diritto, Economia, Management, N. 1- 2010. Net Neutrality. La Neutralità della Rete: problemi attuali e prospettive, in Rivista Elettronica di Diritto, Economia Management, N. 1, 2014.

Comunicazioni elettroniche tra qualità del servizio e tutela del consumatore, in Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management, 2015.

E-mail: angelaviola@virgilio.it

PARTE PRIMA

**Atti del Convegno ANDIG, Università degli Studi Alma
Mater, CIRSfid, Bologna (4.11.2016), su
“La sicurezza informatica. Aspetti giuridici, organizzativi,
economici e tecnici”.
A cura di Irene Sigismondi.**

LA SICUREZZA INFORMATICA NELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Donato A. Limone



Multimedia



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

LA DIRETTIVA UE SULLA SICUREZZA DELLE INFRASTRUTTURE CRITICHE

Giuseppe Corasaniti



Multimedia



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

INNALZARE LA SICUREZZA CIBERNETICA NELLE P.A.?

Mario Terranova



Multimedia



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

TECNOLOGIA E NORME NEL CYBERSPAZIO: RIVISITAZIONE DEL PARADOSSO DI ZENONE

Michele Colajanni



Multimedia



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

L'IDENTITÀ DIGITALE FRA SICUREZZA INFORMATICA E DIRITTI DI INTERNET

Monica Palmirani



Multimedia



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

LA SICUREZZA DELLE ICT NELLA PROSPETTIVA DELLA PSICOLOGIA ECONOMICA

Giovanni Crea



Multimedia



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

BIG DATA: ASPETTI E PROBLEMI GIURIDICI

Fernanda Faini



Multimedia



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

LA SICUREZZA INFORMATICA NEL DIRITTO PENALE

Paolo Galdieri



Multimedia



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

IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA SICUREZZA, RISERVATEZZA ED ESIGENZE INVESTIGATIVE

Antonio Barili



Multimedia



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

LA GUERRA DEL DARK WEB: STRUMENTI OPEN SOURCE INTELLIGENCE E TECNICHE DI OCCULTAMENTO DELLE TRACCE DI NAVIGAZIONE DEI BIG E DELL'INTERNET DELLE COSE

Alfonso Contaldo



Multimedia



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

GENERAL DATA PRIVACY REGULATION (GDPR) E APPROCCIO RISK BASED ALLA DATA PROTECTION

Claudia Ciampi



Multimedia



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

SISTEMA DI GESTIONE DELLA SICUREZZA IN AMBITO CLOUD

Michele Onorato



Multimedia



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

I PROFESSIONISTI DELLA DIGITALIZZAZIONE E DELLA PRIVACY

Alessandra Foschetti



Multimedia



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

SICUREZZA INFORMATICA E NET NEUTRALITY: SPUNTI PROBLEMATICI

Angela Viola



Multimedia



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

SICUREZZA INFORMATICA ED OPACITÀ DEGLI ALGORITMI NEI SISTEMI INTELLIGENTI: PROFILI INFORMATICO-GIURIDICI

Gianluigi Fioriglio



Multimedia



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

SICUREZZA DEI DATI NEGLI STUDI PROFESSIONALI

Gianluca Pomante



Multimedia



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

CYBERSECURITY: LE CRITICITÀ CHE IL SISTEMA PAESE DEVE AFFRONTARE PER LA DIFESA DEI CITTADINI E DELLE IMPRESE

Raffaele Barberio



Multimedia



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

LA FORMAZIONE IN SICUREZZA INFORMATICA: TRA COMPETENZE DIGITALI E VITA QUOTIDIANA

Irene Sigismondi



Multimedia



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

PARTE SECONDA

**La giustizia tributaria; Nuovo CAD: spunti critici su
disabilità ed accessibilità informatica; Governo digitale.**

**L'impegno dell'OCSE sulle recenti sfide dei Paesi
del Medio Oriente e del Nord Africa (MENA);**

**Il rapporto tra PA e grandi eventi: il caso Expo Milano
2015; L'introduzione del FOIA in Italia;**

**Il rischio di pandemia: una minaccia per la salute
e per la sostenibilità economica internazionale**

LA GIUSTIZIA TRIBUTARIA TRA SPECIALITÀ ED ORDINARIETÀ

Cesare Imbriani – Salvatore Vernuccio

Abstract: Il contenzioso tributario negli ultimi anni è stato in costante crescita, sia dal punto di vista del valore economico, che del numero dei procedimenti; d'altronde la rilevante percentuale di ricorsi per Cassazione evidenzia con chiarezza come tale tipo di contenzioso, che nella sua specificità non è soggetto ad alcun limite di competenza, abbia ormai un suo ruolo autonomo da tutti riconosciuto.

Alla vigilia dell'annunciata riforma della Giustizia Tributaria può pertanto essere opportuna una valutazione della problematica nell'ambito di una analisi sia economica, per ciò che attiene ai problemi di efficienza e di produttività del sistema (al fine di evitare o almeno di limitare i cd "fallimenti di mercato"), sia giuridica, in considerazione degli aspetti procedurali propri del sistema stesso; inoltre una comparazione con l'esperienza di altri Paesi che hanno giurisdizioni vicine alla nostra può facilitare la individuazione di best practices da utilizzare. In tale ottica complessiva si cercherà di evidenziare quali modifiche e nuovi meccanismi procedurali possono concorrere a migliorare la qualità del sistema, con particolare attenzione alla fase che precede il giudizio, la quale a nostro avviso riveste una rilevanza significativa.

Tax litigation has been growing steadily in recent years, both in terms of the number of cases being brought and in terms of the economic value of those claims; moreover, the relevant percentage of appeals before the Italian Supreme Court highlights the fact that tax litigation, which in its specificity is not subjected to any competence limit, has acquired an autonomous role, unanimously recognized.

On the eve of the announced reform of Tax Justice, it might be appropriate to evaluate the issue from the perspective of an economic analysis, in relation to efficiency issues and the productivity of the system (in order to avoid or at least limit the so-called "market failures"), as well as legal, taking into account the procedural aspects of the system itself. Moreover, a comparative assessment – considering the experience of other national legal framework close to ours – could facilitate the identification of best practices to be applied.

In this overall perspective, we will try to highlight what changes and new procedural mechanisms may contribute to the improvement of the system's quality, with particular attention to pre-judicial phase, which in our opinion is of significant importance.

Parole chiave: Riforma Giustizia tributaria, disegno di legge delega (AC 3734), fallimenti di mercato, ricerca dell'ottimo paretiano nel sistema giustizia, strumenti pre-giurisdizionali di deflazione del contenzioso giudiziario

Sommario: 1. La rilevanza del contenzioso tributario oggi: i numeri – 2. I recenti progetti di riforma – 3. Le criticità del sistema, fallimenti di mercato ed efficienza – 4. Una prospettiva economica sulla Giustizia Tributaria – 4.1 Ultimi interventi in tema di deflazione del contenzioso – 5. Alcuni interessanti profili sulla fase pre-giurisdizionale in ordinamenti esteri – 5.1. Spunti per la nuova riforma, alcune considerazioni a margine – 6. Alcune conclusioni di metodo

1. La rilevanza del contenzioso tributario oggi: i numeri.

I dati recenti sul contenzioso della Corte di Cassazione e quelli relativi *strictu sensu* al funzionamento della Giustizia Tributaria evidenziano la crescente rilevanza della materia tributaria sia dal punto di vista del numero dei procedimenti (e quindi d'impiego di risorse da parte del sistema giustizia), sia dal punto di vista strettamente economico.

Nel 2015, a fronte di una riduzione del numero totale di procedimenti pervenuti davanti alla Suprema Corte, il contenzioso in materia tributaria è passato dal 35,5% al 38,5% del totale¹.

In termini di pendenza dei procedimenti davanti alla Corte il contenzioso tributario rappresenta “soltanto” il 32,7%². Pertanto, considerando che la percentuale dei procedimenti tributari pervenuti è superiore a quella dei procedimenti tributari pendenti diviene chiara, in un *trend* che prosegue da diversi anni, l'espansione del settore tributario.

Il processo tributario muove più di 30 miliardi di euro ogni anno. Nel 2015, il valore dei ricorsi definiti è stato di poco superiore a 35 miliardi, mentre quello dei ricorsi sopravvenuti si aggira intorno ai 33,5 miliardi³.

Considerati entrambi i gradi di giudizio, il valore monetario medio dei ricorsi è pari a 130.294 euro per quelli sopravvenuti nel 2015, mentre quello dei ricorsi definiti nello stesso anno è di 117.617 euro⁴.

¹ V. *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2015*, Primo Presidente Giovanni Canzio, 2016, pag. 73.

² V. *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2015*, Primo Presidente Giovanni Canzio, 2016, pag. 30.

³ V. *Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie 2015*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, Direzione della Giustizia Tributaria, 2016, pagg. 14 e 28.

⁴ Si registrano sensibili differenze nei valori medi dei ricorsi a livello geografico. Nei giudizi davanti alle CTP, il valore medio del singolo ricorso è decisamente più alto nella provincia di Bolzano, dove è pari a 1.052.554 €, in Lombardia con 365.990 € e nel Veneto con 214.994 €, contro una media nazionale di 115.188 euro.

Lo stesso fenomeno si registra per le controversie pendenti davanti alle CTR, dove a fronte di una media nazionale di 171.751 euro, il valore medio si attesta a 383.100 euro in Lombardia, 359.015 euro in Piemonte, 299.022 euro nel Veneto.

Di particolare interesse è poi l'analisi delle controversie in base al numero e alla distribuzione nei vari scaglioni economici.

Riguardo alle controversie di competenza delle commissioni tributarie provinciali (in seguito "CTP"), la percentuale dei ricorsi pervenuti aventi ad oggetto controversie con valore pari o inferiore 20.000 euro equivale al 68%. Tale dato è già indicativo di una problematica controversa, che affronteremo successivamente, attinente al rapporto tra importanza relativa della controversia e costo sociale della stessa.

Di contro le controversie con valore superiore ad 1 milione di euro, pur essendo solo l'1,7% del totale, rappresentano il 70% del valore complessivo del contenzioso tributario, contando per 15,3 miliardi di euro contro gli 0,5 miliardi per le controversie con valore pari o inferiore a 20.000 euro⁵.

Riguardo alle controversie di competenza delle commissioni tributarie regionali (in seguito "CTR"), queste sono impegnate per il 55% con cause aventi valore pari o inferiore a 20.000 euro (per un totale di 0,2 miliardi) e per il 2,4% con cause aventi valore superiore ad 1 milione di euro⁶.

Tuttavia, la situazione sotto il profilo economico evidenzia ancora una volta che le cause con valore superiore ad 1 milione di euro rappresentano circa il 73% del calore complessivo del contenzioso (8,6 miliardi di euro).

Cifre molto simili riguardano il corso del primo semestre del 2016, con un numero esiguo di controversie che però contano per quasi tre quarti del valore totale⁷.

Tutto ciò porta a due brevi considerazioni. Anzitutto, considerando l'esiguità economica di un'alta percentuale delle controversie, è istituzionalmente opportuna l'individuazione ed il potenziamento di strumenti deflattivi a monte del giudizio che disincentivino o abbattano con procedure automatiche la possibilità del sorgere del litisconsorzio; su ciò si tornerà in seguito.

Inoltre, a fronte dei diversi problemi di strutturali e di efficienza sistemica, si comprende meglio il motivo di costanti attenzioni ed interventi da parte del legislatore che, seppure attento, appare non sempre metodologicamente efficace nel rapporto tra il singolo intervento e il sistema nel suo complesso.

⁵ V. *Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie 2015*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, Direzione della Giustizia Tributaria, 2016, pagg. 15, 16.

⁶ V. *Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie 2015*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, Direzione della Giustizia Tributaria, 2016, pag. 17.

⁷ V. *Rapporto trimestrale sul contenzioso tributario, anno 2016, trimestre gennaio-marzo*, disponibile presso <http://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Contenzioso/Rapporto-trimestrale-1trim2016.pdf>

2. I recenti progetti di riforma.

Che la materia tributaria sia in costante aggiornamento non è una novità. Nonostante le recenti e numerose riforme, è stato da poco presentato alla Camera un ulteriore disegno di legge delega (AC 3734⁸).

Il disegno, nell'ottica di una modifica sostanziale dell'organizzazione della Giustizia Tributaria, prevede la soppressione delle CTP e delle CTR e l'istituzione di sezioni specializzate tributarie presso i tribunali ordinari.

Anche il Consiglio di presidenza della Giustizia Tributaria dovrebbe essere soppresso per venire sostituito, nell'esercizio delle sue funzioni, dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Parallelamente, con una nota del 6 aprile di quest'anno⁹, il ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il ministro della Giustizia hanno reso noto che verrà instaurato un tavolo tecnico presieduto da esponenti apicali dei due Ministeri; il fine dichiarato è di mettere le basi per una riforma ispirata alle "migliori pratiche internazionali".

Le suddette nomine dovrebbero rappresentare il primo passo verso l'istituzione di una commissione per detta riforma, come prospettato dal viceministro dell'Economia in occasione dell'apertura dell'ultimo anno giudiziario della Giustizia Tributaria a febbraio di quest'anno¹⁰.

La proposta ora in discussione al Parlamento, nell'ambito delle riconosciute esigenze di semplicità, efficacia e correttezza della Giustizia Tributaria, riprende poi la tendenza di un processo di convergenza verso un modello di struttura professionale simile a quello della giustizia ordinaria.

Ciò testimonia l'avvertita necessità di forme e garanzie del processo tributario non dissimili da quelle della giustizia ordinaria e/o amministrativa e, di conseguenza, di spinte verso la figura di un giudice che rispetti senza alcun dubbio i requisiti di indipendenza, autonomia, terzietà, imparzialità e naturalità¹¹.

⁸ Disponibile presso l'indirizzo: <http://www.diritto.it/pdf/ddlassenza2.pdf>.

⁹ Disponibile presso l'indirizzo: http://www.mef.gov.it/ufficiostampa/comunicati/2016/comunicato_0064.html.

¹⁰ V. http://www.giustizia-tributaria.it/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=1963_f2ff2e84b29b051b71451cae78b51118&Itemid=606, pag. 15.

¹¹ Per un quadro sul sistema di garanzie e tutele relativo al sistema italiano di Giustizia Tributaria, i suoi limiti e le possibili evoluzioni future, si rinvia a A. MARCHESELLI, *Giustizia Tributaria italiana e statuto europeo del giudice: un assetto ordinamentale da rivedere al più presto*, in www.magistratura-tributaria.it, 2014. Per un possibile modello, si veda fra gli altri M. COMBA, *Lineamenti di Giustizia Tributaria comparata*, in *La Giustizia Tributaria italiana e la sua Commissione tributaria centrale*, Milano, 2005, 129 e ss. Qui ci si limita a riportare quanto affermato dalla Corte Edu nella sua decisione Il modello qui è la decisione Hauschildt c. Danimarca, in cui si stabilisce che, affinché si abbia imparzialità, è necessario che il giudice offra delle garanzie sufficienti ad escludere ogni ragionevole dubbio. V. Corte eur., Application no. 10486/83, 24 maggio 1989, Hauschildt c. Danimarca, § 46: "The existence of impartiality for the purposes of Article 6 para. 1 (art. 6-1) must be determined according to a subjective test, that is on the basis of the personal conviction of a particular judge in a given case, and also according to an objective test, that is ascertaining whether the judge offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect".

Se le altre forme di funzione giudiziaria, come quella onoraria, mantengono per molti versi, sia sociali che economici, la loro rilevanza nei limiti della normativa che le regola, è differente il contesto della Giustizia Tributaria “professionale”, che non ha limiti alla sua competenza e, come visto precedentemente, rappresenta una crescente percentuale nell’ambito delle sentenze di legittimità della Corte di Cassazione.

Pertanto, nell’opinione di molti, ai fini delle garanzie e delle tutele del cittadino, l’inserimento della Giustizia Tributaria all’interno di quella ordinaria tramite l’istituzione di sezioni specializzate dei tribunali ordinari vorrebbe dire sistamarla nel fisiologico contesto della sua attività.

Tuttavia, ove ciò avvenisse, sarebbe opportuno che la Giustizia Tributaria mantenesse comunque il carattere di tipicità del suo rito processuale che ha dato prova di velocità, trasparenza ed efficacia. Anche in questo caso, spetta al legislatore il difficile compito di coniugare le esigenze garantiste con quelle di efficienza, entrambe oggi fortemente avvertite.

In un contesto di comparazione, bisogna però tenere presente che, come la varietà dei modelli presenti in Europa evidenzia, non vi è un unico approccio alla Giustizia Tributaria. Vi sono paesi, come la Spagna¹², che adottano un sistema misto, in cui operano sia organi dell’amministrazione che dell’ordinaria giurisdizione.

Vi è poi il modello francese, che ha una struttura dualistica in base alla quale per alcune controversie sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, mentre per altre quella del giudice civile¹³.

Infine vi è il modello tedesco, che inquadra la Giustizia Tributaria come una giurisdizione speciale, affidata a giudici “professionali”¹⁴.

¹² Volendo trattare brevemente del modello spagnolo, in Spagna è prevista una fase preliminare davanti ai c.d. “Tribunali economico-amministrativi” (*reclamacion economico-administrativa*), facenti parte della struttura del *Ministerio de Economía y Hacienda*, ed una successiva dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa (*recurso contencioso administrativo*).

Per un quadro riepilogativo del sistema spagnolo di Giustizia Tributaria, v. S. MARCHESE, *Comparazione tra gli ordinamenti tributari europei e spunti di riflessione*, nell’ambito del seminario organizzato dalla Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria dal titolo “*Ordinamento e processo: verso nuove regole per la giustizia tributaria*” Genova, Palazzo della Borsa Valori, 27 giugno 2014.

Per un approfondimento, si rimanda a E. GONZALEZ GARCIA, *I ricorsi amministrativi e giudiziari*, in *Trattato di diritto tributario* (a cura di A. Amatucci), vol. III, Padova, 1994, 276; J. MARTIN QUERALT, C. LOZANO SERRANO, G. CASADO OLLERO, J. N. TEJERIZO LOPEZ, *Curso de derecho financiero y tributario*, Madrid, 1998, 606 ss.; M.J. SANCHEZ, *El proceso contencioso administrativo en materia tributaria*, Madrid, 1992.

¹³ Per un quadro sulla riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice civile in materia fiscale in Francia, v. S. DIENA, *Les compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire en matière de contentieux fiscal*, *www.legavox.fr*, 2016; meno recentemente C. CONSOLO, *Modelli comparati di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela*, in *Dir. prat. trib.*, 1988, I, 808.

¹⁴ Per approfondire lo studio del modello processuale tributario tedesco si rinvia a D. Birk, *Diritto tributario tedesco*, a cura di E. DE MITA, Milano, 2006, 1450; ID, *Lineamenti del procedimento tributario nella Repubblica tedesca*, in *Riv. dir. trib.*, 1996, I, 1027; R. VAN GROLL, *La tutela Giurisdizionale ed extragiudiziale del contribuente in Germania*, relazione al convegno dell’Università di Bologna, 1994; C. CONSOLO, *Modelli comparati di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela*, in *Dir. prat. trib.*, 1988, I, 795.

Ogni sistema porta con sé propri punti di forza e compito del legislatore in questa riflessione sarà comprendere quale architettura si adatti meglio, considerando dal contesto attuale, all'ordinamento italiano al fine di ottenere i migliori risultati.

3. Le criticità del sistema, fallimenti di mercato ed efficienza.

Sono più di vent'anni che ci si interroga su come assicurare un più alto livello di efficienza e tutele nell'ambito del sistema della Giustizia Tributaria. Tuttavia sembra che le difficoltà rimangano in sostanza immutate¹⁵.

Oggi le garanzie per il contribuente per un giusto processo trovano un limite, da un lato nelle scarse risorse a disposizione della Giustizia Tributaria, dall'altro nella necessità di rendere organica una normazione che sempre di più si aggancia ai mutevoli problemi di una fiscalità inserita nelle logiche della globalizzazione.

Si pensi ad esempio alle tematiche dell'antiriciclaggio ed autoriciclaggio oggi connesse, oltre che alle ben note problematiche malavitose, anche al reato presupposto, che ha origine in genere in una iniziale evasione o elusione fiscale¹⁶.

La normativa in materia fiscale e tributaria, in cui si sente la mancanza di un testo unico affidabile ed esaustivo, sovrappone interventi spesso dettati dall'emergenza e non soddisfa i requisiti di chiarezza e certezza del diritto.

Un ulteriore elemento di contraddizione che spesso ritarda le procedure è la scarsa tracciatura del contraddittorio tra Agenzia delle Entrate e cittadino.

Ove vi fossero regole snelle e cogenti che determinino una tracciabilità degli eventi di un contraddittorio realmente obbligatorio e presupposto di valutazione fondamentale nelle fasi ulteriori del processo, ciò sicuramente sarebbe importante elemento di considerazione da parte del giudice.

È da sottolineare che la mancanza di tali elementi probatori e di valutazione fa il gioco, da un lato di chi nel controllare vuole in un certo grado deresponsabilizzare la sua attività, dall'altro di chi vuole nascondere i reali processi e le procedure di evasione e/o di elusione. Tutto ciò si traduce in un aggravio sia temporale che procedurale, il quale costa al contribuente non solo sotto il profilo strettamente contabile, ma anche sotto il profilo della perdita di razionalità della procedura.

Pertanto l'efficiente operatività del processo dovrebbe essere suffragata da procedure che rendano effettiva l'acquisizione delle prove di contorno, ivi comprese quelle connesse ad un reale tentativo di accordo preventivo.

¹⁵ Ad esempio, si veda quanto sottolineato da C. CONSOLO, *Modelli comparati di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela*, in *Dir. prat. trib.*, 1988, I, 795.

¹⁶ Sul punto, v. *Riciclaggio e autoriciclaggio, la disciplina di contrasto a livello internazionale*, C. IMBRIANI, F. DE PASQUALE, *Rassegna Economica* 1 / 2015.

Sono questi alcuni elementi di criticità, riconducibili, più che alla qualità delle risorse, ad una più corretta utilizzazione delle stesse e alla mancanza di una struttura compiutamente definita ed organica del sistema della Giustizia Tributaria.

Tutto ciò comporta quello che nella scienza economica viene definito “fallimento di mercato”. È ben noto, infatti, che quando alcune condizioni di efficienza non sono soddisfatte, il raggiungimento del cosiddetto “ottimo paretiano” è impedito e dunque il sistema non è in grado di allocare le risorse in maniera ottimale¹⁷.

Tali criticità rendono, pertanto, il sistema sub ottimale; in casi come questo è necessario individuare una *policy* finalizzata ad una maggiore efficienza.

Ciò può comportare – forse deve comportare – l’individuazione di possibili *structural breaks* del sistema stesso; in tale ambito, la convergenza verso un modello di giustizia ordinario, seppur con i *caveat* di cui sopra, potrebbe essere la principale ed iniziale modifica strutturale.

In questo lavoro ci si soffermerà prevalentemente sulle tematiche connesse alla fase pre-processuale del contenzioso, nella coscienza che, come ordinamenti vicini al nostro dimostrano, il giungere al processo, inteso *strictu sensu*, deve essere una *extrema ratio*.

Nel tentativo di dare una risposta alle suddette problematiche, verrà adottato nel prosieguo un approccio, tipico della scienza economica, finalizzato a sviluppare un’analisi propositiva di supporto al dibattito che accompagnerà l’imminente riforma.

4. Una prospettiva economica sulla Giustizia Tributaria.

Estendendo l’analisi economica alla giustizia, una situazione di *optimum* nel contesto delle relazioni giuridico-economiche prevede un sistema “fluidico”, in cui gli operatori rispettino le regole di fiscalità imposte dallo Stato nell’interesse finale di promuovere, tramite la raccolta fiscale, il benessere sociale ed economico generale degli stessi operatori.

In tale prospettiva sistemica, quando alcune condizioni di efficienza non si realizzano, è precluso il raggiungimento del cosiddetto “ottimo paretiano” e quindi il sistema non riesce ad allocare in maniera ottimale le risorse.

È questo, come detto, un possibile caso di fallimento di mercato, situazione in cui l’allocazione efficiente di beni e servizi effettuata tramite il libero mercato non si realizza¹⁸.

Risulta vieppiù evidente che in un contesto di contrapposizione tra le parti che può portare al sorgere di un litisconsorzio, il corretto dispiegarsi di un contraddittorio in ambito pre-processuale può risultare un percorso di efficienza, sia per ciò che riguarda i tempi

¹⁷ Fra molti, v. *Riciclaggio e autoriciclaggio, la disciplina di contrasto a livello internazionale*, C. IMBRIANI, F. DE PASQUALE, *Rassegna Economica* 1 / 2015.

¹⁸ Si rinvia ai casi più noti della letteratura economica, quali le asimmetrie informative, le esternalità ed alcuni casi di violazione dei principi della concorrenza.

della giustizia (elemento di valutazione assolutamente negativo da parte degli operatori stranieri), sia per ciò che riguarda gli elementi di valutazione in un eventuale iter processuale.

Sono proprio tali imperfezioni e carenze a fornire la principale giustificazione teorica dell'intervento dello Stato nel sistema economico o, nel nostro caso, in quello giuridico. Nel sistema giuridico l'ottimo – o perlomeno quello che può ritenersi tale nel presente momento storico – è il bilanciato e ragionevole riconoscimento delle situazioni soggettive considerate nel loro insieme, dal punto di vista di una società garantista fondata sullo sviluppo della persona umana, sia come singolo sia nelle formazioni economico-sociali, dove il cittadino esplica la sua personalità e si concretizzano i suoi diritti. La nostra Costituzione è un facile, ma fondamentale riferimento per tutto ciò.

Pertanto, tornando a quanto si sottolineava in termini di fallimenti di mercato nell'ambito della Giustizia Tributaria e delle loro cause, ci si trova spesso, a fronte della scarsa rilevanza di molti litisconsorzi, in una situazione che non consente il realizzarsi di tali inderogabili finalità.

Ad esempio, da un punto di vista giuridico, sono esempi di fallimenti di mercato lo scarso livello di chiarezza del sistema normativo tributario (riconducibile al sovrapporsi di interventi dettati da singole situazioni problematiche o emergenziali) come anche la violazione di norme tributarie, la quale, oltre ad essere un reato fiscale (ed a volte non solo), rappresenta il mancato collegamento tra le funzioni sociali del tributo ed i diritti del cittadino.

È altresì un fallimento di mercato il mancato raggiungimento di un accordo transattivo. A tal proposito, un equo accordo raggiunto dalle parti in via conciliativa prima dello svolgimento dell'*iter* processuale, costituisce un miglioramento paretiano dal punto di vista dell'uso del tempo e delle altre risorse economiche ed organizzative.

In altre parole, nell'ambito di un'ottimizzazione di una procedura atta a risolvere i fallimenti di mercato, una conciliazione consente una preferibile sub-ottimizzazione.

Pertanto, un meccanismo che permetta uno snellimento effettivo ed efficace del sistema deve necessariamente tenere in conto soluzioni di tale genere nel rispetto della trasparenza e dell'equità.

Nel caso specifico è nostra convinzione che, come già sottolineato, un intervento legislativo dovrebbe riguardare soprattutto la fase pre-processuale come fase di alleggerimento del contenzioso processuale.

4.1 Ultimi interventi in tema di deflazione del contenzioso.

A fronte delle considerazioni svolte, è da considerare meritevole l'intervento operato dal d.lgs. n. 156/2015, col quale si è resa obbligatoria a partire dal 1 gennaio 2016 la mediazione per tutte le controversie fino a 20.000 euro aventi ad oggetto tributi emessi da tutti gli enti impositori, gli agenti della riscossione ed i soggetti iscritti nell'albo di cui all'art.

53 del d.lgs. n. 446 del 1997, nonché alle controversi in materia catastale¹⁹.

La riforma ha quindi esteso l'ambito soggettivo rispetto a quanto già previsto nel 2012 per le liti fino a 20.000 euro in cui è parte l'Agenzia delle Entrate²⁰.

In virtù della nuova disciplina, tutti gli Enti territoriali sono stati obbligati a predisporre uno specifico ufficio per ricevere e trattare le istanze di mediazione presentate da parte dei contribuenti.

Rilevanti sono anche le novità introdotte rispetto all'istituto della conciliazione. Infatti, alla luce della nuova normativa, le parti possono conciliare anche in grado di appello, in quanto è stato eliminato il riferimento all'art. 48 comma 2 che individuava nella prima udienza davanti alla CTP il termine ultimo entro cui poteva avvenire la conciliazione.

Inoltre è possibile conciliare anche quelle controversie per le quali si applica l'istituto del reclamo/mediazione di cui all'art. 17-bis del d.lgs. 546/1992, cioè quelle controversie il cui valore sia inferiore a 20.000 euro.

Tali strumenti deflattivi del contenzioso sono da promuovere ed incentivare anche con dei meccanismi premiali, come quello già previsto di riduzione della sanzione al 35% in caso di esito favorevole della procedura e di pagamento dell'importo stabilito (o di una quota di esso se è stato concesso il pagamento dilazionato) da parte del contribuente²¹.

5. Alcuni interessanti profili sulla fase pre-giurisdizionale in ordinamenti esteri.

Ci si sofferma senza pretese di completezza, su alcuni profili di sistemi giuridici diversi dal nostro, ciò nella prospettiva dell'imminente riforma che esplicitamente dichiara di volersi ispirare alle migliori pratiche internazionali.

È significativo che in Spagna, Francia e Germania sia prevista, seppur con differenti modalità, una fase obbligatoria che precede il litisconsorzio²².

¹⁹ V. art. 17bis d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 come modificato dall'art. 9 comma 1 lett. l) d.lgs 24 settembre 2015, n. 156.

²⁰ L'articolo 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, aveva inserito nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, l'articolo 17-bis, rubricato "Il reclamo e la mediazione".

²¹ V. art. 17-bis co. 7 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 come modificato dall'art. 9 comma 1 lett. l) d.lgs 24 settembre 2015, n. 156.

²² Da un lato, i sistemi tedesco e francese prevedono un ricorso preliminare obbligatorio nei confronti dell'amministrazione che ha emesso l'atto e, eventualmente, la possibilità di un ricorso gerarchico all'autorità sovraordinata rispetto alla suddetta amministrazione.

Dall'altro lato, in Spagna la fase pre-giurisdizionale si svolge sin da subito davanti ad organi amministrativi diversi dall'amministrazione che ha emesso l'atto.

V.S. MARCHESE, *Comparazione tra gli ordinamenti tributari europei e spunti di riflessione*, nell'ambito del seminario organizzato dalla Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria dal titolo "Ordinamento e processo: verso nuove regole per la giustizia tributaria" Genova, Palazzo della Borsa Valori, 27 giugno 2014.

Si può interpretare tale fase preparatoria come un momento in cui l'amministrazione agisce con lo scopo dichiarato di risolvere i conflitti, avvalendosi di strumenti e metodi che concludono la procedura.

Lo scopo è chiaramente quello di filtrare il contenzioso, consentendone una riduzione in termini numerici ed una selezione dello stesso prima che arrivi davanti agli organi giurisdizionali, cosicché la fase giudiziale assuma carattere meramente residuale.

Queste esperienze dimostrano come tali meccanismi possano incidere in maniera decisiva sulla gestione del contenzioso²³.

Tali risultati sono possibili tenendo conto del fatto che, come anche in Italia, la maggior parte del contenzioso in materia fiscale e tributaria in questi paesi finisce per essere standardizzato o di limitata entità o complessità.

In definitiva, l'introduzione di livelli di razionalità nelle procedure deflattive e di coerenza nel corso di tutto l'*iter* processuale, come rilevato seppur in altro ambito dalla nostra Corte di Cassazione²⁴, comporterebbe l'acquisizione di maggiore efficienza e contribuirebbe ad un rapporto più fisiologico tra Ente impositore e cittadino.

Infatti gli uffici amministrativi demandati alla gestione della fase pre-giurisdizionale sarebbero in grado di evidenziare con più chiarezza per il contribuente i probabili esiti di un eventuale giudizio.

Inoltre, fra i benefici di una funzionale fase pre-giurisdizionale vi è anche la possibilità per l'amministrazione di tornare sui propri passi ed eventualmente integrare l'istruttoria o modificare la decisione²⁵.

²³ V. C. CONSOLO, *Modelli comparati di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela*, in Dir. prat. trib., 1988, I, 782, in cui l'autore, con riferimento al sistema francese, sottolinea che il numero di controversie che giunge alla fase giudiziale sia di circa un decimo rispetto al totale.

²⁴ A proposito di razionalità del sistema, si coglie l'occasione per sottolineare l'urgenza con cui la Corte di Cassazione torni a svolgere il proprio ruolo nomofilattico, assicurando, fra le altre cose, l'unità del diritto. Ad esempio, si concorda con chi ritiene che "[n]on è ragionevole che una controversia di nessun impatto su diritti primari e non collegata alla risoluzione di questioni di diritto di un qualche spessore possa impegnare la complessa macchina della Corte di cassazione quando vi sia stata una doppia pronuncia conforme in sede di merito o quando, come avviene non infrequentemente, essa attenga alla tutela di interessi correlati a sanzioni pecuniarie di modesta entità" (v. *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2014*, Primo Presidente Giorgio Santacroce, 2016, pag. 23).

Se la Cassazione si comporta sempre di più come una "Corte di revisione" invece che come una "Corte di legittimità", il rischio è quello di rimanere bloccati con un sovraccarico strutturale che diminuisce le possibilità di decisioni ragionate, approfondite ed esaurienti (v. *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2015*, Primo Presidente Giovanni Canzio, 2016, pag. 27).

La forza del "precedente" è inversamente proporzionale al numero dei precedenti formati rispetto alla stessa questione (v. Intervento del Primo Presidente dott. Giovanni Canzio, *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2015*, Primo Presidente Giovanni Canzio, 2016, pag. 11). Ecco allora il bisogno di sistemi di selezione del contenzioso sempre più efficaci. Si noti che nel Regno Unito, dopo la riforma del 2009, è possibile appellare la sentenza di primo grado solo per vizi di legittimità (V.F. DI CESARE, *Riassetto ispirato al sistema francese*, *IlSole24Ore*, 25 luglio 2011).

Il ruolo nomofilattico che la Corte di Cassazione dovrebbe di coprire si apprezza bene se si guarda oltre la Manica. In Gran Bretagna la House of Lords, pur ricoprendo un importante ruolo nell'amministrazione della Giustizia Tributaria, non giudica che su un numero di casi assai ristretto ogni anno (v. C. CONSOLO, *Modelli comparati di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela*, in Dir. prat. trib., 1988, I, 834, dove l'autore parla addirittura di cinquanta-sessanta casi per anno).

²⁵ Cfr. il caso della Francia, v. CHABANOL, in *Droit fiscal*, 1986, p. 993, il quale afferma che "le succès de la

In questo modo, da un lato il contribuente può già far valere le proprie ragioni, dall'altro l'amministrazione può prevenire alcuni procedimenti in cui probabilmente risulterebbe soccombente e aumentare così la propria percentuale di vittoria in termini di contenzioso processuale.

Ancora, altri elementi di razionalità sono rinvenibili nell'ordinamento francese.

La giurisprudenza d'Oltralpe ha affermato che l'eventuale ricorso giurisdizionale presentato dal contribuente, deve necessariamente contenere gli stessi profili del reclamo presentato dall'amministrazione²⁶, conferendo maggiore importanza alla fase pre-giurisdizionale. Proprio questo *modus operandi* spiega perché, in tale sistema, le domande del contribuente vengano accolte in sede giurisdizionale in maniera del tutto marginale²⁷.

Guardando poi all'ordinamento tedesco, l'efficace funzionamento della fase pre-giurisdizionale viene perseguito attraverso un meccanismo per cui l'amministrazione può richiedere al contribuente l'esibizione di documenti e, nel caso di un rifiuto, nell'eventuale e successivo procedimento giudiziario, i giudici possono considerare tardiva l'esibizione dei suddetti documenti²⁸, come a sottolineare che "si fa sul serio da subito".

5.1 Spunti per la nuova riforma, alcune considerazioni a margine.

Passando ora ad una fase propositiva, si ritiene anzitutto che una classificazione delle controversie operata già al momento della fase pre-giurisdizionale consentirebbe una migliore organizzazione degli uffici giudiziari e del lavoro dei giudici, tramite un uso aggiuntivo delle limitate risorse, in termini di uffici amministrativi e giudiziari.

Possibili classificazioni potrebbero basarsi sulla complessità del caso e sulle possibilità di accoglimento della domanda del contribuente.

Inoltre sempre nell'ottica di una deflazione del contenzioso, si potrebbe prospettare l'obbligatorietà di una proposta equitativa da parte dell'Ente impositore²⁹.

Una chiara ed evidente manifestazione del tentativo stragiudiziale offrirebbe, infatti, un'ulteriore possibilità per unificare il momento della discussione con quello della decisione. A ciò si potrebbe obiettare che qualora il contribuente sia cosciente che riceverà in ogni caso una proposta conciliativa da parte dell'amministrazione, avrebbe un minore deterrente all'elusione o alla violazione della legge.

phase préalable s'explique par le comportement d'une administration qui accepte, dans 40% des cas, de reconnaître qu'elle s'est trompée et qui veut bien, pour les autres expliquer au contribuable mécontent, tant verbalement que par écrit, les raisons de fait et de droit qui fondent son imposition"

²⁶ V. Conseil d'Etat, Ad. Pl., 26 aprile 1976, 95585.

²⁷ V. C. CONSOLO, *Modelli comparati di organizzazione del contenzioso tributario ed effettività della tutela*, in Dir. prat. trib., 1988, I, 782, in cui parla di una soccombenza piena dell'amministrazione in circa un caso su dieci.

²⁸ V. R. TROMP, *Germany, a special supplement to International tax review on tax litigation*, aprile 1999, 11.

²⁹ Questo sarebbe ancora più importante nel caso dell'Agenzia delle Entrate, anche in considerazione del progetto di convergenza di Equitalia nell'Agenzia stessa.

Senza ricorrere al cd. dilemma del prigioniero (v. equilibrio di Nash³⁰), si possono in ogni caso ipotizzare vari casi.

Anzitutto, vi sono quei procedimenti che sono incerti nel loro esito e per i quali una conciliazione sarebbe in generale preferibile per entrambe le parti.

Vi sono poi altri procedimenti in cui il costo del processo supera di gran lunga il valore della controversia. Questo fa sì che un esito conciliativo sia un miglioramento netto dell'efficienza del sistema. Difatti, è necessario considerare che la giustizia non può non tenere conto del dato economico e strutturarsi di conseguenza³¹.

Un'altra tipologia è costituita da quei procedimenti che riguardano violazioni più gravi e che pertanto, a difesa dei più importanti valori dell'ordinamento tributario, non debbono essere conciliati, né tantomeno assoggettati al meccanismo della proposta conciliativa obbligatoria.

Ben coscienti che i casi qui elencati sono solo alcune delle prospettazioni possibili, proprio per questo ci si chiede quale "griglia" sia necessaria per stabilire quali procedimenti possano o debbano essere assoggettati ad un simile meccanismo.

La stessa domanda deve porsi quando si scelgono i procedimenti da assoggettare alla mediazione obbligatoria. Infatti, per quale motivo le controversie di valore superiore a 20.000 non possono essere standardizzate e venire comunque risolte nell'ambito di una procedura pre-giurisdizionale?

In altre parole, è necessario identificare delle barriere, con la consapevolezza che ogni limite è obiettabile, collegato ad una valutazione ed, in positivo ed in negativo, standardizza la procedura.

Volendo considerare la questione da una diversa prospettiva, si tratta, da un lato di cercare quanto più possibile di far giungere amministrazione e contribuente ad un accordo, con strutture e strumenti appositi ed adeguati a tale fine; dall'altro, si può pensare ad un sistema per cui la definizione giudiziale è più gravosa e quindi sconsigliata per entrambe le parti³².

Dal punto di vista del contribuente, si deve prospettare il rischio di soccombere nella fase giurisdizionale nella maggior parte dei casi, con una conseguente perdita patrimoniale significativa. Nel caso dell'amministrazione, di contro, un meccanismo di responsabilità per i funzionari, magari nell'ottica degli avanzamenti di carriera, funzionerebbe come

³⁰ In breve, il dilemma del prigioniero è un gioco ad informazione completa, ovvero prevede una situazione decisionale in cui la conoscenza (strategie adottabili più utilità della strategia) su ogni giocatore è condivisa da tutti gli altri.

Per equilibrio di Nash si intende invece una situazione in cui nessuno, ferme le strategie degli altri giocatori, riesce a migliorare la propria condizione adottando una diversa strategia.

V.J. NASH, *Equilibrium Points in n-Person Games*, Proc. Nat. Acad. Sci. U.S.A., 36, 1950, 48-49; J. NASH, *Non-Cooperative Games*, Ann. of Math., 54, 1951, 286-295.

³¹ Questo è vero non solo dal punto di vista del sistema, ma anche da quello del contribuente. Si pensi infatti a come, nella normalità dei casi, una sanzione o un beneficio fiscale di modesta entità abbia un carattere afflittivo limitato. Invece, se si pensa a sanzioni che superino, ad esempio, i 100.000 euro, queste sono in grado di incidere sulla vita di un contribuente, persona fisica o impresa che esso sia.

³² Si noti, non a livello di spese processuali o di costo della procedura, ma di sanzioni irrogate.

deterrente nel portare avanti dei “*weak claims*”³³.

Questa è l'impostazione che si ritrova, con buoni risultati, nel sistema francese³⁴.

In definitiva, è nella fase preliminare che si dovrebbe garantire un contraddittorio breve ma sostanziale, comprovato da meccanismi probatori che divengano elementi di valutazione del giudice nell'eventuale giudizio successivo.

Tale sistema agevolerebbe il giudice nello svolgimento del suo ufficio, sia in quanto la controversia risulterebbe già impostata e sarebbe quindi di più agevole comprensione, sia in quanto ne deriverebbe una riduzione delle incombenze in capo al giudice stesso.

6. Alcune conclusioni di metodo.

Alla luce di quanto detto, la crescente rilevanza del contenzioso fiscale e tributario in termini numerici ed economici, insieme alla presente struttura del sistema giustizia, fa in modo che la riforma che attende la Giustizia Tributaria non possa che essere decisa e decisiva.

La materia fiscale e tributaria tra le sue peculiarità ha quella di essere in un rapporto diretto col mercato. Mercato che non esiste in quanto tale come risultato degli scambi economici, ma è il prodotto del sistema di istituzioni che ne regolano la vita.

Per chi crede al mercato ma non è un mercatista da *far west* (come recenti episodi nei mercati finanziari hanno evidenziato) e ritiene, quindi, che le istituzioni siano componenti imprescindibili del corretto operare del mercato stesso, è evidente che l'attribuzione di un ruolo fondamentale al giudizio e ai suoi riti è parte integrante dell'operatività efficiente del sistema.

Una visione che inquadri i problemi della Giustizia Tributaria, ma anche della giustizia *tout court*, in un contesto che persegua l'efficienza, seppur nel rispetto dei vincoli istituzionali e giurisdizionali, richiede un cambio di approccio sia da parte della politica, nel momento in cui decide di riformare il sistema, sia da parte degli operatori della giustizia che al suo interno operano.

In definitiva, se la giustizia è componente fondamentale di quel contesto di istituzioni che

³³ Non in maniera dissimile da quanto prospettato avviene oggi in Gran Bretagna. Nel caso in cui i giudici addivengano alla conclusione che le pretese del contribuente sono fondate, condannano l'Agenzia delle Entrate e delle Dogane di Sua Maestà – l'ente incaricato di amministrare la fiscalità in Gran Bretagna – al pagamento di somme elevate, che poi si ripercuotono sui funzionari dell'Agenzia in termini di responsabilità e di possibilità di carriera.

In tal senso, v. S. MARCHESE, *Comparazione tra gli ordinamenti tributari europei e spunti di riflessione*, nell'ambito del seminario organizzato dalla Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria dal titolo “*Ordinamento e processo: verso nuove regole per la giustizia tributaria*” Genova, Palazzo della Borsa Valori, 27 giugno 2014.

³⁴ Per un esame comparato del processo tributario nei vari paesi, fra gli altri, v. M. RONDANINI, *L'Amministrazione Tributaria in Europa: l'esperienza francese della 'Direzione Generale delle Imposte' (DGI). Persistenza del tradizionale modello ministeriale o adeguamento alle nuove tendenze istituzionali internazionali?*, ildiritto.it, 2007; O. LOMBARDI, *La giurisdizione tributaria: evoluzione e prospettive*, tesi di dottorato in diritto tributario, Università degli Studi di Salerno, Facoltà di Economia, Salerno, 2010.

fanno parte e danno operatività ad un mercato, essa deve sapersi adeguare alle sue esigenze, rispecchiare le sue logiche, ma perseguire allo stesso tempo un ideale di giustizia formale e sostanziale insieme.

Si ritiene, in conclusione, che meccanismi di risoluzione delle controversie antecedenti al giudizio consentano di soddisfare sia necessità economiche che giuridiche. Questo comporta un risparmio sui costi da parte del sistema giustizia e delle parti, un'accelerazione nella definizione delle situazioni giuridiche (e quindi un miglioramento in termini di certezza del diritto), un rapporto più diretto e trasparente tra amministrazione e contribuente o, nel caso di esito negativo del procedimento, quantomeno l'acquisizione di elementi valutativi utili per il giudice ad incardinare il giudizio

POLICIES ABILITANTI E NUOVO CAD: SPUNTI CRITICI SU DISABILITÀ ED ACCESSIBILITÀ INFORMATICA

Augusto Romano

Abstract: Il riformato Codice dell'amministrazione digitale che, pure, vorrebbe promuovere una vera e propria cittadinanza digitale, appare, per un verso, teso a favorire una maggiore fruizione di servizi ed informazioni da parte delle persone con disabilità, per altro verso, però, non riesce ancora a porre il canone della piena accessibilità informatica quale elemento imprescindibile e caratterizzante dell'azione della Pubblica Amministrazione, per una possibile strada di attualizzazione dei presupposti della democrazia sostanziale. Garantire pratiche inclusive tra individui posti in relazioni strutturali e interpersonali comporta, infatti, l'assunzione degli altri come compartecipi di un investimento che li riconosce nella loro specificità e differenza, come soggetti di rapporto, in un bilanciamento coerente fra libertà ed uguaglianza che istituisce nuovi significati condivisi e, quindi, efficaci politiche sociali.

Appare, pertanto, auspicabile che l'accessibilità informatica delle persone con disabilità venga assunta fra gli obiettivi rilevanti, collegati al sistema premiante, nei criteri di valutazione della performance della Pubblica Amministrazione, nella consapevolezza che un autentico cambiamento delle politiche pubbliche non potrà essere espressione di mera volontà decisionistica, ma della capacità di tematizzare la giustizia come principio giuridico.

Parole chiave: accessibilità informatica - inclusione persone con disabilità - policies abilitanti - valutazione performance P.A.

Riflessioni filosofico-giuridiche avvedute hanno evidenziato come la disabilità sia parte della diversità umana e si costruisca all'interno delle relazioni sociali, essendo sostanzialmente il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono una piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza.

Questo approccio ha contribuito a sollecitare interventi sulla condizione giuridica delle persone disabili tesi al superamento di una logica assistenziale e sanitaria ed a spostare il baricentro delle normative da un impianto riparatorio-assistenziale, concentrato essenzialmente sulla menomazione psico-fisica, alla tutela della persona nella sua

integralità¹.

Non a caso, già da circa un decennio, i principali documenti prodotti a livello comunitario e dagli organismi internazionali manifestano una crescente sensibilità nel promuovere il riconoscimento del diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure volte a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità².

Specificamente, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - adottata dall'Assemblea generale dell'Onu il 13 dicembre 2006 - intende promuovere e garantire il pieno ed uguale godimento dei diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità e vuole contribuire a riequilibrare gli svantaggi sociali dei disabili favorendo la loro partecipazione nella sfera civile, politica, economica e culturale, senza discriminazioni di alcun tipo sulla base della disabilità, facilitando la piena accessibilità per tutti³.

¹ Sul tema, si rimanda ai contributi di Addis P. - Aquilano M. - Cavallo F. - Stradella E. (a cura di), *Invecchiamento, disabilità e autonomia tra diritto e diritti. Il ruolo delle tecnologie innovative*, Pisa University Press, Pisa, 2013; Bernardini M. G., *Disabilità, giustizia, diritto: itinerari tra filosofia del diritto e disability studies*, Giappichelli, Torino, 2016; D'Amico M. - Arconzo G. (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Franco Angeli, Milano, 2013; Osio O. - Braibanti P. (a cura di), *Il diritto ai diritti. Riflessioni e approfondimenti a partire dalla Convenzione Onu su diritti delle persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2012; Romano A., *Diritto delle persone disabili all'accessibilità informatica e valutazione della performance della Pubblica Amministrazione*, in Sirimarco M. (a cura di), *Info-Ius. Problemi e prospettive dell'informatica giuridica*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2010, pp. 305-314.

² Nella Costituzione Europea i diritti all'inserimento sociale delle persone con disabilità sono sanciti nella parte seconda, all'art. II-86, all'interno del Titolo III dedicato all'uguaglianza, mentre i diritti alla sicurezza sociale ed all'assistenza sociale sono nel successivo Titolo, rubricato "solidarietà". Al riguardo è inoltre il caso di ricordare come, successivamente, al fine di rendere effettivo il diritto riconosciuto alle persone disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità, la Commissione europea ha anche adottato una Comunicazione volta a delineare la "Strategia europea sulla disabilità 2010-2020", in cui viene evidenziata la rilevanza delle tecnologie per la realizzazione "di un'Europa senza barriere" (COM (2010) 636 def., Comunicazione della Commissione del 15 novembre 2010, *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere*).

³ La Convenzione, infatti, all'art. 3, superando la concezione della disabilità come mera incapacità psicofisica, individua quali principi generali di riferimento: la dignità; l'autonomia individuale; la libertà di scelta; l'indipendenza delle persone; la non discriminazione; la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società; il rispetto delle differenze e accettazione della disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità; l'eguaglianza di opportunità; l'accessibilità; l'eguaglianza tra uomini e donne; e, per i bambini con disabilità, il rispetto per l'evoluzione delle capacità e del diritto a preservare la loro identità. All'art. 4 (Obblighi generali), inoltre, si afferma che gli Stati Parti si impegnano "g) ad intraprendere o promuovere ricerche e sviluppo, ed a promuovere la disponibilità e l'uso di nuove tecnologie, incluse tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ausili alla mobilità, dispositivi e tecnologie di sostegno, adatti alle persone con disabilità, dando priorità alle tecnologie dai costi più accessibili; h) a fornire alle persone con disabilità informazioni accessibili in merito ad ausili alla mobilità, dispositivi e tecnologie di sostegno, comprese le nuove tecnologie, così come altre forme di assistenza, servizi di supporto e attrezzature". In riferimento, poi, al tema dell'accessibilità, l'art. 9 della Convenzione dispone che "1. Al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita, gli Stati Parti devono prendere misure appropriate per assicurare alle persone con disabilità, su base di eguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione [...] g) Promuovere l'accesso per le persone con disabilità alle nuove tecnologie ed ai sistemi di informazione

La Convenzione, con il relativo Protocollo opzionale⁴, è stata ratificata in Italia con Legge n. 18 del 3 marzo 2009, inserendosi in un contesto ordinamentale già largamente conforme ai principi in essa contenuti, a cominciare dal ruolo dello Stato nella fondamentale funzione di erogazione di servizi, di promozione ugualitaria dei diritti e libere relazioni di cittadinanza. Numerose sono, infatti, le disposizioni normative tese, ormai da alcuni anni, a favorire un'ampia inclusione sociale dei disabili⁵, in linea con l'orientamento costante delle decisioni della giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto come la tutela della condizione giuridica delle persone con disabilità non può più essere limitata al piano dell'assistenza, ma, passando «attraverso l'interrelazione e l'integrazione dei valori espressi dal disegno costituzionale», deve essere tesa alla rimozione delle disuguaglianze⁶. Assai rilevante è la legge 9 gennaio 2004, n. 4 “Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”, c.d. legge Stanca, posta dal legislatore italiano in riferimento allo specifico tema dell'accessibilità, a tutela del diritto di ogni individuo ad accedere a tutte le fonti di informazione e relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informativi e telematici⁷.

In particolare, viene garantito il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione ed ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili,

e comunicazione, compreso Internet; h) Promuovere la progettazione, lo sviluppo, la produzione e la distribuzione di tecnologie e sistemi accessibili di informazione e comunicazioni sin dalle primissime fasi, in modo che tali tecnologie e sistemi divengano accessibili al minor costo”. Ed ancora, all'art. 21 (Libertà di espressione e opinione e accesso all'informazione), è stabilito che gli Stati Parti “a) Mettono a disposizione delle persone con disabilità in forme accessibili e mediante le tecnologie appropriate ai differenti tipi di disabilità, tempestivamente e senza costi aggiuntivi, le informazioni destinate al grande pubblico; [...] c) Invitano gli enti privati che forniscono servizi al grande pubblico, anche attraverso Internet, a fornire informazioni e servizi con sistemi accessibili e utilizzabili dalle persone con disabilità”.

⁴ Nel quale, opportunamente, è previsto un sistema di controllo sul rispetto dei diritti sanciti. Singoli individui e gruppi di persone che si ritengono vittime della violazione di uno dei diritti riconosciuti da parte di uno Stato possono, infatti, inoltrare comunicazioni al Comitato sui diritti delle persone con disabilità che, laddove necessario, procederà ad adottare le opportune raccomandazioni.

⁵ Sul tema si considerino soprattutto: la L. 104/1992 “Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”, tesa alla promozione dell'autonomia e la realizzazione dell'integrazione sociale dei disabili; la L. 68/1999 “Norme sul diritto al lavoro dei disabili”, che ha introdotto misure a favore dell'occupazione delle persone con disabilità; e la L. 67/2006 “Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione”, la quale ha istituito una tutela giudiziaria a favore dei disabili che garantisce loro un sistema di accesso celere ed agevolato nelle procedure.

⁶ Al riguardo si veda la sentenza n. 325 del 1996. La medesima impostazione si rinviene anche in numerose altre decisioni, riguardanti in particolare i temi del diritto allo studio, del diritto all'accessibilità, dei diritti legati al mondo del lavoro e del diritto alle prestazioni assistenziali (cfr. sentenze nn. 215/1987, 406/1992, 88/1998, 167/1999, 52/2000, 226/2001, 190/2006, 251/2008, 306/2008, 431/2008, 11/2009, 80/2010, 187/2010, 329/2011).

⁷ Il testo normativo si inserisce in continuità rispetto ai precedenti provvedimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica. Circolare 13 marzo 2001, n. 3/2001: Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità e l'accessibilità dei siti web delle pubbliche amministrazioni; e dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Circolare 6 settembre 2001, n. Aipa/CR/32: Criteri e strumenti per migliorare l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni informatiche a persone disabili. Per una ricognizione sulle disposizioni in vigore prima dell'approvazione della legge 4/2004, cfr. Ridolfi P., Normative italiane sull'accessibilità al web, in Id. (a cura di), I disabili nella società dell'informazione. Norme e tecnologie, Franco Angeli, Milano, 2002, pp. 78-96.

in ottemperanza al principio di uguaglianza e nella consapevolezza della necessità di intervenire in un ambito cruciale per la realizzazione di una democrazia sostanziale che persegue la promozione della persona.

Per accessibilità deve intendersi la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari.

Le tecnologie assistive sono, invece, gli strumenti e le soluzioni tecniche - hardware e software - che permettono alla persona disabile, superando o riducendo le condizioni di svantaggio, di accedere alle informazioni e a servizi erogati dai sistemi informatici.

Al riguardo non può prescindersi dall'apporto scientifico dato dal World Wide Web Consortium (W3C) - tenuto in considerazione anche dalle istituzioni internazionali e dai singoli Stati nelle fasi preparatorie dei testi di legge - che ha contribuito a definire regole e standard condivisi per la gestione del web e si è occupato proprio di reimpostare la progettazione delle pagine Html, definendo alcune direttive tese ad aumentare l'accessibilità della rete da parte delle persone disabili⁸.

L'accessibilità può passare per le tastiere, le stampanti o un lettore Braille che bene interpreta un sito web, oppure mediante una scheda sonora, uno screen-reader o altro tipo di tecnologia assistita comunemente utilizzato per agevolare la navigazione di una persona cieca; così come attraverso i display, gli ingranditori di schermo e la risoluzione dei caratteri, le periferiche speciali, puntatori, tastiere espanse, i programmi di sintesi vocale e quelli di riconoscimento vocale, la traduzione del parlato e del sonoro per una persona sorda, ecc.

«L'accessibilità dunque è una qualità complessa, connessa con parametri eterogenei funzionali a diversi profili di disabilità psicofisica»⁹, che non riguarda soltanto le tecnologie assistive ma anche l'accessibilità delle informazioni via Rete¹⁰.

È infatti necessario che sia garantita alle persone con disabilità non soltanto la protesì funzionale delle tecnologie assistive - che interfacciano persona e tecnologia - ma anche la possibilità di accedere all'universo informativo che è disponibile sulla rete, «la cui inaccessibilità sarebbe foriera di nuove forme di disuguaglianza digitale per gli esclusi, in termini di marginalità e di perdita di rilevanti opportunità informative, lavorative, educative e di partecipazione sociale e politica o, in altre parole, di perdita di significative opportunità esistenziali. Si prospetta dunque l'idea che la tecnologia non agisca soltanto da amplificatore cognitivo, ma divenga un vero e proprio amplificatore sociale per le persone disabili»¹¹.

⁸ Sul punto, cfr. i saggi di Picci L., *Le linee guida per l'accessibilità del World Wide Web Consortium (W3C)*, e *L'adozione delle linee guida del W3C sull'accessibilità in Italia*, entrambi in Ridolfi P. (a cura di), *I disabili nella società dell'informazione*, cit., rispettivamente alle pp. 55-68 e pp. 69-77.

⁹ Buffa F., *La disciplina lavorativa e previdenziale per i diversamente abili*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 41.

¹⁰ Al riguardo cfr. la Web Accessibility Initiative, www.w3.org/WAI/ - sviluppata dal World Wide Web Consortium - da cui sono nate le Web Content Accessibility Guidelines (Wcag 1 e 2) [www.w3.org/TR/WCAG10/ e www.w3.org/TR/WCAG20/], riprese in Italia dalla Legge 9 gennaio 2004 n. 4.

¹¹ Lazzari M., *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e le tecnologie*

Attualmente, però, buona parte dei siti web della pubblica amministrazione o comunque di pubblica utilità non rispettano gli standard del W3C e pochi enti pubblici hanno adottato le soluzioni tecniche sull'accessibilità previste dalla legge e dalle circolari, rischiando così di intaccare il proprio carattere democratico che è funzione della reale possibilità dei cittadini di partecipare in condizioni di uguaglianza all'acquisizione di informazioni e, quindi, alla deliberazione pubblica.

Né, per altro verso – al di là del vigente, e comunque proficuo, sistema del collocamento obbligatorio¹² – lo svolgimento delle mansioni lavorative del disabile all'interno della pubblica amministrazione sembra essere sostanzialmente mutato a seguito dell'approvazione della L. 4/2004, continuando a mancare, al di là delle dichiarazioni di principio¹³, i necessari investimenti per l'adozione di nuove tecnologie assistive, finalizzate a garantire le reali opportunità di qualificazione e sviluppo professionale che l'informatizzazione può offrire anche ai lavoratori disabili, in chiave di parificazione con i normodotati.

A tal proposito, non può che destare perplessità la previsione dell'art. 4 che consente alla pubblica amministrazione la deroga, con adeguata motivazione, al rispetto dei requisiti di accessibilità sulla base di mere considerazioni economiche¹⁴, e che, di fatto, finisce per

telematiche, in Osio O. – Braibanti P. (a cura di), *Il diritto ai diritti. Riflessioni e approfondimenti a partire dalla Convenzione Onu su diritti delle persone con disabilità*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 79, il quale ritiene che, «se i siti Web tradizionali sono diventati una enorme fonte di informazione per gli utenti della Rete e consentono spesso alle persone con disabilità di annullare l'handicap che avrebbero se fruissero degli stessi servizi nel mondo fisico anziché in quello virtuale, la nuova frontiera degli scambi comunicativi su rete è costituita dai servizi comunemente raggruppati sotto l'etichetta di Web 2.0. Si tratta di quei servizi informativi che, in luogo della classica comunicazione direzionale uno-a-molti dei siti Web tradizionali, prevedono l'interazione circolare degli utenti con i siti che visitano e la condivisione multi-a-molti delle informazioni fra gli utenti. In sostanza, nel mondo dei servizi informativi del Web 2.0 chiunque, pur se provvisto di competenze informatiche elementari, può diventare autore di un sito Web o almeno di una sua parte.

Nella cornice impostata da questa definizione del Web 2.0 possono essere inquadrare molte applicazioni diverse, come per esempio i forum e le chat (per quanto nati prima dell'etichetta Web 2.0), le piattaforme di condivisione come Google Docs, i blog, i wiki (per esempio Wikipedia), ma soprattutto i social network (reti sociali), ossia quei servizi come LinkedIn, Facebook, Twitter o aNobii che consentono a gruppi di persone di interagire per mantenere vivi rapporti professionali, sociali, di amicizia o di empatia basata sulla condivisione di interessi [...] L'interesse dei servizi del Web 2.0 riguardo alle persone con disabilità è legato al fatto che essi offrono l'opportunità di gestire reti di contatti ampie e pertanto di promuovere forme di socialità che nel mondo fisico potrebbero essere piuttosto difficili da mantenere vive; il Web 2.0 può essere visto in questo senso come protesi relazionale e tecnologia inclusiva che consente di incrementare il proprio capitale sociale» (ivi, p. 80). Al riguardo, cfr. anche Bianchi A., *Non c'è nulla che sia più ingiusto quanto far parti uguali fra disuguali*, in Osio O. – Braibanti P. (a cura di), cit., pp. 83-89.

¹² Sul delicato ed importante settore delle politiche giuslavoristiche, utili riflessioni si trovano in A. Avio, *I lavoratori disabili tra vecchie e nuove discipline*, in Ballestrero M. V. – Balandi G. G. (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 155-178; Buffa F., op. cit.; Costantini S., *Efficienza ed efficacia delle Convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*, in Ballestrero M. V. – Balandi G. G. (a cura di), cit., pp. 179-191; Limena F., *L'accesso al lavoro dei disabili*, Cedam, Padova, 2004.

¹³ Più volte, infatti, è stato ribadito il «chiaro ed unico obiettivo: la società basata sulle tecnologie dell'informazione deve essere per tutti» (Libro Bianco del Ministero dell'innovazione, *Tecnologie per la disabilità: una società senza esclusi*, in www.innovazione.gov.it).

¹⁴ L'effettività dell'attuazione della legge dovrebbe essere garantita dalla norma in tema di responsabilità dirigenziale e disciplinare, art. 9.

depotenziare la funzione di controllo e propulsiva, che demanda al Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'insieme dei compiti amministrativi inerenti, in particolare, il monitoraggio dell'attuazione della legge e la vigilanza sul rispetto della stessa da parte della pubblica amministrazione, nonché la promozione – di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – di progetti, iniziative e programmi finalizzati al miglioramento ed alla diffusione delle tecnologie assistive e per l'accessibilità.

Riesce utile, in ogni caso, l'individuazione della figura del responsabile dell'accessibilità informatica tra il personale appartenente alla qualifica dirigenziale, disposta dall'art. 9 del D.P.R. 1 marzo 2005, n. 75 nel quadro di un indirizzo politico volto ad assicurare ed implementare processi innovativi per migliorare la fruizione di servizi e informazioni da parte dei soggetti disabili, così come la disciplina del D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 recante Codice dell'amministrazione digitale, come modificato dal D. Lgs. 179/2016, ai sensi dell'art. 1 della L. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

All'art. 8 del CAD è, infatti, opportunamente disposto che “Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo”. Così come utili riescono le disposizioni normative di cui agli artt. 9, 12, comma 1-ter, e 63 del CAD, laddove le istituzioni pubbliche si fanno carico di promuovere la partecipazione democratica elettronica, considerano l'attuazione di dette disposizioni rilevanti ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti ed istituiscono la figura del Commissario per l'attuazione dell'Agenda digitale, che coordina anche una serie di azioni in merito all'applicazione della normativa in materia di accessibilità¹⁵.

Tuttavia, occorre riconoscere che per assicurare efficacia all'impianto normativo è necessario, in primo luogo, una sempre più ampia sensibilizzazione sociale nei confronti della disabilità, ma che l'assetto istituzionale, garante di una comunità politica tesa a considerare il primato della persona ed a promuoverne il pieno sviluppo, deve porre il canone dell'accessibilità informatica quale elemento ormai imprescindibile e caratterizzante dell'azione della Pubblica Amministrazione, per una possibile strada di

¹⁵ Ai sensi dell'art. 9, “I soggetti di cui all'art. 2, comma 2, favoriscono l'uso delle tecnologie digitali e telematiche per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico, per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare”.

L'art. 12, comma 1-ter, dispone che “I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente codice ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità, penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L'attuazione delle disposizioni del presente decreto è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti”.

attualizzazione dei presupposti della democrazia sostanziale.

Le tecnologie informatiche costituiscono, infatti, uno strumento potente per l'inclusione societaria dei disabili, favorendo la costruzione di un legame sociale, espressione dell'incessante sinergia dello stare in relazione nel riconoscimento fra compresenti. Il legame sociale non può ridursi al mero baratto di vantaggi a fronte di una collaborazione autointeressata, ma implica un accordo più profondo tra i cittadini che investe la sfera dei valori, in un'esperienza giuridica che riconosce la relazionalità intersoggettiva nella parità ontologica dei coesistenti¹⁶.

Maturando relazioni dialogiche nell'ambito di interazioni reticolari che agevolano l'emersione di ulteriori capacità della persona disabile, può essere espressa una partecipazione pubblica confacente a promuovere un'azione politica non più paternalistica, con tutti i soggetti del vivere insieme¹⁷.

Produrre pratiche di intervento inclusive tra individui posti in relazioni strutturali e interpersonali comporta, infatti, l'assunzione degli altri come compartecipi di un investimento che li riconosce nella loro specificità e differenza, come soggetti di rapporto, in un bilanciamento coerente fra libertà ed uguaglianza che istituisce nuovi significati condivisi e, quindi, efficaci politiche sociali.

Pertanto, solo esprimendo politiche pubbliche quali policies abilitanti per ciascun cittadino della comunità potrà ritenersi soddisfatta la funzione precipua della Pubblica Amministrazione di attuazione degli scopi predeterminati dall'ordinamento, alla luce della gerarchia dei valori che caratterizza la legalità costituzionale.

Significa, insomma, riconoscere che la policies abilitante sarà tanto più efficace quanto più sarà in grado di implementare un'organizzazione amministrativa capace di distinguere l'inclusione dalla mera assimilazione, passando dal sistema dell'uniformità a quello della pluralità e della diversità. L'inclusione va dunque intesa come apertura a quella pluralità di possibilità diversificate, davvero capaci di consentire a ciascun cittadino di realizzare pienamente se stesso, cosicché il principio ordinatore di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., potrà essere declinato in costante connessione con i principi di democrazia e di eguaglianza¹⁸.

¹⁶ Sul punto, si vedano le riflessioni di Cotta S., *Soggetto umano - Soggetto giuridico*, Giuffrè, Milano, 1997 e, in una prospettiva archetipica e ontoassilogica, di Corradini H. Broussard D., «*Hominum causa omne ius constitutum*». Dall'ingiustizia all'ontologia della parità e ai diritti dell'uomo, in *"Rivista internazionale di filosofia del diritto"*, 2010, 1, pp. 1-25.

¹⁷ Sul tema, si vedano i contributi di Nussbaum M. C., *Bisogni di cura e diritti umani*, in *Giustizia sociale e dignità umana*, il Mulino, Bologna, 2002, pp. 37 ss.; Sen A., *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010, in part. - con riferimento al rapporto tra invalidità, risorse e capacità - le pp. 267 ss. e, recentemente, Sarrea C., *Fragilità e giustizia. Alcune premesse antropologiche per la biogiuridica*, in *"Medicina e Morale"*, 2016, 3, pp. 315-334.

¹⁸ Come è stato evidenziato, infatti, «il principio di uguaglianza, quale è stabilito di solito nelle norme costituzionali, è appunto una norma, ossia una convenzione, stipulata proprio per valorizzare tutte le differenze di identità. È questo il significato, per esempio dell'art. 3 della Costituzione italiana, secondo il quale tutti sono uguali "senza distinzione" di sesso, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Proprio perché tutti siamo irriducibilmente differenti e le differenze sono "fatti", si conviene il principio di uguaglianza, cioè l'uguale valore di tutte le differenze personali, a cominciare da quelle culturali, che fanno di ciascuna persona un individuo differente da tutti gli

Il potere-dovere dell'ufficio pubblico di non privilegiare pregiudizialmente, nell'iter della propria scelta, nessun interesse, ma di identificare e valutare tutti gli interessi coinvolti, inciderà, quindi, sull'esistente, sia negando trattamenti differenziati non giustificati, sia, al contrario, disponendo trattamenti differenziati, giustificati dalla specificità delle situazioni. Così come buon andamento significherà rispondenza della propria azione all'interesse che si deve curare e non mera efficienza intesa in chiave strettamente economicistica.

L'interesse dei cittadini è volto a rendere le amministrazioni pubbliche strumento qualificato di crescita sociale e di sviluppo della comunità, anche mediante un uso trasparente delle risorse, conforme ai criteri di economicità ed efficacia. In tal senso, la misurazione della performance della Pubblica Amministrazione - prevista dal D. Lgs. n. 150/2009 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", come modificato dal D.P.R. n. 105/2016 "Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni" - può assumere un ruolo significativo per identificare gli obiettivi di fondo del sistema e tradurli in piani operativi concreti, introducendo il concetto di terzietà nella valutazione dell'azione amministrativa e parametri di misurazione per verificare il perseguimento dei risultati in coerenza con le aspettative dei cittadini, garantendo al contempo la premialità nei confronti dei comportamenti virtuosi e disincentivando i meno costruttivi¹⁹.

Tuttavia, la misurazione della performance non può essere limitata unicamente o precipuamente ad una valutazione produttivistica, ma dovrà, per un verso, considerare anche la necessaria mobilitazione di risorse per elevare la qualità di tutto il capitale umano a disposizione, compresi i lavoratori disabili; per altro verso, dovrà valutare il livello di accessibilità e di efficienza delle infrastrutture tecnologiche assistive nell'erogazione di servizi ed informazioni.

Appare, pertanto, auspicabile che anche le pratiche abilitanti ed il canone dell'accessibilità informatica vengano assunti realmente fra gli obiettivi rilevanti, collegati al sistema

altri e di ciascun individuo una persona uguale a tutte le altre. Il principio di uguaglianza, in questo senso, è un principio normativo, non diversamente del resto dai diritti fondamentali rispetto ai quali l'uguaglianza - l'«égalité en droits» come dice l'art. 1 della Dichiarazione francese del 1789 - è predicata. E esso non riflette la realtà, ma è contro la realtà. Non è una descrizione, ma una prescrizione» (Ferrajoli L., *Universalismo e multiculturalismo*, in "Parole chiave", numero collettaneo dedicato al tema *Le Carte degli altri*, 2007, 37). Sul punto, utili riflessioni sono in Silvestri G., *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, in part. pp. 76 ss. ed in Allegretti U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009. Nella cultura giuridica amministrativistica, poi, interessante è anche il punto di vista di Berti G., *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova, 1986. Sull'evoluzione storico-giuridica del concetto di uguaglianza cfr. Fioravanti M., *L'uguaglianza come principio costituzionale*, in Id., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 105-133.

¹⁹ Cfr. Dell'Arringa C. - Della Rocca G. (a cura di), *L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni: valutare oltre gli adempimenti formali*, Arel, Roma, 2015; Patroni Griffi F., *Sistemi di valutazione collettiva e rispetto degli standard*, in Perez R. (a cura di), *Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2010, pp. 35-49 e Scognamiglio G. (a cura di), *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance. Programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta (L. 15/2009 e D. Lgs. 150/2009)*, PROMO P.A. Fondazione, 2010.

premiante, nei criteri di valutazione della performance della Pubblica Amministrazione, nella consapevolezza che un autentico cambiamento delle politiche pubbliche non potrà essere espressione di mera volontà decisionistica, ma della capacità di tematizzare la giustizia come principio giuridico.

L'effettiva rimozione degli ostacoli che limitano la possibilità delle persone disabili di sviluppare l'intera gamma delle loro facoltà umane, senza discriminazioni, deve, insomma, costituire la cartina di tornasole nei criteri di valutazione della performance dell'azione amministrativa, nella costante tensione di realizzare lo scopo predeterminato dell'ordinamento di garantire l'uguaglianza fra le persone.

DALL'E-GOVERNMENT AL GOVERNO DIGITALE L'IMPEGNO DELL'OCSE SULLE RECENTI SFIDE DEI PAESI DEL MEDIO ORIENTE E DEL NORD AFRICA (MENA)

Riccardo Severi

Abstract: Il rapporto OCSE dal titolo *Benchmarking Digital Governments Strategies in MENA Countries*, in uscita nel dicembre 2016, e di cui diamo qui una anticipazione, è una delle rare fonti autorevoli che individua l'attuale l'andamento, le sfide e lo sviluppo dei processi di digitalizzazione dei Governi nei Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente (Regione MENA) e che fornisce indirizzi politico-programmatici per aiutare i Paesi MENA ad allinearsi agli standard OCSE e alla *baseline*, rappresentata dalle “*Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (2014)”, lo “strumento legale” sviluppato in supporto della digitalizzazione del settore pubblico. Il Rapporto esamina specificatamente le strategie di governo digitale dei Paesi MENA che hanno riconosciuto da tempo l'importanza strategica delle tecnologie digitali per la modernizzazione del settore pubblico ed una sua riforma.

The OECD Report entitled “Benchmarking Digital Governments Strategies in MENA countries”, forthcoming in December 2016 and hereby anticipated, It is one of the rare authoritative sources which identifies the current trends, challenges and development of the digitalization processes in North Africa and Middle East (MENA Region), and provides policy orientations to help MENA Countries to be aligned to OECD standards and baselines, represented by the “Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014)”, the legal instrument developed to improve digitalization mechanisms in the public sector. The Report specifically assesses the digital government strategies of MENA Countries that have recognized the strategic importance of digital technologies for public sector modernization and reform.

Parole chiave: Regione MENA, Raccomandazioni OCSE, trasformazione digitale, *e-Government*, *m-Government*, Governo Digitale, *Digital Divide*, *Chief Data Officer*.

Sommario: 1. Introduzione - 2. Come nasce il Rapporto. Le Raccomandazioni OCSE - 3. Da *e-Government* a *Digital Government* - 4. Le sfide della Regione MENA - 5. I vincoli di Bilancio - 6. Quadri Giuridici e Normativi - 7. Social Media e *m-Government*. Inclusività e *digital divide* nella Regione MENA - 8. *Best Practices* nella Regione MENA - 9. Il Ruolo emergente del *Chief Data Officer* - 10. Conclusioni.

1. Introduzione

Il rapporto OCSE dal titolo *Benchmarking Digital Governments Strategies in MENA Countries*, in uscita nel dicembre 2016, e di cui diamo qui una anticipazione, è stato sviluppato all'interno del quadro del programma Governance MENA-OCSE, su richiesta del Gruppo di lavoro II MENA-OCSE nel settore tematico "Governo Aperto e Innovativo". È una delle rare fonti accreditate che individua l'attuale l'andamento, le sfide e lo sviluppo dei processi di digitalizzazione dei Governi nei Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente (Regione MENA) e che fornisce indirizzi politico-programmatici per aiutare i Paesi presi in esame ad avvicinarsi agli standard OCSE e ad allinearsi alla *baseline*, rappresentata dalle Raccomandazioni affermate nel documento-pilastro "*Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (2014)*"¹. Esse sono lo "strumento legale" dell'OCSE sviluppato in supporto della digitalizzazione del settore pubblico. Il documento offre, inoltre, un'analisi comparativa, mettendo a confronto le strategie e le politiche dei singoli governi a sostegno dei processi di digitalizzazione della Regione. E consente, pertanto, di identificare sia quanto già intrapreso dai governi MENA sia le nuove sfide del digitale nel settore pubblico che sono chiamati ad affrontare per sostenerlo, migliorarlo e realizzarlo. L'approccio della ricerca OCSE mette in evidenza un ulteriore obiettivo, quello di rafforzare il trasferimento di conoscenze e modelli organizzativi tra i membri dell'OCSE e i non membri, tra i quali quelli della Regione MENA. I Paesi del MENA che si sono resi disponibili alla condivisione delle proprie *best practices*, e all'analisi del Rapporto, sono l'Egitto, la Giordania, il Libano, il Marocco, la Tunisia e gli Emirati Arabi Uniti². I loro governi hanno riconosciuto da tempo l'importanza strategica delle tecnologie digitali per la modernizzazione del settore pubblico. Un riconoscimento che viaggia di pari passo con il significativo impatto dell'ITC nella Regione e il conseguente aumento di 'nativi digitali' più connessi ed informati, la cui domanda di adeguare servizi più efficienti, efficaci e trasparenti si fa sempre più pressante.

Il contesto nuovo e sempre più influenzato dall' ICT in ogni settore della vita pubblica - sistema scolastico, sanitario, informativo, eccetera - porta con sé sfide politiche di crescente complessità e che esigono un cambiamento culturale nelle Pubbliche Amministrazioni dei Paesi oggetto di studio.

¹ <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

² Per informazioni relative alle telecomunicazioni e alla penetrazione di Internet nei Paesi della Regione MENA non presi in esame nel Rapporto, si consiglia di consultare il Rapporto annuale *The World Factbook*, elaborato dalla *Central Intelligence Agency* (CIA) degli Stati Uniti. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>

2. Come nasce il Rapporto. Le Raccomandazioni OCSE

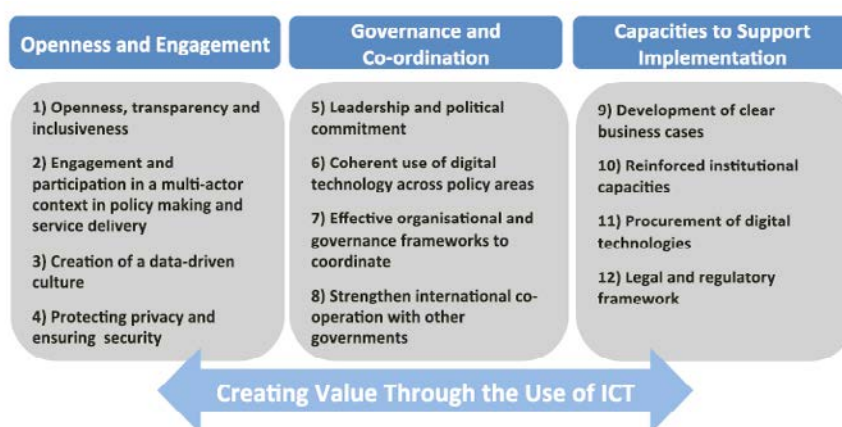
Il *MENA-OECD Working Group II on Open and Innovative Government*, operativo dal 2005, è un gruppo di lavoro nel quadro di Programma *Governance* MENA-OCSE e promuove un forum per la collaborazione e l'apprendimento tra Nazioni nelle aree “governo aperto”, “governo digitale” e “innovazione del settore pubblico”.

I governi stanno sperimentando nuovi strumenti, modelli organizzativi e competenze qualificate per affrontare le sfide volte a promuovere la crescita economica inclusiva e la coesione sociale, per ricostruire un clima di fiducia dei cittadini verso i governi e stimolare un'efficace e più diretta fornitura di servizi pubblici a cittadini e imprese. Si è messo in moto, perciò, un positivo processo sperimentale di apprendimento, consulenza politica e condivisione delle conoscenze tra Paesi.

Partendo da questa premessa, il gruppo di lavoro OCSE-MENA ha elaborato uno studio regionale che identifica le tendenze, le sfide e le opportunità in Medio Oriente e nel Nord Africa (MENA), e che fornisce raccomandazioni politiche basate sulle analisi dei contesti e delle competenze preesistenti ed il loro potenziale allineamento agli standard OCSE, in particolare facendo riferimento alle sopramenzionate Raccomandazioni sulle strategie di governo digitale³.

È opportuno qui precisare che l'organo istituzionale competente ad adottare lo strumento giuridico delle Raccomandazioni è il Consiglio dell'OCSE, composto da rappresentanti di tutti i Paesi membri⁴. Come tale, ogni sua adozione è un impegno formale per attuare le indicazioni. La richiesta di adesione ad una raccomandazione è aperta a qualsiasi Paese e la sua accettazione è soggetta all'autorizzazione del Consiglio. Le Raccomandazioni sono state adottate dal Consiglio dell'OCSE il 15 luglio 2014, e contengono 12 principi strutturati su 3 pilastri (Figura 1).

Figura 1. Le Raccomandazioni OCSE sulle Strategie di Governo Digitale.



³ Ibidem

⁴ <https://www.oecd.org/about/membersandpartners/>

3. Da e-Government a Digital Government

Il 21° secolo ha accresciuto e sta accrescendo con velocità geometrica le condizioni favorevoli per superare i confini del radicamento territoriale e culturale individuale e collettivo, durato per secoli, e che ancora oggi identifichiamo nel linguaggio come 'Popoli, Nazioni, Stati', dando luogo, attraverso l'affermarsi della globalizzazione dell'ICT, alla nascita di relazioni oltre la sfera individuale e ben oltre i confini tradizionali, con flussi informativi sempre più interconnessi tra 'nativi digitali' virtualmente più mobili, connessi e informati e vieppiù stimolati a crescenti richieste di una migliore governance economica e sociale da parte dei loro governi e, nell'ambito amministrativo, di servizi pubblici erogati con più efficienza, rapidità, semplicità e trasparenza.

Mi permetto una digressione, guardando alla realtà dei Paesi del MENA e alle paure dell'Occidente di quest'epoca: le condizioni favorevoli di cui si parla in materia di *e-Government* e *Digital Government* e di impulso alla loro diffusione si scontrano con una spesso drammatica realtà. *"Stagnazione economica. Guerre civili e conflitti religiosi. Terrorismo. E, insieme, la spettacolare impotenza dell'Occidente a governare questi shock"*, scrive Francesco Rampini nel suo recente libro *Il tradimento. Globalizzazione e immigrazione, le menzogne delle élite*⁵: *"Alle paure di un'opinione pubblica angosciata dalla stagnazione economica e dal terrorismo, l'establishment globalista e ottimista ha risposto recitando a oltranza la stessa fiaba a lieto fine: 'E dopo avere abbattuto le frontiere vissero per sempre felici e contenti'"*⁶. Tuttavia, è indiscutibile che alla brutta realtà si debba rispondere investendo, da parte degli organismi internazionali e dei governi locali, su percorsi di modernizzazione e democratizzazione come, tra questi, è la rivoluzione digitale nel sistema amministrativo pubblico nella Regione più strategica per la stabilizzazione politica e la ricostruzione pacifica del Mediterraneo, dell'Europa, del Mondo.

Senza nascondere l'oscillare del pendolo politico dei Paesi del MENA tra fronti in conflitto e grandi sforzi di consolidamento e ammodernamento dei sistemi istituzionali e amministrativi, proseguo nell'esame di merito della ricerca OCSE e dei suoi auspicabili effetti.

È indubbio, infatti, che il nuovo contesto digitale permette alla Pubblica Amministrazione di promuovere lo sviluppo di una società interconnessa e di fare leva sulle tecnologie digitali per migliorare i modelli organizzativi e l' 'intelligenza' del settore pubblico. Una cornice in grado di favorire maggiore produttività, di incrementare la definizione delle strategie politiche e di migliorare la progettazione e la fornitura dei servizi, poiché è oramai certificato che l'utilizzo delle nuove tecnologie consente maggiori performance nel settore pubblico e al contempo sviluppa processi di governo più inclusivi che rafforzano la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. Anche in contesti sociali,

⁵ *Il tradimento. Globalizzazione e immigrazione, le menzogne delle élite*, Federico Rampini, Mondadori, 2016

⁶ *Ibidem*

economici, culturali di disegualianza, instabilità, ritardo nell'accesso diffuso ad Internet e più in generale all'ICT. Anche e soprattutto in contesti demografici dove la stragrande maggioranza della popolazione è giovane, come nella Regione di cui stiamo parlando. Le Raccomandazioni OCSE richiamano ad un progressivo e innovativo approccio all'utilizzo della tecnologia - che va ben oltre il mero supporto ad interventi nel settore pubblico - a favore di una piena integrazione delle tecnologie digitali nell'agenda di governo e nelle strategie di riforma del settore pubblico nel suo insieme. Esse sottolineano infatti la necessità per i governi di raggiungere nuovi livelli di maturità nell'uso dell'ICT. Un salto che in sostanza si può declinare come una 'trasformazione'⁷ dall' *e-Government*, laddove per *e-Government* si intende "l'uso da parte dei governi di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), e in particolare di Internet, come strumento per ottenere un governo migliore", al *Digital Government*, inteso "l'uso delle tecnologie digitali, quali parte integrante delle strategie di modernizzazione dei governi per creare valore pubblico. Si basa su un ecosistema di governo digitale composto da attori governativi, organizzazioni non governative, imprese, associazioni e singoli cittadini, che sostiene la produzione e l'accesso a dati, servizi e contenuti attraverso le interazioni con il governo"⁸ (Figura 2).

Figura 2. La trasformazione digitale nel settore pubblico: da e-Government a Digital Government⁹.



Il concetto di 'governo digitale' implica un fondamentale cambiamento di paradigma nel modo in cui l'uso delle tecnologie nel settore pubblico è stato concepito e realizzato. In precedenza, in una cornice di *e-Government*, l'uso dell'ICT era incentrato sul

⁷ Il rapporto OCSE definisce l'espressione trasformazione digitale di un governo: "The transformation of government operations, making them digital by design. This means overcoming the e-Government approach in which technologies have the role of supporting traditional methods, operations and processes. The digital transformation of governments requires the re-engineering of government processes and the revision of organisational arrangements". *Benchmarking Digital Government Strategies in MENA Countries*, p.63, OECD 2016 (forthcoming).

⁸ Ibidem, p.12

⁹ Elaborazione OCSE su *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD (2014), Paris.

miglioramento dell'efficienza di interventi e in aree di lavoro specifiche. I Paesi OCSE avevano tuttavia riconosciuto che con il rapido progresso del digitale, di tecnologie *mobile* e *cloud*, questo approccio non era più in grado di sfruttare a pieno il potenziale delle tecnologie. Il nuovo paradigma digitale riconosce invece le opportunità offerte dall'evoluzione tecnologica per trasformare radicalmente le operazioni di *back-office* e rendere il settore pubblico più agile, migliorare la gestione dei dati, creare società più aperte e innovative che stimolino l'inclusione sociale, e accrescere l'efficacia e la capacità organizzativa di governo. Tutti fattori, questi, che contribuiscono a lungo termine ad uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

In un contesto di rapida evoluzione delle interazioni e delle dinamiche sociali, i governi dovrebbero insomma ripensare il proprio ruolo, i propri scopi e le proprie modalità di lavoro, e le tecnologie digitali dovrebbero essere accettate quali fondamentali catalizzatori di una società interconnessa e per questo essere integrate nei programmi di riforma del settore pubblico.

Il successo della trasformazione digitale, indicata come di importanza strategica per i Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, dipende dalla capacità di mettere in campo mezzi e strumenti chiave in grado di sostenere la creazione di un ecosistema dinamico di governo digitale che possa guidare la digitalizzazione, il cambiamento culturale e l'innovazione stessa per fornire servizi pubblici digitali, raccogliere e gestire dati, e garantire l'accesso alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione a tutta la cittadinanza.

La creazione di una società interconnessa impone ai governi di fornire le condizioni necessarie per lo sviluppo delle infrastrutture ICT, tra cui un adeguato quadro giuridico e normativo e un ambiente politico che sostenga condizioni di mercato ottimali per lo sviluppo sostenibile delle infrastrutture. Sforzi che dovrebbero guardare sia alla fornitura di servizi ICT che alla loro domanda, al fine di garantire ritorni economici e sociali sugli investimenti.

4. Le sfide della Regione MENA

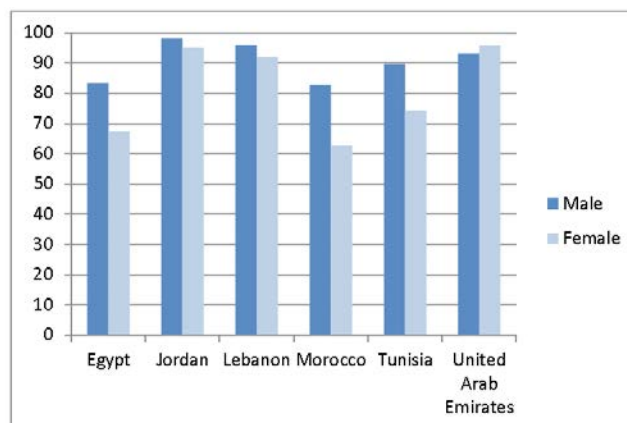
La Regione MENA ha sperimentato una crescita della popolazione dinamica (1,99% il tasso globale di crescita annua) sempre più urbana, come nella maggior parte dei Paesi del mondo. Nel 2014, la crescita della popolazione urbana nella Regione è stata del 2,47%, portandola così al 63.74% della popolazione totale¹⁰. Una crescita demografica con trend stabili pone già notevoli problemi organizzativi nelle grandi aree urbane ed esercita pressione sui governi, che devono cercare nuovi modi di fornire l'accesso ai servizi di base e creare le condizioni necessarie per promuovere economie di scala e competitività a livello internazionale. Diventa una sfida ancor più difficile se l'incremento è tumultuoso e si considera l'impatto sociale sulla disparità di accesso ai servizi e alle opportunità economiche, in particolare nelle zone rurali. La sfida, secondo il rapporto OCSE, deve essere vinta garantendo l'accesso alle tecnologie digitali a tutta la cittadinanza per

¹⁰ *World Development Indicators*, World Bank, 2014.

combattere uno sviluppo diseguale e non mancare l'appuntamento con le opportunità di crescita economica, di aumento della produttività e di inclusione sociale.

Resta ancora molto da fare in termini di accesso e utilizzo dell'ICT. Se i governi dei Paesi MENA intendono cogliere le opportunità dell'economia della conoscenza per promuovere lo sviluppo, istituzioni stabili ed efficienti, e standard più elevati di vita per la cittadinanza, essi dovrebbero dare priorità allo sviluppo di politiche che riducano l'analfabetismo (Figura 3) che contribuisce considerevolmente all'esclusione digitale, ovvero ad alimentare il fenomeno del *digital divide*. Livellare l'accesso all'alfabetizzazione e all'uso delle tecnologie consentirebbe idealmente a tutti cittadini di acquisire competenze e informazioni necessarie per cogliere le nuove opportunità economiche, orientarsi verso attività più qualificate, ed essere più produttivi e favorevolmente integrati nell'economia mondiale.

Figura 3. Tassi di Alfabetizzazione degli adulti (over 15)¹¹



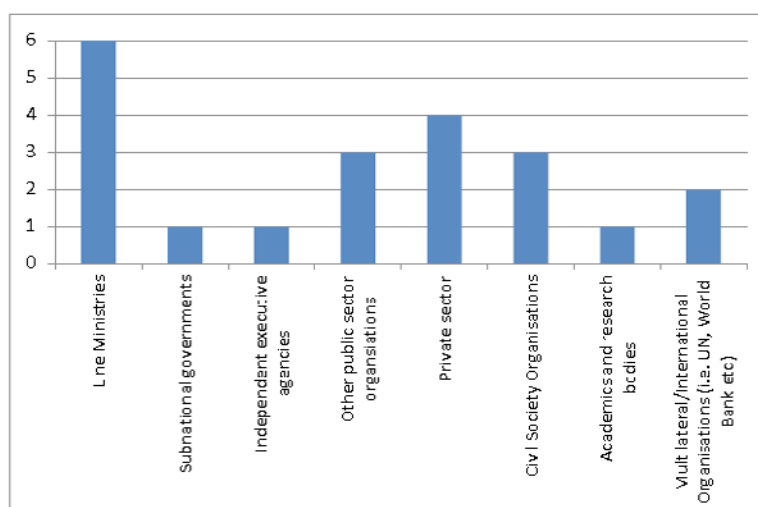
Sono molti i problemi che affliggono la Regione MENA e che stanno rendendo i Paesi più inclini all'incertezza economica e all'instabilità politica. Questi includono una iniqua distribuzione del reddito e di accesso ai servizi pubblici, un mercato con poco slancio economico, la caduta dei prezzi delle materie prime, l'insufficiente sviluppo del settore privato e la relativa diversificazione economica, l'instabilità politica, i massicci flussi migratori e altre forme di conflitto, come guerre e terrorismo islamista. Più il quadro politico è incerto e quello economico-sociale diseguale, più si impone ai governi di sviluppare adeguati strumenti e competenze nella raccolta, nella condivisione e nell'elaborazione dei dati al fine di incrementare l'intelligenza del settore pubblico. Gli esperti OCSE sono infatti convinti che nuove tecniche di raccolta ed elaborazione dei dati, come ad esempio l'analisi di *big data*, possano supportare i governi nelle analisi predittive ed individuare tendenze, creare conoscenza e intraprendere azioni strategiche per prevenire o affrontare le prossime sfide, che sono in gran parte già delineate.

¹¹ Education dataset, UNESCO (2015), Paris.
http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS&popupcustomise=true&lang=en#.

I governi che sviluppano le agende digitali dovranno infatti gestire un numero sempre più considerevole di progetti ICT rischiosi e, per farlo con successo ed evitare spese inefficienti oltre ad una duplicazione degli sforzi e ad una scarsa interoperabilità, saranno tenuti ad impegnarsi per sostenere adeguate competenze istituzionali, rafforzare quadri giuridici e normativi, e promuovere nuovi modalità di gestione delle tecnologie.

Particolare attenzione viene rivolta alle emergenti e crescenti preoccupazioni sul clima di sfiducia verso i governi, sia dei Paesi MENA che in generale di quelli membri dell'OCSE. Tra i fattori che alimentano questo fenomeno, in primo piano ci sono la percezione della corruzione e gli insufficienti livelli di trasparenza, e subito dopo l'incapacità dei governi di essere rappresentativi della cittadinanza e di impegnarsi in un dialogo costruttivo. A questi fattori, si aggiunge la sempre più forte convinzione degli *stakeholders* che il proprio punto di vista non si rifletta o non venga preso in considerazione nei processi decisionali della Pubblica Amministrazione. La Figura 4 mostra gli attori coinvolti nello sviluppo delle strategie di governo digitale nei Paesi MENA ed evidenzia come il mondo accademico, la società civile e alcuni rilevanti attori del settore pubblico, in particolare i governi subnazionali (autorità locali), non siano stati sufficientemente coinvolti nell'elaborazione delle strategie.

Figura 4. Stakeholders coinvolti o consultati per lo sviluppo della strategia di Governo Digitale nei Paesi esaminati dal Rapporto OCSE¹²



Paradossalmente, sono le stesse autorità di governo Nazionali che identificano come principale ostacolo alla attuazione di strategie nazionali di governo digitale proprio la mancanza di consapevolezza della strategica rilevanza del governo digitale nel settore pubblico, e nella società in generale¹³.

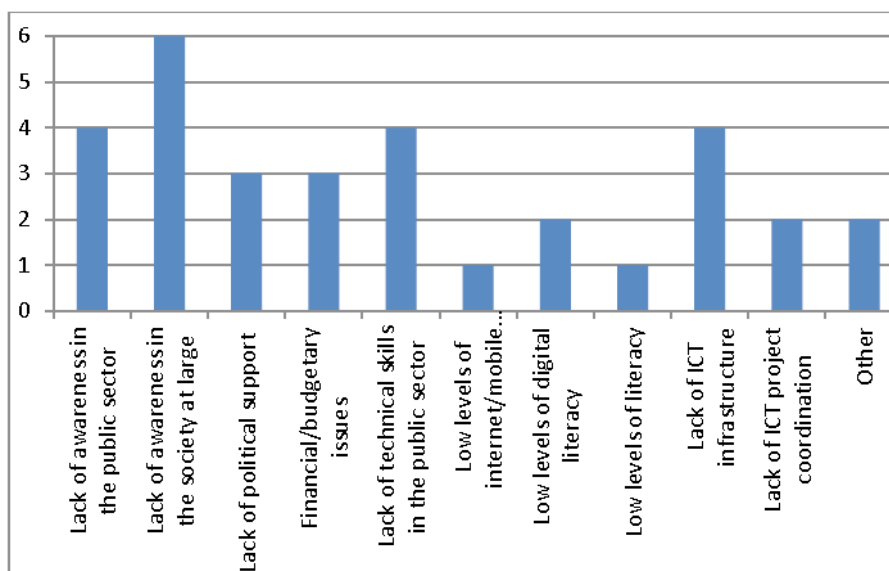
La scarsa consapevolezza delle opportunità offerte dall'agenda digitale, e specificatamente

¹² MENA-OECD *Questionnaire on digital government*, OECD (2015) (set di dati non ancora pubblicati).

¹³ Ibidem

dal governo digitale, si è tradotta in una mancanza di sostegno politico per le strategie di governo che ha portato a scarse azioni e risultati (Figura 5).

Figure 5. Le principali sfide per l'attuazione delle strategie di governo digitale¹⁴



È incoraggiante che il focus di queste strategie nella Regione MENA si sia progressivamente ampliato, passando da una esclusiva attenzione interna sull'incremento dell'efficienza ad un approccio più aperto all'esterno¹⁵. Garantire sostegno politico e pubblico al rinnovamento dell'agenda digitale, è inteso, è un fattore cruciale di successo, ma non così scontato in un contesto in cui spesso i leader politici e classe dirigente non hanno sufficiente familiarità con le tecnologie, e che pertanto non sono in grado di valutarne opportunamente il potenziale e il valore strategico per la realizzazione di un settore pubblico più efficiente ed efficace. La medesima mancanza di consapevolezza, conoscenza e familiarità tecnologica è spesso presente nella società civile. L'una - la classe politica - e l'altra - la società civile - diventano pertanto i primi target per colmare il gap di conoscenze tecnologiche e per favorire la necessaria politica di incentivi volta a guidare il cambiamento con la corrispondente, convinta adesione culturale e sociale degli stakeholders.

L'esperienza nei Paesi OCSE ha dimostrato che lo sviluppo di strategie nazionali di governo digitale offre l'occasione ideale per coinvolgere tutti i soggetti interessati ad incorporare una visione condivisa per l'utilizzo delle ICT volta a migliorare il benessere sociale, oltre

¹⁴ Ibidem. Hanno partecipato al questionario Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Tunisia ed Emirati Arabi Uniti.

¹⁵ Una analisi dei principali obiettivi strategici dell'agenda dei governi digitali dei Paesi esaminati in questo Rapporto mostra che le politiche sono principalmente adottate per rendere il settore pubblico più efficiente, trasparente e responsabile, e per sviluppare servizi più adeguati. Tuttavia, altri aspetti importanti del governo digitale non sono ancora in fase di studio, come ad esempio una migliore gestione dei dati, il supporto del processo decisionale, e la creazione di forme più partecipative di governo.

al ruolo delle tecnologie digitali, in un moderno settore pubblico.

Garantire che le opinioni di diversi attori siano prese in considerazione, e rappresentate nelle strategie nazionali, consente ai governi di costruire consenso sociale, senso di appartenenza, impegno e supporto ad una rinnovata agenda digitale.

Il settore pubblico non ha mai avuto il monopolio di competenze, idee, dati, informazioni, creatività o potenziale innovativo, il che significa che un approccio omnicomprensivo di governo digitale offre l'opportunità di sfruttare il talento, i dati e le capacità al di fuori del settore pubblico per trovare forme innovative e di collaborazione di attuazione delle politiche e fornitura dei Servizi. Ciò è in linea con le esigenze di una cittadinanza più informata e più connessa ed include una fruizione alternativa di dati come nelle attività di *crowdsourcing*, ad esempio in modalità *hackathon*¹⁶, che contribuiscono al raggiungimento di questi risultati.

L'economia della conoscenza ha drasticamente cambiato anche il panorama economico. I progetti ICT sono diventati sempre più complessi e richiedono un set di nuovi e multidisciplinari strumenti e competenze, sia in termini di impegni di bilancio, sia nella scelta degli attori da coinvolgere che in quella delle tecnologie da applicare. L'effettiva implementazione dell'agenda digitale nazionale dovrebbe essere pertanto vista come uno sforzo orizzontale, trasversale, multidisciplinare nel quale la digitalizzazione deve essere parte integrante di tutta la riforma delle strategie del settore pubblico.

5. I vincoli di Bilancio

Guidare la trasformazione digitale, che porterebbe a cambiamenti importanti nell'organizzazione e nella divisione del lavoro, è una sfida ambiziosa e soprattutto costosa. Richiede un approccio strutturato, elaborato in una situazione di stabilità politica e istituzionale per consentire l'attuazione di piani di sviluppo a medio e lungo termine.

Uno degli ostacoli che impedisce un effettivo salto in avanti nello sviluppo, nella gestione e nel monitoraggio dei processi digitali nella Regione MENA deriva difatti dai vincoli di bilancio che rendono problematico tenere il passo con le retribuzioni nel settore privato e attrarre professionisti ICT qualificati da inserire negli organici della Pubblica Amministrazione. Se ne dà atto, nel Rapporto, nella mancanza di strategie o di programmi di governo mirati a sostenere o a impegnare il 'talento digitale' nel settore pubblico. Non solo. Gli investimenti per garantire la sicurezza e riservatezza dei sistemi possono essere dispendiosi, seppure fondamentali per arginare il rischio di violazioni. I governi devono infatti garantire sicurezza e privacy nella gestione dei dati e delle informazioni per non scoraggiare cittadini ed imprese che abbiano intenzione di interagire con il governo attraverso i canali on-line. Rischio che può portare a un basso assorbimento di servizi digitali e a limitare i benefici del governo digitale. Sui costi di investimento e l'incidenza

¹⁶ Il termine *Hackathons* indica "un evento in cui un numero considerevole di persone si incontra per impegnarsi in una programmazione informatica collaborativa". Ibidem

sui bilanci pubblici incidono fattori congiunturali come il rallentamento della crescita economica internazionale, i conflitti politici in tutta la Regione, le pressioni demografiche e i grandi movimenti migratori e strutturali come l'alta disoccupazione e il livello di povertà, i mercati finanziari non sufficientemente sviluppati, che impegnano ulteriormente le finanze pubbliche e scoraggiano investimenti privati e lo sviluppo delle infrastrutture. Di qui la necessità di incorporare nuovi strumenti e risorse in grado di supportare le decisioni su investimenti e gestione nel settore ICT. Strumenti che includono analisi di *best practices* aziendali per giustificare investimenti strategici (ad esempio, allineandoli con le priorità stabilite nei Piani Nazionali) e per seguire da vicino la loro implementazione al fine di monitorarne i benefici. Molti Paesi Membri dell'OCSE già utilizzano delle *base lines* metodologiche standardizzate, talvolta mandatarie, e modelli di gestione di progetti ICT che sono spesso assenti nelle Nazioni prese in esame.

6. Quadri Giuridici Normativi

Gli sforzi per garantire adeguati e significativi investimenti strutturali sono tanto più necessari nella misura in cui i Paesi esaminati hanno ancora bisogno di notevoli sforzi in termini di investimenti e infrastrutture.

I Paesi della Regione dovrebbero, in sostanza, rivedere e aggiornare periodicamente i loro quadri giuridici e normativi per assicurarsi che essi forniscano le condizioni necessarie a cittadini, imprese, Organizzazioni non Governative (ONG), al mondo accademico e agli stessi governi per beneficiare di tutti i vantaggi delle tecnologie digitali. Quadri giuridici e normative che dovrebbero promuovere il razionale sviluppo delle industrie ICT e l'erogazione di servizi digitali supportati da adeguati strumenti, a cominciare dalla firma digitale e dall'*e-ID*¹⁷ e dal riconoscimento giuridico e la regolamentazione delle transazioni on-line.

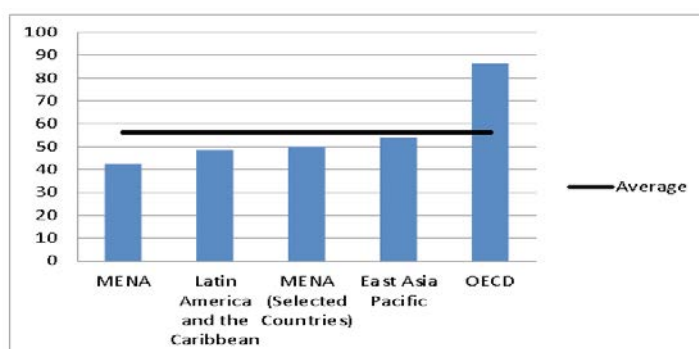
Il punteggio medio assegnato ai Paesi MENA esaminati nel Rapporto, in termini di qualità di norme e tutele, è poco al di sotto della Regione Est Asia - Pacifico, superiore alla media della Regione America

Latina e Caraibi (LAC), e significativamente inferiore alla media OCSE, il che evidenzia che possono esserci ampi margini di miglioramento¹⁸ (Figura 6).

¹⁷ Con e-ID si intendono “meccanismi di identificazione digitale che consentono ai cittadini di fornire consenso legale e accesso a servizi e a diritti”. Ibidem

¹⁸ *World Governance Indicators (dataset)*, World Bank (2015), World Bank Group, Washington DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governanceindicators>.

Figura 6. Qualità percepita dei quadri normativi¹⁹



L'OCSE raccomanda pertanto che le strategie di governo digitale sostengano la creazione di governi più aperti, trasparenti e inclusivi. Per realizzare questi obiettivi, i Paesi della Regione MENA dovrebbero dotarsi di quadri giuridici e normativi che aprano la strada a società più aperte ed inclusive e riconoscere il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni. Nella direzione di governi più aperti e collaborativi, le autorità pubbliche dovrebbero promuovere attivamente l'apertura dei dati del governo e il loro riutilizzo. Nella Regione MENA, ciò richiederà politiche e iniziative per sviluppare competenze nell'ICT attraverso la società, e l'abbattimento di barriere culturali in una Pubblica Amministrazione fortemente centralizzata e gerarchica.

L'effettivo uso delle tecnologie per realizzare un governo aperto, trasparente e inclusivo sarà possibile solo con una società digitale inclusiva. I governi, in questo senso, dovrebbero progettare e attuare programmi per affrontare le forme esistenti di *digital divide*, evitando al contempo l'emergere di nuove forme di esclusione digitale.

7. Social Media e m-Government. Inclusività e digital divide nella Regione MENA

I governi devono affrontare con serietà le dinamiche di coinvolgimento e seguirle attraverso l'intero processo di implementazione, dal momento in cui si mettono i cittadini in condizione di dare un proprio contributo, al feedback del loro contributo online.

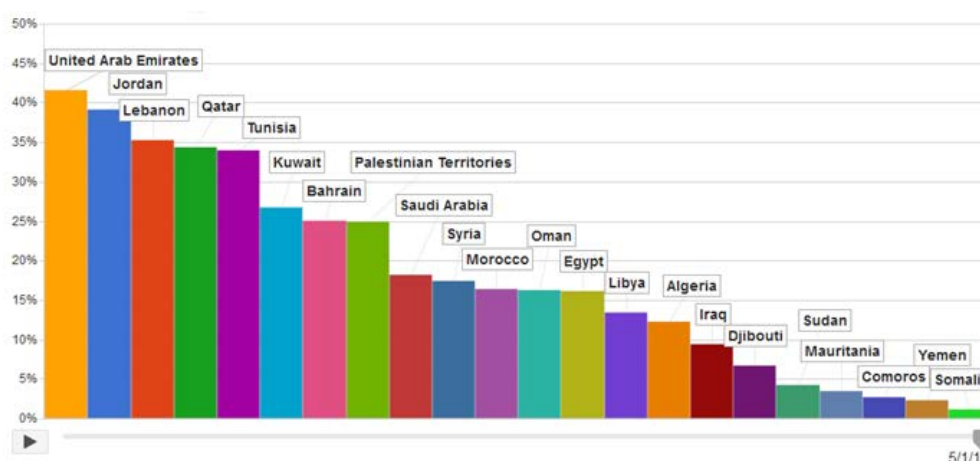
La tendenza all'aumento dell'uso dei telefoni cellulari e di Internet è un fattore rilevante nella cornice degli sforzi dei governi digitali della Regione, in quanto fornisce alle autorità pubbliche

¹⁹ I Paesi MENA esaminati sono: Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Tunisia e Emirati Arabi Uniti. L'indicatore di qualità dei quadri normativi misura la percezione sulla capacità di un governo di formulare e attuare politiche e normative che consentono di promuovere lo sviluppo del settore privato. Le percentuali indicano il ranking di un Paese tra tutti quelli esaminati dall'indicatore aggregato; allo 0 corrisponde l'indice più basso di gradimento e a 100 quello più alto. Ibidem

nuovi canali per la diffusione e la raccolta dei dati. Questo maggiore uso dovrebbe avere un impatto significativo sulle strategie di governo e di erogazione dei servizi digitali e porre una grande attenzione, per esempio, al *m-Government* (servizi pubblici di telefonia mobile).

Questo trend dimostra che i cittadini della Regione stanno raggiungendo nuovi livelli di consapevolezza nell'uso dell'ITC, passi che sono decisivi nella direzione di una società in rete. I livelli di utilizzo di connettività e ICT negli Emirati Arabi Uniti suggeriscono persino che la società emiratina ha raggiunto tali livelli avanzati di maturità da superare gli standard OCSE. Ciononostante, come riporta l'*Arab Social Media Report 2014*, malgrado un crescente interesse e uso dei social media nel mondo arabo, ed una maggiore presenza del governo in rete, le istituzioni pubbliche ancora utilizzano i *social media* prevalentemente come canale a senso unico, lasciandosi quindi sfuggire l'opportunità di coinvolgere gli utenti-cittadini nella progettazione ed erogazione dei servizi come chiede il 55% della popolazione²⁰ (Figura 7 e Figura 8).

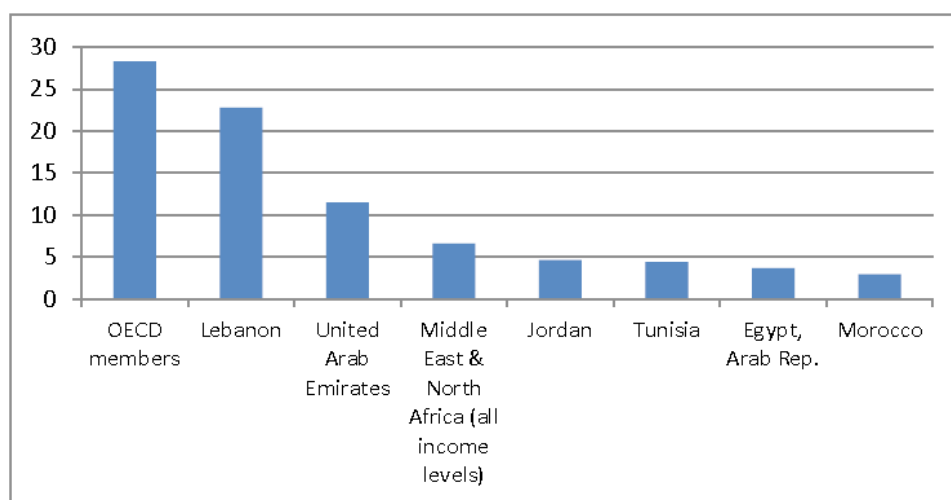
Figura 7. La penetrazione di Facebook nei Paesi MENA e nei Paesi della Cooperazione del Golfo (Gulf Cooperation Countries - GCC)²¹



²⁰ *Arab Social Media Report*, Salem, F., R. Moutarde and S. Al-Shaer (2014), Mohammed Bin Rashid School of Government, Dubai. http://www.arabsocialmediareport.com/UserManagement/PDF/ASMR6_En_Final.pdf.

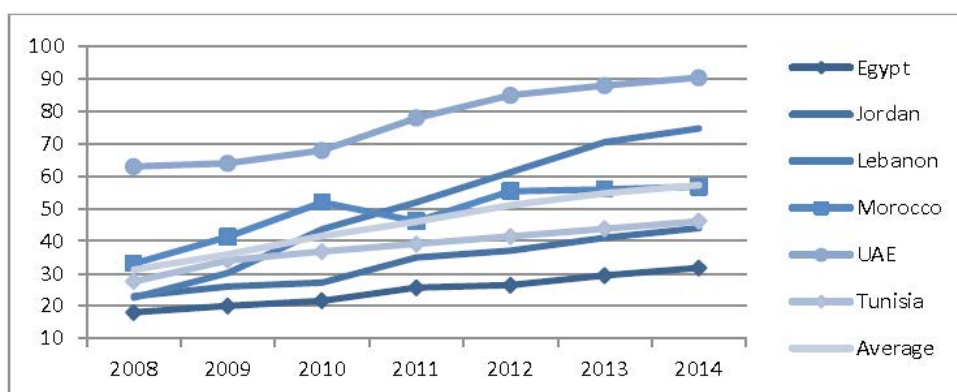
²¹ Ibidem

Figura 8. Abbonamenti alla banda larga fissa (per 100 persone)²²



L'accesso ad Internet e alle tecnologie mobili (*smartphones*) è comunque costantemente incrementato in tutta la Regione. Gli Emirati Arabi Uniti e il Libano sono significativamente avanti in termini di numero di utenti Internet, ma tutti i Paesi della Regione MENA messi a confronto hanno un incremento pro capite di abbonamenti alla telefonia mobile maggiore rispetto alla media OCSE (Figura 9).

Figura 9. Utenti Internet (per 100 persone)²³



Un dato di cui si deve tenere conto affinché i Paesi MENA affrontino adeguatamente la difficile sfida dell'accesso equo all'ICT e all'istruzione, che pone rischi e limitazioni per la crescita economica e le iniziative del governo digitale. Se i trend vanno nella giusta direzione, i governi hanno un ruolo chiave nel garantire una rapida transizione verso la

²² *World Development Indicators (dataset)*, World Bank (2014), World Bank, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-developmentindicators>

²³ *Ibidem*

economia digitale, evitando di mancare occasioni e colmando le lacune produttive in relazione ai Paesi più tecnologicamente avanzati. In sostanza devono completare la loro propria trasformazione digitale attraverso la riprogettazione di servizi pubblici e, come suggerisce il Rapporto OCSE, prestando particolare attenzione allo sviluppo dei servizi più inclusivi di telefonia mobile (*m-Government*).

Per poter utilizzare in modo efficace le tecnologie ICT al fine di promuovere la trasparenza, l'apertura e la condivisione dei dati, i governi devono infatti contribuire alla creazione di ambienti digitali inclusivi, affrontando i gap esistenti e altre forme di esclusione digitale. In linea con questo principio, l'OCSE sostiene che i governi dovrebbero aumentare l'uso delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione tra i gruppi svantaggiati, progettando interventi mirati a migliorare l'accesso e l'alfabetizzazione digitale della società, sensibilizzando l'opinione pubblica sulle esistenti opportunità offerte dalla rete e a incrementare la familiarità nell'uso dell'ICT per interagire con i governi a livello trans-generazionale. Strategie che dovrebbero essere anche sensibili alle questioni di genere e comprendere i diversi contesti in cui operano le donne e gli uomini.

I servizi digitali così adattati dovrebbero essere sviluppati in modo tale da evitare effetti negativi, come rafforzare le disuguaglianze esistenti e l'accesso ineguale a informazioni, servizi, opportunità economiche e alle altre risorse.

8. *Best Practices* nella Regione MENA

Malgrado molte sfide siano ancora da intraprendere, i Paesi della Regione hanno compiuto passi importanti per rafforzare un tale cambiamento culturale dall'alto verso il basso per iniziare a sviluppare quadri politici strategici e favorire governi più aperti, anche attraverso un lavoro congiunto con Organizzazioni multilaterali, come l'OCSE. In alcuni casi, hanno già stabilito accordi istituzionali per sostenere il coordinamento delle iniziative in molteplici settori tra i quali il governo digitale, di cui daremo conto più avanti, e l'innovazione digitale nel settore pubblico. L'emergere di nuove forme di interazione facilitate dalla tecnologia, come ad esempio i social media, le applicazioni mobili e gli *open data*, sta dando l'opportunità ai governi di stabilire in modo più diretto e dinamico le relazioni con i cittadini e le imprese, e di rispondere adeguatamente alle aspettative dei cittadini del MENA in termini di servizi e politiche, favorendo così la fiducia e una nuova percezione della Pubblica Amministrazione. Se i cittadini sono più connessi e informati, la loro domanda di coinvolgimento e consultazione nel pubblico aumenta. E con essa la grande opportunità per rafforzare la governance democratica e creare un più inclusivo processo decisionale nell'azione di governo.

Anche in Italia sappiamo bene che superare le resistenze al cambiamento culturale all'interno della Pubblica Amministrazione implica la revisione profonda e di *re-engineering* di norme, processi e incentivi che costituiscono *de facto* il sistema in cui i dipendenti pubblici operano. I primi impegni nella Regione MENA hanno cominciato a pagare. I governi presi in esame dal Rapporto hanno infatti istituito portali "open data"

e revisionato i loro quadri giuridici e normativi per consolidare i diritti dei cittadini all'informazione, alla trasparenza del settore pubblico e alle sue responsabilità.

Il governo del *Marocco* ha mostrato prematuro interesse negli *open data* di governo e ha lanciato il suo portale nazionale²⁴ nel mese di maggio 2011. È stato uno dei primi Paesi della Regione ad aderire al movimento *open data* come parte del suo processo di riforma più ampio verso la creazione di una amministrazione pubblica aperta. La sofisticazione tecnica e la fruibilità del portale suggeriscono un'acquisita consapevolezza del potenziale degli *open data* per coinvolgere società civile e imprese, per creare un buon governo, valore sociale ed economico. I dati disponibili coprono una vasta gamma di aree tematiche, tra cui: salute, finanza, istruzione, occupazione, dati geografici e turismo. Tuttavia, dopo cinque anni il numero di set di dati disponibili è ancora limitato a 110, il che suggerisce che in passato c'è stata scarsa dedizione all'agenda *open data* tra le istituzioni pubbliche e insufficiente comprensione della sua importanza per la creazione di valore pubblico. Attenzione che proprio in questi mesi sembra riemergere con vigore, se confermata l'attenzione agli *open data* nel piano di riforma del governo del Marocco che punta all'adesione all'*Open Government Partnership* (OGP)²⁵.

La Tunisia ha istituito il proprio quadro normativo nel 2011 (attraverso l'adozione di una legge che prevede l'accesso ai documenti amministrativi) e ha lanciato il suo portale nazionale *open data* di governo²⁶ che fornisce un facile accesso a dati in un'ampia varietà di tematiche. L'Unità *e-Government*, istituita nell'Ufficio del Primo Ministro, assicura il monitoraggio degli *open data* di governo e segue l'attuazione delle linee di indirizzo del Governo Centrale. Il portale nazionale di governo comprende anche portali *open data* dei ministeri, tra questi il portale del Ministero degli Interni²⁷, il Ministero dell'Industria, dell'Energia e delle Miniere²⁸ e l'*Open Budget Portal, Mizaniatouna*²⁹. Inoltre, L'Istituto Nazionale di Statistica elabora statistiche su una vasta gamma di tematiche e politiche. Il primo Piano d'Azione OGP della Tunisia comprende l'impegno ad aggiornare gli *open data* nazionali per garantire l'allineamento con gli standard internazionali e costruire un ecosistema di dati dinamici di governo aperti al riutilizzo ad attori non istituzionali³⁰.

Gli Emirati Arabi Uniti (EAU) hanno lanciato il *Federal Feedback Gateway 'My Gov'* come parte degli impegni di governo per aprire canali di comunicazione diretta con i cittadini, identificare meglio i loro bisogni, e fornire servizi di prim'ordine. La piattaforma *My Gov* offre un unico punto di accesso e canale di comunicazione per tutti gli enti pubblici, rendendo più facile per i cittadini dare feedback sui servizi e sulle procedure

²⁴ <http://data.gov.ma>

²⁵ <http://www.opengovpartnership.org/>

²⁶ <http://data.gov.tn/fr>

²⁷ <http://opendata.interieur.gov.tn/fr/>

²⁸ <http://data.industrie.gov.tn>

²⁹ www.mizaniatouna.gov.tn

³⁰ *Open Government in Morocco*, OCSE (2015A), OECD *governance* pubblica recensioni, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en>. *Open Government in Tunisia*, OCSE (2016), OCSE *Governance* pubblica recensioni, OCSE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227118-en>.

amministrative. Inoltre, la consultazione *online* può avvenire attraverso la sezione *My Gov* sui siti web delle istituzioni governative, dove il cittadino è invitato a inviare commenti e suggerimenti o a partecipare a sondaggi su specifiche tematiche o servizi³¹.

Tra gli esempi virtuosi vanno senz'altro menzionate le iniziative messe in campo da Egitto e Giordania per ridurre il fenomeno del *digital divide*, migliorando l'accesso alle ITC e promuovendo l'alfabetizzazione digitale. I due Paesi del MENA hanno infatti istituito chioschi-*info point* nelle zone rurali in collaborazione congiunta con il settore privato e l'ufficio postale locale (Egitto), e attraverso campagne di formazione e sensibilizzazione finanziate dal governo (Giordania). È evidente che per essere efficaci queste tipo di azioni devono essere progettate coerentemente e integrate con le altre politiche sociali, in modo da creare punti di accesso a Internet a prezzi accessibili e incentivi per lo sviluppo delle competenze digitali.

L'apertura al digitale dei Paesi MENA richiederà certamente ulteriori sforzi per ridurre il perdurante fenomeno del *digital divide*, rafforzare meccanismi di trasparenza e di partecipazione alle piattaforme digitali, e per promuovere con decisione il riutilizzo di *open data* di governo. Più generale, per sostenere un ecosistema dinamico e innovativo *data-driven*. La governance digitale nella Regione, a detta degli esperti OCSE, non solo trarrà beneficio da una incrementata capacità di governo, ma anche da più solidi sistemi di monitoraggio e di valutazione che dovrebbero essere messi in atto più sistematicamente. Una loro maturazione consentirebbe ai Paesi MENA di prendere decisioni basate sulle evidenze, ottimizzare gli investimenti ICT e promuovere una cultura della performance nelle attività digitali dei governi ad oggi ancora troppo carente. Un approccio che porterebbe a benefici certi, a maggiori efficienze e a migliori risultati.

9. Il Ruolo emergente del *Chief Data Officer*

Un contesto di *data governments* permetterebbe di facilitare l'emergere di standard comuni per la gestione dei dati, compresa la formulazione e l'applicazione di quadri di interoperabilità. Tali disposizioni dovrebbero massimizzare l'impatto dei dati sulle prestazioni del settore pubblico e la sua modernizzazione. Per raggiungere questo obiettivo, i Paesi OCSE hanno iniziato a sperimentare alternative di *data governance*. Una di queste è l'istituzione di *Chief Data Officers* (CDOs), già sperimentata dal 18,18% dei membri dell'OCSE³², per supportare l'utilizzo dei dati per l'elaborazione di politiche basate sulla conoscenza.

Da un estratto di un Rapporto elaborato lo scorso anno dall'*OECD's Open Government*

³¹ *Digital Government: Pathways to delivering public services for the future*, Accenture (2014)

³² Il sondaggio è stato completato dai 31 Paesi Membri dell'OCSE e dalla Colombia e la Lettonia. *OECD Survey on Open Government Data* (dataset), OECD (2014), OECD, Paris, <http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=589A16C1-EADA-42A2-A6EF-C76B0CCF9519>

*Data Review of Poland*³³ si evidenzia che molti altri Paesi dell'OCSE si stanno adoperando per istituire la posizione di funzionario pubblico Responsabile dei Dati a livello di governo centrale. Poiché questo orientamento è sempre più diffuso, la questione che resta ancora da affrontare riguarda fino a che punto la posizione di Responsabile dei Dati (*Chief Data Officers* - CDO) si sovrapponga o sia complementare a quella di Responsabile dell'Informazione (*Chief Information Officer* - CIO), che è il manager delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Generalmente, il ruolo del CIO è quello di gestire l'uso della tecnologia nel settore pubblico (o in Enti privati) per adempiere alla sua missione. Da questo punto di vista c'è quasi sempre una sovrapposizione tra dati e tecnologia, perché la tecnologia è usata per produrre, memorizzare e trasmettere i dati. In altre parole, è diversa. Il CIO dovrebbe essere informato sui dati, ma i moderni CIO responsabili della progettazione e del coordinamento per l'attuazione delle strategie di governo digitale hanno un compito il cui mandato è più ampio dell'ambito organizzativo di raccogliere, gestire, pubblicare o analizzare i dati.

A livello di governo nazionale e di agenzie, dalla sicurezza ai centri dati, i CIO hanno molteplici responsabilità che vanno al di là del loro solo stoccaggio. Il *Chief Data Officer* svolge invece il ruolo fondamentale di leader lungimirante e persuasivo e l'incremento di questa figura riflette il ruolo centrale che i dati oggi giocano in ogni aspetto della società. Ai CDOs è affidata non solo la gestione delle informazioni, ma è richiesta una conoscenza più approfondita dei processi di generazione e di gestione per la creazione, la raccolta, l'archiviazione, la condivisione e l'analisi di dati grezzi. Tant'è che in un numero crescente di organizzazioni, il ruolo di CDO è istituito con l'intento di creare sinergie con il CIO nella gestione delle strategie di governo digitale di un ente governativo e delle sue infrastrutture IT in modo da garantire che i dati siano disponibili per le esigenze organizzative e per supportare decisioni strategiche. Il suo compito consiste inoltre nel rendere più efficienti le disposizioni organizzative per gestire al meglio i dati come risorsa. La figura del CDO può avere senz'altro un impatto positivo sul rafforzamento dei processi decisionali delle istituzioni pubbliche attraverso l'elaborazione, l'archivio, la gestione, la condivisione e l'utilizzo dei dati. Una solida *governance* dei dati del settore pubblico e dei sistemi informativi è infatti necessaria per favorire l'integrazione di sistema e la condivisione dei dati tra le organizzazioni del settore pubblico, e facilitare il continuo miglioramento delle attività di governo. Questa è una condizione necessaria per rendere effettivo l'unico principio che assicura agli utenti del servizio di non fornire due volte le stesse informazioni per un ente pubblico.

Il principio sostanziale, insomma, si fonda sulla convinzione che livelli avanzati di interoperabilità e maggiore capacità di produzione, archiviazione, condivisione ed elaborazione dei dati sono componenti essenziali di intelligenza del settore pubblico che dovrebbe sostenere il processo decisionale basato sulle evidenze. Ancora più importante,

³³ *Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data*, OECD (2015e), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241787-en>

è che le accresciute potenzialità dei dati consentono al settore pubblico di affinare e adattare ulteriormente i propri servizi alle diverse esigenze. In generale consistono in azioni e mutamenti che possono portare ad acquisire risultati efficienti sia per gli utenti del servizio (cittadini e / o imprese) che per i fornitori di servizi (istituzioni pubbliche).

10. Conclusioni

I Paesi della Regione MENA presi in esame dal Rapporto OCSE sembrano essere in un primissimo stadio di sviluppo di un settore pubblico fondato sul così detto *data driven*. Ad oggi, solo la strategia di governo digitale degli Emirati Arabi Uniti si richiama esplicitamente allo sviluppo di una qualche forma di *governance* dei dati che favorisca l'integrazione del sistema, sia all'interno che tra i vari livelli di governo, compresa l'elaborazione di una strategia politica dei dati e delle relative linee guida. La mancanza di *governance* dei dati in tutta la Regione si è tradotta in una mancanza di interoperabilità, di frammentazione digitale del settore pubblico, di scarsa efficienza, duplicazione degli sforzi, e in un numero significativo di opportunità non sfruttate. La maggior parte dei Paesi della Regione non hanno ancora identificato in modo organico un gruppo o dipartimento con funzione di responsabilità nella gestione dati.

Uno sviluppo efficace dei processi di digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione dei Paesi della Regione MENA, secondo l'OCSE, dovrebbe essere il risultato di un percorso creativo, e non elaborato su modelli stranieri importati. I Paesi analizzati in questo studio dovrebbero trarre vantaggio dalle esperienze dei paesi più tecnologicamente avanzati, come ad esempio i membri dell'OCSE, ma non necessariamente devono seguire lo stesso cammino verso la 'trasformazione digitale'. Anche se i Paesi della Regione hanno l'opportunità di imparare dalle esperienze degli altri per superare alcuni stadi di sviluppo, è essenziale che attuino politiche basate sulle loro realtà, esigenze e priorità. Ancora più importante, essi dovrebbero tenere il passo con la rapida evoluzione delle tecnologie poiché queste forniscono nuove opportunità in termini di efficienza e produttività ben maggiori rispetto a quelle che erano a disposizione quando altri Paesi OCSE hanno iniziato, ben prima di essi, a mettere in atto le proprie politiche di governo digitale.

Ciò detto, i governi non possono più tardare a progettare servizi centrati sulle esigenze degli utenti, e non esclusivamente sulle priorità degli stakeholders interni. La capacità di progettare apertamente servizi digitali non deve essere vista, come spesso è accaduto, come mera operazione di facciata, ma sempre più come una competenza di base che implica la capacità di mantenere un dialogo aperto, di coinvolgere l'utente-cittadino nell'intero processo di sviluppo dei servizi, e di impegnarsi per venire incontro alla sua domanda³⁴ anche attraverso la risposta ai bisogni, la valorizzazione del talento e di idee, oltre che interloquire e incentivare le attività di stakeholders esterni a sostegno di

³⁴ <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-governmentstrategies.htm>

obiettivi strategici più ampi.

La visione su cui muoversi è quella di un approccio strategico che imponga una maggiore trasparenza nella Pubblica Amministrazione, in un'area geopolitica caratterizzata dalla crescente instabilità politica, dal preoccupante aumento delle disuguaglianze sociali e dove la corruzione è percepita dai cittadini a livelli significativamente alti. L'apertura dei governi alla cittadinanza, anche attraverso l'uso diffuso di smartphone (*m-Government*) o piattaforme di social media, diventa nel contesto odierno dei Paesi MENA un requisito fondamentale per la modernizzazione del settore pubblico e la tenuta democratica tra istituzioni e popolazioni.

L'era digitale ha visto i dati emergere come una risorsa strategica fondamentale per supportare il processo decisionale basato sull'evidenza. Essa ha portato i Paesi OCSE a sviluppare politiche e programmi per sostenere competenze digitali nella società, infrastrutture per supportare la gestione e la condivisione dei dati, e strutture di *governance* per migliorare l'uso e l'impatto dei dati nel settore pubblico. Anche se questo settore è relativamente nuovo, i Paesi della Regione MENA non devono mancare l'appuntamento con la modernizzazione; in caso contrario, dovessero fallire nello sviluppare competenze in questo settore, si vedrebbero costretti a affrontare costi ben più considerevoli e per di più sotto forma di spese inefficienti, lasciandosi sfuggire l'occasione di migliorare l'efficacia del governo, colmare gap di efficienza, produttività e competitività anche in relazione a economie tecnologicamente avanzate.

In conclusione, lo studio riconosce la rilevanza delle strategie politiche e operative del Governo digitale suggerite nel Rapporto OCSE e acquisite in linea di principio da Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Tunisia ed Emirati Arabi Uniti, ma sottolinea che per riformare il sistema pubblico e avvicinare cittadini e imprese si rende necessaria e in tempi brevi la mobilitazione di tecnologie digitali per fornire prestazioni del settore pubblico migliori, e per creare infrastrutture di base (ad esempio, identità digitale, interoperabilità dei dati e sistemi di informazione). Così come sarà necessario che i governi sviluppino accordi istituzionali a tutti i livelli in grado di guidare il cambiamento e sostenere l'attuazione del governo digitale, nella convinzione che sistemi di collaborazione più dinamici contribuiranno a ridurre *skill-gaps* e ad avvalersi delle risorse umane necessarie in grado di affrontare sfide eccezionali.

IL RAPPORTO TRA PA E GRANDI EVENTI: IL CASO EXPO MILANO 2015

Caterina Perniconi

Abstract: L'obiettivo del testo è l'analisi del rapporto sviluppato con l'Esposizione Universale di Milano 2015 tra la Pubblica Amministrazione e il settore primario nel suo complesso, con un focus sulla parte giuridico-amministrativa ma anche sulle scelte compiute per la valorizzazione del tema prescelto "Nutrire il pianeta. Energia per la vita" e sulla legacy che queste decisioni hanno prodotto.

The aim of this text is the analysis of the relationship developed with the Great Exhibition Milano 2015 between the Public Administration and the primary sector, with a focus on the legal and organisational aspects but also on choices made for the development of the theme "Feeding the planet, energy for life" and the legacy that these decisions have produced.

Sommario: 1. Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - 1.2 L'agroalimentare nell'anno di Expo Milano 2015 - 2. Il precedente: Giubileo - 3. Expo S.p.A. 4. La legacy di Expo - 4.1 Expo delle Idee - 4.2 La Carta dei valori della Dieta Mediterranea - 5. Conclusioni

In questo testo illustreremo il legame che il settore primario ha sviluppato con la Pubblica Amministrazione per la realizzazione del grande evento dell'Esposizione di Milano del 2015. L'attenzione sarà concentrata sulla parte giuridico-amministrativa ma anche sulle scelte politiche compiute per promuovere e valorizzare il tema portante "Nutrire il Pianeta. Energia per la vita". Il rapporto del mondo agroalimentare con la Pubblica amministrazione si sviluppa per lo più attraverso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali¹, che ha ricevuto la delega a Expo Milano 2015, e con i suoi enti collegati². In

¹ Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è stato istituito nel 1946, sottoposto più volte a riforme organizzative, da ultimo con il DPCM 105 del 27/02/2013 che ha sostituito il DPR 41/2012 elabora e coordina le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale. Il 18 aprile è stato pubblicato il DPR 42/2012 relativo all'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, nonché disciplina dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance, a norma dell'art. 14 del D.Lgv. 150/09). Con il DM 1622 del 2014 sono stati individuati gli uffici dirigenziali non generali ai sensi del DPCM 105/2013.

² L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA); il Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in agricoltura (CRA); l'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA); l'Istituto di Servizi per Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA); l'Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN - Attribuzione delle funzioni al CRA con Decreto del 31 gennaio 2013); l'Ente Nazionale Risi; l'Istituto Sviluppo Agroalimentare S.p.A. (ISA); l'Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico (ASSI - Attribuzione delle funzioni e delle risorse al Mipaaf con Decreto del 31 gennaio 2013); Buonitalia S.p.A. (in corso di liquidazione).

parte con il Ministero dello Sviluppo Economico per quanto riguarda per esempio l'internazionalizzazione e con quello della Salute per la sicurezza alimentare.

1. Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Il mondo agricolo e agroalimentare interloquisce con la Pubblica Amministrazione e il ministero dell'Agricoltura a partire dall'Unità d'Italia fino ad oggi. La creazione del Ministero si deve a Camillo Benso conte di Cavour che nel 1860 decise di dar vita ad un soggetto istituzionale che si occupasse dell'ambito agricolo. Nel primo governo del Regno d'Italia, 1861, il dicastero assumeva la denominazione di Ministero per l'agricoltura, l'industria e il commercio anticipando uno dei grandi temi che caratterizzeranno il dibattito politico e sociale degli anni a seguire: il rapporto tra sviluppo rurale e sviluppo industriale.

Nel 1923 le competenze in materia vennero assorbite nel Ministero dell'economia nazionale, mentre nel 1929 il governo Mussolini decise di tornare al passato affidando le funzioni ad un nuovo Ministero dell'agricoltura e delle foreste. A ben vedere ciò che è accaduto da quel momento in poi, fino ai giorni nostri, è il frutto di un dibattito sociale più che politico. Se da un lato, infatti, non si può negare il protagonismo dell'agricoltura all'interno della nostra economia, dall'altro gli esecutivi che si sono succeduti si sono spesso interrogati su quale fosse la "forma" migliore per sostenere lo sviluppo di questo settore. Il periodo precedente la Prima Guerra Mondiale aveva fatto emergere chiaramente l'esigenza di garantire uno sviluppo dell'agricoltura in armonia con il settore industriale ma anche quello organizzare al meglio l'amministrazione di questo settore. Anche per questo, nel periodo tra le due guerre la soluzione migliore sembrò essere quella di istituire un ministero ad hoc che avocasse a sé i compiti attribuiti dalla legislazione (ad esempio in settori come le foreste, la bonifica, la tutela della produzione) e, allo stesso tempo, di creare degli ispettorati regionali dell'agricoltura con compiti di coordinamento degli istituti periferici: centro e periferie, Stato e Regioni. Il ministero dell'Agricoltura e delle foreste "sopravvive" fino al 1993 quando un referendum popolare ne sancisce l'abrogazione. In realtà il dicastero viene svuotato di gran parte della sue competenze che vengono assegnate alle Regioni. Ma proprio partendo dall'esito referendario, la legge 491 del 1993 istituisce il Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali.

Il perché di questa scelta è riassunto nel dibattito parlamentare che accompagna l'approvazione del testo. L'allora ministro, Alfredo Diana, sottolinea l'importanza del dicastero perché, senza di esso, "mancherebbe l'interlocutore per la Repubblica italiana con la Comunità economica europea"³. "Del resto, in tutte le nazioni più evolute le competenze inerenti al settore agricolo, alimentare e forestale sono raccolte in un apposito Ministero, o analogo organismo, che assicura un indirizzo generale e omogeneo, e questo succede in

³ Lorenzo Labriola, atti parlamentari, resoconto della seduta della Camera dei deputati del 28 ottobre 1993

particolare nei paesi della Comunità europea”⁴.

Il contesto, quindi, è profondamente cambiato. Non si tratta più di avere uno strumento di organizzazione “interna”, ma di creare un valido interlocutore capace di muoversi all’interno di un’Europa che sta cambiando e sta superando il concetto dello Stato nazione. Non a caso, tra le obiezioni che vengono mosse, al “vecchio” Ministero dell’Agricoltura e delle Foreste c’è proprio quella di essere “tutto, fuorché una struttura servente una logica, adeguata, agile, flessibile e moderna politica agricola, da far valere in sede comunitaria. Il Ministero dell’agricoltura è oggi il contrario di questo. Esso rappresenta una pesante sedimentazione di oltre un secolo di tradizione amministrativa italiana, nella quale si condensano pesanti interessi e cospicue relazioni economiche e produttive, le quali hanno molto più riguardo alle questioni interne italiane che alle relazioni comunitarie”⁵.

Da allora il ministero ha cambiato per altre tre volte denominazione: per le Politiche Agricole (dal luglio 1999 al settembre 1999), per le Politiche agricole e forestali (da settembre 1999 al 2006), delle Politiche agricole, alimentari e forestali (dal 2006 ad oggi), da qui in avanti anche Mipaaf. Un nome molto simile a quello scelto nel 1993 all’indomani del referendum abrogativo. Ultimamente si è anche riaperta la discussione sulla necessità di riaccorpate il dicastero con le competenze di quello dello Sviluppo Economico nella dicitura Ministero dell’Agroalimentare. Dopotutto oggi il settore agroalimentare in Italia vale il 17% del Pil grazie a uno sviluppo, anche tecnologico, che negli ultimi anni ha sempre di più caratterizzato questo settore come uno dei settori trainanti della nostra economia.

1.2. L’agroalimentare italiano nell’anno di Expo Milano 2015

Come dicevamo, il sistema agroalimentare italiano è in costante crescita e il valore è stimato oggi nel suo complesso oltre 260 miliardi di euro⁶. Nel 2015 le esportazioni hanno toccato la quota record di 36,8 miliardi di euro⁷, superando anche il mercato delle auto. In termini economici, per il valore aggiunto generato, l’agroalimentare rappresenta il secondo comparto produttivo italiano. Cifre importanti che, dopo decenni di scarsa attenzione per i temi agricoli, dimostrano che il Made in Italy non solo è strategico per la ripresa, ma anche per l’occupazione. A dare manforte a questa tesi, si aggiungono i numeri di alcuni settori chiave come Dop - Igp e biologico, in ascesa in Italia e all’estero. Con 284 denominazioni di origine, l’Italia è leader della qualità in Europa. Dietro ai nostri prodotti ci sono storia, tradizione e rapporto col territorio e sono stati rappresentati dalle istituzioni locali anche all’interno del sito espositivo di Rho Fiera. Tra le punte di diamante del Made in Italy, inoltre, c’è il vino. Un comparto che sviluppa un giro d’affari di oltre 14 miliardi di euro e che con 5 miliardi di euro rappresenta il prodotto agroalimentare più esportato all’estero dall’Italia. Sono migliaia le aziende che curano gli oltre 650mila ettari

⁴ Benito Orgiana, atti parlamentari, resoconto della seduta della Camera dei deputati del 24 novembre 1993

⁵ Lorenzo Labriola, ibidem

⁶ Fonte Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali www.politicheagricole.it

⁷ Fonte Istituto di servizi per il mercato agricolo e alimentare www.ismea.it

di vigneti esistenti in tutte le Regioni, dalla Valle d'Aosta alla Sicilia. Questa è una delle peculiari caratteristiche della viticoltura italiana: ogni territorio ha un vino d'eccellenza. Sono 523, infatti, i prodotti tutelati per qualità dall'Unione europea e classificati come DCOG (Denominazione d'origine controllata e garantita), DCO (Denominazione d'origine controllata) e IGT (Indicazione geografica tipica). Il vino italiano, nell'ambito di Expo Milano 2015 ha avuto un Padiglione dedicato, "Vino taste of Italy".

Nel 2015, quindi, l'agricoltura è tra i pochi comparti dell'economia italiana ad essere cresciuto. Per l'Istat, il valore aggiunto prodotto dai campi è aumentato del 4,7% rispetto all'anno precedente, un segno positivo costante che, secondo le associazioni di categoria potrebbe trasformarsi in 100 mila posti di lavoro nei successivi tre anni. Infatti il numero di giovani che hanno scelto di investire in questo settore è in crescita: oggi sono 48 mila le aziende guidate da under 35 e nel 2015, certamente anche grazie agli approfondimenti realizzati con l'Esposizione Universale, e si è registrato un boom di iscrizioni per le facoltà di agraria (+ 44%) e negli istituti tecnici agrari (+21%).

2. Il precedente: Giubileo

Per capire l'organizzazione costruita dalle istituzioni per l'Esposizione Universale di Milano del 2015 non si può prescindere da un precedente molto importante per il sistema organizzativo dei grandi eventi italiani e cioè quello del Giubileo del 2000. La preparazione al Giubileo del 2000 ha avuto formalmente inizio il 10 novembre 1994 quando Giovanni Paolo II ha promulgato la lettera apostolica *Tertio Millenio adveniente* avviando il percorso verso l'evento giubilare. Il 15 novembre il Papa costituiva il Comitato Centrale, presieduto dal cardinale Roger Etchegaray, presidente del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, col compito di definire le iniziative dell'Anno Santo. Il 20 giugno 1995 veniva istituita l'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo S.p.A., organismo pubblico e interistituzionale, "costituito con lo specifico obiettivo di svolgere compiti di coordinamento tecnico, di ingegneria 'di sistema', di monitoraggio delle fasi progettuali e realizzative, di informazione della pubblica opinione sulle attività di preparazione del Giubileo". Il modello societario è quello di una società per azioni a totale partecipazione pubblica. Perché? È il presidente dell'Agenzia, Luigi Zanda, a spiegarlo nella sua prima relazione depositata in Parlamento il 31 luglio del 1996⁸. L'Agenzia, scrive Zanda, è "una struttura operativa analoga a formule organizzative adottate in altri Paesi per la preparazione di 'grandi eventi' ovvero per la realizzazione di grandi programmi di sviluppo urbanistico o di riequilibrio ambientale". Zanda cita alcuni esempi: il *Troisième millénaire* di Parigi, le *Millenium Celebrations* di Londra, le Esposizioni universali del 1998 a Lisbona e del 2000 ad Hannover, le Olimpiadi del 2000 a Sidne, i *Grands Travaux* a Parigi e i lavori per

⁸ http://storia.camera.it/documenti/doc/faccette/leg_repubblica:13|categoria:1090%20-%20Doc.%20CIX%20%20RELAZIONE%20SULL'ATTIVITA%20%20SVOLTA%20DALL'AGENZIA%20ROMANA%20PER%20LA%20PREPARAZIONE%20DEL%20GIUBILEO%20S.P.A..html

il trasferimento della capitale tedesca da Bonn a Berlino. E aggiunge: “Pur considerando le ovvie differenze tra le diverse soluzioni adottate, esistono precisi dati organizzativi comuni: programmazione unitaria di grandissimi investimenti pubblici e privati; scadenze precise entro le quali tutte le opere debbono essere terminate; organizzazione delle attività preparatorie affidata a strutture create ad hoc, con caratteristiche di flessibilità e specializzazione e destinate ad essere liquidate dopo la conclusione dell’evento”.

Sono molte le analogie della gestione del Giubileo 2000 che ritroveremo in quella di Expo 2015. Non a caso la relazione prosegue: “In genere queste strutture (enti, autorità, Società per azioni) sono organismi pubblici creati nei rispettivi Paesi nell’ambito o all’interno di amministrazioni governative e/o locali, o a queste connesse e da queste comunque controllate. La logica di questo tipo di scelta organizzativa è quindi per lo più molto simile ed ha come obiettivo la gestione di programmi complessi, formati da progetti molto numerosi, molto costosi, di grande importanza sociale e di forte impatto urbanistico”. Nello specifico l’Agenzia venne costituita il 20 giugno 1995 da comune di Roma, provincia di Roma, Regione Lazio e Camera di Commercio di Roma. Con la legge 539 del 20 dicembre 1995, all’articolo 6, viene autorizzato l’ingresso della Cassa Depositi e Prestiti (Cdp). Il capitale sociale, inizialmente di 6 miliardi di lire e successivamente aumentato a 13,3 miliardi, nel giugno 1996 era quindi così diviso: Comune 4,9 miliardi (37,1%), Cdp 3,3 miliardi (25%), Regione 3 miliardi (22,7%), Provincia 1 miliardo (7,6%) e Camera di Commercio 1 miliardo (7,6%). Contestualmente alla costituzione dell’agenzia il governo approva, il 23 dicembre 1996, la legge n. 651 che disciplina le iniziative legate alla celebrazione del Giubileo dell’anno 2000 a Roma ed nelle altre località della Regione Lazio. Per queste iniziative vengono stanziati 3500 miliardi di lire. Nell’agosto 1997 viene invece emanata la legge n. 270 che contiene il “Piano per gli interventi di interesse nazionale relativi ai percorsi giubilari e pellegrinaggi in località fuori del Lazio”. In questo caso le risorse finanziarie rese disponibili ammontano a complessivi 2000 miliardi⁹. Quest’ultima norma viene attuata attraverso la costituzione di una nuova Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nell’ottobre 2001 le competenze attribuite alla Presidenza del Consiglio vengono trasferite al ministero delle Infrastrutture.

Poco dopo la chiusura dell’Esposizione Universale di Milano, l’8 dicembre 2015 è iniziato il nuovo Giubileo indetto da Papa Francesco. Questo evento, itinerante e non concentrato nella sola città di Roma, non ha necessitato dell’organizzazione necessaria a quello precedente o a un evento come Expo Milano 2015. Anche se alcune buone pratiche sperimentate dalla Pubblica Amministrazione per Expo si riveleranno utili per questo successivo grande evento. Anche in questo caso, il 27 agosto 2015, attraverso un decreto della Presidente del Consiglio, viene affidato al Prefetto di Roma Franco Gabrielli il compito - in analogia con quanto successo in occasione di Expo 2015 a Milano - di realizzare il necessario “raccordo operativo” tra le varie istituzioni interessate.

⁹ <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=69>

3. Expo S.p.A.

Il 31 marzo 2008, durante l'Assemblea Generale di Parigi, il Bureau International des Expositions assegnò l'organizzazione della manifestazione alla città di Milano che vinse il ballottaggio con la città turca di Smirne. Il dossier di registrazione fu approvato il 20 ottobre 2010 dal comitato direttivo del Bureau International des Expositions, che raccomandò la registrazione della Expo all'Assemblea Generale, avvenuta il 23 novembre 2010. Nel frattempo, su iniziativa statale, il 1 dicembre 2008 nasce Expo 2015 Spa - società di scopo costituita da Stato, Regione Lombardia, Comune di Milano, Provincia di Milano e CCIAA di Milano - per la realizzazione dell'Evento. Il decreto della Presidenza del Consiglio del 22 ottobre 2008¹⁰ istituì gli organismi per la gestione delle attività di Expo Milano 2015. La gestione dell'evento fu affidata a Expo 2015 S.p.A. (preliminarmente denominata Società di Gestione Expo Milano 2015 S.p.A. o So.Ge) partecipata da: Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Camera di Commercio di Milano. Presidente è Diana Bracco e nella carica di Amministratore Delegato, si succedono Paolo Glisenti e Lucio Stanca fino al giugno 2010 quando viene nominato Giuseppe Sala. I terreni su cui è sorto il sito espositivo di Expo 2015 non erano di proprietà pubblica, ma suddivisi, principalmente, tra Fondazione FieraMilano e la società Belgioiosa S.r.l. di proprietà della famiglia Cabassi. Una lunga querelle fra le istituzioni indecise tra affitto (Comune) e acquisto dei terreni (Regione) portò definitivamente all'acquisto dei terreni e alla creazione della società Arexpo S.p.A, le cui quote erano così suddivise: Regione Lombardia: 34,67%, Comune di Milano: 34,67%, Fondazione Fiera Milano: 27,66% (trasformando in quote il valore dei propri terreni), Provincia di Milano: 2,0%, Comune di Rho: 1% . Arexpo S.p.A. si relazionava a Expo 2015 S.p.A. tramite concessione dei diritti di superficie e contributi per oneri di infrastrutturazione. La Società ha avuto, principalmente, le seguenti finalità: l'acquisizione delle aree del sito espositivo Expo 2015 dai soggetti privati e pubblici, anche a mezzo di atti di conferimento; la messa a disposizione di dette aree alla società Expo 2015 S.p.A. per gli interventi di progettazione e realizzazione della manifestazione espositiva, attraverso la costituzione di un diritto di uso o di superficie fino al 30 giugno 2016. Il controllo e la vigilanza del Governo sulla realizzazione del Grande Evento, così è stato dichiarato Expo Milano 2015 con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 ottobre 2007, nonché la possibilità di dare impulso e semplificare le attività propedeutiche ai cantieri si è manifestato anche attraverso la nomina di un commissario straordinario di Governo (COSDE) che ha coinciso con la figura del Sindaco della città di Milano (Letizia Moratti prima e dal 2011 Giuliano Pisapia). Anche in considerazione di ciò e al fine di creare un "sistema Italia" che accompagnasse la fase realizzativa di Expo Milano e che vedesse coinvolti enti e istituzioni pubbliche, imprese e società civile, viene insediata la commissione COEM, sede di coordinamento anche politico

¹⁰ In attuazione a quanto stabilito dall'art. 14 del D.L. 112 del 25 giugno 2008 deliberato dal Governo Berlusconi IV, convertito nella L. 133 del 6/08/2008

tra i diversi soggetti coinvolti. Il decreto commissariale 2 dicembre 2009 inserì delegati dei seguenti ministeri: Affari esteri e della cooperazione internazionale, Interno, Economia e delle finanze, Sviluppo economico, Politiche agricole alimentari e forestali, Ambiente e tutela del territorio e del mare, Infrastrutture e dei trasporti, Istruzione università e ricerca, Lavoro e delle politiche sociali, Beni e delle attività culturali e del turismo, Protezione Civile, Anci, Regione Lombardia, Provincia di Milano, Upi Lombardia, società di gestione Expo 2015. Anche in ragione della necessità di una accelerazione dei lavori, il D.P.C.M. 6 maggio 2013¹¹ nominò Giuseppe Sala, già amministratore delegato di Expo SpA, commissario unico delegato del Governo per Expo Milano 2015. Tra i suoi compiti: vigilare sull'intera organizzazione di Expo Milano 2015 con poteri sostitutivi per la risoluzione di situazioni di eventi ostativi alla realizzazione delle opere essenziali e connesse all'adesione dei Partecipanti o al regolare svolgimento dell'evento; riferire periodicamente al presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato di attuazione e sull'organizzazione generale dell'evento e attivare tutti gli strumenti per la completa realizzazione del progetto con poteri di deroga alla legislazione vigente a mezzo ordinanza immediatamente efficaci e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale. La gestione della Società Expo 2015 SpA è continuata, ovviamente, dopo la chiusura dell'Evento avvenuta il 31 ottobre 2015. E' stato infatti presentato un bilancio di chiusura al 2015 e, successivamente alle dimissioni presentate dal Giuseppe Sala sia dall'incarico di Commissario Unico che da Amministratore delegato e da Diana Bracco da Presidente, il 9 febbraio 2016 l'Assemblea straordinaria di Expo 2015 ha deliberato la messa in liquidazione della Società e, per l'effetto, ha nominato, in sostituzione del Consiglio di amministrazione, un Collegio di cinque liquidatori. Il Collegio ha effettuato un'analisi delle necessità di cassa e di competenza che la Società Expo dovrà affrontare (pagamento di fornitori, transazioni per lavori eseguiti, remunerazione del personale, giudizi pendenti) e ha redatto un progetto di liquidazione, concernente l'ordinaria amministrazione della società che, prudenzialmente, terminerà nel 2021. Con la legge di bilancio per il 2017¹², il Governo ha approvato il progetto di liquidazione e, in un'ottica di semplificazione della governance societaria, d'intesa con i soci locali, ha istituito la figura del Commissario liquidatore che guiderà la società fino al suo scioglimento.

Nel frattempo la società Arexpo ha cambiato scopo sociale. Dopo un bando di gara per la vendita dei terreni del sito espositivo andato deserto nel 2014, si è deciso di trasformare la società da mero veicolo di acquisto e rivendita a soggetto sviluppatore delle aree. Aree fortemente infrastrutturate dopo Expo, che potranno diventare un luogo aggregatore di esperienze nel settore della ricerca scientifica, aperta al mondo accademico e alle imprese del settore. In questa ottica, infatti, va considerata la proposta del Governo di realizzare sul sito Expo lo Human Technopole, un progetto di lungo periodo, che si pone l'obiettivo di riunire in un unico centro, ricercatori provenienti da tutto il mondo in raccordo con le Università pubbliche milanesi e il mondo della ricerca italiana rappresentata

¹¹ Attuativo dell'articolo 5 del D.L. 43/2013, convertito con modificazioni dalla L. 71/2013

¹² Disegno di legge n. 4127-bis/2016 presentato il 29 ottobre 2016: Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019

dal CNR, su tematiche cruciali per i prossimi anni relativi alla “life science”: salute e invecchiamento, effetti dell'alimentazione e big data. Il Governo, a partire dal novembre 2015 e fino alla legge di bilancio per il 2017, ha predisposto le opportune misure normative per consentire alla Società Arexpo di operare e al progetto HT di prendere il via. Occorre ricordare infatti l'articolo 5 del DL 185/2015, convertito in 9/2016, con il primo finanziamento per le attività di valorizzazione delle aree del sito espositivo e per la realizzazione del progetto scientifico di HT, passando per i DPCM 9 marzo 2016 con il quale il Governo ha deliberato il proprio ingresso, per il tramite del Ministero dell'Economia e Finanze nel capitale sociale di Arexpo (MEF 38.77%; Comune di Milano 21.23%; Regione Lombardia 21.23%; Fondazione Fiera Milano 16.94%; Città metropolitana di Milano 1.22%; Comune di Rho 0.61%) e il DPCM 16 settembre 2016 con il quale il Governo, dopo un processo di validazione internazionale, conclusosi in maniera positiva, ha approvato il progetto scientifico di HT, fino ad arrivare alla legge di bilancio per il 2017 nella quale è stato costituito il comitato di indirizzo di HT, sono state assicurate risorse per i prossimi anni e, infine, è stato previsto un primo stanziamento per lo spostamento delle facoltà scientifiche dell'Università Statale di Milano sul sito espositivo. In questo modo il sito espositivo, dopo l'esperienza di Expo 2015, che ha riportato al centro dell'attenzione globale temi quali la corretta alimentazione, la lotta agli sprechi, il diritto al cibo sicuro, si candida a rappresentare un luogo di incontro e di dibattito, di crescita e di sviluppo e, soprattutto, di sistema del saper fare italiano.

4. La legacy di Expo

Il tema di Expo Milano 2015, “Nutrire il Pianeta, energia per la vita”, ha portato all'attenzione internazionale la sfida alimentare dei prossimi anni, per garantire a tutti il diritto al cibo e uguali possibilità di accesso, indipendentemente dal luogo in cui si vive. Una questione geopolitica cruciale per un futuro sostenibile della terra e per assicurare un nutrimento sano, sicuro e sufficiente ad una popolazione mondiale che nel 2050 raggiungerà quota 9 miliardi di individui. Nel semestre espositivo si sono confrontate soluzioni, idee, modelli agricoli su scala planetaria. L'Esposizione universale ha rappresentato, infatti, una grande piattaforma di discussione internazionale e di diplomazia con il contributo concreto degli oltre 140 Paesi partecipanti. L'Italia ha fatto la sua parte attraverso diverse iniziative, a partire dalla Carta di Milano¹³, considerata l'eredità culturale e l'anima di questa Esposizione universale, che ha chiamato in causa cittadini, associazioni, imprese e istituzioni. Un vero e proprio strumento di educazione civica e di partecipazione consapevole che ha richiamato tutti, compresi i governi, alle proprie responsabilità nella costruzione di modelli di sviluppo sostenibili sotto il profilo ambientale, economico e sociale. Un manifesto collettivo, un atto politico e di sensibilizzazione globale sul ruolo del cibo e della nutrizione in generale per una migliore qualità di vita. Il testo è stato tradotto in 19 lingue per arrivare potenzialmente a 3 miliardi e mezzo di

¹³ <http://carta.milano.it/it/>

persone, inclusi i bambini, ai quali è stata dedicata una versione junior del documento. Più di due milioni di cittadini di tutto il mondo, tra i quali anche Capi di Stato e reali, hanno sottoscritto la Carta di Milano, che il 26 settembre 2015 è stata presentata a New York dal Ministro delle politiche agricole Maurizio Martina ai Governi riuniti per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella conferenza *Food security in the post 2015 agenda: The Milan Charter in the context of the new Global Partnership for Sustainable Development*, rappresentando il contributo dell'Italia all'aggiornamento degli Obiettivi del Millennio.

4.1. Expo delle Idee

Sabato 25 ottobre 2014, in occasione dell'apertura del Salone del Gusto a Torino, sul quotidiano *La Stampa* appare una lettera-appello di Carlin Petrini, don Luigi Ciotti ed Ermanno Olmi, dal titolo molto eloquente: *Si promuova il cibo non solo come merce*¹⁴. Expo2015 veniva descritta come “una straordinaria occasione per una ritrovata consapevolezza della terra che ci nutre”, ma “il pericolo reale è che l'Esposizione universale sia solamente l'occasione strumentale per parlare e promuovere il cibo come merce senza affrontare concretamente questo argomento e le sue innumerevoli implicazioni”.

Un'esortazione affinché l'evento di Milano “non si riduca a un'esposizione senz'anima, mentre si tace sulla povertà e le ingiustizie che opprimono milioni di persone”. “Siamo tre amici, - scrivono Petrini, Ciotti e Olmi - che si sono ritrovati per aprire un dibattito collettivo non più moralmente rinviabile, vorremmo insieme ad altri mettere a dimora un seme che possa crescere rigoglioso, il seme del buon senso e della dignità di ogni abitante della nostra casa comune, la terra, per rendere le parole *Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita* una realtà per tutti. C'è un grande bisogno di speranza e noi dobbiamo essere un segno visibile ricercando alleanze e fiducia, stupore e accoglienza reciproca. Speranza è la consapevolezza che solo unendo le forze degli onesti la richiesta di cambiamento diventa forza di cambiamento”. E concludono: “In questa visione ideale del mondo l'Expo deve diventare occasione per tutti gli uomini di buona volontà per condividere il proprio cibo con la coscienza che è anche e sempre quello degli altri”.

La lettera è un importante pungolo per maturare un impegno concreto anche da parte delle istituzioni. È necessario trovare uno strumento e un percorso per coinvolgere e mobilitare le migliori energie del Paese, per raccontare il senso di questa sfida, per proporre ai Paesi partecipanti una chiave di lavoro condivisa che solleciti responsabilità e impegni. L'esito dell'impresa non è scontato, perché essa si intreccia a quella di saper interpretare la funzione stessa di un'Esposizione universale nel nuovo secolo.

La soluzione che viene individuata è quella di un percorso partecipato che porti a un documento condiviso. Non un protocollo governativo ma un documento che parta dal basso e raggiunga con la forza della partecipazione coloro che sono chiamati a stabilire i nuovi obiet-

¹⁴ http://torino.repubblica.it/cronaca/2014/10/25/news/expo_2015_1_appello_di_ciotti_petrini_e_olmi-99020748/

tivi del millennio all'Onu proprio nell'ottobre del 2015. Nasce così, su impulso del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, e con il coordinamento di Laboratorio Expo¹⁵, promosso da "Fondazione Feltrinelli", sabato 22 dicembre 2014, il coordinamento di lavoro per la Carta. E' presente anche il Ministero degli Esteri e della Cooperazione, da cui parte l'idea di legare gli impegni e lo spirito della Carta alla discussione in corso verso i futuri obiettivi sostenibili del Millennio con l'ambizione di lanciare il progetto Zero Hunger per il 2030. Il passo successivo è un incontro a Milano, nella cornice dell'Hangar Bicocca, il 7 febbraio 2015 con l'evento *Expo delle Idee*, promosso e organizzato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. 42 i tavoli di lavoro per un totale di oltre 500 esperti, divisi in 4 aree tematiche (dimensioni dello sviluppo; cultura del cibo; agricoltura e salute; la città umana) con il coordinamento scientifico di Laboratorio Expo. Durante la giornata è stato trasmesso il video messaggio di Papa Francesco ed è intervenuto in collegamento l'ex Presidente del Brasile Luiz Inácio Lula da Silva. A chiudere i lavori il Premier italiano Matteo Renzi, in diretta Rai. La Radio televisione italiana ha attivato una struttura denominata *Rai Expo*¹⁶ che ha trasmesso i contenuti dell'Esposizione durante tutto il semestre espositivo.

In seguito all'evento i rapporteur di Laboratorio Expo hanno collezionato i documenti sviluppati in quella sede ed esteso il testo della Carta di Milano¹⁷. Il percorso *Expo delle Idee* è continuato con varie tappe successive: il 28 marzo 2015 a Firenze, dove durante i lavori in sessione plenaria è avvenuta la stesura definitiva della Carta di Milano. In seguito c'è stata la presentazione dell'eccellenza del Made in Italy nel mondo attraverso i temi della bellezza, del saper fare italiano e dell'innovazione. La giornata è stata chiusa dall'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Il 18 aprile *Expo delle Idee* è arrivato a Pompei, alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi, ed è stata l'occasione per presentare la cerimonia di apertura di Expo Milano 2015 e il cartellone dei principali appuntamenti. Il 10 ottobre 2015 Expo delle Idee è stata organizzata all'interno del sito espositivo con la riconvocazione dei tavoli di lavoro per le conclusioni. Nell'occasione è stato trasmesso anche il video messaggio dell'ex Segretario Generale dell'Onu, Kofi Annan.

4.2. La Carta dei valori della Dieta Mediterranea

"The Mediterranean diet constitutes a set of skills, knowledge, practices and traditions ranging from the landscape to the table, including the crops, harvesting, fishing, conservation, processing, preparation and, particularly, consumption of food. The Mediterranean diet is characterized by a nutritional model that has remained

¹⁵ <http://www.fondazionefeltrinelli.it/laboratorio-expo/>

¹⁶ <http://www.expo.rai.it/expo-delle-idee/>

¹⁷ Immagini, video e testi del percorso realizzato per la scrittura della Carta di Milano sono un racconto accessibile a tutti i cittadini attraverso il sito internet <<http://www.cartadimilano.it/>> dove, oltre a poter leggere e sottoscrivere il documento, era ed è tutt'ora possibile scaricare - sia in italiano che in inglese - tutti i contributi finali dei 42 tavoli di lavoro del 7 febbraio 2015.

*constant over time and space, consisting mainly of olive oil, cereals, fresh or dried fruit and vegetables, a moderate amount of fish, dairy and meat, and many condiments and spices, all accompanied by wine or infusions, always respecting beliefs of each community. However, the Mediterranean diet (from the Greek *diaita*, or way of life) encompasses more than just food. It promotes social interaction, since communal meals are the corner-stone of social customs and festive events. It has given rise to a considerable body of knowledge, songs, maxims, tales and legends. The system is rooted in respect for the territory and biodiversity, and ensures the conservation and development of traditional activities and crafts linked to fishing and farming in the Mediterranean communities which Soria in Spain, Koroni in Greece, Cilento in Italy and Chefchaouen in Morocco are examples. Women play a particularly vital role in the transmission of expertise, as well as knowledge of rituals, traditional gestures and celebrations, and the safeguarding of techniques”¹⁸.*

Con questa definizione ufficiale, il 16 novembre 2010, a Nairobi, il Comitato Intergovernativo della Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale ha iscritto la Dieta Mediterranea nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale dell’Umanità dell’UNESCO. L’iscrizione della Dieta Mediterranea nella prestigiosa Lista dell’UNESCO rappresenta un caso esemplare di patrimonio comune il cui riconoscimento internazionale è stato richiesto da quattro Stati, tramite la sottoscrizione di un dossier condiviso, in quanto esigenza percepita non solo dalla popolazione italiana, ma anche da quella di altri paesi rivieraschi del bacino del Mediterraneo, in particolare da Spagna, Grecia e Marocco¹⁹.

Il primo a intuire la connessione tra alimentazione e malattie del ricambio, quali diabete, bulimia, obesità, fu il medico nutrizionista italiano Lorenzo Piroddi, (Genova 1911-1999), considerato il “padre” della dieta mediterranea. Qualche anno dopo lo scienziato americano Ancel Keys (1904-2004) si fece promotore dell’ampio programma di ricerca noto come *Seven Countries Study*, basato sul confronto dei regimi alimentari di 12.000 persone, di età compresa tra 40 e 59 anni, sparse in sette Paesi del mondo (Finlandia, Giappone, Grecia, Italia, Olanda, Stati Uniti e Jugoslavia). I risultati dell’indagine non lasciarono dubbi: la mortalità è molto più bassa presso le popolazioni mediterranee rispetto a Paesi, come la Finlandia, dove la dieta è ricca di grassi saturi (burro, strutto, latte e suoi derivati, carni rosse). Ancel Keys proseguì i suoi studi in Italia e insieme ad un gruppo di scienziati si stabilì a Pollica, nel Cilento, dove continuò a vivere per oltre 40 anni, facendo così diventare il Cilento Capitale Mondiale della Dieta Mediterranea.

Come dice la parola stessa, dieta, dal greco *diaita*, significa stile di vita. Il patrimonio comune delle pratiche alimentari dei quattro Stati promotori è da ricercare non tanto

¹⁸ Decision 5.COM 6.41 – Mediterranean Diet. Decisione finale adottata il 16 novembre 2010 all’unanimità dal Comitato Intergovernativo della Convenzione U-NEESCO del 2003 (quinta sessione di lavoro a Nairobi, 15 - 19 novembre 2010), relativa all’iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell’Umanità dell’UNESCO. Reperibile sul sito <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=en&pg=00272>

¹⁹ AA.VV. “La dimensione culturale della dieta mediterranea patrimonio immateriale dell’umanità” di Giovanni Scepti e Pier Luigi Petrillo

nel tipo di prodotti da utilizzare, così come quelli da evitare, quanto piuttosto nella loro coltivazione e raccolta in osservanza dei ritmi stagionali, nella loro preparazione tradizionale, nel loro consumo tipico sia quotidiano che tutto particolare nei giorni di festa secondo delle antiche tradizioni che vengono tramandate di generazione in generazione ormai da secoli. La Dieta Mediterranea non è riconducibile quindi ad un mero, seppur specifico, programma dietetico, né tantomeno al consumo proporzionale di determinati prodotti, ma ad un insieme di abitudini alimentari e di tradizioni ad esse connesse in modo inscindibile, seppur con accennate diversità locali, seguite dai popoli dei Paesi mediterranei.²⁰

Durante l'Esposizione Universale di Milano 2015, gli studi sulla dieta mediterranea sono stati al centro di una settimana dedicata al tema. In quell'occasione, presso il padiglione dell'Unione Europea, è stata presentata la "Carta dei valori" della Dieta Mediterranea sottoscritta dagli enti italiani che negli ultimi dieci anni si sono impegnati a promuovere lo stile alimentare riconosciuto nel 2010 dall'Unesco patrimonio immateriale dell'umanità. La firma del documento è stato il momento conclusivo della quinta edizione del Forum Internazionale della Dieta Mediterranea, che quest'anno si è svolto a Expo in concomitanza con la Prima Giornata Mondiale della Dieta Mediterranea. La finalità della Carta dei valori della Dieta Mediterranea è quella di creare un network delle comunità della dieta mediterranea e un modello di governance, fornendo specifici strumenti alle comunità locali che vogliano implementare per il futuro misure di salvaguardia dell'elemento, con una promozione condivisa sul territorio della dieta. Oltre al Forum Internazionale, alla Carta hanno aderito la Fondazione Internazionale della dieta mediterranea, l'Università Sapienza di Roma, l'Associazione Nazionale Città dell'Olio, l'Università Suo Orsola Benincasa di Napoli. Si impegneranno nei prossimi anni, insieme al Ministero delle Politiche Agricole e alla Comunità Emblematica di Pollica, a valorizzare in maniera sistemica per ricavarne vantaggi diretti e indiretti, il riconoscimento Unesco alla Dieta Mediterranea²¹.

5. Conclusioni

L'obiettivo primario per l'agroalimentare italiano è la promozione nel mercato interno ed estero, per favorire la propensione all'export e l'internazionalizzazione delle imprese, tutelando i prodotti di qualità e rafforzando il sistema dei controlli. Il ruolo della Pubblica amministrazione, come abbiamo visto, non si limita all'ordinarietà ma diventa strategico anche grazie a politiche messe in atto nell'interesse dei settori di riferimento. Un evento straordinario come Expo 2015 è stato la leva di molti processi politico amministrativi che in assenza di stimoli non avrebbero avuto la possibilità di realizzarsi. Anche in questo

²⁰ Cfr. ABU-SHAMS L., *Marruecos: haram y halal. Una sociedad, una forma de vivir*, in MILLAN A., *Arbitrario cultural. Racionalidad e irracionalidad del comportamiento comensal. Homenaje a Igor de Garine*, La Val de Onsera, Huesca, 2004

²¹ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9349>

modo un settore come l'agroalimentare è tornato centrale nel dibattito e ha spinto gli attori esterni ed interni a una riflessione sulla sua organizzazione. Realizzare in Italia una Esposizione universale su questa frontiera è stata una occasione per capire lo i rapporti di forza fra sistemi territoriali, le diverse sensibilità degli Stati sui nodi aperti. Ha consentito di cogliere più precisamente la partita che il Paese giocare e i ruoli che i vari attori in campo possono avere, a partire da quelli istituzionali e amministrativi. Inoltre, ha aperto dibattiti importanti su temi di prospettiva per il Paese, dall'educazione alimentare nelle scuole al diritto al cibo in Costituzione, fino allo sviluppo della ricerca sulle scienze per la vita.

Perché lavorando sulla frontiera della sostenibilità nella sfida alimentare, l'Italia può ritagliarsi un ruolo di primo piano. Siamo il Paese che ospita a Roma il terzo polo Onu del mondo, dopo New York e Ginevra, proprio sull'alimentazione. Sviluppiamo una politica estera, una diplomazia economica e una cooperazione internazionale riconosciuta per la sua sensibilità innanzitutto su questi temi. Sono approcci che possono avere un valore rilevantisimo, tanto più di fronte agli scenari internazionali difficili che si stanno sviluppando. Inoltre, la sostenibilità dei modelli di sviluppo, a partire dalla questione alimentare, già oggi chiama vecchie e nuove economie a scelte fondamentali sulla sicurezza alimentare e il presidio di beni comuni essenziali come terra e acqua. Perché attorno alla questione democratica che l'accesso al cibo pone si misureranno conflitti sociali, economici e ambientali di prim'ordine in futuro.

BIBLIOGRAFIA

- Coce Beppe e Angiolini Sandro, *La Terra che vogliamo*, Edizioni Ambiente 2013
- Henke Roberto e Salvioni Cristina, *I redditi in agricoltura*, Inea 2013
- AA.VV. *Rivista di diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, Tellus n. 1-2-3-4 2014
- Saltini Antonio, *Storia delle scienze agrarie*, vol. 4, Bologna 1989
- Aimone Linda e Olmo Carlo, *Le esposizioni universali. 1851-1900 il progresso in scena*, Torino, Allemandi, [1990]
- Allwood John, *The Great Exhibitions*, London, Studio Vista, 1977
- Dall'Osso Riccardo, *Expo da Londra 1851 a Shantai 2015*, Milano, La Rovere, 2008
- Findling John (ed.), *Historical Dictionary of World's Fairs and Expositions*, N.Y., Greenwood Press, 1990
- G. Cordini, Ilario D'Ancona (a cura di), *Alimentazione, Salute e Ambiente. Qualità delle produzioni alimentari, tutela del consumatore, salute, sviluppo rurale e sostenibilità ambientale* (Atti del Convegno di Studi, Martano, 1-2 ottobre, 2011), Lecce, Grifo, 2012

L'INTRODUZIONE DEL FOIA IN ITALIA

GLI ESITI DEL PRIMO ESPERIMENTO ITALIANO E IL CONFRONTO CON IL 'FREEDOM OF INFORMATION ACT' INGLESE

Francesco Addante

Abstract: Dopo ben quattro anni da quando Matteo Renzi ne parlò la prima volta ufficialmente, il FOIA, acronimo di *Freedom of Act Information*, approda in Italia. Il confronto scientifico giuridico rileva alcune riflessioni tra la prima versione del FOIA italiano, dopo la pubblicazione delle Linee guida definitive sui limiti al *neo* accesso civico “generalizzato” di cui alla Determinazione ANAC n. 1309 del 28 Dicembre 2016¹, e il corrispondente inglese, consolidato, ormai, dal 2005. La comparazione descrive, passo passo, tutti quei dettagli delle Linee guida esaminate che possono essere oggetto di miglioramento. Un miglioramento che trova la sua fonte proprio dall'eccellenza dell'esperienza inglese nel tracciare la strada sul come comportarsi in determinate circostanze affinché possa, effettivamente, essere esercitato, da parte dei cittadini (e non), un concreto diritto all'informazione.

Four years later when Matteo Renzi spoke about it for the first time officially, the FOIA - Freedom of Information Act - arrives in Italy. The legal scientific comparison detects some reflections between the first version of the Italian FOIA, after the publication of the final guidelines about the limits of the new rules of the “generalized” civic access (see ANAC Determination n. 1309 of 28th December 2016) and the English FOIA already consolidated in 2005. The comparison describes, step by step, all details of the tested guidelines that can be object of improvement. This improvement, that is, how to have a better approach to deal with the own right of information, finds its source in the excellence of the English experience.

Parole chiave: Foia, Trasparenza, Accesso, Regno Unito, Italia, Libertà, Informazione, Civil law

Sommario: 1. Introduzione - 2. Il bilanciamento tra divulgazione generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi - 3. I margini di miglioramento per un buon FOIA - 3.1. Per-

¹ ANAC Determinazione n. 1309 del 28/12/2016 Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013 Art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*» disponibile all'indirizzo http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6666

plexità in merito al differimento dei termini per la totale efficacia del diritto di accesso ai dati aggiuntivi - 3.2 Definizione di “*accesso generalizzato*” - 3.3. Legittimazione generalizzata - 3.4. Il ‘*prejudice test*’ (Test legale di pregiudizio)- 3.5. Informazioni che devono essere rilasciate - 3.6. Open data - 3.7. Registro delle motivazione oltre che delle richieste di accesso presentate - 3.8. Formato in cui richiedere dati, informazioni e documenti - 3.9. Decertificazione - 3.10. ‘*NCND*’: il non confermare o il non negare di possedere le informazioni richieste - 3.11. Trasparenza Proattiva e Reattiva - 3.12. Le modalità della richiesta - 3.13. Domande Vessatorie e Ripetute - 3.14. La consulenza e ragionevole assistenza da garantire anche rispetto alle istanze dal contenuto generico - 3.15. Unico ufficio per i riscontri alle istanze - 3.16. Massima collaborazione nei confronti del richiedente, sempre e comunque, reattiva e proattiva - 3.17. Raccomandazioni circa la gestione delle richieste, delle informazioni e le procedure di riesame - 3.18. Giustificazione della proroga per questioni particolarmente complesse - 3.19. Il workflow della gestione della richiesta - 3.20. Raccomandazioni in caso di richiesta di riesame - 3.21. Regole sull’informazione ambientale mancanti - 3.22. Sanzioni chiare e rigorose per i casi di illegittimo diniego di accesso, ma solo in UK - 4. Conclusioni - 5. Fonti normative - 6. Sitografia

1. Introduzione

Il ‘*Freedom of Information Act*’ (FOIA) è la ‘*legge sulla libertà all’informazione*’ in virtù della quale il richiedente può accedere a informazioni, dati e documenti della pubblica amministrazione anche se non sono stati resi pubblici. Si tratta di uno sconvolgimento copernicano dell’accesso a tutti gli atti della P.A., così come proclamato dal Governo che ne ha avuto l’iniziativa e in linea con quanto già accade da decenni in altri Paesi europei (da 250 anni in Svezia²) e anglosassoni. Anche in Italia, il FOIA ha visto la luce il 23 giugno 2016, quando è entrato in vigore il D.Lgs. 97/2016³ che ha modificato il D.Lgs. 33/2013⁴ (Decreto Trasparenza) apportandone significative modifiche, anche se il totale dispiegamento degli effetti giuridici ha avuto luogo il 23 dicembre nella previsione della piena operatività della nuova disciplina e il 23 giugno 2017 per la definitiva centralizzazione dei

² PEROSINO, M “*La libertà di stampa è nata in Svezia e oggi compie 250 anni*”, 2 Dicembre 2016, raggiungibile all’indirizzo <http://www.lastampa.it/2016/12/02/esteri/la-libert-di-stampa-nata-in-svezia-e-oggi-compie-anni-KVkydYsECxk9Mk9MnRdEML/pagina.html>

³ D.lgs 25 maggio 2016, n. 97, “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” (GU Serie Generale n.132 del 8-6-2016), disponibile all’indirizzo <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/08/16G00108/sg> e <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/12-02-2016/trasparenza> (Avviso su Normattiva del testi integrato e coordinato delle modifiche al D.lgs. 33/2013: 10 giugno 2016, disponibile all’indirizzo <http://www.normattiva.it/showNewsDetail?id=637&backTo=archivio&anno=2016>)

⁴ D.lgs. 33/2013, “*Decreto Trasparenza*”, “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, disponibile su <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33>

dati detenuti dalle P.A. presso le Banche dati di cui all'allegato B⁵ introdotto dal decreto di modifica. La reale novità del “*Freedom Information Act*”, in Italia, è l'**estensione dell'originario “accesso civico” anche a “dati ulteriori”** che quindi è più ampio rispetto a quello che era previsto originariamente dal previgente art. 5 ma con il **limite** del rispetto degli interessi pubblici e privati “giuridicamente rilevanti” (specificati successivamente nel nuovo art. 5-bis). Pertanto, con il FOIA viene sancita l'universale pubblicità, conoscibilità, fruizione, utilizzo e riutilizzo di documenti, informazioni e dati, oggetto di pubblicazione obbligatoria “**e non**”. Tuttavia, già con il previgente Decreto Trasparenza, dal 21 aprile 2013, attraverso i “*dati a pubblicazione obbligatoria*” **chiunque** poteva vigilare, attraverso il sito web istituzionale, sulle “finalità e le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche” da parte delle pubbliche amministrazioni⁶.

Il 28 dicembre 2016, con Determinazione n. 1309⁷ sono state approvate dall'ANAC, **in via, definitiva**, le *linee guida operative* che definiscono le **esclusioni** e i **limiti** al **neo** accesso civico “*generalizzato*” di cui all'art. 5 co.2 del D.lgs. 33/2013⁸, relative ai dati, informazioni e documenti “*aggiuntivi*” rispetto a quelli a pubblicazione obbligatoria⁹, quest'ultimi aggiornati sempre a fine di quest'anno¹⁰. Quindi, solo dopo qualche giorno di ritardo¹¹ rispetto alla scadenza fissata dal D.lgs. 97/2016 di modifica, l'Autorità, d'intesa (il 15 dicembre) con il Garante per la protezione dei dati personali, è riuscita, eccezionalmente, ad approvarle ottenendo il 22 dicembre, anche, il parere favorevole della Conferenza unificata.

⁵ Allegato “B” di cui all'art.9-bis del D.lgs. 33/2013 “*Banche Dati*”, disponibile all'indirizzo http://www.governo.it/sites/governo.it/files/allegato_2.pdf

⁶ Art. 1 co. 1 (*Principio generale di trasparenza*) del D.lgs. 33/2013, “*Decreto Trasparenza*”

⁷ ANAC Determinazione n. 1309 del 28/12/2016 Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013 Art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*»

⁸ Art. 5 co. 5 (*Accesso civico a dati e documenti*) del D.lgs. 33/2013, “*Decreto Trasparenza*”

⁹ ANAC Delibera n. 1310 del 28/12/2016 “*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*” raggiungibile all'indirizzo http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6667

¹⁰ ADDANTE, F., “*Trasparenza. Dal 31 gennaio 2017 parte la vigilanza ANAC sui nuovi adempimenti informativi*”, 11 Gennaio 2017, raggiungibile all'indirizzo <http://www.forumpa.it/riforma-pa/trasparenza-dal-31-gennaio-2017-parte-la-vigilanza-anac-sui-nuovi-adempimenti-informativi>

¹¹ ADDANTE, F., “*FOIA. Oggi, 23 dicembre entra, o meglio, sarebbe dovuto entrare in vigore il nuovo diritto all'informazione*”, 23 Dicembre 2016, raggiungibile all'indirizzo <http://www.forumpa.it/foia-oggi-23-dicembre-entra-o-meglio-sarebbe-dovuto-entrare-in-vigore-il-nuovo-diritto-allinformazione>

2. Il bilanciamento tra divulgazione generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi

In tutti gli ordinamenti che hanno adottato il *Freedom of Information Act* “la **conoscibilità** generalizzata degli atti diviene la **regola generale** mentre la **riservatezza e il segreto sono eccezioni**.”¹² Ed è quello che ha fatto in Italia il legislatore, il quale “ha posto la trasparenza e l’accessibilità come la **regola** rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall’art. 5 bis del d.lgs. 33/2013 rappresentano eccezioni, e come tali sono da interpretarsi restrittivamente”. Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all’accesso generalizzato, ma rinvia da una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del **bilanciamento**, caso per caso, tra l’interesse pubblico alla **disclosure generalizzata** e la tutela di **altrettanto validi interessi** considerati dall’ordinamento”. “L’amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata *l’assenza di eccezioni assolute, se l’ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore*”¹³. Le eccezioni, infatti, esistono proprio per proteggere le informazioni che non devono essere divulgate, ad esempio perché farlo sarebbe dannoso per un’altra persona o per l’interesse pubblico. Le deroghe all’accesso possono riferirsi anche a solo ad una parte delle informazioni, e quindi ad alcune sezioni di un documento o potrebbe essere necessario applicare eccezioni di diverso tipo alle diverse sezioni di uno stesso documento. Molti sono i dubbi sull’effettività posta dalle linee guida ANAC sia per le notevoli difficoltà interpretative e applicative derivanti da prescrizioni troppo ampie e, probabilmente, eccedenti i principi indicati dalla legge delega che invece in quest’ultima erano più ridotte e in considerazione dal fatto che strumenti di ‘*soft law*’, quali quelli che ha, appunto, impiegato l’Autorità, per definizione non dettano obblighi, né è stato previsto diversamente nel D.lgs. 97/2016¹⁴. Se le ipotesi di eccezione alla trasparenza fossero state normativamente formulate in maniera più contenuta e puntuale, non sarebbe forse stata necessaria un’appendice regolatoria funzionale a definirle ulteriormente, moltiplicando le prescrizioni tra cui orientarsi per l’accesso alla auspicata “casa di cristallo”.¹⁵ Anzi, ora, con la proposta di linee guida in esame, fornendo specifica-

¹² ANAC Schema di “Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”. Par. 2.1. “Introduzione” di “L’accesso civico generalizzato: caratteristiche e funzioni”, scadenza consultazione il 28 novembre 2016 raggiungibile all’indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ConsultazioniOnline/20161111/CO.accesso.civico.11.11.16.pdf>

¹³ ANAC Schema di “Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013” Par. 5.2 “*Limiti (eccezioni relative o qualificate)*”

¹⁴ AZZOLLINI, V. e RAGONE, M., “Trasparenza: ancora troppi dubbi sull’efficacia del Foia italiano”, 7 Giugno 2016, disponibile all’indirizzo <http://stradeonline.it/diritto-e-liberta/2070-trasparenza-ancora-troppi-dubbi-sull-efficacia-del-foia-italiano>

¹⁵ AZZOLLINI, V., “FOIA italiano: sarà vera trasparenza?”, 25 maggio 2016, raggiungibile all’indirizzo <https://www.leoniblog.it/2016/05/25/foia-italiano-sara-vera-trasparenza/>

zioni ed esemplificazioni volte a dettagliare le eccezioni troppo genericamente formulate, al fine dichiarato di “circoscrivere” gli ambiti che ne sono oggetto, l’Autorità pare addirittura amplificarne l’estensione¹⁶.

Tuttavia nel focalizzare quanto già sancito dal D.lgs. 33/2013, riformato dal D.lgs. 97/2016 (FOIA), vengono definite le:

1. **eccezioni assolute**, cioè le esclusioni all’accesso nei casi in cui una norma di legge, disponga la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni per tutelare interessi prioritari e fondamentali, quali le fattispecie indicate nell’**art.5 bis co.3**, ossia, i casi di **segreto di Stato**, e altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l’accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all’articolo 24, comma 1¹⁷, della legge n. 241 del 1990 (*procedimenti tributari, atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, informazioni psicoattitudinali nei procedimenti selettivi, ecc*);

2. **eccezioni relative o qualificate** (i limiti al di fuori dei casi sopra indicati) che si configurano laddove le amministrazioni dimostrino che la diffusione dei dati documenti e informazioni richiesti possa determinare, con *valutazione di probabilità e non di semplice possibilità*, un pregiudizio concreto agli interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico¹⁸ elencati ai **commi 1 e 2 dell’art. 5-bis**, ossia:

- al comma 1, gli **interessi pubblici**: *sicurezza e ordine pubblico, sicurezza nazionale, difesa, questioni militari, relazioni internazionali, politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato, indagine reati, svolgimento attività ispettive*
- al comma 2, gli **interessi privati**: *protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali: proprietà intellettuale, diritto d’autore, segreti commerciali*

Il FOIA inglese, allineandosi allo stesso principio, similmente, ma in modo ancora più significativo, ha sancito che la “*divulgazione*” delle informazioni dovrebbe essere la “**regola**” a meno che non ci sia una “**buona ragione**” per non farlo¹⁹. Pertanto se “*qualsiasi informa-*

¹⁶ AZZOLLINI, V. “FOIA all’italiana: fatta la regola, l’Anac trova le (numeroso) deroghe”, 24 Novembre 2016, raggiungibile all’indirizzo <http://phastidio.net/2016/11/24/foia-allitaliana-fatta-la-regola-lanac-trova-le-numerose-deroghe/>

¹⁷ Art. 24 co.1 (*Esclusione dal diritto di accesso*) della Legge 241/1990 e s.m.i. recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, disponibile su <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241~art24!vig=>

¹⁸ AZZOLLINI, V. e RAGONE, M., “Linee Guida Anac sul Foia, tra limiti alla discrezionalità e maggiori margini di arbitrio”, 24 Novembre 2016 raggiungibile all’indirizzo www.forumpa.it/riforma-pa/linee-guida-anac-sul-foia-tra-limiti-alla-discrezionalità-e-maggiori-margini-di-arbitrio

¹⁹ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “What are the principles behind the Freedom of Information Act?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

zione che deve essere rilasciata in base al FOIA è rivolta al mondo intero” l’informazione pubblica dovrebbe essere resa sempre disponibile a meno che non ci sia una buona ragione per negarne l’accesso e la legge lo consente. Le eccezioni anglosassoni sono, in linea di massima, quelle che il FOIA italiano ha indicato nella sua disciplina ma rispetto a quest’ultime sono ben più circostanziate e, tranne pochi casi tassativi, non sono così assolute se a prevalere è l’interesse alla divulgazione. Direttive dettagliate di comportamento che guidano compiutamente le P.A. ad effettuare un adeguato bilanciamento e ben circoscrivono i passi da seguire, seppur nella loro libera autonomia di scelta. Valutazione che, proprio in virtù di confini di un percorso ben tracciato, consentono alle Amministrazioni inglesi di **avvicinare il più possibile l’ago della bilancia agli interessi della divulgazione** delle informazioni piuttosto che a quelli contrapposti, consentendo, di fatto, ai fruitori il pieno esercizio dei loro diritti alla ‘conoscenza’²⁰. Decisioni quelle delle P.A. italiane che, al momento, con la versione delle linee guida definitiva, sembrano, di contro, dirigersi in senso diametralmente opposto proprio perché *sono assenti quelle specifiche indicazioni* a cui, invece, le direttive inglesi fanno esplicitamente riferimento. Alcune deroghe inglesi riguardano un particolare “*tipo*” di informazioni come quelle relative alla “**politica del governo**”, altre si basano sul “*danno*” che si verrebbe a creare se la divulgazione fosse tale da pregiudicare un’ “**indagine penale**” o pregiudichi gli “**interessi commerciali**” di qualcuno²¹. Le P.A. inglesi sono obbligate a negare l’accesso con assoluta certezza se l’eccezione al riguardo è ‘**assoluta**’ come quella che interessa i “**servizi di sicurezza**”. Tuttavia, la maggior parte delle eccezioni non sono assolute ma sono ‘**qualificate**’ (o relative) e richiedono l’applicazione di un “**test di interesse pubblico**” tramite il quale le P.A. devono decidere se, prima di divulgare le informazioni, prevalgono gli interessi pubblici. Per non divulgare informazioni, l’Ente deve *dimostrare* che quelle informazioni, e solo quelle, sia meglio non divulgarle in considerazione di *valutazioni di interesse pubblico*. Di contro, potrebbe, invece, essere necessario divulgare le informazioni anche rispetto ad una deroga (in questo caso non assoluta). Ciò implica che, sempre nell’interesse pubblico, anche le informazioni riservate o esenti possono essere comunque divulgate. In tale circostanza occorre fare attenzione a non consentire l’accesso in violazione di altre leggi rispetto alle disposizioni specifiche previste del FOIA come la divulgazione di informazioni personali in violazione della legge sulla protezione dei dati. Ad esempio, (questo è quello a cui fanno riferimento le linee guida inglesi) la BBC, in riscontro ad una richiesta tesa a conoscere gli elementi di spesa costitutivi del prezzo del canone, ha dovuto scegliere di divulgare le informazioni richieste perché a fronte di un pregiudizio dei suoi interessi commerciali tale rischio non era sufficientemente significativo da essere ritenuto più rilevante della sua responsabilità nei confronti dei cittadini per l’uso di denaro pubblico.²²

²⁰ ADDANTE, F., “*Foia, ecco come funzionano le eccezioni nel Regno Unito*”, 13 Dicembre 2016, raggiungibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-ecco-come-funzionano-le-eccezioni-nel-regno-unito_2702.htm

²¹ ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When can we refuse a request for information?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>

²² ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When can we refuse a request for information?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>

3. I margini di miglioramento per un buon FOIA

Uno sguardo al FOIA del Regno Unito fornisce interessanti spunti di riflessione che quello italiano può importare nei limiti del suo ordinamento. Si riportano, quindi, nel seguito i punti critici²³, sui quali potrebbe essere utile intervenire grazie all'apporto che può provenire dal meglio dell'esperienza inglese, ormai consolidata dal 2005, e nella speranza che la legge sulla libertà all'informazione italiana, possa, effettivamente dirigersi in questo senso dopo la consultazione delle *"linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013"*, terminata il 28 novembre 2016 e l'approvazione definitiva avvenuta il 28 dicembre dello stesso anno. Esse non hanno efficacia vincolante, né dalla loro violazione potrebbero scaturire conseguenze in punto di diritto, tuttavia, non si esclude che la loro inosservanza possa essere considerata in sede di valutazione giurisdizionale.²⁴

3.1 Perplessità in merito al differimento dei termini per la totale efficacia del diritto di accesso ai dati aggiuntivi

Pur apprezzando l'utilità di un indice di possibile esistenza di pregiudizi agli interessi rilevanti tutelati, l'ANAC si è appropriata di un'autorità normativa che non è sua. Ossia quella di attribuire alle Amministrazioni la facoltà di potersi dotare di Regolamenti con cui procedere alla individuazione delle categorie di documenti formati, o comunque, rientranti nella loro disponibilità, sottratti al neo accesso generalizzato, e soprattutto di prorogare ulteriormente al 23 giugno 2017²⁵ per tale scopo la data del 23 Dicembre 2016 che invece è stata stabilita da una disposizione di rango secondario in attuazione ad una di rango primario. Prescrizione questa che successivamente è stata eliminata.

Infatti, tra le altre proposte accolte nella versione definitiva, si corregge, al par. 9. *"Decorrenza della disciplina.."*, il testo preliminare prescrivendo **un'immediata applicazione** e non una *'auspicabile nel più breve tempo possibile'* sebbene poi si mantiene una piccola proroga (presumibilmente con scadenza precedente al 23 giugno 2017 visto il termine temporale eliminato) per l'adozione di una disciplina interna²⁶ sugli aspetti procedurali.

²³ Della versione definitiva si segnalano solo le parti che hanno modificato quella in consultazione

²⁴ MACKINSON, T., *"Foia, esperti e associazioni all'Anac: "Le sue linee guida affosseranno la legge"*, 9 dicembre 2016, raggiungibile all'indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/12/09/foia-esperti-e-associazioni-allanac-le-sue-linee-guida-affosseranno-la-legge/3248051/>

²⁵ ANAC Schema di *"Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013"*. Par. 6.2.3 *"Divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del co. 2 del medesimo articolo 24"*

²⁶ ADDANTE, Modello di Istanza per richiedere l'Accesso civico generalizzato in attesa che le P.A. si adeguino alla nuova disciplina, 8, Gennaio 2017, disponibile all'indirizzo http://www.francescoaddante.eu/anticorruzione/istanza_accesso_civico_generalizzato_modello.docx

3.2 Definizione di ‘accesso generalizzato’

Per quanto attiene alla terminologia, l’accesso definito “*generalizzato*”²⁷ dalle linee guida in consultazione è tale (per dati aggiuntivi) come quello (per dati a pubblicazione obbligatoria) del previgente D.lgs.33/2013, motivo per cui, sarebbe, invece, opportuno distinguere i due tipi di accesso ed evitare che si crei confusione, utilizzando le seguenti definizioni:

- accesso civico ‘**Ordinario**’ (previgente) anziché ‘semplice’, e
- accesso civico ‘**Rafforzato**’ (introdotto) anziché ‘generalizzato’.

Infatti, con le correzioni introdotte dalla novella, la legittimazione diviene *generalizzata* (e quindi si dovrebbe parlare di **neo** accesso generalizzato) **anche** per i dati non a pubblicazione obbligatoria. E’ solo in questo senso che occorre intenderla.

3.3 Legittimazione generalizzata

Anche se è già probabilmente insito nello stesso principio, la FAQ “*Chi può presentare istanza di accesso civico ai sensi dell’art. 5 del d. lgs. n. 33/2013?*”²⁸ non chiarisce, come ha fatto il FOIA inglese, che la “richiesta di accesso può essere presentata anche da organizzazioni, ad esempio da una testata giornalistica, un comitato, una società, o da una persona per conto di un’altra, come ad esempio un avvocato per conto di un cliente.”²⁹

3.4 Il ‘*prejudice test*’ (Test legale di pregiudizio)

Ribadendo quanto già affermato dalla norma, le linee guida, in consultazione, ricordano che la P.A., nell’attività di bilanciamento degli interessi contrapposti (divulgazione o diniego), si deve prodigare ad identificare un **pregiudizio** che deve essere **concreto** agli interessi considerati e che, quindi, dovrà essere valutato rispetto al *momento* (non è possibile il diniego se è sufficiente il *differimento*) ed al contesto (*natura*³⁰ del dato) in cui l’informazione viene resa accessibile, consentendo l’accesso parziale “qualora la protezione dell’interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di *disclosure* di una parte soltanto”. Valutazioni che dovranno essere svolte secondo un *processo logico* desunto dal modello anglosassone: il “*Prejudice test*” il quale, per assicurare il principio di

²⁷ ANAC Schema di “*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*”. Par. 1 “*Definizioni*”

²⁸ ANAC Schema di “*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*”. Allegato “*Modalità per esercitare il diritto di accesso civico*”, FAQ, p. 27

²⁹ ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Who can make a freedom of information request?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

³⁰ Art. 3 co. 1-ter (*Principio generale di trasparenza*) del D.lgs. 33/2013, “*Decreto Trasparenza*”

concretezza, stabilisce che deve sussistere un *preciso nesso di causalità* tra l'accesso e il pregiudizio. Tuttavia, le linee guida italiane portano direttamente al “*Prejudice test*” chi deve effettuare la valutazione senza prima aver definito quelle che gli inglesi hanno precisato essere le ‘*class-based*’ e ‘*prejudice-based*’, oltre che la distinzione tra esse, elementi necessari e propedeutici a risolvere il “test legale” in questione. Inoltre, il “*Prejudice test*” italiano non si riferisce anche a quello che gli inglesi chiamano **NCND**: “il non confermare o il non negare di possedere le informazioni richieste” (pur avendolo accennato in altro contesto). Le ‘*class-based*’ (*exemptions*) si riferiscono alle eccezioni che si applicano solo a una particolare **categoria** o classe di informazioni, come quelle relative alla corrispondenza con la famiglia reale. Le ‘*prejudice-based*’ (*exemptions*) si basano sulla valutazione di un tipo specifico di **danno che può essere causato** dalla divulgazione (‘*prejudice*’), ad esempio, alla salute e alla sicurezza o i diritti personali di un privato (per una maggiore comprensione la guida riporta: “*Le notizie divulgate in modo irresponsabile dai media possono pregiudicare il risultato di un processo*”³¹)

3.5 Informazioni che devono essere rilasciate

Se, come riconosciuto dalla proposta di linee guida, alla luce della riflessione normativa recente e meno recente, occorre riferirsi al dato conoscitivo come tale *indipendentemente dal supporto fisico*³² sui cui è incorporato e *a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione*, perché non precisare (tra le FAQ dell’Allegato) che, come ha fatto il FOIA inglese, “trattasi di documenti cartacei (anche le bozze), e-mail, note, informazioni memorizzate sul computer, cassette audio e video, (registrazioni di conversazioni telefoniche e video) micro-fiches, mappe, fotografie, note scritte a mano o qualsiasi altra forma di informazione³³ (se ovviamente ostensibile)? Naturalmente occorrerebbe (se non lo si è già fatto perché comunque lo prevedono le norme italiane sulla organizzazione del proprio patrimonio informativo) avviare un processo di registrazione/archiviazione/classificazione dei dati di cui si è in possesso.

3.6 Open data

Così come già acclarato dal documento in consultazione, sarebbe opportuno, in particolare, citare, nelle FAQ dell’allegato di cui alla proposta delle linee guida, la facoltà di poter richiedere anche i dati in formato elettronico (**dataset**) il quale corredato degli opportuni *meta-dati* visto che tutti i “dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano,

³¹ ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When can we refuse a request for information?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

³² ANAC Schema di “*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*”. Par. 4.2. “*Ambito oggettivo*”

³³ ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When is information covered by the Freedom of Information Act?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza", si intendono rilasciati come dati di tipo aperto³⁴. A tal riguardo, gli anglosassoni, indicando i requisiti specifici in materia, stabiliscono che è necessario rendere disponibile qualsiasi dataset che può essere richiesto a meno che non è opportuno farlo in forma riutilizzabile e anche se non rientrano informazioni che l'Ente possiede in modo registrato³⁵. Inoltre, perché, sempre come suggeriscono gli inglesi, non utilizzare gli open data per registrare, classificare, organizzare e individuare in modo *centralizzato* tutte le richieste di accesso sotto forma di *meta-richieste*³⁶? In caso contrario, i registri³⁷ suggeriti dalle linee guida rimarrebbero confinati all'interno di ogni singola P.A.

3.7 Registro delle motivazione oltre che delle richieste di accesso presentate

In aggiunta al *registro delle richieste di accesso presentate* (per tutte le tipologie di accesso), indicato dalla proposta di linee guida, sarebbe utile stabilire l'adozione di uno ulteriore dei **motivi** delle decisioni assunte da ciascuna delle P.A., in caso di diniego all'accesso, in modo da giustificarle, in maniera più organizzata rispetto a quanto si può rilevare dal singolo atto amministrativo, al TAR (o al Responsabile della trasparenza/Difensore civico). Una sorta di storico da cui rilevare elementi di continuità, correlazione, tempo trascorso tra vecchie e nuove istanze, risposte già fornite, così da avere gli elementi necessari per costituire, nel tempo, delle FAQ (magari localizzate in modo centralizzato per tutte le P.A. sul sito web dell'ANAC) a cui sia gli utenti che le P.A. possano fare autorevolmente riferimento. Tale suggerimento fu proposto nel corso del recente *OpenGov Forum*³⁸ ed è già realtà in Inghilterra con la catalogazione dei provvedimenti intrapresi dall'ICO³⁹. Recependo tale proposta l'Autorità monitorerà l'applicazione della legge aggiornando, dopo un anno, le Linee Guida in modo da fornire una più precisa individuazione delle esclusioni disposte dalla legge. Un monitoraggio che si realizzerà attraverso un "*c.d. registro degli accessi*" il quale, appunto, non si limiterà solo a contenere l'elenco delle richieste come prevedeva la versione in consultazione, ma lascerà traccia anche del relativo

³⁴ Art. 52 co. 2 (*Accesso telematico e riutilizzo dei dati delle pubbliche*) del D.lgs. 82/2005 s.m.i., "*Codice dell'amministrazione digitale*" (CAD) raggiungibile all'indirizzo <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-03-07;82!vig=>

³⁵ ICO.org.uk, "*Guide to freedom of information*", par. "*What information do we need to publish?*" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/publication-scheme/>

³⁶ ICO.org.uk, "*Guide to freedom of information*", par. "*When is information covered by the Freedom of Information Act?*" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

³⁷ ANAC Schema di "*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*". Par. 9 "*Disciplina transitoria*"

³⁸ *Open Government* 3° Piano di Azione 2016 - 2018, Proposta di ADDANTE F del 26 agosto 2016 alle 1:38 pm, raggiungibile all'indirizzo <http://open.gov.it/consultazione-terzo-nap/foia-attuazione-e-monitoraggio/>

³⁹ ICO, *Information Commissioner Office*. Organi di Guida e Controllo dell'esercizio al diritto all'informazione raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/about-the-ico/>

esito. Un repertorio storico dal quale l'aggiornamento prenderà importanti spunti che gli 'consentiranno di *tenere conto delle prassi nel frattempo formatesi con le decisioni delle amministrazioni e di eventuali ricorsi amministrativi o giurisdizionali*'. Inoltre, il registro, che dovrà essere pubblicato e aggiornato almeno ogni sei mesi in Amministrazione Trasparente, *'può essere utile per le p.a. che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso'*.

3.8 Formato in cui richiedere dati, informazioni e documenti

Tra le indicazioni circa il formato in cui richiedere dati, informazioni e documenti, sarebbe opportuno citare, nelle FAQ dell'allegato, quanto il FOIA inglese stabilisce per i propri utenti, chiedendo loro, quindi, di specificare il formato accettabile (anche diverso da quello di origine) in cui si desidera ricevere le informazioni, facendo rilevare il diritto di consultarne più di uno (fotocopia o a stampa, via e-mail o su pen-drive, forma sintetica, ispezione di persona degli archivi, per telefono), spiegando che si è tenuti a rispettare le preferenze, purché siano ragionevoli e riportando i costi di riproduzione ed eventualmente di spedizione e chiedendo preventivamente la disponibilità a pagare⁴⁰.

3.9 Decertificazione

È restrittiva la prescrizione indicata in merito al consentire l'accesso ai documenti detenuti e gestiti dalla **sola amministrazione destinataria dell'istanza** e *non anche a quelli che potrebbero avere le altre amministrazioni* se questo è necessario per esaudire correttamente la richiesta e ad esse (le certificanti) l'Ente procedente può collegarsi (in cooperazione applicativa e avendo stipulato adeguate convenzioni) per fornire informazioni relative "a stati, fatti e qualità documentabili e certificabili dalla pubblica amministrazione"⁴¹ (richieste dal diretto interessato e sempreché siano ostensibili a terzi).

3.10 'NCND': il non confermare o il non negare di possedere le informazioni richieste.

Ci si riferisce a quelle ipotesi per le quali "il confermare o il negare se si detiene qualsiasi informazione" potrebbe avere per conseguenza situazioni dannose a diritti pubblici e privati. Differentemente da quanto documenta il FOIA inglese, la proposta di linee guida, pur suggerendo alle P.A., al par. 5.3. "*La motivazione del diniego all'accesso*", di comunicare, in tale circostanza, le "categorie di interessi pubblici o privati che si intendono

⁴⁰ ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "In what format should we give the requester the information?" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

⁴¹ Dipartimento della Funzione Pubblica "La decertificazione" raggiungibile all'indirizzo <http://www.funzi-onepubblica.gov.it/semplificazione/le-azioni-trasversali-di-semplificazione/la-decertificazione>

tutelare e almeno le fonti normative che prevedono l'esclusione/limitazione, non codifica tale comportamento con il nome di *NCND* o altro riferimento analogo, tantomeno ne riporta esempi concreti che possono fornire indicazioni operative alle Amministrazioni italiane. Inoltre prevede tale tipo di riscontro solo se il richiedente pretenda (quindi con una successiva istanza) una puntuale specificazione delle ragioni del diniego⁴². Per gli stessi motivi (anche se già insito nel ragionamento sul *NCND* italiano) sarebbe stato utile specificare nelle FAQ costituende che le P.A. sono tenute a dare spiegazioni al richiedente anche in riferimento al fatto **che si posseggano o meno le informazioni richieste**⁴³ e non solo il fornirle, questo anche e *soprattutto nei casi di diniego*.

3.11 Trasparenza Proattiva e Reattiva

Al fine di fornire alle P.A. una situazione di insieme più globale che possa aiutarle a comprendere meglio le modalità di accesso generalizzato dei “*dati aggiuntivi*” sarebbe stato necessario integrare le linee guida in questione specificando (come fanno quelle inglesi) che per le Amministrazioni due sono gli obblighi principali:

1. pubblicare alcune informazioni in modo **proattivo** attraverso lo schema di pubblicazione” (All.A del decreto trasparenza declinato in quello (All. 1⁴⁴ della Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016) che ha sostituito l'All. 1⁴⁵ della Delibera CiVit n. 50/2013);
 2. rispondere alle richieste di informazioni (trasparenza **reattiva**) (dati aggiuntivi rispetto a quelli a pubblicazione obbligatoria);
- invitando le Amministrazioni⁴⁶ (così come accade per quelle inglesi) a
- pubblicizzare l'esistenza dello schema di pubblicazione in qualsiasi modo (anche bacheche, volantini o manifesti) normalmente utilizzato per comunicare con il pubblico,

⁴² ANAC Schema di “*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*”. Par. 5.3 “*La motivazione del diniego all'accesso*”

⁴³ ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Why use a 'neither confirm nor deny' response*” raggiungibile all'indirizzo https://ico.org.uk/media/1166/when_to_refuse_to_confirm_or_deny_section_1_foia.pdf

⁴⁴ ANAC Delibera n. 1310 del 28/12/2016 Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016-All.1)-Elenco degli obblighi di pubblicazione disponibile all'indirizzo http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2016/1310/Del.1310.2016.All_new.xls

⁴⁵ CiVit Delibera n. 50 del 04 luglio 2013, “*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*”, All. 1 - Obblighi di pubblicazione errata corregge e integrazioni-formato excel (settembre 2013) raggiungibile all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2013/50/Obblighi-di-pubblicazione-ERRATA-CORRIGE-settembre-2013.xls>

⁴⁶ ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What do we need to tell people about the Freedom of Information Act?*” raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

- informare l'istante che ha il diritto a chiedere ulteriori dati, visto che tale schema rappresenta il minimo di quello che occorre divulgare,
- tenendo in considerazione il fatto che gli utenti debbano sempre poter accedere regolarmente alle informazioni, o riceverle prontamente e automaticamente, ogni volta che le chiedono⁴⁷ (ribadendo quanto già normato in riferimento alla qualità dei dati), quali, invece, sono quelle escluse dalla pubblicazione.

3.12 Le modalità della richiesta

Non si concorda con le disposizioni della proposta di linee guida che prescrivono quale condizione indispensabile di validità la sottoscrizione⁴⁸ da parte del richiedente o comunque l'instaurarsi di misure che consentano una preventiva verifica della sua identità senza alcun accenno a soluzioni alternative il cui unico scopo sia solo quello di presentare le istanze. Ad esempio, "una corrispondenza avvenuta tramite l'indirizzo istituzionale nome.cognome@governo.it non potrebbe essere soggetta a richiesta FOIA"⁴⁹. Per quelli che sono i fini in materia di trasparenza, la modalità telematica non è solo quella che si esplica con i mezzi indicati dal CAD⁵⁰, inoltre, anche se fosse vero il contrario, il Dlgs. 33/2013 sancisce tale modalità solo in modo facoltativo⁵¹ e non obbligatorio. Il FOIA inglese conferma questo orientamento ritenendo valida l'istanza di accesso civico presentata via email, via web o tramite Facebook o Twitter⁵², l'importante è che sia scritta e che ci sia l'indicazione del proprio indirizzo. Quello scozzese o l'EIR, accettano, per la stessa finalità, persino un messaggio registrato in segreteria telefonica⁵³.

⁴⁷ ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "Why must we publish information, rather than simply responding to requests?" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/publication-scheme/>

⁴⁸ ANAC Schema di "Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013". Allegato "Modalità per esercitare il diritto di accesso civico", FAQ, p. 27

⁴⁹ ANGHELE', F., "FOIA italiano: l'Anac partorisce il topolino", Riparte il Futuro, 29 novembre 2016 raggiungibile all'indirizzo <https://www.riparteilfuturo.it/blog/articoli/foia-anac-linee-guida-eccezioni>

⁵⁰ "Le istanze presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide se:

- a) sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata;
- b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c) sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- d) trasmesse dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata"

Art. 65 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica) del D.lgs. 82/2005 s.m.i., "Codice dell'amministrazione digitale" (CAD).

⁵¹ "L'istanza **può** essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82... Art. 5 co. 3, 3° capoverso (Accesso civico a dati e documenti) del D.lgs. 33/2013, "Decreto Trasparenza".

⁵² ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "What makes a request valid? raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

⁵³ FOIA.IT, Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia, Campagna per la Libertà d'Informazione, "Breve Guida al Freedom of Information Act (Legge sulla Libertà d'Informazione) e

3.13 Domande Vessatorie e Ripetute

La proposta di linee guida sancisce che eventuali richieste di accesso civico devono essere ritenute inammissibili laddove risultino *manifestamente irragionevoli* senza però indicare come valutarne la *irragionevolezza*⁵⁴. In riferimento alle ‘richieste massive’ di cui alla *FAQ (5)* delle linee guida definitive, pur in presenza di una maggior apertura nel consentire l’accesso ad ‘un numero cospicuo di documenti ed informazioni’, il principio secondo il quale tali richieste devono essere ritenute *manifestamente irragionevoli* è ancora troppo generico: ‘oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell’amministrazione’. Il Foia inglese fa riferimento ad un “livello sproporzionato o ingiustificabile di angoscia o irritazione” fornendo a tale scopo degli indicatori⁵⁵ (la cui traduzione è stata riportata nella trattazione di dettaglio: Linguaggio offensivo o aggressivo, Gravame per la P.A., Rancori personali, Accuse infondate, Intransigenza, Richieste frequenti o fraposte, Intenzione deliberata di causare disturbo, Approccio indiscriminato, Sforzo sproporzionato, Nessun intento evidente di ottenere informazioni, Richieste futili) molto specifici per individuare se si tratta di una richiesta *vessatoria* e invitando le P.A. ad analizzare *il contesto e la storia, l’identità del richiedente e il precedente contatto*. Deve ovviamente trattarsi di *circostanze legittime*⁵⁶ rispetto alle quali sono sancite delle *raccomandazioni* il cui mancato rispetto comporta una violazione di legge a meno che l’Amministrazione non ne giustifichi un adeguato scostamento. Anche per quanto riguarda le richieste ripetute il FOIA inglese fornisce dettagli importanti (riportando esempi specifici di fatti concreti) prevedendo che “normalmente è possibile non fornire un riscontro ad una richiesta se è *identica* o sostanzialmente *simile* a quella che in precedenza è stata soddisfatta per lo stesso richiedente” ma esclude tale ipotesi quando si tratta di un *argomento correlato*, se non vi è una *sovrapposizione completa o sostanziale* tra richiesta precedente e successiva/e, e se è trascorso un *ragionevole periodo*⁵⁷ (anche questo non è stato stabilito dalla legge ma dipende dalle circostanze, tra cui, ad esempio, la frequenza con cui si apportano *modifiche* alle informazioni). Alla luce di quanto su esposto, sia per le vessatorie che per le ripetute, si rileva l’importanza di un adeguato utilizzo dei *Registri* che devono essere i più possibili descrittivi ed esaustivi proprio per valutare elementi di *continuità e correlazione*.

Altri Nuovi Diritti all’Informazione”, par. “Come posso richiedere informazioni ai sensi della legge?”, p. 22, raggiungibile all’indirizzo http://www.foia.it/docs/foia-it_doc010.pdf

⁵⁴ ANAC Schema di “Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”. Par. 4.2. “Ambito oggettivo”

⁵⁵ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “Dealing with vexatious requests (section 14)”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/media/1198/dealing-with-vexatious-requests.pdf>

⁵⁶ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “When can we refuse a request as vexatious?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>

⁵⁷ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “When can we refuse a request because it is repeated?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>

3.14 La consulenza e ragionevole assistenza da garantire anche rispetto alle istanze dal contenuto generico

Viene sancita l'inammissibilità della genericità dell'oggetto tanto da non ritenere valida una richiesta di accesso civico *meramente esplorativa*⁵⁸ al contrario di quanto stabilisce la stessa norma⁵⁹ (nella versione definitiva dopo le osservazioni dei rappresentanti della società civile e del Consiglio di Stato) e il FOIA inglese. Seppur leggermente rafforzata rispetto alla versione in consultazione, nella versione definitiva delle linee guida è rimasta una facoltà e non invece un obbligo quella di chiedere agli istanti *una precisazione più dettagliata* del contenuto richiesto. Infatti, in tali situazioni, le linee guida anglosassoni ritengono che **“ogni autentico tentativo di descrivere le informazioni è sufficiente a far “scattare” il diritto alla conoscenza anche se la descrizione non è chiara** (ambigua o con diverse potenziali interpretazioni) o si pensa che sia troppo *ampia o irragionevole*”⁶⁰. Quindi ‘non si può rifiutare una richiesta semplicemente perché non sembra essere di molto valore’ e **“qualsiasi lettera o e-mail ad un’autorità pubblica per chiedere accesso è ritenuta giuridicamente valida** quale richiesta di informazioni protocollata ai sensi del FOIA, così come una **semplice domanda**. Per gli stessi motivi deve essere un obbligo e non una facoltà quella di chiedere, da parte delle Amministrazioni, agli istanti una precisazione più dettagliata del contenuto richiesto. In queste circostanze si esorta le P.A. inglesi a fornire *consulenza* e una *ragionevole assistenza* a chiunque abbia inoltrato o *intenda presentare* una richiesta di accesso alle informazioni con lo stesso trattamento che riceverebbe il cliente di un’azienda privata: parlargli, spiegargli come funziona il FOIA, chiarendo che tipo di informazioni potrebbero essere divulgate, scoprire quello che vuole, e poi contattarlo per verificare di aver capito bene quello che chiede o consigliandolo di riformulare la sua istanza, spiegando, ad esempio, quali possano essere le opzioni a sua disposizione, chiedere se qualcuna di queste potrebbe adeguatamente rispondere alla sua esigenza, descrivergli la natura delle informazioni, o fornire quelle aggiuntive per aiutare a considerarle nel contesto. “In ogni caso, l’utente dovrà ricevere assistenza *se non riesce a capire* quali informazioni siano disponibili, se non è riuscito a presentare una valida richiesta (nel qual caso la P.A. si deve prodigare a istruirlo adeguatamente affinché ci riesca) o se l’Ente non è in grado di comprenderla”⁶¹. Un comportamento diverso da quanto indicato viene valutato attentamente dall’Autorità di controllo ai fini di eventuali provvedimenti da intraprendere. Tuttavia, nella FAQ (3) del-

⁵⁸ ANAC Schema di “Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”. Par. 4.2. “Ambito oggettivo”

⁵⁹ L’istanza di accesso civico identifica **chiaramente** i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Art. 5 co. 3, 2° periodo (*Accesso civico a dati e documenti*) del D.lgs. 33/2013, “Decreto Trasparenza”. L’aggettivo “chiaramente” fu cancellato nella versione definitiva rispetto a quelle preliminari.

⁶⁰ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “What makes a request valid?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

⁶¹ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “Can a question be a valid request?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

la versione definitiva italiana si stabilisce che tutte le P.A. interessate “sono tenute a prendere in considerazione le richieste di accesso generalizzato a prescindere dalla presenza o meno di una motivazione o giustificazione”. Un principio che prima si limitava solo ad indicare l’ammissibilità di una richiesta priva degli stessi presupposti.

3.15 Unico ufficio per i riscontri alle istanze

Guardando al FOIA inglese, le linee guida italiane proposte dalla consultazione avrebbero, forse, dovuto suggerire alle P.A. un adeguamento organizzativo tale da prevedere il riscontro dell’istanza da parte di **chi detiene i dati**⁶². Ufficio che potrebbe rivolgersi, nel corso della propria istruttoria, ad uno *giuridico* (ormai divenuto indispensabile per tutti gli adempimenti a cui sono sottoposti le P.A.) *competente (anche) in materia di FOIA, e centralizzato* per tutti gli altri. Punto di riferimento che potrebbe essere in grado di supportare le Posizioni Organizzative destinarie dell’istanza nella ponderazione tra l’interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanti validi interessi considerati dall’ordinamento, rispetto ad eccezioni assolute e qualificate.

3.16 Massima collaborazione nei confronti del richiedente, sempre e comunque, reattiva e proattiva

Proprio perché hanno il compito di fornire alle P.A. indicazioni operative di comportamento, le linee guida dovrebbero, in particolare nelle FAQ, fare sempre e comunque riferimento ad un principio fondamentale: quello di suggerire, se non persino imporre di *aiutare il richiedente*, soprattutto l’istante in difficoltà, ad esercitare correttamente il proprio diritto di conoscenza, fornendo una **consulenza e ragionevole assistenza**⁶³ in ogni circostanza, anche in misura preventiva. Pertanto, le linee guida italiane, così come fanno quelle inglesi, dovrebbero (subito per quello che è possibile importare come esperienza dagli altri ordinamenti, in futuro per ciò che si può imparare dopo) riportare, in modo articolato e il più possibile approfondito, esempi di **casi reali e buone pratiche** che possono aiutare le P.A. a decidere come meglio comportarsi nelle stesse e identiche circostanze. La corretta compilazione dei Registri prima accennati potrebbe fornire un grande aiuto in tal senso.

3.17 Raccomandazioni circa la gestione delle richieste, delle informazioni e le procedure di riesame

⁶² ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “Does all the information have to be on a website?” (post holders) raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/publication-scheme/>

⁶³ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “Duty to provide advice and assistance (section 16)” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/media/1624140/duty-to-provide-advice-and-assistance-foia-section-16.pdf>

Per rendere effettivamente concretizzabile la collaborazione che devono prestare le P.A. è necessario predisporre delle raccomandazioni (all'interno delle stesse linee guida) che condizionando proceduralmente/operativamente e controllando in qualche modo (in maniera non vincolante, ma l'Ente che se ne discosta lo dovrebbe adeguatamente motivare) il comportamento delle Amministrazioni, siano in grado di costituire una guida essenziale e fondamento per il raggiungimento di tale scopo. A tal riguardo il FOIA inglese prevede raccomandazioni circa la "gestione delle richieste"⁶⁴, delle "informazioni", e in particolare delle procedure di "riesame" (in caso di reclamo o anche revisione interna) per cui vengono indicati i casi in cui attivarla e le operazioni da intraprendere per garantire la buona riuscita della decisione finale.

3.18 Giustificazione della proroga per questioni particolarmente complesse

Nell'**ambito delle stesse scadenze**, previste dalla normativa, non si evidenzia la possibilità, seppur in casi eccezionali, di concedere una **proroga** che dovrebbe essere necessaria solo se la valutazione dell'esistenza di un interesse pubblico sollevi questioni *particolarmente complesse* e che l'amministrazione deve essere in grado di giustificare. Tantomeno non si è previsto l'obbligo di rendere nota un'adeguata motivazione anche nei casi in cui **non si detengono i dati richiesti**⁶⁵, ossia nelle ipotesi NCND prima citate, circostanze quest'ultime, comunque, rilevate dalla linee guida definitive, nonostante manchi una loro precisa identificazione.

3.19 Il workflow della gestione della richiesta

Dovendo le P.A. italiane districarsi⁶⁶, con molte difficoltà e incertezze, tra i *tre diversi tipi di accesso*⁶⁷, sarebbe opportuno integrare la versione finale delle linee guida con un diagramma di flusso di gestione della richiesta⁶⁸ che sia in grado di fornire una panoramica dettagliata dei passi (singole azioni) che la P.A. deve seguire quando deve svolgere l'attivi-

⁶⁴ ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "What are our obligations under the Freedom of Information Act?" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

⁶⁵ ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "Do we have to tell them what information we have?" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

⁶⁶ ADDANTE, F., "Foia, ecco gli ostacoli nella fase attuativa", 5 Settembre 2016, raggiungibile all'indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-ecco-gli-ostacoli-nella-fase-attuativa_2410.htm

⁶⁷ ADDANTE, F., "Foia, prima e dopo: come cambia il percorso di accesso civico (infografica)", 3 Ottobre 2016, raggiungibile all'indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-prima-e-dopo-come-cambia-il-percorso-di-accesso-civico-infografica_2525.htm

⁶⁸ ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "flowchart of request handling under foia" raggiungibile all'indirizzo https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1167/flowchart_of_request_handling_under_foia.pdf

tà valutativa con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure generalizzata* (sia per dati obbligatori che aggiuntivi) e la tutela di altrettanti validi interessi considerati dall'ordinamento. Nel Regno Unito, il diagramma in questione, riporta con dettaglio e certezza, step by step, il *percorso di comportamento* che la P.A. deve rispettare, pur nell'ambito della sua autonoma discrezionalità, a seconda del verificarsi di specifiche circostanze, per valutare e infine determinare se sia possibile, o meno, rilasciare le informazioni richieste. Ogni passaggio è corredato dal riferimento e collegamento alle diverse articolazioni (sezioni) delle linee guida e della relativa normativa.

3.20 Raccomandazioni in caso di richiesta di riesame

L'allegato "Modalità per esercitare il diritto di accesso civico" (FAQ "È possibile in ogni caso ricorrere al giudice?"⁶⁹) non riporta, come invece prevede il D.lgs.33/2013 novellato il riferimento al **Difensore Civico**⁷⁰ per gli Enti territoriali in caso di ricorso al TAR avverso la sua decisione. Impostazione che è stata rivista nella versione definitiva e in cui degna di nota è, invece, l'integrazione di una disposizione importante: in riferimento alla FAQ (13), rispetto alla versione in consultazione, **l'obbligo di motivazione** espressa a giustificazione dell'esistenza di un pregiudizio concreto, (che si aggiunge dovrà essere 'adequata') in caso di diniego all'accesso **si estende alle eccezioni assolute** e per quelle **qualificate** anche alla tutela **degli interessi pubblici** sanciti dalla norma. Esso viene ampliato **anche per i provvedimenti di accoglimento** specie quando è adottato nonostante l'opposizione del controinteressato. Probabile recepimento del suggerimento che sollecitava l'ANAC ad indicare la necessità di valutare con esattezza **i motivi** per i quali ad una P.A. fosse consentito di rifiutare le istanze. Le linee guida inglesi (che anche se non giuridicamente vincolanti producono comunque il loro effetto) forniscono spunti interessanti, da eventualmente introdurre (nei limiti del possibile e della compatibilità dell'ordinamento) in quelle italiane, per il *comportamento* che potrebbero (*dovrebbero*) *assumere il Responsabile della Trasparenza* e il *Difensore Civico* durante la procedura di riesame. Infatti, una dettagliata procedura stragiudiziale permette, grazie all'autorità della ICO⁷¹, alla collaborazione dei vari attori e ad un attento rilievo dei motivi e del comportamento assunto dalle amministrazioni nelle loro decisioni, di assicurare, nella maggior parte dei casi, il diritto all'informazione in quei casi in cui il diniego o il differimento è illegittimo. Questo ha degli effetti positivi sulle cause giudiziarie che si riducono a quelle strettamente necessarie al quale il richiedente può comunque ricorrere **senza alcuna spesa**. Nell'attività di riesame si prende in considerazione la *portata*, la *qualità* e la *completezza* delle ricerche oltre a *testare la forza del ragionamento* e delle *conclu-*

⁶⁹ ANAC Schema di "Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013". Allegato "Modalità per esercitare il diritto di accesso civico", FAQ, p. 29

⁷⁰ Art. 5 co. 8 (Accesso civico a dati e documenti) del D.lgs. 33/2013, "Decreto Trasparenza"

⁷¹ Information Commissioner's Office, informazioni raggiungibili all'indirizzo <https://ico.org.uk/about-the-ico/>

sioni. Viene messa in rilevanza che è **responsabilità** della P.A. *dimostrare il perché*⁷² dovrebbe essere consentito rifiutare una richiesta di accesso, motivo per cui è nel loro interesse cooperare pienamente all'indagine. Se l'Amministrazione non riesce a seguire le buone pratiche, come stabilito nei codici di pratica, l'ICO può emettere una **raccomandazione pratica**. Non adempiervi comporterà probabilmente **violazione** della legge. Ad esempio, può raccomandare di *introdurre una procedura di revisione interna, o migliorare la formazione del personale*.⁷³

3.21 Regole sull'informazione ambientale mancanti

Non si fa alcun accenno al comportamento che dovrebbero assumere le P.A. nel caso fossero interpellate per una richiesta di accesso alle *informazioni ambientali*, "aggiuntive", rispetto a quelle a pubblicazione obbligatoria. Argomento di assoluto rilievo (e per tale importanza disciplinata dagli inglesi come specifica materia a parte⁷⁴) in quanto trattasi di disposizioni che sono state emanate in attuazione di una direttiva EU⁷⁵ che garantisce *un più forte diritto di accesso all'informazione* rispetto a quanto non sia previsto dallo stesso FOIA. In previsione di una futura trattazione sarebbe opportuno contemplare, così come stabiliscono quelle inglesi che discendono dalla stessa direttiva, la *libera divulgazione* delle informazioni sulle *emissioni nell'ambiente* che non possono essere più negare per qualsivoglia motivo di *riservatezza commerciale*⁷⁶. Limitatamente all'informazione di carattere amministrativo, in Inghilterra è persino consentito il diritto di accesso alle informazione di carattere ambientale in possesso dei tribunali e delle corti d'appello⁷⁷. Sarebbe pertanto utile una regolamentazione dettagliata per l'accesso in materia ambientale, con riferimento sia ai dati obbligatori che non, sulla falsa riga di quanto prevedono le linee guida inglesi.

⁷² ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "What happens if we don't have the information?" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

⁷³ ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "What about poor practice that doesn't amount to a breach of the Act?" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

⁷⁴ ADDANTE, F, "FOIA, le norme cornice utili alla normativa: l'esempio del Regno Unito", 6 Gennaio 2017, raggiungibile all'indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-le-norme-cornice-utili-alla-normativa-l-esempio-del-regno-unito_2785.htm

⁷⁵ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC

⁷⁶ FOIA.IT, Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia, Campagna per la Libertà d'Informazione, "Breve Guida al Freedom of Information Act (Legge sulla Libertà d'Informazione) e Altri Nuovi Diritti all'Informazione", par. "Informazioni Ambientali", p.4, raggiungibile all'indirizzo http://www.foia.it/docs/foia-it_doc010.pdf

⁷⁷ FOIA.IT, Iniziativa per l'adozione di un Freedom of Information Act in Italia, Campagna per la Libertà d'Informazione, "Breve Guida al Freedom of Information Act (Legge sulla Libertà d'Informazione) e Altri Nuovi Diritti all'Informazione", par. 2 "Come ottenere le informazioni - Quali enti sono previsti dalla legge?", p.7, raggiungibile all'indirizzo http://www.foia.it/docs/foia-it_doc010.pdf

3.22 Sanzioni chiare e rigorose per i casi di illegittimo diniego di accesso, ma solo in UK

Nel Regno Unito vale la regola fondamentale secondo cui una P.A. infrange il “Freedom of Information Act” se non riesce a rispondere adeguatamente ad una richiesta di accesso, ad adottare il modello dello schema di pubblicazione, o non pubblica i dati corretti, oppure se **distrugge, occulta, altera o ostacola deliberatamente**⁷⁸ le informazioni richieste tanto da impedirne il rilascio. Quest’ultima inottemperanza è un reato penale. Al riguardo, l’attività dell’ICO è innanzitutto quella di **capire i motivi del diniego**⁷⁹ (provvedendo in questi casi con ammonizioni, se persiste l’inerzia, a obbligare le amministrazioni all’invio di informazioni e delle ragioni che ne hanno giustificato il mancato assenso) verificando se effettivamente esistono i presupposti e non solo quella di sollecitare la P.A. a fornire un riscontro quando la stessa non ha un buon motivo per non farlo. L’ICO non può sanzionare la P.A. che non riesce a rispettare la legge, né può richiedere di pagare un risarcimento a tutti coloro che violano la legge ma ha il potere di emettere legalmente un richiamo con decisioni **vincolanti**. La notifica della decisione dichiarerà se la P.A. ha rispettato la legge, e, in caso negativo, cosa dovrebbe fare per soddisfare il diritto all’informazione⁸⁰. Nelle circostanze in cui un’Autorità pubblica persiste nel rifiuto di collaborare, l’ICO ha l’autorità di emettere un *avviso di informazione*. Anche in questo caso si tratta di un avviso *giuridicamente vincolante* che obbliga una P.A. a fornire le informazioni o le ragioni che le sono chieste.⁸¹ Non sono previste sanzioni pecuniarie o detentive per non aver fornito informazioni su richiesta o per la mancata pubblicazione ma le Amministrazioni potrebbero essere ritenute responsabili di **oltraggio alla corte** per non essersi **conformate** ad un *preavviso di decisione, diffida o informativa*. Questo potrebbe comportare una **sanzione** o, in teoria, il **carcere** per un alto ufficiale delle Amministrazioni.⁸² Completamente differente è la situazione in Italia e nonostante le correzioni apportate, grazie all’intervento dei rappresentanti della Società civile, al pessimo testo,⁸³ in versione preliminare del FOIA, della

⁷⁸ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “Are there criminal offences in the Freedom of Information Act?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

⁷⁹ È responsabilità della P.A. dimostrare il **perché** dovrebbe essere consentito rifiutare una richiesta di accesso, ed è nel loro interesse cooperare pienamente all’indagine. Da ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “What should we do if someone complains to the ICO about how we have handled a request?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

⁸⁰ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “What happens when someone complains?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

⁸¹ ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “What should we do if someone complains to the ICO about how we have handled a request?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

⁸² ICO.org.uk, “Guide to freedom of information”, par. “Are there criminal offences in the Freedom of Information Act?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

⁸³ Schema di decreto di modifica del D.lgs. 33/2013, in versione preliminare, pubblicato il

previsione di un ricorso stragiudiziale gratuito nei casi di mancata o negativa risposta per evitare la necessità del ricorso al TAR. Infatti, accanto alla possibilità di richiesta di riesame al responsabile della prevenzione e della trasparenza dell'amministrazione (che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni) è prevista la possibilità del rimedio stragiudiziale, in particolare nel caso di atti delle Regioni o degli enti locali, costituito dal ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che si pronuncia entro 30 giorni: laddove non istituito la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore⁸⁴. Disposizione, quest'ultima, che potrebbe determinare delle discriminazioni negli strumenti di tutela della trasparenza a svantaggio di cittadini di Comuni o Regioni in cui il difensore civico, non è più obbligatorio, non è stato previsto o, se pur previsto nello Statuto, non è stato eletto⁸⁵. E' da notare, infatti, che tale figura negli anni è andata a scomparire e quindi non è più molto diffusa sul territorio⁸⁶, pertanto può non rivelarsi misura efficace in concreto⁸⁷. Inoltre, vengono, assegnate ai responsabili della prevenzione della corruzione degli oneri e delle responsabilità del tutto nuove e molto ingenti, che non sarà facile per queste figure – nate con tutt'altra finalità – fronteggiare⁸⁸. Inoltre, il responsabile suddetto non assicura la terzietà necessaria all'organo di seconda istanza, non solo perché appartiene all'amministrazione che ha adottato alla decisione oggetto di giudizio, ma altresì in quanto potrebbe aver contribuito all'adozione della decisione stessa⁸⁹. Quindi a rischio di incostituzionalità, non sono stati rispettati i principi delega stabiliti dalla legge di Riforma Madia in base ai quali era stata individuata nell'ANAC l'Autorità al quale il cittadino avrebbe dovuto presentare ricorso⁹⁰ per l'inerzia della P.A. ad un riscontro di accesso civico e la previsione di chiare e puntuali sanzioni.⁹¹

12 e il 13 Febbraio 2016, disponibile all'indirizzo http://www.governo.it/sites/governo.it/files/testo_21%281%29%281%29.pdf

⁸⁴ FAINI, F. "Trasparenza della PA, tutto ciò che c'è da sapere sui nostri diritti", 11 Luglio 2016, disponibile all'indirizzo http://www.agendadigitale.eu/smart-cities-communities/trasparenza-della-pa-tutto-cio-che-c-e-da-sapere-sui-nostri-diritti_2331.htm

⁸⁵ STRANO, L., "Foia: Il decreto nasconde tre tradimenti alla trasparenza PA", 1 Giugno 2016, disponibile all'indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/strano-foia-ecco-i-tre-modi-con-cui-il-decreto-tradisce-l-abc-della-trasparenza_2262.htm

⁸⁶ RIPARTE IL FUTURO, "Ecco cosa pensiamo del Freedom of Information Act", 21 Maggio 2016, disponibile all'indirizzo <https://www.riparteilfuturo.it/la-nuova-legge-sul-foia>

⁸⁷ FAINI, F., "Fino a che punto possiamo mettere il naso nella PA? Ecco il quadro dopo il Foia", 3 Giugno 2016, disponibile all'indirizzo http://www.agendadigitale.eu/smart-cities-communities/fino-a-che-punto-possiamo-mettere-il-naso-nella-pa-ecco-il-quadro-dopo-il-foia_2275.htm

⁸⁸ BARRERA, G., "Il «FOIA italiano» è legge: cosa cambia nell'accesso ai documenti", 20 Giugno 2016, disponibile all'indirizzo <http://www.ilmondodegliarchivi.org/editoriali/368-il-foia-italiano-e-legge-cosa-cambia-nell-accesso-ai-documenti>

⁸⁹ AZZOLLINI, V. e RAGONE, M., "Trasparenza: ancora troppi dubbi sull'efficacia del Foia italiano", 7 Giugno 2016, disponibile all'indirizzo <http://stradeonline.it/diritto-e-liberta/2070-trasparenza-ancora-troppi-dubbi-sull-efficacia-del-foia-italiano>

⁹⁰ Il c.1 lett. h dell'art.7 della L.124/2015 (Riforma P.A. Madia) recita all'ultimo periodo: "...procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione.... nonché della tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni."

⁹¹ Il c.1 lett. h dell'art.7 della L.124/2015 (Riforma P.A. Madia) recita all'ultimo periodo: "...previsione di san-

4. Conclusioni

Il tentativo di introdurre una legge sulla libertà dell'informazione in Italia, seppur apprezzabile negli intenti, è da ritenere ancora insoddisfacente. Invece, il Foia inglese mostra alle PA come esercitare la propria discrezionalità nell'assicurare ai propri cittadini (e non) il diritto all'accesso⁹². Rispetto a quest'ultimo, in quello italiano manca un modello di comportamento preciso, un organo, come l'ICO, che deputato a svolgere solo compiti strettamente collegati al FOIA e alla privacy, sappia effettivamente condurre i richiedenti e i destinatari delle loro istanze ad una vera divulgazione delle informazioni. Concretezza che si realizza compiutamente con un lavoro di continua ricerca della perfezione attraverso l'emanazione di istruzioni operative e procedurali scaturite da casi concreti e maturati progressivamente nel tempo che cambiano in modo repentino a seconda di come cambiano le esigenze (ne sono una prova le FAQ registrate indicanti l'esito dei riscontri e rese pubbliche da tutti gli Enti con un unico sistema di classificazione), con processi che spingono le Amministrazioni a fare del loro meglio con chi chiede l'accesso, essendo le stesse obbligate a fornire tutta la *ragionevole consulenza* possibile, anche solo si trattasse di rispondere ad una domanda, per assistere i richiedenti, in caso di loro difficoltà, al fine di indicargli il modo migliore di presentare l'istanza o aiutarli nella ricerca delle informazioni detenute. Attraverso il tracciamento delle diverse azioni intraprese, specifiche raccomandazioni e dettagli precisi sulle procedure di revisione obbligano, in caso di reclamo, le P.A. a dimostrare, con le dovute giustificazioni, un diverso comportamento assunto rispetto a quello che sono tenute ad avere e le ragioni che le hanno indotte a trattenere le informazioni richieste. Pertanto, prima di decidere il diniego, è necessario che la P.A. si assicuri di avere effettuato adeguatamente tutte le ricerche del caso, che le stesse siano state correttamente indirizzate e che, quindi, *non esistono ragioni convincenti* per arrivare a sostenere di non detenere alcuna delle informazioni registrate. Tutto ciò prima ancora che si arrivi dal Giudice, fase nella quale, non solo il richiedente può fare a meno di un avvocato (come in Italia in questo caso specifico) ma sono totalmente gratuite il contributo unificato e le spese giudiziarie⁹³. Le Amministrazioni italiane, almeno per il momento (non si sa quando riusciranno a farlo), sono abituate a prendere le loro decisioni ragionando su un testo normativo che gli dica (quasi) esattamente come comportarsi, atteggiamento tipico di una cultura '*Civil law*' dove le regole sono scritte e codificate e diversamente da quanto accade nei paesi del '*Common law*' in cui i comportamenti sono

zioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso.."

⁹² ADDANTE, F., "Il Foia inglese, un esempio per l'Italia", 25 Novembre 2016, raggiungibile all'indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/il-foia-inglese-un-esempio-per-l-italia_2670.htm

⁹³ "Non è prevista alcuna tassa di ricorso al Tribunale e non occorre essere rappresentati da un avvocato o da un procuratore legale, anche se è consigliabile avere un'assistenza professionale legale. Tuttavia occorre tenere presente che un appello in tribunale può richiedere molto tempo e una preparazione accurata". Da ICO.org.uk, "Guide to freedom of information", par. "What does it cost to appeal against the ICO's decision?" raggiungibile all'indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

dettati da precedenti giurisprudenziali e quindi da un'esperienza in continuo perfezionamento evolutivo che si consolida progressivamente recependo la dinamicità degli sviluppi e delle esigenze variabili della società. Ne è una prova lampante quanto sta accadendo con il nuovo codice degli Appalti⁹⁴ che, al momento, anche perché privo di rilevanti disposizioni attuative, alcune delle quali scadute da tempo, fa molta fatica a far comprendere alle Amministrazioni che poco è scritto e molto viene lasciato alla loro libera discrezionalità. Motivo per cui occorre muoversi secondo una ottima capacità di scelta che alla fine del processo di maturazione del Codice dovrebbe vedere in campo solo quelle che saranno in grado di rimanere sul mercato, le migliori in qualità, le più qualificate. A queste si appoggeranno tutte le altre per espletare le proprie funzioni di affidamento anche in conclusione dei processi di aggregazione degli acquisti. Ma l'ostacolo fondamentale è sempre lo stesso, le decisioni devono essere prese sapendo ben interpretare gli strumenti di "soft law", districandosi tra linee guida vincolanti, non vincolanti o semplici raccomandazioni. Un nuovo trend che, non trovando alcuna collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto italiano e per il quale, ancora una volta, viene chiamata ad essere protagonista un'Autorità indipendente, appunto l'ANAC già al limite nello sforzo di risolvere tutti i problemi dell'Italia, per disporre in sostituzione di chi dovrebbe invece farlo in modo confacente al diritto, sta portando scompiglio e confusione tra gli addetti ai lavori i quali non hanno ancora capito o devono ancora abituarsi al fatto che, con il nuovo sistema, sono obbligate 'motivare adeguatamente' lo scostamento della loro scelta rispetto a quella segnata e ritenuta ideale dalle linee guida per il buon andamento dell'azione amministrativa. Lo scopo è anche quello, proprio in sintonia con la filosofia del 'Common law', di dotare l'ANAC di uno strumento flessibile che, sensibile alle istanze e alle esigenze raccolte tramite la consultazione pubblica da parte di tutti quei soggetti che poi saranno interessati dalle stesse disposizioni che si formeranno con la versione definitiva, possa avvicinarsi il più possibile al meglio che si possa fare. Ma questo non può essere realizzato se a monte non vi sono disposizioni primarie da parte degli organi istituzionali preposti che fissino dei paletti precisi e chiari e si stabilisca chi fa cosa, tantomeno si può demandare all'ANAC il compito di individuare le soluzioni adeguate perché al livello superiore non sono stati capaci di sbrogliare la matassa. E' quello che ha provato a fare l'Autorità con la proposta di linee guida esaminate, poi divenuta definitiva, cercando di fornire istruzioni operative rispetto alle indicazioni chiare della Legge delega ma che poi sono cadute nell'oblio con il decreto attuativo. Pertanto, nonostante gli innumerevoli sforzi compiuti, le P.A. avranno, al momento, ancora difficoltà a comportarsi per compiere il giusto bilanciamento degli interessi e adempiere alle finalità del FOIA circa il "diritto di conoscenza" nella più totale incertezza normativa che spingerà le Amministrazioni italiane, anche quelle più virtuose, a decidere di negare l'accesso piuttosto che rischiare di

⁹⁴ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", (Codice degli Appalti e delle Concessioni) raggiungibile all'indirizzo <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50:vig=>

essere sanzionate perché, ad esempio per ragioni di privacy maggiormente rilevanti individuabili tra pesi e contrappesi, potevano evitare di divulgare le informazioni richieste. Può, infatti, reputarsi che i pubblici dipendenti saranno più propensi al rigetto delle richieste della trasparenza, per il quale resterebbero comunque impuniti, che all'accoglimento delle stesse, a seguito del quale potrebbero incorrere in pene previste da discipline diverse, segnatamente in materia di privacy, a tutela di interessi giuridicamente tutelati⁹⁵. Certo, questo è solo un primo tentativo di introdurre il FOIA in Italia e la sperimentazione al 28 dicembre 2017 potrebbe portare a dei miglioramenti ma rispetto a quello che gli inglesi hanno fatto per avere un vera 'Legge sulla libertà dell'informazione', occorre lavorare ancora tantissimo⁹⁶. In Italia, dopo la caduta del Governo Renzi, la situazione attuale è di grande instabilità, pertanto ci si domanda se ci saranno in futuro, si spera nell'immediato, le condizioni affinché l'attuale Governo in carica o quello successivo, prima o dopo le nuove elezioni, avrà l'intenzione, ma soprattutto la capacità di proseguire il lavoro incompiuto e soprattutto di accogliere il meglio che possa provenire dall'esperienza di altre nazioni, appunto come quella del Regno Unito. Ma per fare tutto ciò occorre prima di tutto un reale '*cambiamento radicale di cultura*' improntato al Common Law e di sicuro questo non avverrà in tempi brevi. La speranza è che, fra un anno, al termine del monitoraggio, si possa effettivamente individuare quanto occorra con i dovuti approfondimenti e dopo aver raccolto i primi frutti della sperimentazione. Il buon esito dell'operazione dipenderà sia dall'impegno delle P.A. nello sviluppare una valutazione attenta e ragionata, caso per caso, che dall'intervento di una cittadinanza attiva interessata a migliorare le criticità e non invece chiusa in una muta rassegnazione nel credere che tanto non si risolverà mai nulla.

5. Fonti Normative (in ordine cronologico)

Legge 241/1990 e s.m.i. recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", disponibile su <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241>

Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC

D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, "*Codice dell'Amministrazione Digitale*", (CAD) con in particolare modifiche ed integrazioni del D.lgs 4 aprile 2006, n. 159 e del D.L. 30 dicembre 2010, n. 235 disponibile su www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legisla-

⁹⁵ AZZOLINI, V., "*FOIA italiano: sarà vera trasparenza?*", 25 Maggio 2016, raggiungibile all'indirizzo <https://www.leoniblog.it/2016/05/25/foia-italiano-sara-vera-trasparenza/>

⁹⁶ ADDANTE, F., "*Ottimi i miglioramenti dell'ANAC, ma occorre fare ancora tanto per un vero FOIA?*", 11 Gennaio 2017, raggiungibile all'indirizzo Ottimi i miglioramenti dell'ANAC, ma occorre fare ancora tanto per un vero FOIA

tivo:2005-03-07;82

D.lgs.33/2013, “Decreto Trasparenza”, “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, disponibile su <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33>

A.N.AC., (ex CiVit) Delibera n. 50/2013 “Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016” disponibile su http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=06b340010a7780425ec5237d6ee89951. Allegato 1 disponibile su <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/DigitalAssets/anacdocs/MenuServizio/FAQ/Trasparenza/Obblighi-di-pubblicazione-ERRATA-CORRIGE-settembre-2013.xls>

Legge 7 agosto 2015, n. 124, “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (Riforma PA Madia) disponibile su <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-08-07;124!vig=>

Schema del D.lgs. di modifica del Decreto Trasparenza e della Legge Anticorruzione, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri n. 101 del 21 Gennaio 2016: “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, a norma dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124” disponibile su

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/12-02-2016/trasparenza> (Testo in PDF, pubblicato sul Governo.it, il 12 Febbraio,; http://www.francescoaddante.eu/anticorruzione/testo_21.pdf, pubblicato sul Governo.it, sostituito da quello pubblicato il 13 Febbraio,; http://www.governo.it/sites/governo.it/files/testo_21_%281%29%281%29.pdf)

Schema di decreto di modifica del D.lgs. 33/2013, in versione preliminare, pubblicato il 12 e il 13 Febbraio 2016, disponibile all’indirizzo http://www.governo.it/sites/governo.it/files/testo_21_%281%29%281%29.pdf

D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, (Codice degli Appalti e delle Concessioni) raggiungibile all’indirizzo <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-04-18;50!vig=>

D.lgs 25 maggio 2016, n. 97, “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (GU Serie Generale n.132 del 8-6-2016), disponibile all’in-

dirizzo <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/08/16G00108/sg> e <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/12-02-2016/trasparenza> (Avviso su Normattiva del testi integrato e coordinato delle modifiche al D.lgs. 33/2013: 10 giugno 2016, disponibile all'indirizzo <http://www.normattiva.it/showNewsDetail?id=637&backTo=archivio&anno=2016>)

(Allegato “B” di cui all’art.9-bis del D.lgs. 33/2013 “*Banche Dati*”, disponibile all’indirizzo http://www.governo.it/sites/governo.it/files/allegato_2.pdf)

ANAC Schema di “*Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*”. Scadenza consultazione il 28 novembre 2016 raggiungibile all’indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ConsultazioniOnline/20161111/CO.accesso.civico.11.11.16.pdf>

ANAC Determinazione n. 1309 del 28/12/2016 Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013 Art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*» disponibile all’indirizzo http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6666

ANAC Delibera n. 1310 del 28/12/2016 “*Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*” raggiungibile all’indirizzo http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6667

FOIA. Le Linee guida del Regno Unito

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What are the principles behind the Freedom of Information Act?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When can we refuse a request for information?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Who can make a freedom of information request?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When is information covered by the Freedom of Information Act?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What information do we need*

to publish?” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/publication-scheme/>

ICO, *Information Commissioner Office*. Organo di Guida e Controllo dell’esercizio al diritto all’informazione, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/about-the-ico/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*In what format should we give the requester the information?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Why use a ‘neither confirm nor deny’ response*” raggiungibile all’indirizzo https://ico.org.uk/media/1166/when_to_refuse_to_confirm_or_deny_section_1_foia.pdf

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What do we need to tell people about the Freedom of Information Act?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Why must we publish information, rather than simply responding to requests?*” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/publication-scheme/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What makes a request valid?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Dealing with vexatious requests (section 14)*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/media/1198/dealing-with-vexatious-requests.pdf>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When can we refuse a request as vexatious?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*When can we refuse a request because it is repeated?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/refusing-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Can a question be a valid request?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Does all the information have to be on a website?*”, (post holders) raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/publication-scheme/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Duty to provide advice and assistance*” (section 16)” raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/media/1624140/duty-to-provide-advice-and-assistance-foia-section-16.pdf>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What are our obligations under*

the Freedom of Information Act?”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Do we have to tell them what information we have?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*flowchart of request handling under Foia*”, raggiungibile all’indirizzo https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1167/flowchart_of_request_handling_under_foia.pdf

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What happens if we don’t have the information?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/receiving-a-request/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What about poor practice that doesn’t amount to a breach of the Act?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Are there criminal offences in the Freedom of Information Act?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What should we do if someone complains to the ICO about how we have handled a request?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What happens when someone complains?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What should we do if someone complains to the ICO about how we have handled a request?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*Are there criminal offences in the Freedom of Information Act?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

ICO.org.uk, “*Guide to freedom of information*”, par. “*What does it cost to appeal against the ICO’s decision?*”, raggiungibile all’indirizzo <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/complaints/>

6. Sitografia (in ordine alfabetico)

ADDANTE, F., “*Foia, ecco gli ostacoli nella fase attuativa*”, 5 Settembre 2016, raggiungibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-ecco-gli-ostacoli-nella-fase-attuativa_2410.htm

ADDANTE, F., “*Foia, prima e dopo: come cambia il percorso di accesso civico (infografica)*”, 3 Ottobre 2016, raggiungibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-prima-e-dopo-come-cambia-il-percorso-di-accesso-civico-infografica_2525.htm

ADDANTE, F., “*Il Foia inglese, un esempio per l’Italia*”, 25 Novembre 2016, raggiungibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/il-foia-inglese-un-esempio-per-l-italia_2670.htm

ADDANTE, F., “*Foia, ecco come funzionano le eccezioni nel Regno Unito*”, 13 Dicembre 2016, raggiungibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-ecco-come-funzionano-le-eccezioni-nel-regno-unito_2702.htm

ADDANTE, F., “*FOIA, le norme cornice utili alla normativa: l’esempio del Regno Unito*”, 6 Gennaio 2017, raggiungibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/foia-le-norme-cornice-utili-alla-normativa-l-esempio-del-regno-unito_2785.htm

ADDANTE, F., “*FOIA. Oggi, 23 dicembre entra, o meglio, sarebbe dovuto entrare in vigore il nuovo diritto all’informazione*”, 23 Dicembre 2016, raggiungibile all’indirizzo <http://www.forumpa.it/foia-oggi-23-dicembre-entra-o-meglio-sarebbe-dovuto-entrare-in-vigore-il-nuovo-diritto-allinformazione>

ADDANTE, “*Modello di Istanza per richiedere l’Accesso civico generalizzato in attesa che le P.A. si adeguino alla nuova disciplina*”, 8, Gennaio 2017, disponibile all’indirizzo http://www.francescoaddante.eu/anticorruzione/istanza_accesso_civico_generalizzato_modello.docx

ADDANTE, F., “*Ottimi i miglioramenti dell’ANAC, ma occorre fare ancora tanto per un vero FOIA?*”, 11 Gennaio 2017, raggiungibile all’indirizzo <http://www.ottimifm.it/foia-oggi-11-gennaio-2017-ottimi-i-miglioramenti-dell-anac>

ADDANTE, F., “*Trasparenza. Dal 31 gennaio 2017 parte la vigilanza ANAC sui nuovi adempimenti informativi*”, 11 Gennaio 2017, raggiungibile all’indirizzo <http://www.forumpa.it/riforma-pa/trasparenza-dal-31-gennaio-2017-parte-la-vigilanza-anac-sui-nuovi-adempimenti-informativi>

ANGHELE’, E., “*FOIA italiano: l’Anac partorisce il topolino*”, Riparte il Futuro, 29 novembre 2016 raggiungibile all’indirizzo <https://www.riparteilfuturo.it/blog/articoli/foia-anac-linee-guida-eccezioni>

AZZOLINI, V., “*FOIA italiano: sarà vera trasparenza?*”, 25 maggio 2016, raggiungibile all’indirizzo <https://www.leoniblog.it/2016/05/25/foia-italiano-sara-vera-trasparenza/>

AZZOLLINI, V. e RAGONE, M., “*Trasparenza: ancora troppi dubbi sull’efficacia del*

Foia italiano”, 7 Giugno 2016, disponibile all’indirizzo <http://stradeonline.it/diritto-e-liberta/2070-trasparenza-ancora-troppi-dubbi-sull-efficacia-del-foia-italiano>

AZZOLLINI, V. “*FOIA all’italiana: fatta la regola, l’Anac trova le (numerose) deroghe*”, 24 Novembre 2016, raggiungibile all’indirizzo <http://phastidio.net/2016/11/24/foia-allitaliana-fatta-la-regola-lanac-trova-le-numerose-deroghe/>

AZZOLLINI, V. e RAGONE, M., “*Linee Guida Anac sul Foia, tra limiti alla discrezionalità e maggiori margini di arbitrio*”, 24 Novembre 2016 raggiungibile all’indirizzo www.forumpa.it/riforma-pa/linee-guida-anac-sul-foia-tra-limiti-alla-discrezionalità-e-maggiori-margini-di-arbitrio

BARRERA, G., “*Il «FOIA italiano» è legge: cosa cambia nell’accesso ai documenti*”, 20 Giugno 2016, disponibile all’indirizzo <http://www.ilmondodegliarchivi.org/editoriali/368-il-foia-italiano-e-legge-cosa-cambia-nell-accesso-ai-documenti>

Dipartimento della Funzione Pubblica “*La decertificazione*” raggiungibile all’indirizzo <http://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/le-azioni-trasversali-di-semplificazione/la-decertificazione>

FAINI, F., “*Fino a che punto possiamo mettere il naso nella PA? Ecco il quadro dopo il Foia*”, 3 Giugno 2016, disponibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/smart-cities-communities/fino-a-che-punto-possiamo-mettere-il-naso-nella-pa-ecco-il-quadro-dopo-il-foia_2275.htm

FAINI, F. “*Trasparenza della PA, tutto ciò che c’è da sapere sui nostri diritti*”, 11 Luglio 2016, disponibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/smart-cities-communities/trasparenza-della-pa-tutto-cio-che-c-e-da-sapere-sui-nostri-diritti_2331.htm

FOIA.IT, Iniziativa per l’adozione di un Freedom of Information Act in Italia, Campagna per la Libertà d’Informazione, “*Breve Guida al Freedom of Information Act (Legge sulla Libertà d’Informazione) e Altri Nuovi Diritti all’Informazione*”, raggiungibile all’indirizzo http://www.foia.it/docs/foia-it_doc010.pdf

MACKINSON, T., “*Foia, esperti e associazioni all’Anac: «Le sue linee guida affosseranno la legge*”, 9 dicembre 2016, raggiungibile all’indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/12/09/foia-esperti-e-associazioni-allanac-le-sue-linee-guida-affosseranno-la-legge/3248051/>

Open Government 3° Piano di Azione 2016 - 2018, Proposta di ADDANTE F del 26 agosto 2016 alle 1:38 pm, raggiungibile all’indirizzo <http://open.gov.it/consultazione-terzo-nap/foia-attuazione-e-monitoraggio/>

PEROSINO, M. “*La libertà di stampa è nata in Svezia e oggi compie 250 anni*”, 2 Dicembre 2016, raggiungibile all’indirizzo <http://www.lastampa.it/2016/12/02/esteri/la-libertà-di-stampa-nata-in-svezia-e-oggi-compie-anni-KVkydYsECxk9Mk9MnRdEML/pagina.html>

RIPARTE IL FUTURO, “*Ecco cosa pensiamo del Freedom of Information Act*”, 21 Maggio 2016, disponibile all’indirizzo <https://www.riparteilfuturo.it/la-nuova-legge-sul-foia>

STRANO, L., “*Foia: Il decreto nasconde tre tradimenti alla trasparenza PA*”, 1 Giugno 2016, disponibile all’indirizzo http://www.agendadigitale.eu/egov/strano-foia-ecco-i-tre-modi-con-cui-il-decreto-tradisce-l-abc-della-trasparenza_2262.htm

IL RISCHIO DI PANDEMIA: UNA MINACCIA PER LA SALUTE E PER LA SOSTENIBILITÀ ECONOMICA INTERNAZIONALE.

Giovanni Di Trapani - Anna Esposito

Abstract: Questo documento esamina il rischio di diffusione delle pandemie; di quali effetti possa avere sulla crescita globale e di come la gestione di questo rischio potrebbe essere migliorata. Il documento prova a superare le credenze più comuni circa la inevitabilità della diffusione delle pandemie, è ormai da decenni, infatti, che il settore sanitario sta provando a definire protocolli ad hoc per tentare di gestire i rischi che ne derivano. La sottovalutazione del rischio, unitamente ad una scarsa preparazione e un'inadeguata preparazione sono gli elementi cardini del rischio pandemico stesso; solo un attento esame dei motivi del perché tali "miti" hanno, ad oggi, ancora vita lunga potrebbe aiutare i governi e le organizzazioni internazionali a migliorare la gestione dei rischi connessi alla diffusione delle pandemie. I rischi connessi alle pandemie sono molteplici; un unico grave fenomeno pandemico di influenza potrebbe costare 3 miliardi di dollari.

Obiettivo congiunto delle organizzazioni internazionali è, allora, l'esplicitazione di una *governance* che avrebbe come primo obiettivo la riduzione dei rischi pandemici garantendo il rafforzamento dei sistemi veterinari e naturalmente di salute pubblica, in primis, nei paesi in via di sviluppo, eliminando i c.d. anelli più deboli delle difese globali contro la diffusione degli agenti patogeni.

Parole chiave: Risk Management, Pandemia, Rischi emergenti.

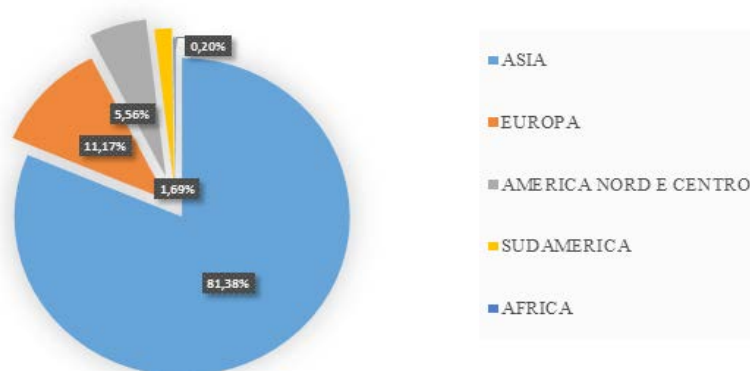
Sommario: 1. Le caratteristiche del rischio pandemico, 2. I rischi per la salute, 3. I rischi di pandemia nell'era globalizzata, 4. Il ruolo della comunità internazionale, 5. Strumenti di gestione del rischio a livello mondiale, 6. Politiche di incentivazione sostenibili per ridurre il rischio di pandemia, 7. Elaborazione dei livelli di rischio: il caso Italia, Bibliografia.

1. Le caratteristiche del rischio pandemico

La pandemia è un'epidemia con tendenza a diffondersi rapidamente attraverso vastissimi territori o continenti, in particolare si definisce pandemia la comparsa di una malattia che interessano diversi paesi sullo stesso continente. La caratteristica del rischio pandemico è che combina una bassa probabilità di verificarsi con un alto impatto - potenzialmente catastrofico- a livello globale.

Tra i fenomeni pandemici registrati negli ultimi 100 anni vale la pena ricordare quella registrata nel 1918 che fu definita la Grande Influenza, o anche l'epidemia spagnola che uccise decine di milioni di persone nel mondo (Barry 2004). In letteratura è stata descritta come la più grave forma di pandemia della storia dell'umanità. Contagiò circa 500 milioni di persone (il 30% della popolazione mondiale che allora era 1 miliardo e 600 milioni) e ne uccise tra i 50 e 100 milioni.

Figura 1 Casi di morte per continente dovuti all'influenza "spagnola" del 1918-19



Fonte: nostra elaborazione su dati OMS

La "Spagnola" si diffuse in un momento storico ben preciso all'indomani della Grande Guerra imperversò ovunque; si è stimato che uno scenario simile ebbe conseguenze enormi anche sul piano economico. Le perdite economiche furono stimate nel 4,8% del PIL mondiale, ovvero più di 3trillion di dollari¹. L'impatto delle perdite in termini economici di un fenomeno pandemico di un "influenza moderata" sarebbe oggi di gran lunga meno oneroso; l'influenza H1N1 - la così detta Aviaria, registrata a livello mondiale nel 2009 - ebbe un impatto di poco meno dello 0,5% del PIL mondiale. Recenti studi hanno calcolato che il rischio pandemico, oggi, abbia un valore atteso annuo misurabile in circa 30 miliardi di dollari, che equivale a più di un quinto delle perdite medie annuali di tutti i disastri negli ultimi dieci anni (Barry 2004).

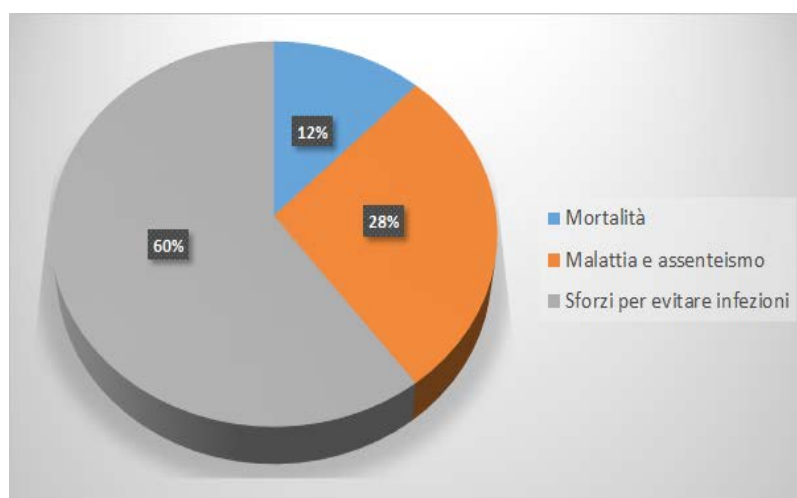
Le infezioni respiratorie come l'influenza sono caratterizzate da una fortissima trasmissibilità è facile per una persona infetta trasmettere i virus patogeni a molte altre persone in un breve lasso di tempo del che ne consegue una velocissima diffusione. All'altissima virulenza dei patogeni in questione ne consegue una pericolosità altissima (Dittus, Roberts, and Wilson 1989). La diffusione di un grave fenomeno pandemico - nei suoi diffusi, profondi ed improvvisi impatti - è, quindi, facilmente assimilabile agli effetti di una guerra globale. Ad aggravare quanto già affermato, vale la pena porre in evidenza che mentre

¹ Valori stimati dalla World Bank nel 2008 "Evaluating the Economic Consequences of Avian Influenza".

una malattia infettiva rappresenti un pericolo del tutto naturale, le pandemie assurgono a rango di vero e proprio disastro e che per loro stessa natura possiamo definire “artificiali”. C’è da dire che, anche qualora gli sforzi posti in essere per fermare il contagio in tempi ragionevolmente rapidi si dimostrino totalmente insufficienti, gli effetti della pandemia inevitabilmente avranno ricadute che sconvolgeranno i sistemi socio-economici con conseguenze e danni enormi a livello internazionale. Benché una pandemia possa apparire in prima analisi un mero problema di salute, si è compreso che i rischi e le conseguenze sono molto più ampie.

Ad oggi, si è molto spesso sottovalutato il rischio complessivo degli impatti negativi del fenomeno in analisi che inevitabilmente coinvolgerà settori economici diversi da quello sanitario; ben presto le conseguenze si allargheranno alla società più in generale (Di Trapani and Esposito 2015). Valga come esempio il caso della SARS, una forma atipica di polmonite apparsa per la prima volta in Cina: nei primi anni del nuovo millennio, benché furono adottati protocolli per controllarne l’infezione (quarantene ecc.) solo dopo 8.000 casi e 800 decessi si riuscì a fermare il contagio. Si dimostrò che i costi economici furono altissimi, pari a 54 miliardi di dollari (Brahmbhatt and Dutta 2008). La successiva Figura 2 mostra la possibile distribuzione dei costi sociali conseguenti alla diffusione di una pandemia influenzale.

Figura 2 Conseguenze socio-economiche di una pandemia influenzale:



Fonte: Nostra elaborazione su dati WorldBank, 2008

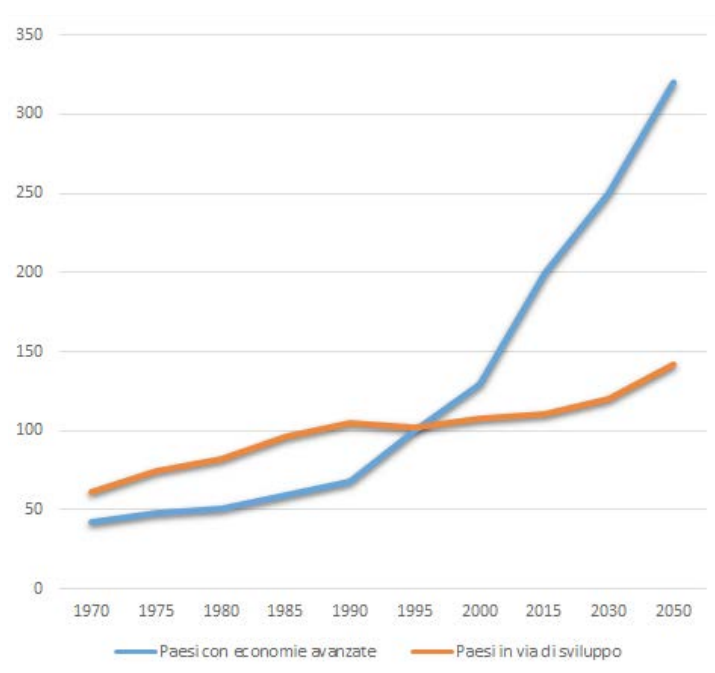
Come evidenziato, il 60% delle conseguenze socio-economiche sono da ricondurre proprio agli sforzi attuati per arginare il contagio, per il 28% invece dipendono dai costi dovuti all’assenteismo dei lavoratori e per il 12% ai costi per mortalità. Il grafico presentato mette in luce che le variabili sanitarie da sole non possano ricomprendere tutte le ricadute possibili degli effetti e delle conseguenze di una fenomenologia pandemica; inevitabilmente la gestione dei rischi pandemici assurgono a ranghi di gran lunga più ampi.

2. I Rischi per la salute.

L'esposizione umana agli agenti patogeni degli animali è, senza ombra di dubbio, un fattore determinante del rischio di diffusione di una pandemia. Questi agenti patogeni che sono la causa di o malattie negli animali - e naturalmente anche nel bestiame- in molti casi, si è dimostrato, che sono in grado di infettare anche l'uomo e, successivamente si trasmetterà agli altri. Si stima che circa il 75 per cento degli agenti patogeni che possono provocare malattie nell'uomo abbiano origine animale (Carrat and Valleron 1980).

La rapida crescita della produzione di pollame, maiali e altri animali contribuisce al rischio di diffusione delle pandemie, soprattutto perché nella maggior parte dei casi degli allevamenti del bestiame trova massima diffusione nei paesi in via di sviluppo che non hanno le risorse per garantire buoni standard veterinari (Figura 3).

Figura 3 Stima della crescita nella produzione di carne animale (1970-2050), valori in milioni di tonnellate.



Fonte: Nostra elaborazione su dati AES.

La popolazione umana e gli allevamenti di bestiame, nel corso del tempo, hanno letteralmente invaso l'habitat della fauna selvatica con un conseguente aumento della trasmissibilità delle malattie. Gli evidenti rischi sono conseguenza delle possibili interazioni ma, principalmente, sono dovuti alla incapacità di rilevarne il contagio ed ad attuare misure di controllo efficaci.

Per quanto affermato, appare evidente quanto le malattie negli animali e nel bestiame rappresentino un fattore chiave del rischio di diffusione delle pandemie; solo grazie a misure di sorveglianza in grado di diagnosticare anticipatamente il contagio delle malattie

del bestiame è possibile arginare i ruschi. Troppo spesso si intraprendono misure di diagnosi e controllo delle malattie in ritardo, e precisamente successivamente all'infezione dell'uomo.

Quando le autorità veterinarie pubbliche non sono preparati e attrezzate in modo adeguato per controllare i focolai l'eradicazione (quando possibile) sono del tutto inevitabili. I controlli falliscono anche in caso di mal progettazione e mal implementata di misure di prevenzione di epidemie e possibili pandemie. La scarsa coordinazione di misure di intervento, le inadeguate comunicazioni istituzionali e lacunose forme di finanziamento delle autorità preposte alla vigilanza sono "bad practices" da evitare e che sono state alla base dei ritardi anche della pandemia dell'AIDS (Simonsen et al. 1998).

La diffusione delle pandemie ha evidentemente effetti sulla salute ma, come affermato in precedenza, colpendo un gran numero di persone, può avere come effetto anche la contrazione dell'offerta di lavoro. E' il caso dell'AIDS che colpendo in larga parte la popolazione attiva ha, tra gli altri, l'effetto di contrarre drasticamente il numero di persone impegnate nel mercato del lavoro, ma nel contempo produce forti contrazioni dei consumi; la domanda aggregata, infatti, registra segnali di decrescita a causa della diminuzione dei consumatori.

Alla base delle problematiche appena evidenziate c'è la vulnerabilità, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, delle persone che vivono in condizioni difficilissime, quali malnutrizioni e disagiati condizioni di salute dovute ad insufficiente assistenza medica. Dal momento che i paesi in via di sviluppo traggono una parte maggiore del loro reddito nazionale dal lavoro piuttosto che dal capitale, una significativa contrazione dell'offerta di lavoro potrebbe avere un impatto negativo sul prodotto interno.

3. I Rischi di pandemia nell'era globalizzata

Qualora una malattia non fosse controllata alla fonte all'insorgenza del contagio animale e si avviasse lo sviluppo pandemico del patogeno virale, con la diffusione della malattia in più paesi, tutte le persone sarebbe esposti al rischio di contagio. La conseguenza di uno scenario di questo tipo è di certo catastrofico con conseguenze anche di carattere economico con forti variazioni della domanda e shock dell'offerta. Dato per assunto la strettissima interconnessione dei paesi (commercio, viaggi e movimento di merci) con la diffusione della pandemia anche lo shock economico si propagherebbe rapidamente attraverso la fittissima rete di collegamento dei sistemi economici e finanziari. I fattori che influenzano la vulnerabilità sistemica sono numerosi e di certo la globalizzazione può rappresentare un esempio concreto (Jefferson and Demicheli 1998). La globalizzazione e il crescente movimento internazionale di merci, servizi e persone, ha legami complessi con il rischio di pandemia. Con la globalizzazione si è assistito ad un sempre più fiorente commercio di animali e prodotti animali, e ad un incremento della mobilità umana, che è drammaticamente superiore a un centinaio di anni fa. Un agente patogeno originario di un allevamento di volatili o di una mandria di capra in un remoto villaggio in Africa o

in Asia può raggiungere le principali città in tutti i continenti entro 36 ore. D'altro canto, i progressi nelle scienze biologiche, negli ultimi decenni, hanno prodotto una migliore comprensione scientifica degli agenti patogeni e di come questi possono essere rilevati e diagnosticati in tempo utile per consentirne il controllo della malattie. Anche i notevoli progressi delle tecnologie IC hanno un ruolo determinante se si pensi alle nuove opportunità derivanti dalla accresciuta collaborazione tra scienziati e laboratori con notevoli upgrade dei sistemi di sorveglianza e controllo. Infine, la rapida crescita nell'accesso ai media globali, lo sviluppo dei nuovissimi telefoni cellulari di ultima generazione, di internet naturalmente consentono a tutti di accedere e condividere le informazioni sui focolai delle malattie, integrando così le informazioni ufficiali e diminuendo le probabilità che un governo possa nascondere l'insorgenza di tali focolai non solo a proprio popolo ma anche agli altri stati (Kavet 1997).

I costi legati all'incertezza economica associata alla pandemia, in particolare in questi tempi di difficoltà economiche, possono rallentare la fragile ripresa economica. I costi sono alti e spesso invisibili, e questo fa sì che i governi, improvvidamente, spendano le loro risorse per rischi più prevedibili e soprattutto visibili. Anche prepararsi alle pandemie costa caro: il governo della Gran Bretagna, per esempio, ha speso 424 milioni di Sterline (708 milioni di USD) per evitare gli effetti maggiori di una recente influenza, mentre per l'AIDS le necessità di spesa per la prevenzione dovrebbero essere, fino al 2014 compreso, di 58 miliardi di USD, mentre la tubercolosi potrebbe costare, sempre nello stesso lasso temporale, 15 miliardi di USD sempre per la sola prevenzione, e 14 miliardi occorrerebbero per evitare, almeno in linea di massima, l'ulteriore diffusione della malaria.

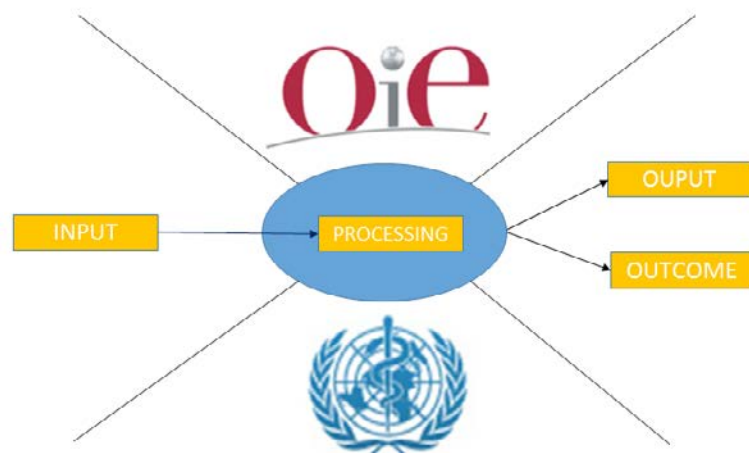
4. Il Ruolo Della Comunità Internazionale

Il contributo più importante che la comunità internazionale possa dare alla gestione dei rischi pandemici è senza ombra di dubbio una corretta e chiara definizione delle scelte di *governance*, si ritiene fondamentale la redazione ed elaborazione di principi di gestione dei rischi al fine di fronteggiare gli effetti – talvolta disastrosi – che una pandemia può ingenerare. La mancanza della capacità di leggere per tempo il mutamento delle condizioni esterne, o la necessità di mutare quelle interne, sono condizioni per la quale si rende necessario evidenziare l'esigenza per la comunità internazionale di dotarsi di un'organizzazione strutturata per la gestione dei rischi pandemici (Schoenbaum 1987). La comunità internazionale deve essere in grado di adottare una visione nel lungo periodo per fronteggiare le minacce di sviluppo di pandemie garantendo una risposta sistemica che sia adeguatamente preparata, sostenibile e adeguatamente finanziata. Per "strutturata" si intende in grado di misurare e tenere sotto controllo le prestazioni e di rispondere rapidamente agli input esterni.

Una gestione del rischio di pandemie efficace e sostenibile richiede innanzitutto la definizione degli obiettivi internazionali per la riduzione di tali rischi, la valutazione delle prestazioni dei sistemi sanitari pubblici nonché il sostegno dei parti dei sistemi che non

operano o non sono in grado di operare secondo gli standard internazionali. Nessun paese, e nessun gruppo di paesi, può essere capace di prevedere una pandemia soprattutto se i focolai iniziali sono al di fuori dei loro confini territoriali. Solo l'esistenza di un'autorità internazionale, basata su forti accordi intergovernativi, può garantire una capacità previsionale dei rischi pandemici; solo, quindi, un'autorità internazionale può essere capace di coordinare in modo adeguato un sistema globale al fine di rilevare gli agenti patogeni in tempo, le possibili diagnosi e mettere in campo azioni volte al contrasto della diffusione della pandemia e dei relativi rischi (Fidler and Gostin 2011). Fermare le forme di contagio alla fonte, all'insorgenza dei primi segnali e diagnosi è l'interesse di tutti i paesi; le responsabilità e le capacità necessarie affinché tutto ciò possa essere concretamente possibile devono essere gestite come responsabilità comune di tutti i paesi e di conseguenza finanziate adeguatamente. La gestione di un sistema globale coerente ed efficace, richiede risorse e continua assistenza tecnica; per garantire la coerenza tecnica sono necessarie istituzioni globali, come le agenzie tecniche internazionali quali l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'Organizzazione mondiale per la salute degli animali (OIE).

Figura 4 L'approccio sistemico degli organismi della Comunità internazionale a tutela e gestione dei Rischi da pandemia



Fondamentale è il ruolo anche della World Bank per il finanziamento, il sostegno agli investimenti necessari per far fronte all'esigenza di riduzione dei rischi delle pandemie. Tra i compiti principali che dalla forma di cooperazione internazionale delineata si ritiene non si possa fare a meno rientrano i compiti di condivisione delle informazioni da cui consegue un'adeguata capacità di comunicazione tempestiva delle forme virali e dei nuovi virus. Esempi della fragilità sistemica nel campo della comunicazione furono riscontrati nella crisi dell'influenza aviaria H5N1 e nelle prime fasi dello scoppio MERS nel 2012-13 in Arabia Saudita.

5. Strumenti di gestione del rischio a Livello mondiale

La consapevolezza del rischio è un primo passo necessario verso una migliore gestione dei rischi da pandemia; le organizzazioni internazionali monitorano sistematicamente i rischi globali ma spesso capita loro di concentrarsi solo ad interventi atti a mitigare gli errori di prevenzione. Si può fare di più! Accrescendo la consapevolezza dei meccanismi che intervengono ed influenzano la percezione dei pericoli e dei rischi stessi; focalizzare gli sforzi gestionali impegnandosi in azioni di comunicazione e trasmissione dei programmi e delle *best practice* di prevenzione del contagio. L'elaborazione di un Regolamento sanitario internazionale (RSI 2005) rappresenta il primo passo che la comunità internazionale ha voluto intraprendere in tale direzione.

Un quadro di finanziamento globale potrebbe utilmente includere meccanismi di condivisione dei rischi per il pagamento, ad esempio, del risarcimento per l'abbattimento del bestiame effettuato al fine di controllare tempestivamente l'insorgenza di focolai dei nuovi virus. Lo sviluppo di fondi di emergenza plurinazionali sono, a tale scopo, necessari; così come utilissimo può essere l'elaborazione di piani di emergenza e di finanziamento per assicurare il cibo ed altre reti di sicurezza per le popolazioni di rifugiati.

La cooperazione dell'OMS, OIE, la FAO, delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale contribuisce all'inquadramento ad un nuovo approccio multisettoriale di supporto alle competenze internazionali in materia di salute pubblica

La comunità internazionale è riuscita, nell'attuazione del quadro d'insieme presentato, ad ostacolare gli agenti patogeni nel recente passato. In particolare, sono state eliminate due flagelli devastanti: il vaiolo nel 1979 e la peste bovina nel 2011. Il vaiolo aveva ucciso fino a 500 milioni di persone nel XX secolo, la peste bovina, con il suo alto tasso di mortalità aveva decimato mandrie con danni ingentissimi alle economie per secoli. Grazie alla cooperazione intergovernativa, a strategie di controllo delle malattie su base scientifica, alla configurazione di interventi volti alla vaccinazione di massa, nonché alla sorveglianza si è riuscito a conseguire successi rilevanti nel campo dell'attenuazione e nell'abbattimento nella diffusione di tali pericolosissimi virus (Butler 2012).

Ma non possiamo sottacere all'esistenza di esempi di cattiva gestione del rischio delle pandemie che risiedono nella miopia ed in forme di "amnesia collettiva" e in sostanziali pregiudizi dei sistemi sanitari. Le società hanno la tendenza a cancellare dalla memoria dell'esistenza delle pandemie. Molti libri di storia si soffermano a giusta ragione sulla prima guerra mondiale ma a malapena in un o pochissimi paragrafi riportano la pandemia influenzale del 1918, anche se questa ha ucciso sei volte più che la guerra stessa.

La seconda motivazione che si insinua in una cattiva gestione del rischio di pandemia risiede nell'incapacità e nei deficit di preparazione e prevenzione dei sistemi pubblici di sanità; le pandemie hanno una priorità molto bassa per i settori sanitario.

Il coordinamento tra le istituzioni nei piani e le risposte integrali della società sono, quindi, essenziali per garantire risposte concrete in grado di fronteggiare le pandemie.

6. Politiche di Incentivazione sostenibili per ridurre Il rischio di pandemia.

La comunità internazionale si trova, ad oggi davanti ad una scelta: proseguire la propria azione di contrasto alle emergenze focalizzandosi sulla riduzione, nell'immediato, delle perdite umane o di attuare sforzi sistemici di prevenzione a più ampio raggio temporale. L'agenzia "Inter-Agency Standing Committee" che comprende L'Organizzazione delle Nazioni Unite, partner umanitari non-ONU, e la Banca mondiale, ha intrapreso azioni volte all'incremento dei finanziamenti per la prevenzione. Questo rappresenta una tappa importante in quanto storicamente le attività di prevenzione fin qui svolte erano caratterizzate da una storica inadeguatezza, con forme di sottofinanziamento croniche. Il primo passo da compiere deve muoversi verso il riconoscimento che la conoscenza stessa dei rischi da pandemia è troppo bassa.

L'attività di monitoraggio periodico e reporting del rischio da parte delle istituzioni nazionali ed internazionali, piuttosto che essere una mera risposta alle notizie diffuse da mass media circa nuovi focolaio virali, devono assumere connotati di maggiore continuità. Piuttosto, l'approccio sistematico ai rischi in caso di pandemia da parte delle istituzioni economiche e finanziarie globali potrebbe aiutare a generare una più attenta e precisa copertura mediatica con effetti di concreto aiuto e sostegno al fine di gestire al meglio i rischi. Il modello - stop and go - fin qui proposto dalla comunità internazionale attuato come risposta alle immediate emergenze è chiaramente (OIE FAO WHO 2010).

La cooperazione internazionale tra i sistemi sanitari nazionali è ancora troppo debole, in teoria, e ancora di più nella pratica; dall'altro canto i sistemi dei paesi più deboli non sono in grado di cooperare a livello internazionale da qui la necessità di costruire un sistema globale efficace per contrastare lo sviluppo di patogeni virali con l'obiettivo principale del rafforzamento dei sistemi sanitari pubblici e le relative componenti subnazionali e comunitarie.

Recenti studi stimano la spesa necessaria, in tutti i paesi in via di sviluppo, per costruire e gestire sistemi di controllo delle malattie adeguati ed efficace avrebbe un costo pari a 3,4 miliardi di dollari l'anno. Allo stato attuale non si ravvedono nei governi dei paesi in via di sviluppo politiche di investimento in grado di sostenere tale spesa, e non esistendo meccanismi in grado di costringere i paesi con i sistemi più deboli ad avviare tali investimenti, né vi è un modo per la comunità internazionale di fornire l'assistenza a lungo termine adeguata per rafforzare questi anelli più deboli del sistema globale. Né l'OIE, né l'OMS e altre agenzie delle Nazioni Unite hanno i mandati o l'esperienza necessaria per il finanziamento di programmi di investimento su vasta scala a lungo termine (Jefferson and Demicheli 1998). La Banca Mondiale, istituzione specializzata dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, avrebbe l'esperienza per supportare gli investimenti necessari e dovrebbe essere messa in condizione di coordinare l'implementazione di adeguati strumenti di finanziamento. L'istituzione di un Fondo per mobilitare e allocare le risorse in modo da raggiungere nel corso del tempo i maggiori benefici sistemici in termini di riduzione del rischio di pandemia potrebbe rappresentare la soluzione. Sulla base delle valutazio-

ni elaborate da OIE e OMS, la Banca Mondiale dovrebbe essere messa in condizione di supportare i paesi più deboli ad attuare politiche in grado di favorire gli investimenti e nel contempo sostenere i paesi ad un uso efficiente delle risorse stanziare. Il ricorso a “pooling funds” per il controllo delle malattie opererebbe per la creazione di un fondo per supporto agli Stati in periodi di sviluppo delle pandemie e sarebbe probabilmente più efficace ed equo a livello globale dei fondi dei singoli stati.²

² L'assicurazione Catastrophe Risk Caraibi Fondo, istituito nel 2007, è un modello possibile. Il CCRIF opera come entità giuridica indipendente controllato da un Consiglio di Amministrazione composto da rappresentanti dei paesi membri, i donatori, e gli esperti tecnici. Dopo aver giocato un ruolo di facilitazione durante la creazione del Fondo, la Banca Mondiale fornisce assistenza tecnica e il controllo fiduciario dei fondi forniti dai donatori e gestisce il fondo fiduciario.

APPENDICE: Elaborazione dei livelli di rischio: il caso Italia³.

L'Italia ha adottato le nuove fasi emanate dall'OMS nell'aprile 2005, e condivide gli obiettivi di Sanita' pubblica raccomandati dall'OMS per ogni fase.

Nella Tabella 1 sono riportate le fasi, i livelli e gli obiettivi da perseguire per ogni fase. Per ogni fase sono illustrati i rispettivi obiettivi di sanità pubblica.

Tabella 1 Nuove fasi pandemiche, OMS 2005

FASI PANDEMICHE	LIVELLI	OBIETTIVI DI SANITA' PUBBLICA
Periodo interpandemico		
Fase 1. Nessun nuovo sottotipo virale isolato nell'uomo. Un sottotipo di virus influenzale che ha causato infezioni nell'uomo può essere presente negli animali. Se presente negli animali, il rischio di infezione o malattia nell'uomo è considerato basso.		Rafforzare la preparazione alla pandemia a livello globale, nazionale e locale
Fase 2. Nessun nuovo sottotipo virale è stato isolato nell'uomo. Comunque, la circolazione negli animali di sottotipi virali influenzali pone un rischio sostanziale di malattia per l'uomo.	Livello 0: assenza di rischio nel Paese	Minimizzare il rischio di trasmissione all'uomo; individuare e segnalare rapidamente tale trasmissione se si manifesta
	Livello 1: rischio nel Paese o presenza di intensi collegamenti o scambi commerciali con Paesi a rischio	
Periodo di allerta Pandemico		
Fase 3. L'infezione nell'uomo con un nuovo sottotipo, ma senza trasmissione da uomo a uomo, o tutt'al più rare prove di trasmissione ai contatti stretti.	Livello 0: assenza di infezioni nel Paese	Assicurare la rapida caratterizzazione e la rapida individuazione del nuovo sottotipo virale, la segnalazione e la risposta a casi aggiuntivi
	Livello 1: presenza di infezioni nel Paese o presenza di intensi collegamenti o scambi commerciali con Paesi affetti	
Fase 4. Piccoli cluster con limitata trasmissione interumana e con diffusione altamente localizzata, che indicano che il virus non è ben adattato all'uomo	Livello 0: assenza di piccoli cluster nel Paese	Contenere la diffusione del nuovo virus all'interno di focolai circoscritti o ritardare la diffusione per guadagnare tempo al fine di mettere in atto le misure di preparazione, incluso lo sviluppo del vaccino
	Livello 1: presenza di piccoli cluster nel Paese o presenza di intensi collegamenti o scambi commerciali con Paesi dove sono stati rilevati cluster di malattia	

³ "Piano Nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale" a cura di: Ministero della Salute

Fase 5. Grandi cluster ma con limitata diffusione interumana, indicano che il virus migliora il suo adattamento all'uomo, ma che non è ancora pienamente trasmissibile (concreto rischio pandemico)	Livello 0: assenza di grandi cluster nel Paese	Massimizzare gli sforzi per contenere o ritardare la diffusione del virus, per evitare per quanto possibile la pandemia e per guadagnare tempo al fine di mettere in atto le misure di risposta
	Livello 1: presenza di grandi cluster nel Paese o presenza di intensi collegamenti o scambi commerciali con Paesi dove sono stati rilevati grandi cluster di malattia.	
Periodo Pandemico		
Fase 6. Aumentata e prolungata trasmissione nella popolazione generale.	Livello 0: assenza di casi nella popolazione del Paese	Minimizzare l'impatto della pandemia
	Livello 1: presenza di casi nel Paese o presenza di intensi collegamenti o scambi commerciali con Paesi dove la pandemia è in atto.	
	Livello 2: fase di decremento	
	Livello 3: nuova ondata	
Periodo post pandemico		
Ritorno al periodo interpandemico	Ritorno al periodo interpandemico	Favorire la ripresa del Paese

Fonte: "Piano Nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale"
a cura di: Ministero della Salute.

Fasi e livelli di rischio sono dichiarati dall'OMS, anche in successione non sequenziale. Nell'eventualità di situazioni simultanee che pongono differenti livelli di rischio pandemico, es. nuovi e diversi sottotipi di virus influenzali o diversa estensione e diffusione in diverse aree, la fase sarà determinata dal più alto livello di rischio.

Tutte le misure previste per le Fasi 1-6 sono da intendersi addizionali e, quindi, ove l'evento pandemico sia avviato nel Paese in un momento successivo alle prime fasi, tutte le misure previste per le Fasi precedenti e non realizzate dovranno essere contemporaneamente realizzate in aggiunta alle misure espressamente previste per la fase dichiarata (se verrà saltata una fase nel passaggio da una inferiore ad una superiore, si deve intendere che le azioni della fase saltata devono essere implementate, senza che esse siano superate dalle azioni della nuova fase). Così, il raggiungimento di una fase e di un determinato livello, devono costituire momenti preparatori per l'implementazione di contromisure previste per fasi e livelli successivi, tenendo conto della progressione epidemica.

Procedure per la dichiarazione delle fasi

La comunicazione/dichiarazione di fase, incluso l'incremento o il depotenziamento, sarà fatta dal Direttore Generale dell'OMS, in accordo con i regolamenti esistenti che governano la notifica e il controllo delle malattie infettive (ad es. il Regolamento Sanitario Internazionale) e, se necessario, in consultazione con altre Organizzazioni e Istituzioni. A livello nazionale, l'informazione sulla dichiarazione di fase dell'OMS e sul corrispondente livello di allerta nel Paese verrà data dal Ministro della salute. La comunicazione alla nazione della dichiarazione di pandemia da parte dell'OMS sarà fatta dal Presidente del Consiglio su indicazione del Ministro della salute.

Criteri per depotenziare le fasi

Tutte le fasi, eccetto la fase 1, sono temporanee. Ad ogni annuncio di una nuova fase l'OMS determinerà un periodo di tempo dopo di che la dichiarazione di nuova fase sarà rivista. Per un eventuale depotenziamento, sarà usato il criterio "connotazione epidemica non corrispondente ai requisiti della fase corrente" sulla base di:

- valutazione, da parte dell'OMS e, per quanto riguarda l'infezione in animali, in collaborazione con altre organizzazioni come la "Food and Agriculture Organization" (FAO) e "World Organization for Animal Health" (OIE), dei dati provenienti da sorveglianza nazionale adeguata e reportistica internazionale
- valutazione del rischio sul campo, condotta dall'OMS in collaborazione con i Paesi affetti ed, eventualmente, in collaborazione con altre organizzazioni come la FAO e l'OIE
- valutazione del rischio, considerando i fattori che portano alla designazione di fase con altri fattori potenziali; per esempio, se la stagione delle malattie respiratorie è in corso nell'area, il depotenziamento delle fasi può essere ritardato a causa dell'aumentato rischio che un nuovo ceppo si possa riassortire con il ceppo stagionale e del fatto che la sorveglianza per l'identificazione di un nuovo ceppo co-circolante con il ceppo stagionale può essere più difficile.

BIBLIOGRAFIA

- Barry, J.M. (2004). *The Great Influenza: The Epic Story of the Deadliest Plague in History*. Viking Press.
- Brahmabhatt, M. and Dutta, A. (2008). "On SARS-type Economic Effects during Infectious Disease Outbreaks." World Bank Policy Research Working Paper No. 4466.
- Brahmabhatt, M. (2009). *The Role of Incentives in Global Pandemic Response*. Wilton Park Conference on Global Pandemic Response: Improving International Coordination. Mimeo.
- Bristow, N.K. (2012). *American Pandemic: The Lost Worlds of the 1918 Influenza Pandemic*. Oxford University Press.
- Butler, D. (2012). Flu surveillance lacking, *Nature* 483(7391): 520-522
- Duffin, J. and Sweetman, A., eds. (2006). *SARS in Context: Memory, History, Policy*. McGill-Queens University Press.
- Di Trapani, G. & Esposito, A., 2015. La Valutazione del Rischio per i Beni culturali nelle aree archeologiche. *Rivista elettronica di diritto, economia, management*. Available at: http://www.clioedu.it/riviste/diritto-economia-management/fp/03_2015/.
- European Union (2010), *Outcome and Impact Assessment of the Global Response to the Avian Influenza Crisis, 2005-2010*.
- FAO, OIE, WHO (2010) - *Sharing responsibilities and coordinating global activities to address health risks at the animal-human-ecosystems interfaces - A Tripartite Concept Note*, April 2010.
- Gilbert, Natasha (2012). "Cost of human-animal disease greatest for world's poor." *Nature, International Weekly Journal of Science*. July 5, 2012.
- Humphreys, M. (2002). "No Safe Place: Disease and Panic in American History," *American Literary History* 14:845-57.
- Jones, K.E., Patel, N.G., Levy, M., Storeygard, A., Balk, D., Glitterman, J.L., and P. Daszak (2008). "Global Trends in Emerging Infectious Diseases." *Nature* 451: 990-993.
- Quammen, D. (2012). *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*. WW Norton & Co.
- Wolfe, N. (2012). *The Viral Storm: The Dawn of a New Pandemic Age*. St. Martin's Griffin.
- World Bank (2012). *Managing Disaster Risks for a Resilient Future: The Sendai Report*, prepared by the staff of the World Bank Group.

