

# RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT



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

**Numero 2 - 2024**

**Gestione associata e trasformazione digitale - IA  
e polizia - Casse previdenziali - Buy Now Pay Later  
- Servizio idrico integrato - Servizi legali digitali -  
Sostenibilità delle aziende - Open Government**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

---

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

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

**Direttore responsabile:** Donato A. Limone

**Comitato scientifico:** Estanislao Arana García, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada (Spagna); Raffaele Barberio (Esperto in mercati digitali e presidente di Barberio&Partners); Piero Bergamini (Comitato Direttivo del Club degli Investitori di Torino); Francesco Capriglione (professore di diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, Luiss, Roma); Enzo Chilelli (esperto di sanità e di informatica pubblica); Claudio Clemente (Banca d'Italia); Fabrizio D'Ascenzo (già Preside della Facoltà di Economia, Università Sapienza; presidente INAIL); Sandro Di Minco (avvocato, ha insegnato informatica giuridica nelle università di Camerino, Chieti-Pescara, Macerata, Sapienza, Teramo); Luigi Di Viggiano (Università del Salento; esperto di scienza dell'amministrazione digitale); Jorge Eduardo Douglas Price, ordinario di Teoria generale del diritto; Direttore del Centro di Studi Istituzionali Patagónico (CEIP), Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Sociali dell'Università Nazionale di Comahue (Argentina); Massimo Farina, abilitato alle funzioni di professore ordinario per SSD IUS/20, Università di Cagliari; Maria Rita Fiasco (consulente, Vice Presidente Assinform); Antonella Galdi (Vice Segretario Generale ANCI); Donato A. Limone (già ordinario di informatica giuridica; fondatore e direttore della “Rivista elettronica di diritto, economia, management”); Andrea Lisi (Avvocato, docente ed esperto di Diritto dell'Informatica; Presidente di Anorc Professioni); Valerio Maio (ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza); Marco Mancarella (professore associato di informatica giuridica, Unisalento); Gianni Penzo Doria (professore associato di archivistica e di diplomatica, Università degli Studi dell'Insubria); Nadezhda Nicolaevna Pokrovskaja (docente universitario presso Herzen State Pedagogical University of Russia e Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University); Ranieri Razzante (Docente di Tecniche e regole della cybersecurity nell'Università Suor Orsola Benincasa, Napoli); Francesco Riccobono (ordinario di teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli); Andrea Sacco Ginevri (ordinario di diritto dell'economia, Università Roma 3); Fabio Saponaro (professore ordinario di diritto tributario, Università del Salento); Marco Sepe (ordinario di diritto dell'economia, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza).

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

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

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

Anno XIV, n. 2/2024

ISSN 2039-4926

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

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

*Tutti i diritti riservati.*

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

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

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

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

---

## INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone</i> .....	2
La gestione associata delle funzioni, delle risorse e dei servizi degli enti locali: riorganizzazione, semplificazione, trasformazione digitale. Verso ecosistemi amministrativi digitali.	
<i>Donato A. Limone</i> .....	8
AI Act: limitazioni all'utilizzo dell'IA da parte delle forze di polizia per monitoraggio generale	
<i>Ranieri Razzante</i> .....	27
Annotazioni sulla regolazione delle Casse previdenziali	
<i>C. Alessio Mauro</i> .....	35
La disciplina del "Buy Now Pay Later"	
<i>Francesco Affinito</i> .....	47
Il servizio idrico integrato e le nuove tecnologie	
<i>Luigi Santoro</i> .....	59
L'innovazione digitale nei servizi legali	
<i>Dario Russo</i> .....	77
SDGs e giustizia riparativa: una nuova prospettiva per le strategie di sostenibilità delle aziende	
<i>Francesca Bertelli – Teresa Turzo</i> .....	98
Trasparenza e accountability per l'Open Government	
<i>Paolo Pastore</i> .....	117

## EDITORIALE

In questo numero della *Rivista* i contributi pubblicati trattano di gestione associate negli enti locali; di utilizzo limitato della IA da parte delle forze di polizia; casse di previdenza; contratti di credito ai consumatori; servizio idrico integrato; innovazione digitale nei servizi legali; strategie di sostenibilità delle aziende; trasparenza e accountability per l'Open Government. Temi di grande attualità.

Di Donato Limone l'articolo *“La gestione associata delle funzioni, delle risorse e dei servizi degli enti locali: riorganizzazione, semplificazione, trasformazione digitale. Verso ecosistemi amministrativi digitali”*. La gestione associata delle funzioni permette di amministrare al meglio le funzioni, le risorse ed i servizi relativi agli enti locali. Per realizzare forme di gestione associata è necessario fare ricorso ad “ecosistemi amministrativi digitali” semplificati, trasparenti, digitalizzati.

Ranieri Razzante in *“AI Act: limitazioni all'utilizzo dell'IA da parte delle forze di polizia per il monitoraggio generale”* considera come, attraverso la normativa, il legislatore vuole garantire la sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali, nonché un uso affidabile e responsabile dei sistemi di IA, promuovendo l'innovazione in tutta l'Unione e vietando determinate applicazioni di *software* che minacciano i diritti dei cittadini. Importanza fondamentale hanno le pratiche di polizia predittiva – c.d. *predictive policing* – per cui il Regolamento prevede delle eccezioni per il loro utilizzo da parte delle forze dell'ordine. Nello specifico, può dirsi che il Regolamento AI, all'art. 26, recante “Obblighi dei *deployer* dei sistemi di IA ad alto rischio”, esclude le applicazioni di IA che potenzialmente possano costituire una minaccia per la salvaguardia dei diritti fondamentali, quali, a titolo esemplificativo, sistemi di categorizzazione biometrica.

Le *“Annotazioni sulla regolazione delle Casse previdenziali”* sono di C. Alessio Mauro. La regolazione degli investimenti nell'ambito della previdenza privatizzata si confronta con la necessità di garantire che, ai sensi dell'art. 38 Cost., le risorse stanziare siano correttamente finalizzate agli scopi perseguiti e che, ad un tempo, sia assicurata l'autonomia gestionale dei soggetti preposti. La legge finanziaria per il 2022 è intervenuta sull'attività d'investimento delle Casse di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996. Detta legge ha previsto che, ai sensi dell'art. 1, comma 311, venga adottato un regolamento interministeriale sui limiti agli investimenti di detti enti. La recente legge n. 1 del 2024, all'art. 15, inoltre, ha novellato l'art. 6 TUF, inserendo le Casse previdenziali nell'ambito delle controparti qualificate delle operazioni finanziarie.

---

Francesco Affinito propone un suo contributo su *“La disciplina del “Buy now pay later” nell’ambito dei contratti di credito ai consumatori, in particolare con riferimento alla tutela del consumatore in ambiente digitale.*

L’articolo di Luigi Santoro *“Il servizio idrico integrato e le nuove tecnologie”* tratta della gestione unitaria dell’intero ciclo dell’acqua analizzando la frammentazione dell’applicazione della normativa di settore. Il PNRR ha dato un impulso per il miglioramento di tutto il sistema, ma occorre fare ancora molto. Un aiuto può arrivare dalla “finanza green” e dall’utilizzo, nella gestione dell’acqua, delle nuove tecnologie.

Su *“L’innovazione digitale nei servizi legali”* Dario Russo interviene con una serie di considerazioni sull’innovazione negli Studi legali e nelle divisioni aziendali. Elementi chiave come l’Intelligenza Artificiale generativa, il *Machine Learning*, l’analisi dei dati, i *Big Data* e il *Cloud Computing* non sono più meri termini di tendenza, ma componenti fondamentali che possono plasmare in modo significativo il futuro della pratica legale.

Il contributo di Francesca Bertelli e Teresa Turzo *“Una nuova prospettiva per le strategie di sostenibilità delle aziende”* prende in esame la tendenza delle aziende ad adottare strategie di sostenibilità che negli ultimi anni è cresciuta notevolmente, probabilmente grazie alla presa di consapevolezza circa l’impatto delle attività aziendali sull’ambiente e sulla società. Nonostante i principi e gli strumenti di giustizia riparativa presentino un elevato potenziale di integrazione all’interno delle strategie aziendali e, in particolare, delle strategie di sostenibilità, la letteratura esistente presenta una trattazione limitata dell’argomento. Questo articolo si propone di colmare tale gap, esaminando i punti di incontro tra giustizia riparativa e sostenibilità aziendale, con un focus sull’allineamento dei Sustainable Development Goals (SDGs) ai principi della giustizia riparativa e sull’influenza del Comitato per la Sostenibilità, l’Etica e l’Inclusione (CSEI) nell’integrazione tali principi nelle strategie e nelle attività aziendali.

L’articolo di Paolo Pastore *“Trasparenza e accountability per l’Open Government”*. In questo contributo l’autore considera l’iter di formazione delle regole tecniche, la formazione di un documento informatico, l’uso della firma digitale e la conservazione del documento, nonché la sicurezza ed i protocolli ammessi dello stesso. Il processo di dematerializzazione non è affatto un processo compiuto ma è un nuovo processo culturale che richiede maturazione, consolidamento e soprattutto crescita della conoscenza e competenza.

Il Direttore della Rivista  
*Donato A. Limone*

## Autori di questo numero

### ***Francesco Affinito***

Avvocato, iscritto all'Albo presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma. Laureato in Giurisprudenza presso l'Università "Luiss - Guido Carli" di Roma e in Economia presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza". Docente di Diritto bancario e finanziario e Assegnista di ricerca di Diritto dell'economia presso l'Università degli studi di Roma "Unitelma Sapienza". Docente di Diritto pubblico dell'economia presso l'Università "Luiss - Guido Carli" di Roma. Membro del Comitato Scientifico della Camera Arbitrale Nazionale e Internazionale presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma. L'attuale attività scientifica è relativa al progetto di ricerca "Regulating technological driven finance: activities, subjects and supervision in the digital era".

email: [f.affinito@gmail.com](mailto:f.affinito@gmail.com)

### ***Francesca Bertelli***

Ricercatrice di Diritto Privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Unitelma Sapienza. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Business and Law presso l'Università degli Studi di Brescia (2020), con una tesi dedicata alla sostenibilità nell'attività d'impresa e, in precedenza, la laurea magistrale in Giurisprudenza (2015) con la votazione di 110/110 e lode, con tesi in materia di convenzioni matrimoniali. Ha svolto periodi di ricerca all'estero presso il Max Planck Institute for Innovation & Competition di Monaco e presso l'Istituto di Diritto dell'Università della Svizzera italiana, concentrando l'attività di ricerca sulle tematiche della CSR, del greenwashing e delle pratiche commerciali scorrette. Ha partecipato, quale responsabile delle attività italiane, a progetti co-finanziati dall'Unione Europea in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile 5 e 10, grazie ai quali ha sviluppato ottime capacità di lavorare in lingua inglese in team internazionali.

Ha maturato numerose esperienze didattiche ed è stata relatrice in svariati seminari e convegni in Italia e all'estero. È autrice di due monografie (Il caso "dieselgate". Questioni risolte e tensioni irrisolte tra mercato e sostenibilità, ESI, 2021; Le dichiarazioni di sostenibilità nella fornitura di beni di consumo, Giappichelli, 2022) e di numerosi saggi su riviste scientifiche di prestigio nazionale e internazionale.

Le sue principali competenze si muovono nell'area del diritto privato e del diritto dell'economia e si concentrano su tematiche di grande attualità per la governance

---

aziendale: sostenibilità; rilevanza giuridica della comunicazione relativa alla CSR e impatto dei fattori e dei rischi ESG sull'attività d'impresa, passaggio intergenerazionale della ricchezza.

email: [francesca.bertelli@unitelmasapienza.it](mailto:francesca.bertelli@unitelmasapienza.it)

***Donato A. Limone***

È stato il primo professore universitario di ruolo di Informatica giuridica in Italia; ha insegnato diritto dell'informatica, diritto dell'amministrazione digitale, scienza dell'amministrazione digitale, filosofia del diritto. Ha insegnato nelle Università di Camerino, Lecce, Luiss, Federico II di Napoli, Sapienza di Roma, Unitelma Sapienza. Ha fondato nel 2010 la "Rivista elettronica di diritto, economia, management" che dirige dallo stesso anno. Esperto di riorganizzazione e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

email: [donato.limone@gmail.com](mailto:donato.limone@gmail.com)

***C. Alessio Mauro***

Professore universitario abilitato alla seconda fascia in diritto dell'economia, esercita la professione di avvocato in Roma, con studio in via del Corso, n. 101. Nel corso del 2022-2023 ha svolto funzioni di responsabile dell'Ufficio per gli Affari Istituzionali della Fondazione Enasarco e dal 2024 collabora con l'Avvocatura dell'Ente. Dal 2024 è consigliere giuridico del Comitato Esecutivo dell'Associazione nazionale dei consulenti finanziari (ANASF). È Professore Straordinario di diritto dell'economia presso la *Link Campus University*, dove nel 2023 ha svolto co-docenza presso la Cattedra di diritto dell'Unione europea, e dal 2024 è incaricato di diritto societario presso la *e-Campus*. Dapprima, è stato Professore Straordinario di diritto commerciale presso la medesima Università nonché Straordinario di diritto pubblico dell'Economia presso l'Università Internazionale Telematica UniNettuno, dove è anche stato incaricato di diritto pubblico dell'Economia. È, quindi, stato Professore incaricato all'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale in "Partecipate Pubbliche e Project financing", nonché in Governance delle Società Europee. Ha, inoltre, assunto incarichi di co-docenza presso l'Università degli Studi di Siena nel gruppo seminariale sui "Beni e servizi pubblici, Modelli di gestione mediante le Società Partecipate, Trasparenza ed anticorruzione" presso il Dipartimento di scienze politiche internazionali, Corso di laurea Magistrale in Scienza dell'Amministrazione (Prof. Roberto Borrello, Ordinario di Diritto Costituzionale Comparato). È stato, altresì, Professore incaricato presso l'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo. È stato consulente presso la Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi; inoltre, è stato Presidente della Capo d'Anzio S.p.A. È nel Comitato di redazione della Rivista elettronica di diritto, economia e management. È nel Comitato Editoriale della Collana Strumenti e modelli di diritto dell'economia, proposti da G. Alpa, A. Antonucci, F. Capriglione, Cacucci Editore, Bari. Ha scritto diverse pubblicazioni scientifiche nella materia del diritto dell'economia, tra le altre, in tema di criptovalute; NPL; vigilanza bancaria; gruppo bancario cooperativo; servizi finanziari e società partecipate; fondi

---

alternativi d'investimento; Intelligenza Artificiale; inquinamento ambientale; dissesto degli Enti territoriali; derivati; PNRR. Ha scritto in materia di finanza pubblica.

email: [avv.alessio.mauro@gmail.com](mailto:avv.alessio.mauro@gmail.com)

***Paolo Pastore***

Laureato in Fisica nel 1994 presso l'Università degli Studi "La Sapienza". Nel 2010 ha conseguito il Dottorato di ricerca in Fisica Tecnica Ambientale. Nel 2011 ha conseguito la laurea triennale in scienze dell'Amministrazione. Nel 2012 ha conseguito la laurea specialistica in Management Pubblico ed e-Government. Nel 2013 ha conseguito il Master di II livello in "Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni" presso la LUISS. Dal 1997 è dipendente pubblico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'attività di interesse riguarda la gestione dei fondi strutturali e la promozione di modelli di governance.

email: [paolopastore0@gmail.com](mailto:paolopastore0@gmail.com)

***Ranieri Razzante***

Direttore del Centro di Ricerca sulla Sicurezza ed il Terrorismo - CRST. Presidente dell'Associazione Italiana Responsabili Antiriciclaggio (AIRA). Membro del Comitato per la strategia dell'IA presso la Presidenza del Consiglio. Consulente della Commissione Parlamentare Antimafia. È stato Consigliere per la Cybersecurity del Sottosegretario di Stato alla Difesa durante il Governo Draghi.

Avvocato, Dottore commercialista e revisore dei conti. Docente di Cybercrime e Homeland Security presso l'Università di Perugia, di Tecniche di gestione dei rischi di riciclaggio presso l'Università di Bologna, di Tecniche e regole della Cybersecurity presso l'Università di Napoli Suor Orsola Benincasa e insegna presso gli Istituti di Istruzione delle Forze dell'Ordine e Militari. E' altresì Docente di Legislazione antiriciclaggio e cybercrime presso la European School of Economics. È stato Consulente del Prefetto Antiracket e Antiusura. È stato Membro della Commissione del Ministero dell'Economia per la redazione del decreto legislativo in materia di antiriciclaggio (D. Lgs. n. 231/2007). Collabora con varie testate giornalistiche di settore ed è opinionista televisivo. È autore di numerosi volumi e scritti in materia di Diritto dell'economia, Legislazione antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo.

email: [razzante@iusconsulting.it](mailto:razzante@iusconsulting.it)

***Dario Russo***

Consulente per aziende e istituzioni pubbliche in materia di innovazione finanziaria e digitale; *co-founder* della società RG3 Digital Consulting. Collabora con società di consulenza e con numerose università italiane dove tiene docenze, conferenze e seminari. Nel suo percorso professionale prima presso la Cassa per il Mezzogiorno poi in Banca d'Italia ha ricoperto incarichi di crescente responsabilità prima nel settore informatico poi in quello finanziario, fino alla nomina a Direttore Centrale Responsabile del Servizio Regolamento Operazioni e Pagamenti. Ha ricoperto diversi incarichi a livello nazionale e internazionale e ha guidato numerosi progetti di

---

revisione organizzativa presso la Banca d'Italia, l'ISTAT, la Banca dei Regolamenti Internazionali e la BCE.

È stato membro del Comitato di programma del CeTIF, membro del gruppo di esperti per i fornitori di dati di mercato e le agenzie di *rating* dell'Eurosystem Procurement Coordination Office (EPCO), membro dell'ABILAB market watcher sulle attività di *back office* delle banche, membro del centro di competenza sulla flessibilità e l'efficienza degli sportelli automatici bancari istituito dall'Università Cattolica, consulente del presidente dell'ISTAT per la riorganizzazione del dipartimento informatico dell'Istituto e poi per il suo ammodernamento.

È autore di numerose pubblicazioni e articoli in materia di informatica, organizzazione e gestione delle competenze. È membro dell'International Institute of Informatics and Systemics e dell'American Economic Association. È autore del volume: "A Guide for managers and professionals to exploit the transformation of the finance in the next ten years", McGraw-Hill (2024)

email: [dariorusso\\_013@fastwebnet.it](mailto:dariorusso_013@fastwebnet.it)

### **Luigi Santoro**

Avvocato, responsabile degli Uffici Gare, Contratti e Supporto Contenzioso presso Ente previdenziale privatizzato; cultore della materia presso la cattedra di Diritto civile della società digitale presso l'Università LUISS Guido Carli.

email: [luigisantoro.lui@gmail.com](mailto:luigisantoro.lui@gmail.com)

### **Teresa Turzo**

Laureata con lode ed encomio solenne in Economia Aziendale presso l'Università di Foggia, ha successivamente conseguito il titolo di Dottore di ricerca in Economia, impresa e metodi quantitativi presso l'Università di Perugia. Durante il percorso di dottorato, ha arricchito la sua formazione svolgendo un visiting period presso l'Università di Lincoln, nel Regno Unito. A seguire, è stata Assegnista di ricerca presso l'Ateneo umbro, per poi assumere il ruolo di Ricercatrice in Economia aziendale per l'Università di Roma UnitelmaSapienza. Attualmente, è titolare degli insegnamenti di Analisi della Performance Economica e Sociale d'impresa, Revisione Aziendale, e Programmazione e Controllo degli Enti Finanziari. È autore di diversi articoli pubblicati su riviste internazionali di elevato profilo, tra cui *Meditari Accountancy Research* e *Journal of Cleaner Production*. L'attività di ricerca si focalizza sui temi del reporting non finanziario, delle strategie di sostenibilità, delle strategie di comunicazione della sostenibilità e dell'influenza dei fattori culturali sulle strategie e sugli outcome aziendali.

email: [teresa.turzo@unitelmasapienza.it](mailto:teresa.turzo@unitelmasapienza.it)

# LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI, DELLE RISORSE E DEI SERVIZI DEGLI ENTI LOCALI: RIORGANIZZAZIONE, SEMPLIFICAZIONE, TRASFORMAZIONE DIGITALE. VERSO ECOSISTEMI AMMINISTRATIVI DIGITALI.

**Donato A. Limone**

**Abstract [IT]:** La gestione associata delle funzioni permette di amministrare al meglio le funzioni, le risorse ed i servizi relativi agli enti locali. Per realizzare forme di gestione associata è necessario fare ricorso ad “ecosistemi amministrativi digitali” semplificati, trasparenti, digitalizzati. Questo articolo ha lo scopo di indicare una linea guida per attivare processi di riorganizzazione, di semplificazione, di trasformazione digitale con un approccio sistemico.

**Abstract [EN]:** The associated management of functions allows you to better administer the functions, resources and services relating to local authorities. To create forms of associated management it is necessary to resort to simplified, transparent, digitized “digital administrative ecosystems”. This article defines a guideline to activate reorganization, simplification and digital transformation processes with a systemic approach.

**Parole chiave:** gestione associata delle funzioni – autonomie locali - ecosistemi amministrativi digitali – trasformazione digitale – nuovi modelli di organizzazione – linee guida.

**Sommario:** 1. Premessa. – Parte prima: principi e criteri per la realizzazione di gestioni associate come ecosistema amministrativo digitale. – 2.1. La trasformazione digitale nelle pubbliche amministrazioni. 2.2. La transizione digitale: come realizzare la trasformazione digitale. 2.3. Semplificazione e riorganizzazione. 2.4. Riorganizzare per erogare servizi digitali di qualità. 2.5. I costi “straordinari” della burocrazia. 2.6. Il piano triennale dell’informatica: un piano su misura per la gestione associata. 2.7. Il sistema documentale digitale delle pubbliche amministrazioni. Governance e qualità dei dati. 3. Parte seconda: interventi a supporto dei processi di riorganizzazione, semplificazione, trasformazione digitale delle gestioni associate dei comuni. 3.1. La pianificazione di un processo di gestione associata. 3.2. La progettazione della forma

---

di gestione associata sotto il profilo istituzionale, giuridico, normativo. 3.3. Il modello organizzativo per la gestione associata. 3.4. Intervento per la semplificazione amministrativa. 3.5. Studio di fattibilità per la messa a sistema delle risorse digitali dei comuni associati. 3.6. Piano triennale per l'informatica degli enti associati. 3.7. Il sistema documentale "nativamente" digitale. 3.8. Piano di formazione dei decisori pubblici, degli apicali e delle risorse umane.

## 1. Premessa

Gli enti locali possono fare ricorso a specifici strumenti giuridici per operare nella logica della gestione associata delle funzioni stabilite dal Testo unico delle autonomie locali (dlgs 267/2000 e sm). Le forme associative previste sono:

- a) Le convenzioni (art. 30)
- b) I consorzi (art. 31)
- c) La unione dei comuni (art. 32)
- d) Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni (art. 33)
- e) Accordi di programma (art. 34).

Tutti questi strumenti hanno lo scopo di realizzare gestioni associate per amministrare al meglio le funzioni ed i servizi relativi degli enti locali. I criteri ai quali attenersi, e che sono alla base di tale filosofia della gestione associata per una migliore azione amministrativa, sono: economicità, efficacia, trasparenza, pubblicità, imparzialità; semplificazione delle attività, dei procedimenti, delle procedure e delle attività amministrative.

Per attuare le diverse forme di gestione associata, nel contesto attuale caratterizzato dai processi di trasformazione e transizione digitale, è necessario fare ricorso ad "ecosistemi amministrativi" semplificati, trasparenti, digitalizzati. Gli ecosistemi amministrativi digitali operano con un approccio globale che interessa in modo integrato gli aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali, i servizi con il ricorso alle tecnologie digitali.

Gestione associata e trasformazione digitale costituiscono un sistema integrato (di funzioni, di servizi, di dati, di procedure, di risorse, di metodologie e tecnologie digitali) per superare la "dicotomia" tra organizzazione e digitalizzazione che da sempre caratterizza tutte le pubbliche amministrazioni italiane. Per questa dicotomia da quaranta anni non si mettono in discussione i modelli organizzativi degli enti e l'automazione si risolve solo nell'acquisizione di tecnologie digitali che non "incidono" in termini di innovazione sui processi amministrativi, sulla qualità dei dati e dei servizi.

La gestione associata di funzioni, risorse e servizi oggi è vincolata sotto un profilo giuridico, organizzativo e tecnologico al processo di trasformazione digitale che è un processo non solo e non tanto tecnologico quanto e soprattutto ad un processo di "riorganizzazione" globale delle organizzazioni pubbliche locali per operare come

---

istituzioni moderne tipiche della società dell'informazione. La gestione associata che intende operare al di fuori del processo di trasformazione digitale sicuramente dovrà affrontare criticità e vincoli organizzativi, amministrativi, gestionali, economici tali da non operare nella ratio della gestione associata delle funzioni e dei servizi. Con il rischio di operazioni solo formali di gestione associata, senza i vantaggi reali di una amministrazione in linea con i principi generali dell'azione amministrativa (art. 1 legge 241/1990 e sm) e i principi di un'amministrazione digitale (Codice dell'amministrazione digitale, dlgs 82/2005, sm).

Gli ecosistemi amministrativi digitali sono i nuovi modelli e strumenti per amministrare oggi sia perché realmente pongono i cittadini e le imprese al centro della propria azione, permettono di creare organizzazioni semplificate, trasparenti, aperte, attente alla gestione razionalizzata delle risorse e che opera in modalità digitale.

In questo articolo definiamo gli elementi necessari per progettare e realizzare uno dei sistemi di gestione associata previsto dalle norme vigenti dei comuni in termini di ecosistema amministrativo digitale ed a norma. Una *linea guida* a supporto di chi ha interesse ad operare nella logica della gestione associata.

Gli elementi essenziali sono definiti con riferimento:

- alla trasformazione digitale
- alla transizione digitale
- alla organizzazione e alla semplificazione amministrativa
- alla realizzazione di servizi digitali per i cittadini e le imprese
- al piano triennale dell'informatica per la gestione associata
- al sistema documentale nativamente digitale.

La prima parte di questo contributo comprende i principi ed i criteri sui quali progettare e realizzare un ecosistema amministrativo digitale; la seconda comprende gli interventi da effettuare.

## **2. Parte prima: principi e criteri per la realizzazione di diverse tipologie di gestione associata come ecosistema amministrativo digitale.**

I principi e i criteri sono dettati dalla seguente normativa essenziale sulla quale si basano i processi di riorganizzazione, di semplificazione, di trasparenza, di trasformazione digitale:

- Legge 241/90 sm: principi di semplificazione amministrativa
- Dlgs 267/2000 sm: testo unico degli enti locali
- Dlgs 82/2005 sm: Codice dell'amministrazione digitale
- Dlgs 33/2013 sm: trasparenza, accessibilità ai dati/documenti pubblici
- Regolamento UE n.679/2016: protezione dei dati personali

- 
- Regole tecniche Agid in materia di documenti informatici, di firme elettroniche, di sicurezza dei dati, delle tecnologie, delle infrastrutture, di siti web, di requisiti dei dati pubblici, identità digitale, di carta di identità digitale (CIE), di interoperabilità, piano triennale per l'informatica, ecc.

## **2.1. La trasformazione digitale nelle pubbliche amministrazioni**

La trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici è un processo integrato finalizzato alla costruzione di *ecosistemi amministrativi digitali* che sono organizzazioni pubbliche semplificate, trasparenti, aperte, partecipate, digitalizzate e con servizi di qualità erogati in rete (legge 241/90; dlgs 33/2013; Codice amministrazione digitale; linee guida Agid).

Il processo di trasformazione del settore pubblico richiede il “transito” da organizzazioni analogiche ad amministrazioni nativamente digitali:

- Il processo di trasformazione comporta la *revisione dei modelli organizzativi* delle PA e dei servizi attraverso un processo di semplificazione “preliminare” al processo di riorganizzazione (legge 241/90; il principio stabilito dall' art. 15 CAD: prima si semplifica e poi si digitalizza; uno dei principi di base del PNRR).
- Il processo di trasformazione digitale coinvolge *decisori pubblici, dirigenza pubblica, dipendenti, cittadini ed imprese* nella logica della partecipazione e della consultazione (art. 2, 8, 12, 13, 17 CAD; vedi il PNRR).
- *Il processo di trasformazione richiede risorse (informative, umane, economiche, tecniche) per la progettazione della trasformazione, della transizione, per la riorganizzazione, per la qualificazione dei servizi in rete, per la formazione dei dipendenti non solo per l'utilizzo delle tecnologie ma soprattutto per i nuovi modelli di organizzazione del lavoro (agile e telelavoro).*

## **2.2. La transizione digitale: come realizzare la trasformazione digitale**

La transizione è il processo di passaggio da sistemi organizzativi pubblici strutturati su attività e processi amministrativi di tipo analogico o misto, gerarchico, verticali, ad amministrazioni “*nativamente digitali*” che formano, gestiscono, conservano dati/documenti/informazioni in modalità “esclusivamente” digitale e validi giuridicamente.

La transizione deve essere “pianificata” dai decisori pubblici (fase di programmazione strategica) unitamente alla dirigenza (fase di attuazione).

Fuori da questo contesto istituzionale (programmazione ed attuazione) il pro-

---

cesso di transizione non può essere avviato e con esso non parte il processo di trasformazione. Siamo solo nell'ambito di processi di automazione.

La transizione digitale deve portare verso la formazione di *amministrazioni nativamente digitali*.

Il transito deve portare, quindi, verso la realizzazione di amministrazioni digitali che corrispondono ad un *nuovo modello* di organizzazione pubblica che si caratterizza come (art.2, 12, 20 CAD):

- a. *amministrazione aperta, accessibile, trasparente, semplificata, con nuovi diritti (digitali)* per i cittadini nel rispetto della Carta della cittadinanza digitale (legge 241/90; legge 124/2015; art. 3 e ss. del CAD; dlgs 33/2013; dlgs 97/2016; Reg. UE 679/2016, trattamento e protezione dei dati personali);
- b. *amministrazione che opera in modalità prevalentemente digitale* (linee guida Agid 2020, formazione gestione conservazione dei documenti informatici; in attuazione dal 1.1.2022);
- c. *amministrazione che opera in rete* tramite interconnessione con altri sistemi amministrativi pubblici;
- d. *amministrazione che eroga servizi semplificati*, integrati ed in rete ai cittadini e alle imprese (art. 7 CAD).

### 2.3. Semplificazione e riorganizzazione

La semplificazione e la riorganizzazione sono stabiliti dalla legge 241/90 e dall'art. 15 del Codice dell'amministrazione digitale. Per oltre trenta anni le amministrazioni hanno "semplificato poco" le procedure, i procedimenti ed i processi amministrativi (le attività amministrative). Il principio introdotto dall'art. 15 CAD stabilisce che prima si semplifica/riorganizza e poi si digitalizza.

L'art. 15 del CAD con chiarezza stabilisce che:

- semplificazione e riorganizzazione sono processi unitari/integrati
- che la semplificazione fa parte del processo di riorganizzazione
- che senza la semplificazione non si può procedere alla trasformazione digitale
- che senza la riorganizzazione non è possibile transitare verso nuovi modelli di organizzazione pubblica a tecnologia innovativa.

*Semplificazione e riorganizzazione sono quindi «vincoli» progettuali (non solo adempimenti formali) ma soprattutto sono elementi essenziali per le strategie del cambiamento e della transizione.*

L'art. 15 stabilisce il rapporto tra digitalizzazione ed organizzazione:

- «1. La riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 12, comma 1, avviene anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo

---

delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione”.

*[concetti-guida di questo comma: riorganizzazione strutturale e gestionale; riorganizzazione e tecnologie: coordinata strategia di sviluppo a tutti i livelli istituzionali; elementi fondamentali di un nuovo modello di organizzazione pubblica]*

- 2. “In attuazione del comma 1, le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle Linee guida.”

*[cosa semplificare: tutto ciò che costituisce il back-office ed il front-office; tutto il sistema documentale amministrativo; le istanze per accedere ai servizi]*

- Elementi per gli interventi da effettuare per superare la dicotomia organizzazione/tecnologie:
  - razionalizzare e semplificare: quindi *piano di razionalizzazione* organica di tutta l'amministrazione di riferimento (strategia degli organi decisionali);
  - chi fa il piano: indicazioni degli organi; *piano di fattibilità* a cura della dirigenza/apicali;
  - semplificare: cosa? tutto: processi, procedure, procedimenti, documenti, modulistica, fasi, modalità di presentazione delle istanze, ecc.;
  - semplificare come: piano di semplificazione che viene definito dalla dirigenza/apicali (cosa semplificare, tempi, risorse da impegnare, risultati, ecc.)
  - digitalizzare in conformità delle regole tecniche;
  - gli organismi di valutazione devono valutare i processi di riorganizzazione, di semplificazione e di digitalizzazione con un approccio sistemico ed integrato ed in modo permanente (questi organismi sono preparati a questo?).

## **2.4. Riorganizzare per erogare servizi digitali di qualità**

La progettazione, la realizzazione e la erogazione dei servizi in modalità digitale: un altro vincolo per i progetti PNRR.

Riportiamo il testo dell'art. 7 del CAD (servizi digitali semplici ed integrati):

- “01. Chiunque ha diritto di fruire dei servizi erogati dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, in forma digitale e in modo integrato, tramite gli

---

strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso di cui all'articolo 64-bis, anche attraverso dispositivi mobili.

- 1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, provvedono alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti e rendono disponibili on-line i propri servizi nel rispetto delle disposizioni del presente Codice e degli standard e dei livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'AgID con proprie Linee guida tenuto anche conto dell'evoluzione tecnologica. 2. ((COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 13 DICEMBRE 2017, N. 217)).
- 3. Per i servizi in rete, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, consentono agli utenti di esprimere la soddisfazione rispetto alla qualità, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, del servizio reso all'utente stesso e pubblicano sui propri siti i dati risultanti, ivi incluse le statistiche di utilizzo.”

L'articolo 7 comprende le seguenti attività:

- Per rendere concreto il diritto stabilito al comma 1, è necessario riorganizzare e aggiornare i servizi sulla base delle esigenze degli utenti. Le esigenze devono essere rilevate sistematicamente e periodicamente.
- È necessario rilevare la soddisfazione degli utenti con metodologie e strumenti adeguati.
- Gli utenti/cittadini sono informati attraverso il sito e/o anche altri mezzi di comunicazione sia della rilevazione delle esigenze e sia della rilevazione del grado di soddisfazione?
- Gli organi di valutazione delle performance amministrative verificano tutto quanto sopra indicato?

## **2.5. I costi “straordinari” della burocrazia.**

Se non si riorganizza, se non si semplifica e non si digitalizza la burocrazia risulta costosa, ridondante, non di qualità, in contrasto con le esigenze degli utenti”.

Alcuni dati:

- La burocrazia soffoca anche i Comuni, soprattutto quelli di piccolissima dimensione. I cittadini sostengono un costo aggiuntivo pro capite pari a 251 euro/anno che in termini complessivi sfiora i 14,5 MLD di euro (analisi ufficio Studi della CGIA di Mestre per conto dell'ASMEL, giugno 2022)
- Sprechi e mala burocrazia ci costano oltre 225 miliardi di euro/anno (analisi CGIA su fonti Ambrosetti, GIMBE, Eurostat, Relazione Ministro della Giustizia, ecc.) (aprile 2023)
- Il «digital divide» (anche quello creato e/o sostenuto dall'amministrazione pubblica) contribuisce a bloccare la crescita di produttività (con una perdita di 69 MLD di euro, studio Ambrosetti-Eolo presentato a settembre 2023)

- 
- Nel primo rapporto del programma del decennio digitale 2030 della UE presentato di recente i servizi digitali pubblici in Italia sono molto al di sotto della media europea.

Quante amministrazioni sono intervenute concretamente per ridurre i costi della burocrazia?

## **2.6. Il piano triennale dell'informatica: un Piano su misura di sistemi di gestione associata.**

Il piano può svolgere un ruolo basilare per una transizione digitale intelligente. Il piano è regolato dall'art. 14 bis del CAD ed è uno strumento che finora è stato utilizzato con un *approccio burocratico*. Con la versione attuale (2022-2024) il Piano ha incluso anche gli interventi di riorganizzazione e semplificazione ed alcuni strumenti per i Comuni.

I principi guida del Piano costituiscono “vincoli” tecnici di attuazione dello stesso piano:

- Il piano deve considerare e stabilire precisi interventi di riorganizzazione e di semplificazione prima di passare agli interventi di digitalizzazione (questo principio non esiste nel piano attuale ma è stabilito dall'art. 15 del CAD) *[il rispetto di questo principio costituisce la garanzia di un buon processo di digitalizzazione; per questo intervento sono necessari sia un progetto dettagliato e sia competenze esperte in materia di organizzazione pubblica e di semplificazione delle attività amministrative];*
- Il piano dovrebbe riportare “indicazioni” per la realizzazione di piani a livello non solo centrale ma anche a livello regionale e locale *[a supporto della formazione di piani su misura];*
- I principi che seguono sono già stabiliti dalla struttura del piano attuale ma devono essere applicati in ragione della situazione dell'amministrazione interessata:
  - *digital & mobile first* per i servizi, che devono essere accessibili in via esclusiva con sistemi di identità digitale definiti dalla normativa assicurando almeno l'accesso tramite i diversi sistemi di accesso ad iniziare dalla CIE;
  - *cloud first* (cloud come prima opzione): le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e di sviluppo di nuovi servizi, adottano primariamente il paradigma cloud, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in;
  - *servizi inclusivi e accessibili* che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori e siano interoperabili by design in modo da poter funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico esponendo le opportune API;

- 
- *sicurezza e privacy by design*: i servizi digitali devono essere progettati ed erogati in modo sicuro e garantire la protezione dei dati personali;
  - *user-centric, data driven e agile*: le amministrazioni sviluppano i servizi digitali, prevedendo modalità agili di miglioramento continuo, partendo dall'esperienza dell'utente e basandosi sulla continua misurazione di prestazioni e utilizzo e rendono disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti secondo il principio transfrontaliero by design;
  - *once only*: le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite;
  - *dati pubblici un bene comune*: il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile;
  - *codice aperto*: le pubbliche amministrazioni devono prediligere l'utilizzo di software con codice aperto e, nel caso di software sviluppato per loro conto, deve essere reso disponibile il codice sorgente.

*È necessario introdurre e consolidare il principio del piano triennale dell'informatica "su misura" dell'amministrazione interessata in ragione delle funzioni e delle competenze della stessa amministrazione; in ragione delle esigenze di trasformazione organizzativa e digitale.*

La tendenza (con le solite eccezioni) è quella di "copiare" i principi dal piano nazionale e di inserirli nel piano dell'amministrazione senza una precisa analisi dell'assetto organizzativo e gestionale dell'ente e senza un coordinato e coerente rapporto con il piano delle tecnologie digitali che si intendono introdurre.

## **2.7. Il sistema documentale digitale delle pubbliche amministrazioni. Governance e qualità dei dati.**

Il sistema documentale delle amministrazioni costituisce la base informativa necessaria ed indispensabile per supportare tutte le attività delle stesse amministrazioni. Se il sistema dei dati dell'amministrazione è completo, aggiornato, di qualità, ancora più di qualità sarà il sistema delle decisioni, della gestione, dei servizi. Il sistema dei dati, delle informazioni e dei documenti deve essere progettato, formato, gestito, conservato e tenuto in sicurezza.

Le linee guida Agid sulla documentazione digitale sono state pubblicate nel maggio 2021 e sono entrate in vigore dal 1° gennaio 2022 ed hanno lo scopo di formare, gestire, conservare documenti informatici nel rispetto delle regole tecniche che hanno la finalità di assicurare la validità legale dei documenti, la sicurezza, la integrità, la corrispondenza dei documenti ai soggetti che hanno formato gli stessi

---

documenti.

I documenti devono essere formati solo in modalità nativamente digitale.

La conservazione deve essere effettuata con lo scopo di garantire la efficacia probatoria nel tempo oltre che la completezza della documentazione e la sicurezza della stessa.

Il processo di formazione, gestione, conservazione documentale deve essere progettato «by design» e monitorato sistematicamente al fine di semplificare il sistema documentale; di renderlo efficiente, efficace, sicuro in ragione delle esigenze delle singole amministrazioni e dei bisogni dei cittadini; di eliminare ridondanze documentali e ridondanze di certificazioni di stati, fatti e qualità già in possesso delle amministrazioni; di facilitare l'accesso e la ricerca dei documenti.

Per fare questo è necessario seguire gli adempimenti stabiliti dal CAD e dalle regole tecniche:

- nomina del responsabile della gestione documentale e formazione/aggiornamento del responsabile;
- adozione del manuale di gestione documentale (manuali che devono essere strutturati in ragione delle specificità dell'amministrazione interessata e non semplicemente "copiati" o generici);
- formazione dei dipendenti sulla formazione, gestione, conservazione documentale;
- comunicazioni ai cittadini e alle imprese di come evolve il progetto e la realizzazione dei sistemi documenti interni alle amministrazioni perché il progetto interessa proprio i cittadini e le imprese.

Il sistema dei dati, delle informazioni e della documentazione oggi deve essere progettato ed attuato anche in considerazione del regolamento UE 2022/868 sulla governance dei dati e sulla qualità degli stessi e delle recenti regole tecniche Agid (determinazione 183/2023).

Le Linee Guida Agid hanno l'obiettivo di supportare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti interessati nel processo di formare dati aperti e di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, attraverso indicazioni volte ad implementare le disposizioni e le modalità disciplinate dalle norme indicate.

In particolare, tali indicazioni riguardano formati, modalità di pubblicazione, profili di metadati, licenze e tariffazione, richieste di riutilizzo e strumenti di ricerca, tutti aspetti regolamentati da Direttiva e Decreto legislativo. Il documento include, inoltre, indicazioni su aspetti organizzativi e qualità dei dati.

Ci soffermiamo solo su di un punto delle linee guida che riguarda il processo di organizzazione dei dati aperti e di implementazione. L'intero processo deve avvenire in maniera costante: le attività non si esauriscono con la mera pubblicazione dei dati, ma devono prevedere momenti continui di aggiornamento, monitoraggio e coinvolgimento degli utenti finali, per graduare il processo di apertura e pubblicazione dei dati sulle effettive esigenze degli utenti.

Il processo di implementazione deve quindi seguire le seguenti fasi:

- Identificazione (ricognizione, analisi dei vincoli, priorità e percorso di

---

apertura dei dati)

- Analisi (analisi della qualità, bonifica, analisi di processo)
- Modellazione (schemi di dati, modelli di dati, conservazione e storizzazione)
- Validazione (qualità dei dati)
- Pubblicazione dei dati (metadati, politiche di accesso e licenze, ecc.)

Il processo di governance, di qualità e di open data ha dei responsabili, necessita di un coordinamento con tutte le figure del processo di digitalizzazione: dei responsabili della protezione dei dati personali, dei responsabili della transizione digitale, dei responsabili della gestione documentale, della semplificazione e razionalizzazione dei processi aziendali, ecc.

Sarà necessario considerare anche l'incidenza del Regolamento in fase di approvazione (Data Act) riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati).

### **3. Parte seconda: cosa fare a supporto dei processi di riorganizzazione, di semplificazione, di trasformazione digitale delle gestioni associate dei comuni.**

#### **3.1. La pianificazione di un processo di gestione associata**

Gli interventi da effettuare per una gestione associata riguardano i processi di riorganizzazione, di semplificazione, di digitalizzazione in attuazione della legge 241/1990, dell'art. 15 del Codice dell'amministrazione digitale e dell'art. 7 dello stesso Codice in materia di servizi semplificati e digitali, del decreto legislativo 33/2013 in materia di trasparenza, della normativa in materia di protezione dei dati personali e di cybersicurezza. La gestione associata delle funzioni, delle risorse e dei servizi è un processo composito che deve essere programmato e progettato nei singoli elementi di base di questo processo.

Gli interventi relativi a questi elementi interessano:

- a) La progettazione della forma di gestione associata sotto il profilo istituzionale, giuridico e normativo.
- b) La progettazione del modello organizzativo (ecosistema amministrativo digitale) per la gestione associata
- c) La realizzazione di uno studio di fattibilità per la gestione integrata delle tecnologie digitali a disposizione dei diversi enti che compongono la forma

---

di gestione associata

- d) Il piano per un intervento di semplificazione amministrativa
- e) Il piano triennale dell'informatica per la forma di gestione associata;
- f) La realizzazione di un sistema documentale digitale integrato a norma;
- g) La formazione dei decisori e dei dipendenti pubblici per una nuova cultura amministrativa e per una amministrazione digitale.

### **3.2. La progettazione della forma di gestione associata sotto il profilo istituzionale, giuridico e normativo**

Per attuare il processo di gestione associata sotto il profilo istituzionale e giuridico è necessario dare le risposte alle seguenti problematiche/tematiche. Quale forma giuridica utilizzare per la gestione associata tra quelle indicate dal testo unico delle autonomie locali? Individuata la forma giuridica, quali specifiche funzioni sono da definire per garantire le finalità di questa gestione associata? Quali risorse mettere a fattor comune tra gli enti associati? Quale convenzione da adottare? Quale modello organizzativo da definire? Quali sono i servizi da trattare nella gestione associata? Quale è il modello "economico" alla base di questa gestione, in termini di costo/benefici e rispetto al sistema economico di partenza nella situazione dei singoli enti associati? Comunicare ai cittadini dei comuni associati i benefici di questa trasformazione nel rispetto del principio di trasparenza delle decisioni e dell'azione amministrativa.

### **3.3. Il modello organizzativo per la gestione associata**

Nella organizzazione di una tipologia di gestione associata moderna e a norma è importante e determinante il ruolo dei decisori pubblici: pianificare i processi di riorganizzazione e digitalizzazione adottando delibere quadro con le quali indicare finalità, durata, risorse sia di un progetto di riorganizzazione e sia di digitalizzazione.

Il progetto di riorganizzazione: adottare il modello di ecosistema amministrativo digitale (trasparente, semplificato, digitale, con un sistema amministrativo non solo attento alla forma ma soprattutto alla efficienza, alla efficacia, alla economicità dell'azione amministrativa). Un sistema certamente poco gerarchico-burocratico ma un sistema che parte dalle esigenze dei cittadini, delle imprese, delle comunità, dei territori e che si basa sul concetto di "amministrazione nativamente digitale" (non più organizzazioni miste analogiche/digitali ma solo digitali).

Il progetto di riorganizzazione deve essere adottato con una delibera quadro del più alto livello istituzionale (decisione pubblica di alto profilo) dove sono indicati i principi della riorganizzazione, del nuovo modello organizzativo, ed i soggetti che devono operare questa riorganizzazione su di un modello burocratico nuovo ed

---

i soggetti sono:

- I decisori politici; la dirigenza o gli apicali; i dipendenti pubblici, i cittadini. Questi soggetti sono resi partecipi in una decisione che prima di ogni cosa approva gli elementi dell'ecosistema amministrativo digitale e sulla base di questi elementi decide di «cambiare» pagina, svoltare, per realizzare un vero sistema amministrativo dove tutte le componenti operano come un sistema che non può giustificare forme di anarchia burocratica (operare a caso, operare prevalentemente per prassi, con i cittadini ai margini, con scarsa trasparenza, con quasi nessuna semplificazione e razionalizzazione delle attività amministrative).
- La delibera quadro approva i principi di base del modello di ecosistema amministrativo digitale e sulla base di questo approva un modello di organizzazione basato su regole precise e coerente con l'ecosistema amministrativo digitale.
- Struttura di un regolamento per il nuovo modello organizzativo:
  1. La normativa generale essenziale per definire il nuovo modello di organizzazione
  2. Principi generali
  3. I diritti digitali
  4. I servizi in rete
  5. La risorsa informativa (centralità dei dati)
  6. L'organizzazione del lavoro digitale
  7. La sicurezza informatica del patrimonio dati dell'ente, la protezione dei dati personali, delle tecnologie digitali
  8. La formazione dei cittadini, dei dirigenti e dei dipendenti sull'amministrazione digitale
  9. Il sistema procedimentale digitale
  10. Le risorse umane
  11. Le risorse finanziarie
  12. Le risorse strumentali
  13. I servizi ai cittadini e alle imprese: i servizi digitali.
  14. La struttura organizzativa (le unità organizzative massime e minime)
  15. Il sistema di monitoraggio della organizzazione amministrativa

### **3.4. Intervento per la semplificazione amministrativa**

Il processo di digitalizzazione deve seguire ad un intervento di forte semplificazione amministrativa se si intende assicurare una efficace trasformazione digitale (art. 15 CAD); questo principio è alla base dello stesso PNRR.

Il processo di semplificazione interessa tutto il sistema organizzativo, documentale, procedurale, procedimentale e dei servizi dei singoli comuni che si convenzionano (in attuazione della legge 241/90 sm; della legge 183/2011, art. 15; del Dpr

---

445/2000 sm; dei recenti DL sulla semplificazione).

La semplificazione amministrativa permette di creare le reali condizioni:

- a) per la trasparenza amministrativa (dlgs 33/2013 sm);
- b) per l'accesso, soprattutto in modalità digitale, ai dati/documenti/servizi (dlgs 33/2013, modificato dal dlgs 97/2016 e sm; art. 7 Codice dell'amministrazione digitale);
- c) per la razionalizzazione e riduzione degli oneri amministrativi (legge 241/90 sm);
- d) per la realizzazione di un sistema di controllo di gestione e di valutazione delle performance dirigenziali (apicali) (dlgs 150/2009; TU degli enti locali dlgs 267/2000 sm);
- e) per la realizzazione di un sistema documentale non ridondante e funzionale all'azione amministrativa di qualità (Dpr 445/2000 sm; Piano triennale dell'informatica; linee guida Agid sulla gestione documentale digitale).

Come procedere alla semplificazione di procedure, documenti, processi amministrativi?

Utilizzando una metodologia di base molto semplice ed efficace che di seguito presentiamo nelle sue componenti principali.

Il processo di semplificazione interessa tutti i comuni convenzionati e tutte le attività amministrative, tutti i procedimenti amministrativi, le procedure gestionali, le tipologie documentali in uso nelle attività amministrative; la durata delle attività e le relative fasi; la modulistica in uso per la richiesta di servizi; la comunicazione ai cittadini sulle migliori condizioni di accesso ai servizi per i cittadini e le imprese.

Il processo di semplificazione deve essere effettuato nella logica di definire un modello unico di procedure semplificate da adottare allo stesso modo da parte di tutti i comuni convenzionati.

Per effettuare interventi di semplificazione è necessario conoscere "come" si lavora nei diversi settori dell'amministrazione. Quindi, verificare se esiste un censimento delle attività nei diversi comuni convenzionati tramite il quale è possibile conoscere per ciascuna singola attività:

- la denominazione della stessa attività
- la fonte normativa dell'attività
- l'iter di lavorazione che caratterizza l'attività
- la durata complessiva e delle singole fasi di lavoro dell'attività
- la modulistica utilizzata
- la tipologia di servizio offerto
- il numero delle risorse umane utilizzato per l'attività
- comunicazione/informazione sulla attività verso i cittadini e le imprese tramite il sito istituzionale.

Il censimento deve essere finalizzato alla costituzione di una banca dati delle attività resa accessibile da parte di tutti i dipendenti dei comuni convenzionati che potranno così essere informati sulla organizzazione interna e sulla organizzazione

---

delle procedure di lavoro.

Questa banca dati delle attività è importante per gli aggiornamenti successivi sulle stesse attività censite, per implementazione della stessa banca dati su nuove attività, per gli interventi di semplificazione e quindi di digitalizzazione.

Sulla base del censimento effettuato e per singola attività censita si passa quindi alla fase di analisi delle singole attività per rilevarne le problematiche, le criticità e per definire quindi i necessari interventi di semplificazione e razionalizzazione. A seguito di questi ultimi interventi si pone mano alla ridefinizione dell'attività presa in esame e agli interventi di digitalizzazione da effettuare sulla nuova attività. L'intervento di semplificazione viene quindi comunicato a tutti gli uffici dei comuni degli enti convenzionati con l'aggiornamento della banca dati delle attività comuni.

Interventi da effettuare:

- a) l'amministrazione, sulla base di una proposta operativa da parte della dirigenza/apicali, adotta un piano di semplificazione e relativa metodologia (quali procedimenti portanti e più utilizzati dai cittadini da sottoporre a semplificazione);
- b) censimento delle attività amministrative, effettuato dalla dirigenza/apicali responsabili di unità organizzative specifiche con il concorso e la partecipazione dei dipendenti delle stesse unità organizzative
- c) interventi di semplificazione delle attività censite effettuati sempre dai dirigenti/apicali assieme ai propri dipendenti (individuazione dei procedimenti di base da semplificare)
- d) costituzione di una banca dati delle attività, utilizzabile oltre che per attività di semplificazione anche per la realizzazione di servizi ai cittadini, per la valutazione delle performance dei dirigenti/apicali, per la costruzione di un sistema di controllo di gestione, per la protezione dei dati personali, per il piano anticorruzione.

### **3.5. Studio di fattibilità per la messa a sistema delle risorse digitali dei comuni associati**

Lo studio ha la finalità di mettere a sistema le risorse tecnologiche di tutti i comuni associati ma in un contesto di riorganizzazione, di semplificazione, di qualificazione dell'azione amministrativa e dei servizi in rete ai sensi dell'art. 15 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

Lo studio ha lo scopo di definire una linea guida per la gestione associata in merito alla utilizzazione delle risorse tecnologiche, acquisite anche tramite i fondi PNRR, per la semplificazione amministrativa, per la erogazione dei servizi in rete, per la realizzazione di un sistema documentale nativamente digitale, per la formazione delle risorse umane al fine di supportare il cambiamento organizzativo, proce-

---

durale e tecnologico, adottando il piano triennale dell'informatica.

Lo Studio prenderà in considerazione le tecnologie digitali disponibili sotto i profili della integrazione, della interoperabilità, dell'accessibilità, della sicurezza informatica.

### **3.6. Piano triennale per l'informatica degli enti associati**

I Comuni adottano attualmente e singolarmente il piano triennale dell'informatica ai sensi dell'art. 14 bis del CAD. Nell'ambito di una gestione associata sarà necessario definire un piano triennale per l'informatica che riguarderà l'insieme dei Comuni e i singoli Comuni operanti in una logica di cloud e di interoperabilità tra comuni. Il piano triennale per l'informatica si basa sui principi e criteri vincolanti del Piano triennale nazionale stabilito da Agid.

I principi guida del Piano sono stati indicati al punto 2.6 di questo scritto.

Interventi da attivare:

- a) Il Piano triennale dell'informatica per una gestione associata impegna tutti gli enti interessati (decisori pubblici e dirigenza/apicali) nella attuazione di questo piano sotto il profilo organizzativo, procedurale, tecnologico.
- b) Attuazione del piano tecnologico adottato: le tecnologie devono essere concepite a supporto della strategia della transizione digitale e non nella logica dell'acquisizione degli applicativi per risolvere problemi fuori dalla logica di "sistema"
- c) La centralità dei dati alla base della transizione digitale: per governare, gestire, controllare, monitorare, per la qualità dei servizi
- d) Il principio di interoperabilità all'interno dell'amministrazione e tra PA
- e) La gestione documentale digitale richiede un piano di realizzazione
- f) La conservazione dei documenti informatici
- g) Il sito della gestione associata ed i siti dei singoli comuni realizzati nel rispetto delle linee guida Agid
- h) L'obbligo di non richiedere ai cittadini gli stessi dati e documenti già in possesso dell'amministrazione
- i) Supportare i cittadini nel superamento del divario digitale
- j) L'adozione di un formato documentale da utilizzare per la formazione, gestione, conservazione dei documenti
- k) Adottare un piano di sicurezza informatica per il patrimonio informativo, informatico e per i dati personali.

### **3.7. Il sistema documentale "nativamente" digitale**

Il sistema documentale della gestione associata corrisponde ad un sistema in-

---

tegrato di documenti informatici dei singoli comuni della stessa gestione (l'insieme dei dati/documenti utilizzati nelle decisioni pubbliche, nella gestione amministrativa) costituisce la base del patrimonio informativo del sistema di gestione associata e dei singoli comuni. Questo patrimonio ai sensi della vigente normativa (ormai da oltre 20 anni) deve essere prodotto solo in modalità digitale. Il principio di base: formare, gestire, conservare i dati/documenti solo in modalità "nativamente" digitale. Obiettivo: superamento del sistema attuale analogico-digitale (diffuso nelle P.A.) che non permette di fruire al massimo dei dati/documenti in quanto sistema misto.

È quindi necessario costruire un sistema documentale pubblico per la gestione associata nel rispetto dei principi dell'art. 40 e ss del CAD e delle regole/linee guida Agid (del 2020 entrate in attuazione dal 1.1.2022).

Le linee guida sul sistema documentale pubblico digitale (le regole tecniche del 2013/2014 e le linee guida vigenti 2020, in attuazione dal 1 gennaio 2022) hanno stabilito alcuni principi basilari che governano tutta la filiera documentale del sistema amministrativo pubblico: formazione, gestione, conservazione dei dati/documenti/informazioni.

I principi guida sono:

- il sistema documentale pubblico deve essere formato, gestito, conservato "solo" in modalità nativamente digitale;
- "nativamente digitale" significa che ciascun documento che faccia parte di un sistema documentale deve essere formato nel rispetto dei principi di cui all'art. 20, comma 1-bis del Codice dell'amministrazione digitale (integrità, immodificabilità, certezza dell'autore del documento informatico e del firmatario elettronico, ecc.);
- le P.A. devono formare solo documenti informatici che presentano le caratteristiche per essere considerati validi a tutti gli effetti di legge;
- il sistema documentale di una amministrazione deve necessariamente essere progettato in tutte le sue parti per essere in linea con la normativa (sistema documentale by design);
- è necessario quindi che le P.A. stabiliscano la data di avvio della produzione dei documenti solo in modalità digitale (con l'abbandono anche graduale dei documenti analogici); oggi quasi tutte le amministrazioni procedono in modo "anarchico" generando sistemi misti analogico/digitale che costituiscono il blocco allo sviluppo del digitale nativo, funzionale, utile e dei servizi in rete;
- le P.A. devono quindi stabilire di usare uno standard documentale (vedi allegati alle linee guida del 2020) ed essere in possesso di un gestionale documentale con il quale formare, gestire, conservare i documenti informatici, secondo quanto stabilito dai manuali per la formazione, la gestione, la conservazione degli stessi documenti informatici;
- le linee guida Agid riguardano tutti gli aspetti relativi al sistema documentale, considerando quest'ultimo appunto un "sistema";
- tutti i dipendenti pubblici devono operare solo secondo le regole tecniche

---

Agid e utilizzando il gestionale documentale acquisito che deve operare secondo le linee guida Agid;

- tutti i dipendenti devono quindi avere una formazione di base per formare, gestire, conservare documenti informatici;
- tutti i cittadini devono sapere come opera il sistema documentale digitale (pubblicare quindi sul sito non solo i manuali per la formazione, la gestione e la conservazione ma come devono funzionare i procedimenti amministrativi informatici e come i cittadini possono presentare istanze per ottenere risposte utili alle stesse loro richieste).

Le “linee guida” sui documenti digitali contengono le regole tecniche sugli ambiti disciplinati dalle seguenti disposizioni del CAD: validità ed efficacia probatoria dei documenti informatici (art. 20); disposizioni in materia di copie informatiche dei documenti analogici (art. 22, commi 2 e 3); copie analogiche di documenti informatici (art. 23); duplicati e copie informatiche di documenti informatici (art. 23-bis); documenti amministrativi informatici (art. 23-ter); riproduzioni informatiche (art. 23-quater); norme particolari per le P.A. (art. 34); di formazione di documenti informatici (art. 40); di protocollo informatico (art. 40-bis); di procedimento e fascicolo informatico (art. 41); dematerializzazione dei documenti delle P.A. (art. 43); conservazione ed esibizione dei documenti; requisiti per la conservazione dei documenti informatici (art. 44); valore giuridico della trasmissione (art. 45); dati particolari contenuti nei documenti trasmessi (art. 46); trasmissione dei documenti tra le P.A. (art. 47); segretezza della corrispondenza trasmessa per via telematica (art. 49); disponibilità dei dati delle P.A. (art. 50); sicurezza e disponibilità dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle P.A. (art. 51); accesso telematico ai servizi della P.A. (art. 64-bis); istanze e dichiarazioni presentate alle P.A. per via telematica (art. 65).

### **3.8. Piano di formazione dei decisori pubblici, degli apicali e delle risorse umane**

Il processo di trasformazione e transizione digitale richiede una preparazione a tutti i livelli istituzionali ed organizzativi che si determina solo con una formazione completa su tutti gli aspetti normativi, organizzativi, amministrativi e tecnici.

Di seguito si indicano le tematiche per un corso di base necessario per avviare il processo di trasformazione e transizione correttamente e per renderlo efficace.

Intervento formativo di base da attivare in parallelo al piano di sviluppo di semplificazione e digitalizzazione.

Argomenti:

- *Il processo di trasformazione digitale*
- *Il processo di transizione digitale*

- 
- *I principi fondamentali stabiliti dal Codice dell'amministrazione digitale*
  - *Il ruolo dei decisori pubblici nella pianificazione dei processi di trasformazione e transizione digitale*
  - *Il ruolo della dirigenza pubblica e degli apicali nei processi di semplificazione, trasformazione e transizione digitale*
  - *Il ruolo del responsabile della transizione digitale*
  - *La centralità dei dati pubblici digitali*
  - *Il sistema documentale digitale comunale. Principi e linee guida*
  - *Il sito istituzionale (comunicare, informare, erogare servizi). Linee guida*
  - *La protezione dei dati personali*
  - *La sicurezza informatica per la protezione del patrimonio informativo, informatico, dei dati personali*
  - *I servizi digitali (linee guida)*
  - *Accessibilità in rete ai dati, documenti, servizi: identità digitale, CIE, utilizzo delle firme elettroniche*
  - *Il modello organizzativo di una amministrazione digitale*
  - *Il modello di organizzazione del lavoro digitale*
  - *Le tecnologie per l'amministrazione digitale.*

# **AI ACT: LIMITAZIONI ALL'UTILIZZO DELL'IA DA PARTE DELLE FORZE DI POLIZIA PER MONITORAGGIO GENERALE.**

**Ranieri Razzante**

**Abstract [IT]:** Mercoledì 13 marzo 2024 il Parlamento ha approvato la “Legge sull’Intelligenza Artificiale”, c.d. *Ai Act*. Attraverso la normativa, il Legislatore vuole garantire la sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali, nonché un uso affidabile e responsabile dei sistemi di IA, promuovendo l’innovazione in tutta l’Unione e vietando determinate applicazioni di *software* che minacciano i diritti dei cittadini. Importanza fondamentale hanno le pratiche di polizia predittiva – c.d. *predictive policing* –, per cui il Regolamento prevede delle eccezioni per il loro utilizzo da parte delle forze dell’ordine. Nello specifico, può dirsi che il Regolamento *AI*, all’art. 26, recante “Obblighi dei *deployer* dei sistemi di IA ad alto rischio”, esclude le applicazioni di IA che potenzialmente possano costituire una minaccia per la salvaguardia dei diritti fondamentali, quali, a titolo esemplificativo, sistemi di categorizzazione biometrica.

**Abstract [EN]:** On Wednesday 13 March 2024, the Parliament approved the “Law on Artificial Intelligence”, so-called “Ai Act”. Through the legislation, the Legislator wants to guarantee safety and respect for fundamental rights, as well as reliable and responsible use of AI systems, promoting innovation throughout the Union and prohibiting certain software applications that threaten the rights of citizens. Predictive policing practices are of fundamental importance - so-called predictive policing –, for which the Regulation provides exceptions for their use by law enforcement agencies. Specifically, it can be said that the AI Regulation, in article 26, containing “Obligations of deployers of high-risk AI systems”, excludes AI applications that could potentially constitute a threat to the protection of fundamental rights, such as, for example, biometric categorization systems.

**Parole chiave:** Ai Act, art. 26, Intelligenza Artificiale, polizia predittiva, Europa, indagini, investigazioni

**Sommario:** 1. L’*AI Act* – 2. Il ruolo dell’*AI Act* nelle indagini e nelle investigazioni – 3. I *software* di polizia predittiva utilizzati in Italia

---

## 1. L'AI Act

Mercoledì 13 marzo 2024 il Parlamento ha approvato – come è noto – quella che potremmo definire, un po' profeticamente, “la Legge sull'Intelligenza Artificiale” (IA), c.d. *Ai Act*.

Gli Stati membri dovranno applicarlo 24 mesi dopo l'entrata in vigore, salvo per quanto concerne i divieti relativi a pratiche vietate (si applicheranno a partire da sei mesi dopo), i codici di buone pratiche (nove mesi dopo), le norme sui sistemi di IA per finalità generali, compresa la *governance* (dodici mesi dopo) e gli obblighi per i sistemi ad alto rischio (trentasei mesi dopo).

Il Legislatore, attraverso la normativa, vuole garantire la sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali, nonché la sostenibilità ambientale dei sistemi di IA ed il loro uso affidabile e responsabile, promuovendo, al contempo, l'innovazione in tutta l'Unione. In aggiunta, sulla scia delle proposte presentate direttamente dai cittadini durante la Conferenza sul futuro dell'Europa (COFE), la legge mira a rafforzare la competitività europea nei settori strategici, ad assicurare una società sicura e affidabile, a garantire la trasparenza e, infine, l'accesso di tutti i cittadini alle informazioni<sup>1</sup>.

Dal momento che l'Intelligenza Artificiale si presta all'utilizzo in importanti ambiti – come le investigazioni e i processi<sup>2</sup> –, l'*AI Act* contiene norme specifiche che vietano determinate applicazioni di sistemi IA che minacciano i diritti dei cittadini. Ne è un esempio la categorizzazione biometrica, basata sulla raccolta di dati sensibili. Basti pensare all'estrapolazione indiscriminata di immagini facciali<sup>3</sup> da *internet* o alle registrazioni dei sistemi di telecamere a circuito chiuso per creare banche dati di riconoscimento facciale; ai sistemi di riconoscimento delle emozioni sul luogo di lavoro e nelle scuole; ai sistemi di credito sociale o a quelli che manipolano il comportamento umano o sfruttano le vulnerabilità delle persone.

---

<sup>1</sup> F. DE GIROLAMO, *Il Parlamento europeo approva la legge sull'intelligenza artificiale*, in *Attualità. Parlamento europeo*, 13 marzo 2024.

<sup>2</sup> Sull'argomento si veda, G. FERGUSON, *Policing predictive policing*, in *Washington University Law Review*, 2017, 1109; S. BRAYNE, *Big data surveillance: the case of policing*, in *American sociological review*, 2017, 977; C. CATH, S. WACHTER, B. MITTELSTAD, M. TADDEO, L. FLORIDI, *Artificial Intelligence and the “Good Society”: the US, EU, and UK approach*, in *Science and Eng. Ethics*, 2018; L. BENNET MOSES, J. CHAN, *Algorithmic prediction in policing: assumptions, evaluation, and accountability*, in *Policing and Society*, 2018, 28, 7, 806 – 822.

<sup>3</sup> Si fa riferimento a *software* di riconoscimento facciale che elaborano immagini e le confrontano mediante algoritmi. Sul tema si veda, G. MOBILIO, *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Napoli, 2021, 31 e ss. In Italia il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno dispone di due sistemi di riconoscimento facciale: il S.A.R.I. *Enterprise*, che permette di confrontare il volto di un soggetto sconosciuto con i volti di individui noti (segnalati e memorizzati nella banca dati del Casellario Centrale di Identità del Ministero dell'Interno); il S.A.R.I. *Real Time*, che può analizzare in tempo reale i visi di persone riprese dalle telecamere per compararli con quelli contenuti in una banca dati ristretta e predefinita (c.d. *watch-list*). Per un approfondimento sul tema, L. ALGERI, M. TORRE, *Aspetti definitivi e delimitazione della materia*, in G. M. BACCARI, P. FELICIONI, *La decisione penale tra intelligenza emotiva e intelligenza artificiale*, Milano, 2023, 96 – 107.

---

Tra questi rientrano le pratiche di polizia predittiva – c.d. *predictive policing* – basate sulla profilazione o sulla valutazione delle caratteristiche di una persona. Tuttavia, il Regolamento prevede delle eccezioni per l'utilizzo di sistemi di identificazione biometrica da parte delle forze dell'ordine, per cui è vietato, *in primis*, l'uso di suddetti sistemi, tranne in determinate situazioni espressamente previste dalla legge.

## 2. Il ruolo dell'*AI Act* nelle indagini e nelle investigazioni

In tema di diritto penale e, in particolare, di indagini ed investigazioni, merita qualche riflessione il ruolo che l'*AI Act* riconosce alle forze dell'ordine nella fase delle indagini. Invero, in tema di c.d. polizia predittiva e di indagini, può dirsi che il Regolamento *AI*, all'art. 26, recante Obblighi dei *deployer* dei sistemi di IA ad alto rischio, esclude le applicazioni di IA che potenzialmente possano costituire una minaccia per la salvaguardia dei diritti fondamentali, quali, a titolo esemplificativo, sistemi di categorizzazione biometrica<sup>4</sup>. In particolare, il comma 2, precisa che: «I *deployer* affidano la sorveglianza umana a persone fisiche che dispongono della competenza, della formazione e dell'autorità necessarie nonché del sostegno necessario». Degno di nota è il comma 10, secondo cui: «Fatta salva la Direttiva 2016/680/

---

<sup>4</sup> L'art. 5 prevede le pratiche di IA vietate. Nello specifico, si vieta:

- l'immissione sul mercato, la messa in servizio per tale finalità specifica o l'uso di un sistema di IA per effettuare valutazioni del rischio relative a persone fisiche al fine di valutare o prevedere la probabilità che una persona fisica commetta un reato, unicamente sulla base della profilazione di una persona fisica o della valutazione dei tratti e delle caratteristiche della personalità. Questo divieto non si applica ai sistemi di IA utilizzati a sostegno della valutazione umana del coinvolgimento di una persona in un'attività criminosa, che si basa già su fatti oggettivi e verificabili direttamente connessi a un'attività criminosa;
- l'uso di sistemi di identificazione biometrica remota "in tempo reale" in spazi accessibili al pubblico a fini di attività di contrasto, salvo sia necessario per specifici obiettivi: ricerca mirata di vittime di sottrazione, tratta di esseri umani o sfruttamento sessuale di esseri umani, nonché ricerca di persone scomparse; prevenzione di una minaccia specifica, sostanziale e imminente per la vita o l'incolumità fisica delle persone fisiche o di una minaccia reale e attuale o reale e prevedibile di un attacco terroristico; localizzazione o identificazione di una persona sospettata di aver commesso un reato, ai fini dello svolgimento di un'indagine penale, dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una sanzione penale;

A tal proposito, il comma 3 dello stesso articolo specifica che l'uso di un sistema di identificazione biometrica remota "in tempo reale", in spazi accessibili al pubblico a fini di attività di contrasto, è subordinato a un'autorizzazione preventiva rilasciata da un'Autorità giudiziaria o da un'Autorità amministrativa indipendente, la cui decisione è vincolante, dello Stato membro in cui deve avvenire l'uso, rilasciata su richiesta motivata e in conformità delle regole dettagliate del diritto nazionale. Tuttavia, in una situazione di urgenza debitamente giustificata, è possibile iniziare a usare il sistema senza autorizzazione a condizione che tale autorizzazione sia richiesta senza indebito ritardo, al più tardi entro 24 ore.

---

UE<sup>5</sup>, nel quadro di un'indagine per la ricerca mirata di una persona sospettata o condannata per aver commesso un reato, il *deployer* di un sistema di IA ad alto rischio per l'identificazione biometrica remota a posteriori chiede un'autorizzazione, *ex ante* o senza indebito ritardo ed entro 48 ore, da parte di un'autorità giudiziaria o amministrativa la cui decisione è vincolante e soggetta a controllo giurisdizionale, per l'uso di tale sistema, tranne quando è utilizzato per l'identificazione iniziale di un potenziale sospetto sulla base di fatti oggettivi e verificabili direttamente connessi al reato. Ogni uso è limitato a quanto strettamente necessario per le indagini su uno specifico reato. Se l'autorizzazione richiesta di cui al primo comma è respinta, l'uso del sistema di identificazione biometrica remota a posteriori collegato a tale autorizzazione richiesta è interrotto con effetto immediato e i dati personali connessi all'uso del sistema di IA ad alto rischio per il quale è stata richiesta l'autorizzazione sono cancellati». Pertanto, le forze dell'ordine non potranno far ricorso ai sistemi indicati, salvi i casi previsti dalla legge e per l'identificazione in tempo reale si renderà necessario un limite spaziale e temporale, oltre ad una autorizzazione giudiziaria o amministrativa. In termini concreti, gli utilizzi consentiti potrebbero includere le ricerche per individuare persone scomparse o per prevenire attacchi e *cyberattacchi* di matrice terroristica ed eversiva. Si tratta di utilizzi considerati "ad alto rischio", per i quali il Legislatore europeo ha previsto che vi sia la connessione con un reato.

Il Legislatore vuole «garantire che nessuna decisione che produca effetti giuridici negativi su una persona possa essere presa dalle Autorità di contrasto<sup>6</sup> unicamente sulla base dell'*output* di tali sistemi di identificazione biometrica remota a

---

<sup>5</sup> La Direttiva è dedicata alla protezione delle persone fisiche relativamente al trattamento dei dati personali da parte delle Autorità competenti, con lo scopo di attività di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento dei reati o di esecuzione di sanzioni penali e di libera circolazione dei dati. In tale contesto viene in rilievo altresì l'art. 16 del D. Lgs. 18 maggio 2018, n. 51 che attua la richiamata Direttiva, concernente la protezione dei dati personali. Nello specifico, al fine di non rendere disponibili i dati personali ad un numero indefinito di persone senza l'intervento della persona interessata, l'articolo prevede la responsabilità del titolare del trattamento a porre in essere misure tecniche e organizzative adeguate per quanto riguarda la protezione dei diritti personali mediante la c.d. pseudonimizzazione: particolare tipologia di trattamento dei dati personali che fa sì che «gli stessi dati non possano più essere attribuiti a un interessato specifico senza l'utilizzo di informazioni aggiuntive, a condizione che tali informazioni aggiuntive siano conservate separatamente e soggette a misure tecniche e organizzative intese a garantire che tali dati personali non siano attribuiti a una persona fisica identificata o identificabile». Così, M. IASELLI, *Pseudonimizzazione*, in *Altalex*, 21 giugno 2018.

<sup>6</sup> L'art. 3, comma 45, dell'*AI Act*, rubricato "Definizioni", stabilisce cosa si debba intendere per "Autorità di contrasto", ovvero: «a) qualsiasi Autorità pubblica competente in materia di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse; oppure b) qualsiasi altro organismo o entità incaricati dal diritto dello Stato membro di esercitare l'autorità pubblica e i poteri pubblici a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse». Il comma 46, invece, fornisce la definizione di "attività di contrasto", ossia: «le attività svolte dalle Autorità di contrasto o per loro conto a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro le minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse».

---

posteriori». E ciò si può considerare certamente condivisibile.

In aggiunta, lo stesso comma 10 precisa che «indipendentemente dalla finalità o dal *deployer*, ciascun uso di tali sistemi di IA ad alto rischio è documentato nel pertinente fascicolo di polizia e messo a disposizione della pertinente Autorità di vigilanza del mercato e dell’Autorità nazionale per la protezione dei dati, su richiesta, escludendo la divulgazione di dati operativi sensibili relativi alle attività di contrasto»<sup>7</sup>.

La motivazione alla base della disposizione è la protezione dei diritti fondamentali, in particolare della protezione dei dati personali garantita dai Regolamenti 2016/679/UE e 2018/1725/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e dalla Direttiva 2016/680/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dalla Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che tutela la vita privata e la riservatezza delle comunicazioni, stabilendo le condizioni per l’archiviazione di dati personali e non personali e l’accesso ai dati in apparecchi terminali.

Dunque, vi è teoricamente uno squilibrio di potere visto il ruolo e la responsabilità dell’Autorità di contrasto, la quale può utilizzare determinati sistemi di intelligenza artificiale che possono portare alla sorveglianza, all’arresto o alla privazione della libertà di una persona fisica, come pure avere altri impatti negativi sui diritti fondamentali. Per questa ragione, è essenziale, anzitutto, che i suddetti sistemi di IA soddisfino i requisiti adeguati in termini di prestazione, accuratezza o robustezza, al fine di evitare che si commetta l’errore di individuare le persone in modo discriminatorio, errato o ingiusto.

È opportuno, inoltre, classificare come ad alto rischio una serie di sistemi destinati a essere utilizzati nel contesto delle attività di contrasto, con l’obiettivo di evitare impatti negativi, mantenere la fiducia dei cittadini e garantire la responsabilità e mezzi di ricorso efficaci.

Sulla base della presunzione di innocenza, le persone devono giustamente essere giudicate in funzione del loro comportamento effettivo e non di quello previsto dall’IA fondato su elementi quali la profilazione, i tratti della personalità o le caratteristiche personali. Pertanto, è altresì essenziale vietare valutazioni di rischio in relazione a persone fisiche, al fine di prevedere l’eventuale commissione di reati. Ma, a onor del vero, il contesto delineato non pare a chi scrive foriero di vere novità per le Forze dell’ordine, che anzi vedono limitare oltremisura le potenzialità di utilizzo dei sistemi di AI per la protezione dei cittadini.

---

<sup>7</sup> Il comma 10 precisa, infatti, che: «I *deployer* presentano alle pertinenti autorità di vigilanza del mercato e alle autorità nazionali per la protezione dei dati relazioni annuali sul loro uso di sistemi di identificazione biometrica remota a posteriori, escludendo la divulgazione di dati operativi sensibili relativi alle attività di contrasto. Le relazioni possono essere aggregate per coprire più di un utilizzo. Gli Stati membri possono introdurre, in conformità del diritto dell’Unione, disposizioni più restrittive sull’uso dei sistemi di identificazione biometrica remota a posteriori». Da ultimo, l’art. 26, comma 12, prevede che: «I *deployer* cooperano con le pertinenti Autorità nazionali competenti in merito a qualsiasi azione intrapresa da dette Autorità in relazione al sistema di IA ad alto rischio ai fini dell’attuazione del presente regolamento».

---

### 3. I software di polizia predittiva utilizzati in Italia

I *software* di polizia predittiva sono di due tipologie<sup>8</sup>:

- a. Quelli che individuano i luoghi in cui vi è più probabilità che verranno commessi determinati reati, ossia gli “*hot spots*”, il cui obiettivo è di prevenire il crimine, utilizzando informazioni e sviluppando analisi avanzate sulla base delle zone più a rischio<sup>9</sup>. In altre parole, la polizia, seguendo schemi ricorrenti nella realizzazione di determinati delitti, può intervenire anticipandoli e interrompendoli;
- b. Quelli che permettono di seguire le “*serialità criminali di determinati soggetti*”<sup>10</sup>, con lo scopo di prevedere il tempo e il luogo dell’eventuale realizzazione del reato (*crime linking*).

Il legislatore europeo, pur promuovendo il ricorso al *profiling* e ai *tools* di elaborazione e combinazione di dati in fase di investigazione, specifica che tale utilizzo non deve produrre effetti giuridici negativi o incidere significativamente sull’interessato. Dunque, sono necessarie specifiche e adeguate tutele<sup>11</sup>.

Alla luce del nuovo Regolamento sull’Intelligenza Artificiale, in Italia si sta già sviluppando un intenso dibattito inerente l’utilizzo e i relativi limiti dei sistemi di polizia predittiva (*tools*), soprattutto nel rispetto dei diritti fondamentali degli individui.

Per quanto concerne i *software* di previsione della commissione di crimini in determinati contesti, in Italia si riscontra l’utilizzo di molteplici sistemi<sup>12</sup>. Si tratta di

---

<sup>8</sup> F. BASILE, *Intelligenza artificiale e diritto penale: quattro possibili percorsi di indagine*, in *Dir. Pen. e uomo*, 29 settembre 2019, 11.

<sup>9</sup> «Questa tipologia di prevenzione degli atti criminali attinge a piene mani alla criminologia ambientale, ovvero l’evoluzione ultima delle teorie criminologiche razionali, che studia come i *target* criminali si muovano nello spazio e nel tempo, riservando particolare attenzione alla distribuzione geografica del crimine e al ritmo delle attività giornaliere». Sul punto, L. ALGERI, M. TORRE, *Aspetti definitivi e delimitazione della materia*, cit., 87 – 96. Si veda altresì, S. VEZZADINI, *Profilo geografico e crime mapping. Il contributo della criminologia ambientale allo studio del delitto*, in R. BISI (a cura di), *Scena del crimine e profili investigativi: quale tutela per le vittime?*, Milano, 2006.

<sup>10</sup> Così, L. ALGERI, M. TORRE, *op. cit.*, 88.

<sup>11</sup> «Con la sentenza emessa il 26 settembre 2023 nel procedimento n. 15669/20, la Grande Camera della Corte di Strasburgo ha dichiarato, con undici voti contro sei, che vi è stata violazione dell’art. 7 CEDU poiché le AA.GG. turche avevano equiparato l’uso (non provato) dei sistemi di messaggistica “*ByLock*” all’appartenenza consapevole e volontaria del Sig. Yüksel Yalçinkaya all’associazione terroristica armata “FETÖ/PDY”. E ciò solo “grazie” a una interpretazione estensiva e non prevedibile all’epoca del fatto dell’art. 314, comma 2, c.p. turco. Ha dichiarato, altresì, con sedici voti contro uno, che vi è stata violazione dell’art. 6, § 1, CEDU, poiché il mero impiego della messaggistica in questione – senza accertare l’identità e la specifica finalità dell’utilizzatore – era stato valutato prova piena e decisiva su cui basare la relativa sentenza di condanna. Il tutto senza consentire al ricorrente di accedere ai dati integralmente estratti dal server, così come di argomentare efficacemente riguardo al profilo di utilizzabilità in generale e di estraibilità di dati magari utili alla difesa – *why not?* – ma considerati non rilevanti dalla P.G. e rimasti definitivamente criptati». Così, A. CARUSO, *Condanna imprevedibile per terrorismo: per la Corte Edu è unfair la prova decisiva basata sullo scambio della messaggistica By Lock rimasta inaccessibile*, in *IUS*, 18 marzo 2024.

<sup>12</sup> Sul punto si veda C. MORELLI, *Furti e rapine: a sventarli ci pensa l’intelligenza artificiale!* in *Altalex*,

---

*tools* investigativi che prevedono la commissione di reati e che sono usati dai corpi di polizia a fini preventivi.

Ne sono un esempio le “*no fly list*” antiterrorismo o anche i sistemi per la prevenzione del riciclaggio di denaro sporco.

La maggior parte dei *software* in esame si basa su prove storiche relative alla localizzazione del crimine, come i rapporti di polizia, e hanno l’obiettivo di individuare l’eventuale luogo e tempo della realizzazione di determinati delitti, evidenziando “*hot spots*” in una mappa geografica, sottoposta al continuo aggiornamento e controllo da parte dei funzionari di polizia. Tale procedimento è definito di “*predictive criminal mapping*”.

Ne deriva che i fattori di rischio legati all’utilizzo di *tools* predittivi sarebbero molteplici: basti pensare a quartieri o zone considerati più pericolosi e, di conseguenza, sottoposti a controlli sempre più intensi. Dunque, è opportuno utilizzare i richiamati *software* con le dovute cautele metodologiche.

In Italia, in particolare, da qualche anno le forze di polizia sfruttano tali sistemi. Tra i più diffusi e rinomati, nonché operativi<sup>13</sup>, vi sono *Key Crime*<sup>14</sup> (esempio di *crime linking*), utilizzato dal 2009 nella Questura di Milano, e *XLaw*<sup>15</sup> (esempio di *hot spots*).

Il primo è un sistema “esperto” realizzato e brevettato da Mario Venturi<sup>16</sup>, un ex dipendente della Polizia di Stato. Questo raccoglie e confronta i dati investigativi – acquisiti grazie a precedenti crimini – per arrivare a prevedere il dove, quando e come di eventuali future rapine, basandosi sullo studio del comportamento dell’uomo. La proprietà principale del *software* è quella di coniugare l’approccio analitico investigativo ed il profilo comportamentale dell’autore del crimine alla matematica e

---

6 maggio 2019.

<sup>13</sup> Oltre a *software* operativi, sono diversi i sistemi che sono stati sottoposti alla sperimentazione, ad esempio:

- S.O.Cr.A.TE.S.: la cui finalità era quella di costruire una matrice statistico-criminologica di *criminal profiling*, rappresentativa del modello comportamentale degli autori di reati efferati, violenti, senza apparente motivo e a sfondo sessuale, nonché le variabili significative che lo legano alla scena del delitto, al fine di fornire uno strumento di supporto alle indagini delle forze di polizia e alle decisioni dell’autorità giudiziaria riguardo alle misure cautelari ed ai benefici penitenziari;
- *HCR 20* versione 3: un *software* per il *risk assessment* e *management* di fatti violenti, al fine di valutare il rischio di violenza;
- *Gianos*: sistema utilizzato dal 90% delle banche italiane sui dati della propria clientela per individuare eventuali indici di anomalia che indicano la probabilità di riciclaggio di denaro.

C. MORELLI, *Furti e rapine: a sventarli ci pensa l’intelligenza artificiale!* cit. In materia di riciclaggio, per tutti, R. RAZZANTE, *Manuale di legislazione e prassi dell’antiriciclaggio*, Giappichelli, Torino, 2023.

<sup>14</sup> A. D. SIGNORELLI, *Il software italiano che ha cambiato il mondo della polizia predittiva*, in *Wired*, 18 maggio 2019; G. SANTUCCI, *Milano. Il programma anti rapine diventa una startup della sicurezza*, in *Corriere*, 18 aprile 2019; G. TAURISANO, *KeyCrime: il “conclusive reasoning” nell’attività anticrimine della Polizia di Stato*, in *Profiling, PrimoPiano*, n. 2 – giugno 2016, anno 7.

<sup>15</sup> Sull’argomento, E. LOMBARDO, *Sicurezza 4P. Lo studio alla base del software XLAW per prevedere e prevenire i crimini*, Venezia, 2019.

<sup>16</sup> M. VENTURI, *Key Crime – La chiave del crimine*, in *Profiling, PrimoPiano*, n. 4 – dicembre 2014, anno 5.

---

statistica per analizzare i dati<sup>17</sup>. Si tratta di un sistema *ad hoc* per il monitoraggio di quei reati la cui caratteristica centrale è la condotta seriale (ad esempio le rapine<sup>18</sup>).

Il secondo, invece, lavora con un algoritmo euristico, cioè su base probabilistica, in grado di rielaborare una vastissima quantità di dati. Ideato dall'ispettore di polizia Elia Lombardo e predisposto dalla Questura di Napoli, il sistema si basa sull'acquisizione di caratteristiche socio-ambientali del territorio in esame e dei delitti quotidiani consumati e scoperti dalle denunce di cittadini o da altre informazioni di Polizia o di attività di prossimità. In aggiunta, lavora ricercando modelli criminali che si configurano sul territorio in maniera ciclica e stanziale, prevenendo la singola e regolare distribuzione spazio temporale.

Il *software* dà, così, all'investigatore una mappa di rischio che raffigura ogni 30 minuti i luoghi e gli orari precisi in cui si potrà consumare un crimine, con un anticipo anche di due ore, descrivendo il tipo di crimine, il *modus operandi* dell'autore, il tipo di preda e di *target*. L'utilità è indubbia.

Ovvio l'assoggettamento a limitazioni governate. Ma per non vanificare l'impiego in chiave anticrimine, si dovranno prevedere deroghe temperate alla privacy e riservatezza di ciascuno di noi. In nome del superiore diritto alla sicurezza e all'integrità fisica, che non paiono sacrificabili sull'altare di pregiudizio ideologici e di manierato garantismo.

Semmai i problemi sorgeranno in sede di acquisizione al processo da parte dei giudici; ma su questo, le regole già presenti nel nostro ordinamento processuale, seppure sempre migliorabili e sicuramente da aggiornare, pongono già sufficienti (a nostro avviso) presidi di legalità<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Venturi, a proposito del sistema progettato, affermava: «In premessa è importante specificare che i *tools* che sono definiti genericamente di polizia predittiva sono di natura diversa. *Keycrime* si basa esclusivamente ed unicamente sui dati investigativi, raccolti sul luogo dell'accadimento del fatto criminoso, dai testimoni, siano essi vittime o spettatori dell'evento e dalle registrazioni delle telecamere di videosorveglianza. Sono gli stessi dati che ogni investigatore raccoglie per identificare nel suo insieme le caratteristiche dell'azione criminosa, compreso il profilo comportamentale del reo. La macchina propone come *output* il *crime linking* (richiama una serie criminosa già esistente) o individua una nuova serie criminosa. A Milano abbiamo utilizzato per un decennio una versione "*custom*", ora reingegnerizzata e potenziata dall'introduzione dell'*AI* e del *machine learning* per un impiego più ampio». C. MORELLI, *op. cit.*

<sup>18</sup> M. SERRA, *Rapinatore seriale catturato grazie al software "Key Crime"*, in *La Stampa*, 5 gennaio 2018.

<sup>19</sup> Sul tema è già ampia la dottrina. Tra gli altri, si citano: C. MORELLI, *L'indiscreto fascio della giustizia predittiva: il decalogo dei giuristi italiani. Intelligenza artificiale, algoritmi e tutela dei diritti*, in *Altalex*, 9 aprile 2024; G. CONTISSA., G. LASAGNI; G. SARTOR; *Quando a decidere in materia penale sono (anche) algoritmi e IA: alla ricerca di un rimedio effettivo*, in *Diritto di internet* n. 4/2019; A. ZIROLDI, *Intelligenza artificiale e processo penale tra norme, prassi e prospettive*, in *Questione e giustizia*, 18 ottobre 2019; I. COPPOLA, *Lo scenario futuro della responsabilità del magistrato nell'analisi tra intelligenza artificiale ed intelligenza umana come valore del giusto processo. Come si concilia la (ir)responsabilità del magistrato con la giustizia aumentata?*, in *Diritto di internet*, 11 aprile 2024; G. UBERTIS, *Intelligenza artificiale, giustizia penale, controllo umano significativo*, in *Sistema penale*, 11 novembre 2020; G. M. BACCARI; P. FELICIONI, *La decisione penale tra intelligenza emotiva e intelligenza penale*, Giuffrè, 2023.

# ANNOTAZIONI SULLA REGOLAZIONE DELLE CASSE PREVIDENZIALI

C. Alessio Mauro

**Abstract [IT]:** La regolazione degli investimenti nell'ambito della previdenza privatizzata si confronta con la necessità di garantire che, ai sensi dell'art. 38 Cost., le risorse stanziare siano correttamente finalizzate agli scopi perseguiti e che, ad un tempo, sia assicurata l'autonomia gestionale dei soggetti preposti.

La legge finanziaria per il 2023<sup>1</sup> è intervenuta sull'attività d'investimento delle Casse di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996. Detta legge ha previsto che, ai sensi dell'art. 1, comma 311, venga adottato un regolamento interministeriale sui limiti agli investimenti di detti enti.

La recente legge n. 1 del 2024, all'art. 15, inoltre, ha novellato l'art. 6 TUF, inserendo le Casse previdenziali nell'ambito delle controparti qualificate delle operazioni finanziarie.

**Abstract [EN]:** The regulation of investments in the context of privatized pensions is faced with the need to guarantee that, pursuant to art. 38 of the Constitution, the resources allocated are correctly aimed at the objectives pursued and, at the same time, to ensure the managerial autonomy of the responsible parties.

The financial law for 2023 intervened regarding the investment activity of the pension funds referred to in the legislative decree. n. 509/1994 and Legislative Decree no. 103/1996. This law provided that, pursuant to art. 1, paragraph 311, an interministerial regulation is adopted on the investment limits of these entities.

The recent law n. 1 of 2024, art. 15 also new the art. 6 TUF, including social security funds among the qualified counterparties of financial transactions.

**Parole chiave:** Casse Previdenziali, decentramento, regolazione, investimenti, mercati.

**Sommario:** 1. Premessa 2. Inquadramento generale e principi costituzionali - 3. Segue. Il d.lgs 509/1994: brevi cenni sulla privatizzazione - 4. Considerazioni conclusive: regolazione e prospettive *de iure condendo*.

---

<sup>1</sup> V. legge 29 dicembre 2022, n. 197.

---

## 1. Premessa

Nel nostro Paese la storia della previdenza ha attraversato diverse stagioni<sup>2</sup>. La previdenza ha, in un primo momento, risentito della visione centralistica dello Stato, essendo i relativi compiti di stretta afferenza pubblicistica. In termini *hegeliani*, la previdenza è stata originariamente concepita come lo strumento in cui s'inverava la presenza dello Stato nella collettività.

In via generale, può dirsi che il sistema assistenziale e previdenziale - quale prerogativa dello Stato - ha rappresentato il legame fra governo e collettività come espressione di appartenenza ad un dato regime. La visione corporativa dello Stato<sup>3</sup> ha accompagnato lo sviluppo della politica sociale per la tutela e per l'assistenza alla persona<sup>4</sup>.

Dalla prima forma di previdenza - Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia (C.N.A.S.) del 1898<sup>5</sup> - e dal mutualismo e le Opere Pie si è via via passati alla Cassa nazionale degli infortuni (C.N.I.), per poi pervenire all'I.N.F.A.I.L. (Istituto nazionale fascista contro gli infortuni sul lavoro). Nel 1933 è stato istituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale, il quale ha sostituito la C.N.A.S.

L'I.N.P.S. ha assunto la veste di ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica<sup>6</sup>. Nel 1938 è nata E.N.F.A.S.R.C.O. (Ente nazionale fascista di assistenza per agenti e rappresentanti di commercio), oggi E.N.A.S.A.R.C.O.

Con la legge 5 febbraio 1934, si è registrato l'avvento delle corporazioni, nel cui novero i vari settori dell'economia sono stati divisi per categorie di riferimento, tra cui, ad esempio, l'industria, l'agricoltura, il commercio, il comparto creditizio, i trasporti, *etc.*

Una forte evoluzione si è avuta nella fase successiva al 1945. Nel dopo guerra ha preso corpo la Costituzione della Repubblica Italiana, all'interno della quale, ai sensi dell'art. 38, la previdenza ha assunto un ruolo primario in favore di tutti i lavoratori. La previdenza e l'assistenza si sono imposti a livello generale come principi generali insopprimibili, volti a tutelare tutti i lavoratori in maniera indistinta rispetto alla loro appartenenza (al pubblico o al privato).

Con la caduta del fascismo il sistema previdenziale è entrato in una profonda crisi. Il governo De Gasperi - in adesione ai valori contenuti nella Carta fondamentale - ha assunto specifiche misure in materia, tra cui la tutela della maternità nel 1950, nonché la riforma delle pensioni, risalente al 1952<sup>7</sup>.

A questo punto della trattazione appare opportuno evidenziare l'inadeguatez-

---

<sup>2</sup> C. GIORGI, *La Previdenza del regime. Storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna, 2004.

<sup>3</sup> P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Bari, 2010, pp. 245 ss.

<sup>4</sup> S. VINCI, *Il fascismo e la previdenza sociale*, Bari, 2011, pp. 715 ss.

<sup>5</sup> M.C. QUIRICI, *La previdenza complementare in Italia. Evoluzione normativa ed esemplificazione pratiche*, Milano, 2016, pp. 15 ss.

<sup>6</sup> *Idem*, *ul. po. cit.*, p. 16.

<sup>7</sup> *Idem*, *ul. op. cit.* p. 727.

---

za dell'originario sistema previdenziale rispetto alle esigenze delle categorie libero professionali. Difatti, soltanto a partire degli anni Cinquanta l'assistenza obbligatoria è stata estesa ai coltivatori diretti, agli artigiani e ai commercianti mediante le società di mutuo soccorso<sup>8</sup>. Sul piano della sostenibilità, inoltre, va considerato che negli anni Sessanta la spesa pubblica è stata interessata da un forte aumento (nello specifico, un incremento pari al cinquanta per cento della spesa pubblica insorto anche alla luce della crescente spesa pensionistica).

Quando Luigi Einaudi, nel gennaio del 1945, decise di ricoprire l'incarico di governatore dell'Istituto di emissione, era ben conscio di cosa sarebbe accaduto di lì a breve. L'idea della riduzione drastica dei costi della spesa pubblica e, in generale, il contenimento degli oneri facenti capo allo Stato s'impose come scelta obbligata<sup>9</sup>.

Tale modello di politica economica ha favorito la necessità di alleggerire le casse dello Stato da eccessivi pesi, fisiologicamente non sostenibili. Era necessario far confluire i flussi di liquidità nei mercati. Del resto, tale percorso di contenimento dei costi pubblici ha caratterizzato il nostro sistema anche nel periodo successivo. La profonda crisi del sistema - costantemente alla ricerca di un modello previdenziale adeguato e sostenibile<sup>10</sup> - ha attraversato gli anni Settanta, per poi confluire nel periodo delle privatizzazioni, registrando nel corso degli anni lo stesso malcontento dettato da un eccessivo carico pensionistico.

Quindi, dal 1992 si è dato avvio ad un percorso di complessiva rivisitazione del comparto previdenziale, al fine del contenimento dei relativi costi. Di qui, la fioritura dei tre pilastri intervenuti a mitigare il peso della previdenza pubblica<sup>11</sup>.

Può dirsi che la storia del ciclo economico italiano ha conosciuto varie stagioni che sono state accompagnate da precise politiche programmatiche. Il pendolo dell'economia è stato caratterizzato dalla latente contrapposizione fra esigenze di ac-

---

<sup>8</sup> S. VINCI, v. ampiamente, op. cit., p. 728.

<sup>9</sup> V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento al 2020*, Torino, 2021, pp. 300 ss. Si consiglia la consultazione sul tema delle Casse previdenziali, G. COLAVITTI, *Le Casse professionali tra autonomia e controllo pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021. Di interesse, v. N. BOBBIO, *La grande dicotomia: pubblico/privato (1980-1982)*, in *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino, 1985. F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 12 del 2007. D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 5 ss. R. BRIGANTI, *La Riforma della disciplina del "Terzo settore" tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 5/2018, p.1 ss. In tema di privatizzazione, nel particolare sulle fondazioni di origine bancaria F. CAPRIGLIONE, *Privatizzazioni e mercato: le fondazioni bancarie*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 1996; Id. *Politica e finanza. Ruolo e prospettive delle fondazioni bancarie*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2013. Dello stesso Autore, si veda altresì, *Operatività delle fondazioni bancarie e dismissione del "controllo" sulle s.p.a. conferitarie*, in *Mondo bancario - 1999*; Id. *Le fondazioni bancarie dalla 'legge Ciampi' alla 'riforma Tremonti'*. *Vicende di una travagliata storia*, in *Mondo bancario*, 2002. F. BASSANINI, *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006.

<sup>10</sup> Per una ricostruzione storica dei criteri economici posti alla base del calcolo delle pensioni, si rimanda a M.C. QUIRICI, op. cit. pp. 18 ss.

<sup>11</sup> *Ibidem*, ul. op. cit. p. 18.

---

centramento nella mano pubblica dei servizi sociali e strategici primari ed esigenze di decentramento. Soltanto la moderna concezione dei servizi e dei criteri di ripartizione dei costi ha determinato la complessiva revisione del paradigma normativo di riferimento. La privatizzazione ha favorito la fioritura di un sistema misto, per tale intendendosi il vicendevole coinvolgimento del pubblico e del privato nell'economia, non da ultimo inaugurato dal d.lgs. n. 175 del 2016<sup>12</sup>.

La liberalizzazione dei settori strategici dell'economia è stata contemperata dall'adozione di un sistema di partenariato pubblico-privato, al fine di meglio interpretare i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Non a caso, anche nel Piano nazionale di ripresa e di resilienza viene stimolata l'attuazione delle sinergie di partenariato pubblico-privato per l'attuazione delle significative riforme di sistema ancora, all'oggi, in corso di attuazione.

## 2. Inquadramento generale e principi costituzionali

In via generale, per sistema previdenziale si intende quell'insieme di compiti con cui determinati organismi provvedono ad assicurare ai lavoratori i mezzi necessari alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria<sup>13</sup>.

Com'è noto, il nostro ordinamento giuridico conosce un particolare sistema previdenziale multilivello, articolato nei tre pilastri della previdenza<sup>14</sup>. Nella prima categoria, ricade il primo pilastro costituito dalla previdenza pubblica obbligatoria, a cui sono riferibili le competenze dell'I.N.P.S. (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale), per i lavoratori dipendenti pubblici e privati. Inoltre, l'attuale sistema pre-

---

<sup>12</sup> I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale*, Banca d'Italia, 31 maggio 2022, Roma, consultabile su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/>. C.A. MAURO, M. LACCHINI, *La gestione delle società partecipate pubbliche alla luce del nuovo Testo Unico, verso un nuovo paradigma pubblico - privato*, Torino, 2017. D. DAUBE-S - S. VOLLRATH - H.W. ALFEN, *A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as financing forms for PPP projects in Germany*, in *International Journal of Project Management*, 26, (2008), pp. 376-387. Z. HOQUE-J. MOLI, *Public Sector reform, Implications for accounting, accountability and performance of state-owned entities – an Australian perspective in International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, Iss. 4, 2001, pp. 304-326. G. HODGE, *Public-private partnership and legitimacy*, 29 *U.N.S.W.L.J.* 318, 2006, p. 318. M. SPACKMAN, *Public-private partnership: lessons from the British Approach*, *Economic Systems*, 2002, pp. 283-301. R. ANDREWS-J. DOWENE-V.G. MEZA, *Public Sector Reform in the UK: Views and experiences from senior executives, Coordination for cohesion in the public sector of the future (COCOPS)*, in [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu), 2013. HM TREASURY, *Implementation Standardisation of PFI contracts (Sopc)*, Version 4, 2007, [http://www.hmtreasury.gov.uk/f/pfi\\_sopcletter\\_210307.pdf](http://www.hmtreasury.gov.uk/f/pfi_sopcletter_210307.pdf). HM TREASURY, *Value for Assessment Guidance*, 2006, 15, <http://www.hmtreasury.gov.uk>.

<sup>13</sup> Per una panoramica, si veda M. E. SALERNO, *Fondi Pensione "Negoziali". Costituzione, Gestione e Vigilanza*, Milano, 2002. R. CESARI, M. MARÈ, *Finanza e previdenza: i fondi pensione e la sfida dei mercati*, Bologna, 2017.

<sup>14</sup> Per una panoramica, cfr. M.E. SALERNO, *Fondi pensione Negoziati. Costituzione, gestione e vigilanza*, Milano, 2002.

---

videnziale è assicurato dalla compresenza delle Casse professionali ed enti di previdenza dei liberi professionisti (geometri, ingegneri, architetti, medici, avvocati, notai, commercialisti, *etc.*).

Semplificando, può dirsi che, accanto alla previdenza pubblica obbligatoria, si stagliano il secondo ed il terzo pilastro, nel cui ambito viene in rilievo la previdenza complementare - che è caratterizzata dall'adesione volontaria e collettiva ai fondi pensione - e quella integrativa, basata, tra l'altro, sui c.d. piani pensionistici individuali (PIP) e sulle adesioni (sempre individuali) a particolari tipologie di fondi.<sup>15</sup>

Come altrettanto noto, la Costituzione, all'art. 38, stabilisce che “*i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*” e che “*ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato*”. La Carta fondamentale non distingue sul piano categoriale i “modelli tipo” di lavoratori - pubblici o privati -, ma si rivolge all'indistinta figura del prestatore di lavoro *tout court*.

Quindi, il dettato costituzionale assegna al ruolo dello Stato compiti di predisposizione (“*predisporre*”) o, meglio, di “*integrare*” l'attività connessa alle funzioni previdenziali. Non è prevista l'attività dello Stato di fornire i mezzi finanziari necessari allo scopo. La provvista finanziaria nelle Casse previdenziali è assicurata attraverso l'iscrizione degli associati.

Ulteriormente, nel paradigma costituzionale della previdenza non statale (Corte cost., sentenza n. 7 del 2017) si è scelto un sistema improntato a “*realizzare modalità di finanziamento del sistema pensionistico (...) attraverso la capitalizzazione dei contributi versati da ciascun lavoratore prima della quiescenza*”. Il sistema previdenziale integra un meccanismo solidaristico posto a tutela dei lavoratori, riconducibile nel novero dell'art. 2 Cost. Si è parlato del principio di solidarietà endocategoriale (Corte Cost. ord. 2248 del 1997).

Le superiori considerazioni sono in aperta linea di continuità rispetto alle disposizioni in materia di libertà di associarsi (art. 18 Cost.)<sup>16</sup>. La previsione normativa di cui decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 - che, come si è visto, ha imposto determinate forme giuridiche (fondazioni, associazioni) - garantisce il perseguimento dell'interesse pubblico che ha guidato il legislatore. Un sistema associativo o fondazionale, nelle diverse articolazioni che lo caratterizzano, è in grado di favorire il rispetto della previsione di cui all'art. 38 Cost., mediante il controllo sulla destinazione dei contributi versati. Detto controllo è stato poi ripreso dal d.lgs. n. 509 del 1994 (artt. 2 ss.) anche in tema di vigilanza ministeriale.

---

<sup>15</sup> Sui fondi pensione, si consiglia la consultazione di R. CESARI - M. MARÈ, *Finanza e previdenza: i fondi pensione e la sfida dei mercati*, Bologna, 2017. M. E. SALERNO, *Fondi pensione negoziali. Costituzione, gestione e vigilanza*, Milano, 2002.

<sup>16</sup> Interessanti appaiono le considerazioni che offre C. IAIONE, nel richiamare altresì gli interventi della Corte Costituzionale in materia di libertà di associarsi, v. sentenza n. 40 del 1982; n. 20 del 1975; e cfr. anche le sentenze n. 120 del 1973 e n. 69 del 1962. Non da ultimo, cfr. sentenza n. 248 del 1997, op. cit. pp. 46-47.

---

All'evidenza, assume rilievo il principio di cui all'art. 97 Cost., dal momento che, a seguito della privatizzazione, si persegue l'obiettivo del buon andamento, organizzativo e finanziario, vigendo il divieto assoluto di contribuzione da parte dello Stato e non incidendo i bilanci delle Casse su quelli dello Stato. Non si registra, per le ragioni esposte, un impatto negativo o un contrasto rispetto a quanto sancito dall'art. 104 TCE<sup>17</sup>.

### **3. Segue. Il d.lgs 509/1994: brevi cenni sulla privatizzazione.**

Quello della previdenza è uno dei problemi che necessitano di un celere riscontro da parte del legislatore e della dottrina che si occupa della materia. Ciò non solo perché, sin dai tempi della privatizzazione, l'attuale assetto delle Casse previdenziali vive al centro della costante esitazione interpretativa quanto alla loro natura giuridica e alla disciplina in concreto applicabile; ma anche perché il decentramento<sup>18</sup> delle funzioni previdenziali richiede un maggior grado di certezza sul piano dell'autonomia gestionale ed operativa dei soggetti preposti.

Da questa duplice esigenza - di chiarificazione dogmatica e di normativa applicabile - discende la necessità di disaminare quale sia il corretto inquadramento di tali enti nell'attuale paradigma policentrico dello Stato. Occorre, quindi, delineare i limiti della sfera di vigilanza, nonché il grado di incidenza di essa sugli aspetti decisionali ed operativi delle Casse previdenziali.

L'espressione previdenza, già sul piano etimologico (dal latino tardo *praevidentia*), riecheggia l'esigenza di fronteggiare le necessità future legate alla vita dell'uomo. Trattasi di un'accezione che sembra ricorrere nel comune linguaggio per descrivere l'attività di procacciamento dei mezzi occorrenti per la sopravvivenza e l'assistenza dei lavoratori che si trovino in condizioni di bisogno (vecchiaia, periodi di disoccupazione involontaria, infortuni e malattie, invalidità di vario tipo).

Il termine "previdenza" viene in rilievo anche ai fini filosofici, nel senso di prevedere, anticipare, presagire il futuro rispetto al verificarsi di un qualcosa che potrebbe accadere. Più in generale, sul fronte della struttura linguistica il concetto

---

<sup>17</sup> Ampiamente, C. IAIONE, *Le Casse di previdenza come strumento di auto-organizzazione delle comunità di professionisti*, Av.Vv. *Le Casse di previdenza tra autonomia e responsabilità. I professionisti, il risparmio, l'economia reale*, responsabili della ricerca, F. MEROLA e M. CAROLI, coord. V. FRANCOLA, Autori, C. IAIONE e P. FERSINI, con prefazione di A. OLIVETI ed introduzione di F. BASSANINI, Fondazione Astrid, in LUISS University Press, 2017 pp. 54 ss.

<sup>18</sup> Per un approfondimento in materia di decentramento e finanza pubblica, si v. C. MARCHESE, *Decentramento e partiti politici regionali*; P. MARTINO, *Decentramento territoriale ed esercizio della giurisdizione costituzionale: Corti costituzionali come giudici di sistema*, entrambi i contributi sono contenuti in *I risvolti costituzionali del decentramento in Europa, Percorsi costituzionali*, Fondazione Magna Carta (FMC), fasc. 2/2022, pubblicato nel settembre del 2023.

---

di previdenza è sempre accompagnato - o, meglio, è sempre caratterizzato - da un sintagma. La previdenza, infatti, si prospetta come (previdenza) obbligatoria ovvero complementare, essendo gli elementi di complemento alla parola previdenza essenziali per la giusta descrizione del fenomeno.

Si è assistito, nel delineato contesto, ad un progressivo sviluppo del sistema previdenziale che ha determinato, a far data dal 1993, un percorso di privatizzazione delle Casse professionali, trasformate in enti di diritto privato. Tali realtà hanno sostituito gli originari enti di diritto pubblico, sulla scia di quanto è precedentemente accaduto per le fondazioni bancarie, subentrate alle originarie Casse di risparmio.

Da un sistema eminentemente pubblicistico, si è passati ad un sistema a connotazione privatistica, snodatosi lungo l'abdicazione da parte dello Stato in favore del privato delle proprie prerogative *lato sensu* economiche, dando la stura ad una privatizzazione, il più delle volte, soltanto parziale, *rectius* formale.

Nel caso delle Casse previdenziali, par strano sostenerlo, ma le motivazioni che hanno indotto a privilegiare l'approccio privatistico sembrano oggi continuare a guidare la mano del legislatore in una progressiva emancipazione e nella riqualificazione di detti enti come controparti qualificate (l. n. 21 del 2024).

Alla stregua della disamina effettuata nei paragrafi che precedono (relativa alla tematica afferente alle Casse di previdenza e di assistenza) è, dunque, possibile affermare che la locuzione Casse previdenziali tradisce un *ossimoro*, laddove, da un lato, assume veste privatistica e, dall'altro lato, presenta funzione pubblicistica ovvero d'interesse generale (art. 118, comma 4, Cost. ed il legislatore, al pari dello studioso, è chiamato a risolvere il conflitto discendente dall'antinomia tra la forma e la sostanza.

A ciò aggiungasi che la difficoltà dell'interprete è acuita dalla circostanza per cui tali realtà appaiono ben lungi dal rappresentare un mero istituto giuridico avente caratteristiche unitarie ed omogenee. Tale fenomeno, infatti, è per lo più in continua evoluzione e di difficile regolamentazione, tenuto conto che il legislatore, a più riprese, torna ad occuparsene. Basti pensare alle varie *species* di enti previdenziali che costellano l'odierno panorama legislativo, tra cui è possibile ricordare, a titolo esemplificativo, quella degli avvocati, dei notai, degli ingegneri e architetti, *etc.*

La questione avente ad oggetto la privatizzazione delle Casse previdenziali ha portato con sé la delicata tematica del regime giuridico applicabile, anche alla luce degli orientamenti che si sono affermati in materia. La riconduzione, formalistica, di detti enti nel novero del diritto privato si è confrontata con l'approccio panpubblicistico. Talune impostazioni, prettamente privatistiche - propugnate, anzitutto, in funzione dell'assenza di finanziamenti diretti dello Stato<sup>19</sup> - hanno scontato il confronto con quelle pubblicistiche che hanno, invece, valorizzato la nozione ampia di Amministrazione pubblica<sup>20</sup> e il fine perseguito. A ciò ha anche fatto seguito una proposta

---

<sup>19</sup> *Contra*, Cfr. Consiglio di Stato 28 novembre 2012, n. 5023. Sul punto e per una ricostruzione articolata, diffusamente C. IAIONE, op. cit. pp. 73 ss.

<sup>20</sup> Cfr. la ricostruzione delle tesi che sono state propugnate in materia, v. G. COLAVITTI, cit. pp. 9 ss.

---

ricostruttiva mediana, la quale ha collocato le Casse di previdenza come enti “*intermedi*” ovvero soggetti “*da considerarsi fondamentali di una forma di Stato basata sul pluralismo sociale ed istituzionale, la “Repubblica della Sussidiarietà”*”<sup>21</sup>.

Inizialmente, l’orientamento pubblicistico ha fatto leva sulla preponderanza del ruolo assunto dalla Stato per l’organizzazione del sistema previdenziale. Almeno fino agli anni Novanta, infatti, tale proposta ricostruttiva ha trovato conferma nel contestuale coinvolgimento di alcune organizzazioni complesse, sindacati, ordini professionali, *etc*<sup>22</sup>. In giurisprudenza gli orientamenti sono stati diversificati, essendosi, da un lato, delineata la ricostruzione privatistica delle Casse previdenziali<sup>23</sup>, diversamente da chi ne ha, invece, prospettato la valenza di organismi di diritto pubblico<sup>24</sup>. Nel particolare, la tesi pubblicistica ha fatto leva su taluni argomenti sistematici, tra cui la riconduzione di detti enti negli indici ISTAT, nonché in ragione dell’applicazione del Codice dei contratti pubblici<sup>25</sup> e nella coesistenza della giurisdizione della Corte dei conti<sup>26</sup>.

La natura giuridica delle Casse previdenziali è stata anche disaminata alla luce dei principi del decentramento e della sussidiarietà amministrativa, valorizzandosi il percorso di privatizzazione che è stato prescelto dal legislatore a partire dagli anni Novanta<sup>27</sup>. Ed anche la Corte Costituzionale (ord. n. 7 del 2017) - sulla scorta della medesima natura di tali enti - è stata chiamata a disaminare i delicati limiti in cui è possibile adottare misure, *sub specie* di prelievo forzoso, da parte dello Stato, sempre alla luce dell’interpretazione offerta in ordine al d.lgs. n. 509 del 1994<sup>28</sup>.

---

<sup>21</sup> C. IAIONE, *Le Casse di Previdenza come strumento di auto-organizzazione delle comunità di professionisti*, in Aa.Vv. *Le Casse di previdenza tra autonomia e responsabilità I professionisti, il risparmio, l’economia reale*, C. IAIONE, P. FERSINI Prefazione di A. OLIVETTI, con introduzione di F. BASSANINI, cit. pp. 42 ss.

<sup>22</sup> C. IAIONE, cit. pp. 42-43; l’Autore richiama, altresì, S. CASSESE, *Gli enti previdenziali privatizzati*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, fasc. I, pp. 121 ss.

<sup>23</sup> Sul punto, v. Tar Lazio, Roma, sentenza n. 224 del 2012; Cons. di St., sentenza n. 4882 del 2014.

<sup>24</sup> Cass. sez. un., 8 giugno 2007, n. 13398; da ultimo cfr. Cass. Sez. Un, ord. 1<sup>a</sup> aprile 2020, n. 7645.

<sup>25</sup> Cfr. Per una panoramica in ordine alla natura giuridica delle Casse previdenziali, cfr. G. COLAVITTI, *Le Casse professionali tra autonomia e controllo pubblico, federalismi*, fasc. 11/2021, del 21 aprile 2021, pp. 38 ss.

<sup>26</sup> *Ibidem*, G. COLAVITTI, *ul. op. cit.*

<sup>27</sup> Si rinvia per approfondimenti, F. BASSANINI, *op. cit.*, in Fondazione Astrid, in LUISS University Press, 2017 pp. 13 ss.

<sup>28</sup> Cfr. Ord. n. 7 del 2017, qui per estratto, “*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dall’art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato*”.

---

## 4. Considerazioni conclusive: regolazione e prospettive *de iure condendo*.

Come si è precedentemente osservato, a partire dagli anni Novanta si è condivisa l'idea di privatizzare le Casse previdenziali, tanto per effetto dell'art. 1, comma 33, lett. a), punto 4) della legge 4 dicembre 1993, n. 537 in tema di "*Interventi correttivi di finanza pubblica*"<sup>29</sup>.

Quindi, si è proceduto all'adozione del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 relativo alla trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza.

A ben considerare, nelle disposizioni aventi ad oggetto la privatizzazione delle Casse previdenziali si è, sin dall'origine, sancito il principio della loro autonomia gestionale. Ciò è previsto dall'art. 2, comma 1, che testualmente recita "*Le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta*"<sup>30</sup>.

Al secondo comma della disposizione da ultimo richiamata si è prevista la salvaguardia degli equilibri di bilancio "*La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale*". Alle stesse Casse previdenziali è, invece, stato posto il divieto di beneficiare di "*finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario*" (art. 1, comma 1) e di ottenere "*finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali*" (art. 1, comma 3).

Per ciò che attiene alla vigilanza, viene in rilievo l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 509 del 1994. Detta norma prescrive, nel particolare, che tali prerogative sono esercitate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero del tesoro, nonché dagli altri Ministeri rispettivamente competenti. Venendo ai relativi contenuti, il legislatore ha previsto *per tabulas* (art. 3, comma 1) l'esercizio della vigilanza sotto il profilo dell'approvazione dello (a) statuto e dei regolamenti, nonché delle relative integrazioni o modificazioni, nonché delle (b) delibere in materia di contributi e prestazioni. Mette conto, inoltre, rilevare che il d.lgs. n. 509 del 1994 legittima i soggetti vigilanti a formulare eventuali motivati rilievi sui bilanci preventivi e i conti consuntivi.

Ulteriormente, ai sensi del successivo comma 5, dello stesso art. 3, d.lgs. n. 509 del 1994, è stato sancito il ruolo della Corte dei conti come organo di controllo

---

<sup>29</sup> C. IAIONE, *ul. op. cit.* pp. 43 ss.

<sup>30</sup> Cfr. art. 2, comma 1, d.lgs. n. 509 del 1994: "*Le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile nel rispetto dei principi stabiliti dal presente articolo nei limiti fissati dalle disposizioni del presente decreto in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta.*"

---

generale sulla gestione, al fine di garantire la legalità e l'efficacia, riferendone annualmente al Parlamento. Mentre, sotto il profilo responsabilistico viene in rilievo la separazione patrimoniale, disciplinata ai sensi dell'art. 2, comma 1-bis, ove si afferma che *“I valori e le disponibilità affidati ai gestori secondo le modalità e i criteri stabiliti nelle convenzioni costituiscono in ogni caso patrimonio separato e autonomo e non possono essere distratti dal fine al quale sono stati destinati”*<sup>31</sup>.

Com'è noto, la legge finanziaria per il 2023<sup>32</sup> è intervenuta sull'attività d'investimento delle Casse di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996, prevedendo, ai sensi dell'art. 1, comma 311, che venga adottato un regolamento interministeriale sui limiti agli investimenti. Tale intervento normativo ha, nel particolare, deferito ai Ministeri competenti il compito di predisporre un regolamento in materia.

Com'è altrettanto noto, già nel 2015, con nota del 15 settembre, il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto

---

<sup>31</sup> Sulla separazione patrimoniale, si v. M. LUPOLI, *Istituzioni di diritto dei trust e degli affidamenti fiduciari*, Padova, 2011, pp. 245 e 269; P. IAMICELI, *Unità e separazione dei patrimoni*, Padova, 2003, pag. 271-273. B. INZITARI, *I patrimoni destinati ad uno specifico affare*, in *Le Società*, n. 2-bis, 2003. G. IUDICA, *I trust di pubblico interesse*, in *I trust in Italia oggi*, a cura di BENEDETTI, Milano, Giuffrè, 1996. T.H. JACKSON, A.T. KRONMAN, *Secured financing and Priorities among creditors*, in *The Yale Law Journal*, 1979, pag. 1143 ss. D. ROSSANO, *Fondo patrimoniale e patrimoni destinati*, Riv. not. n. 4/2003. G. GIANNELLI, *Obbligazioni. Strumenti finanziari partecipativi. Patrimoni destinati*, in *Diritto delle società*, Giuffrè, 2008, p. 163. G. TRAPANI, F. MAGLIULO, *Il conferimento in fondo patrimoniale di titoli dematerializzati*, in *Studi mat.*, 2012, p. 1053 ss. M.L. CENNI, *Il fondo patrimoniale*, in F. ANELLI, M. SESTA (a cura di), *Regime patrimoniale della famiglia*, in *Tratt. dir. fam.* ZATTI, Milano, 2012, p. 744 ss.; A.L. NIUTTA, *I Patrimoni e finanziamenti destinati*, Milano, 2006. R. SANTAGATA DE CASTRO, F. BUSNELLI, *Dei Patrimoni destinati ad uno specifico affare, Commentario*, a cura di F. BUSNELLI, Milano, 2014. F. CLAUSER, P. LAROMA JEZZI (a cura di), *Casi e questioni in tema di negozi di destinazione*, Torino, 2019, p. 93 ss. G. PESCATORE, V. BUONOCORE, F. BONELLI, F. FERRO LUZZI, A. GAMBINO, P. JAEGER, R. COSTI, *La Funzione di garanzia dei patrimoni destinati*, Quaderni di Giur. Comm., Milano, 2008. M. CRISOSTOMO, F. MACARIO, *Separazione e individuazione del patrimonio dei fiduciari nelle azioni reipersecutorie contro la società fiduciaria*, in *Foro it.*, 1998. P. MANES, *Sui «patrimoni destinati ad uno specifico affare» nella riforma del diritto societario*, in *Contr. impr.*, 2003, p. 197. F. Terrusi, G. SCOGNAMIGLIO, M. MOZZARELLI, R. SANTAGATA DE CASTRO, L. DI LORENZO, R. RORDORF, *Operazioni Straordinarie, Patrimoni destinati, Liquidazione ed estinzione*, Milano, 2020. C. CARUSO E G. CURTI, *La conferibilità degli strumenti finanziari dematerializzati nel fondo patrimoniale*, in *Contr. impr.*, 2001, p. 1423 ss.; G. PALERMO, *Contributo allo studio del trust e dei negozi di destinazione disciplinati dal diritto italiano*, in *Riv. dir. comm.*, 2001, I, p. 414; A. FEDERICO, *L'interesse alla trascrizione e la pubblicità dell'atto di destinazione*, *Giust. Civile.com*, fasc. n. 3/2015. M. BIANCA, *Vincoli di destinazione e patrimoni separati*, Padova, 1996. A. BUSANI - C.M. CANALI, *Strumenti finanziari dematerializzati: circolazione, vincoli e conferimento in fondo patrimoniale*, in *Riv. not.*, 1999, pp. 1081 ss. e 1084 ss. G. PALERMO, *La destinazione di beni allo scopo*, in *Aa.Vv., La proprietà e il possesso*, II, in *Dir. civ. N. LIPARI, P. RESCIGNO*, Milano, 2009, p. 407; A.C. DI LANDRO, *L'art. 2645-ter c.c. e il trust: spunti per una comparazione*, in *Riv. not.*, 2009, pp. 597 e 607. M. CEOLIN, *Destinazione e vincoli di destinazione nel diritto privato*, Padova, 2010. F. BENATTI, *Le forme della proprietà*, Milano, 2010.; Id., *Vincoli di destinazione*, in *Aa.Vv., Diritti reali parziari*, II, in *Tratt. dir. reali* A. GAMBARO - MORELLO, Milano, 2011. C. D'APREA, *Negozi di destinazione: ruolo e responsabilità del notaio*, in *Riv. not.*, 2011, p. 817. B. MASTROPIETRO, *Destinazione di beni ad uno scopo e rapporti gestori*, Napoli, 2011. F. GALLUZZO, *L'amministrazione dei beni destinati*, Milano, 2012. V. CORRIERO, *Autonomia negoziale e vincoli negli atti di destinazione patrimoniale*, Napoli, 2015. F. GALLUZZO, *Gli atti di disposizione e di amministrazione dei beni destinati*, in *Contr. impr.*, 2016, p. 233 e ss.

<sup>32</sup> V. legge 29 dicembre 2022, n. 197.

---

1988, n. 400, ha formulato uno specifico parere al Consiglio di Stato per l'adozione di siffatto regolamento<sup>33</sup>. Pertanto, la questione avente ad oggetto la regolazione degli investimenti delle Casse previdenziali è sempre più attuale, nell'inestricabile confronto che la futura disciplina dovrà assicurare rispetto al settore di appartenenza.

Dalla disamina effettuata in ordine allo schema di regolamento che allora è stato assoggettato al vaglio del Consiglio di Stato<sup>34</sup>, sembra emergere - in più punti dello schema di regolamento - il richiamo alla disciplina sui fondi pensione<sup>35</sup>. Tuttavia, tali regole - specifiche e ritagliate su tali categorie giuridico-finanziarie - non appaiono applicabili *tout court* agli enti privatizzati, ricorrendo una significativa distinzione tra le due categorie giuridiche. A differenza dei fondi pensione, infatti, le Casse previdenziali presentano un regime di aliquota del contributo previdenziale che può variare anche in funzione del collocamento a riposo del professionista. E soprattutto, nel caso delle Casse previdenziali sembra prevalere una logica d'investimento di lungo periodo. Vi sono plurimi argomenti che favorirebbero, nella futura regolazione,<sup>36</sup> la netta distinzione della disciplina applicabile agli enti privatizzati rispetto a quella prevista per i fondi pensione. Quanto detto, anche alla luce del principio dell'autonomia gestionale, che, come anticipato, è espressamente sancito dalla legge e che meglio appare in grado di assicurare alla *governance* le migliori strategie investitorie.

Del resto, nel delineato ambito l'adozione di regole differenziate appare necessaria anche per consentire una gestione più snella e, in quanto tale, maggiormente idonea a mitigare i fenomeni imprevisti nei mercati, essendo il sistema previdenziale caratterizzato da continui mutamenti ed oscillazioni (in aumento) della spesa pensionistica. Una regolazione non improntata a criteri eccessivamente rigidi, dunque, potrebbe facilitare il superamento di vicende sociali ed economiche imprevedibili. Difatti, nel tempo anche la contrazione dei flussi contributivi ha ingenerato incertezza in ordine alla stabilità della copertura previdenziale. Ciò, peraltro, a margine della femminilizzazione delle professioni e dell'innalzamento dell'aspettativa della vita. Del resto, sono sotto gli occhi di tutti i fallimenti registrati nei mercati di taluni enti previdenziali, come il caso dell'INPGI.

Tali argomentazioni potrebbero trovare conforto, non da ultimo, alla luce

---

<sup>33</sup> Cfr. art. 14, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, tuttavia, il relativo regolamento non è mai stato adottato.

<sup>34</sup> Parere, numero affare 517/2017, Adunanza 1<sup>a</sup> febbraio 2016, schema di decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con quello del lavoro e delle politiche sociali e sentita la COVIP, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 luglio 2011, n. 111, in tema di investimenti delle risorse finanziarie degli enti previdenziali.

<sup>35</sup> MARÈ, *Casse di traverso per non avere il decreto investimenti. Perché i Fondi pensione di secondo pilastro ce l'hanno?* Economia, 14 marzo 2024, [www.ansa.it](http://www.ansa.it).

<sup>36</sup> La legge finanziaria per il 2023 è intervenuta in merito all'attività d'investimento delle Casse di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996. Detta legge ha previsto che, ai sensi dell'art. 1, comma 311, venga adottato un regolamento interministeriale sui limiti agli investimenti di detti Enti.

---

del nuovo art. 1, comma 311, della legge di bilancio per il 2023<sup>37</sup> con cui è stata apportata una modifica all'art. 6 TUF. L'art. 15 della legge n. 1 del 2024 ha previsto l'inserimento delle Casse di previdenza tra le controparti qualificate nell'ambito delle operazioni finanziarie.

Si tratta di una novità degna di nota. Alla stregua della su richiamata riforma, le Casse potranno rivestire la qualità riservata agli operatori del mercato finanziario con elevato livello di esperienza nel settore degli investimenti.

Alla luce di quanto si è detto, emerge l'intenzione del legislatore di voler trarre le Casse previdenziali verso una stagione d'investimenti nell'economia reale, essendo a tutto ciò funzionale la complessiva mitigazione del percorso procedurale per l'accesso agli investimenti<sup>38</sup>. Conseguentemente, le Casse previdenziali *“usciranno dall'ambito di maggior tutela previsto per i clienti al dettaglio senza dover fare richiesta alcuna, per approdare al nuovo regime che da tempo qualifica, tra gli altri, anche i fondi pensione”*, ma *“un ente potrà comunque chiedere di esser trattato come un cliente al dettaglio (ai sensi dell'art. 61, comma 5, Regolamento Consob 15 febbraio 2018 adottato con delibera n. 20307 (Regolamento Intermediari)”*<sup>39</sup>.

Il rapporto fra autorità e libertà allo stato della regolazione dovrà, in definitiva, delinearli scongiurando uno sbilanciamento verso una eccessiva conculcazione della latitudine applicativa dell'autonomia gestionale delle Casse previdenziali<sup>40</sup>. Il riequilibrio di tale difficile rapporto (tra vigilanza ed autonomia) potrebbe essere immaginato assumendo come faro i principi costituzionali e, in particolare, l'art. 38 della Carta Costituzione laddove si perimetra, nella ricostruzione normativa sopra illustrata, il ruolo dello Stato in materia.

---

<sup>37</sup> Interventi a sostegno della competitività dei capitali e delega al Governo per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile applicabili anche agli emittenti: *“311. Il comma 3 dell'articolo 14 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è sostituito dal seguente: «3. Entro il 30 giugno 2023, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP, sono definite norme di indirizzo in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti di diritto privato di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, di conflitti di interessi e di banca depositaria, di informazione nei confronti degli iscritti, nonché sugli obblighi relativamente alla governance degli investimenti e alla gestione del rischio. Entro sei mesi dall'adozione del decreto di cui al primo periodo e nel rispetto di quanto disposto dallo stesso, gli enti previdenziali adottano regolamenti interni sottoposti alla procedura di approvazione di cui al comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509».*

<sup>38</sup> V. LA MALFA, *Previdenza, così le casse private salgono di grado*, [www.milanofinanza.it](http://www.milanofinanza.it), 12 aprile 2024,

<sup>39</sup> V. LEMMA, *Gli enti previdenziali privati verso la classificazione come controparte qualificata. Novità del d.d.l. Capitali alla luce della Direttiva Quick Fix*, 3 luglio 2023, [www.mefop.it](http://www.mefop.it);

<sup>40</sup> Sull'autonomia delle Casse previdenziali, v. G. COLAVITTI, op. cit., pp. 52 ss.

## LA DISCIPLINA DEL «BUY NOW PAY LATER»

Francesco Affinito

**Abstract [IT]:** Con la recente Direttiva (UE) 2023/2225 (“*CCD II*”) relativa ai contratti di credito ai consumatori è stato incluso nella nuova disciplina anche il cd. «*Buy Now Pay Later*», ovvero quella forma di finanziamento in cui è accordata al consumatore una dilazione rateale di pagamento per l’acquisto di beni e servizi, senza l’applicazione di interessi. Tale operazione creditoria ben si adatta alle transazioni concluse sulle più rilevanti piattaforme telematiche, tanto che la Direttiva estende, a talune condizioni, il proprio ambito di applicazione anche alle dilazioni di pagamento concesse dai più grandi *player* che offrono servizi della società dell’informazione e concludono contratti a distanza con i consumatori per la fornitura di merci e prestazione di servizi. La crescente diffusione del fenomeno, che già aveva meritato l’attenzione della Banca d’Italia nell’«*alert*» dell’Ottobre 2022, ripropone il dibattito in corso sulla regolazione di Fintech e, più in generale, sulla tutela del consumatore nell’ambiente digitale, stavolta, dopo l’annosa e sempre attuale vicenda “*Lexitor*”, in relazione a un nuovo profilo, forse più innovativo, del credito ai consumatori.

**Abstract [EN]:** With the recent Directive (EU) 2023/2225 (“*CCD II*”) relating to credit agreements for consumers was also included in the new regulations the «*Buy Now Pay Later*», form of financing in which a payment extension is granted to the consumer for the purchase of goods and services, without the application of interest. This credit operation is well suited to transactions concluded on the most relevant online platforms, so much so that the Directive extends, under certain conditions, its scope of application also to payment extensions granted by largest players who offer information society services and conclude online contracts with consumers for the supply of goods and provision of services. The growing diffusion of the phenomenon, which had already deserved the attention of the Bank of Italy in the “*alert*” of October 2022, revives the ongoing debate on the regulation of Fintech and, more generally, on consumer protection in the environment digital, this time, after the long-standing and ever-current “*Lexitor*” affair, on a new, perhaps more innovative, profile of credit agreements for consumers.

**Parole chiave:** Buy Now Pay Later, compra ora paga dopo, credito ai consumatori, Banca d’Italia, CCD II.

**Sommario:** 1. Cenni introduttivi. - 2. La ricostruzione della Banca d’Italia. - 3. La nuova disciplina introdotta dalla Direttiva “*CCD II*” in tema di credito ai consumatori e «*Buy Now Pay Later*» e osservazioni conclusive.

---

## 1. Cenni introduttivi.

Negli ultimi anni, in particolare nell'ambiente online e più specificatamente dell'e-commerce, si è assistito alla progressiva diffusione di nuovi prodotti di credito, tra cui la forma di finanziamento meglio nota con la denominazione di «*Buy Now Pay Later*» (cd. “Compra Ora, Paga Dopo”), che consente ai consumatori di acquistare beni o servizi, dilazionandone il pagamento in un numero variabile di rate senza la previsione di interessi.

La peculiarità del finanziamento risiede nel consentire l'immediato acquisto del bene o servizio di propria preferenza, accordando ai clienti la rateizzazione del pagamento del prezzo dietro la previsione di una sola commissione, peraltro di entità assai contenuta, e pertanto svincolata pure dai complessivi costi tradizionalmente legati alle operazioni di finanziamento (Cfr. la varie categorie di costi *upfront* e *recurring*).

Lo schema del «*Buy Now Pay Later*» se ben si adatta al profilo del consumatore (che può accedere a costi particolarmente ridotti a dilazioni di pagamento altrimenti eccessivamente dispendiose e può finalizzare acquisti altrimenti non perfezionabili) e a quello del venditore (che può raggiungere una più vasta platea di utenti), sicuramente sembra connaturato al settore dell'e-commerce, ove la dinamicità delle transazioni e, almeno più comunemente, la minor entità dei costi delle transazioni, si innestano nel più ampio dibattito delle nuove forme di tutela del consumatore «digitale»<sup>1</sup>.

In tale contesto le grandi piattaforme telematiche potrebbero sfruttare l'enorme quantità (e qualità) dei dati in proprio possesso, l'indefinibile numero di operazioni e la illimitata capacità finanziaria per indurre i consumatori ad acquisiti non consapevoli, compulsivi e ingiustificati, assumendo una complessiva posizione debitoria incompatibile in rapporto alle abitudini di consumo e, soprattutto, alle rispettive situazioni patrimoniali/reddituali.

A tali considerazioni deve aggiungersi il fenomeno Fintech<sup>2</sup> e il sorgere di nuovi protagonisti nel mercato del credito<sup>3</sup> che hanno ulteriormente stimolato la

---

<sup>1</sup> V. in questa rivista, DI VIGGIANO, *Tecnologie digitali e nuovi-profilo giuridici di tutela del consumatore*, n. 5, 2023, pp. 58-69.

<sup>2</sup> Sul tema, v. ALPA, *Fintech: un laboratorio per giuristi*, in *Contratto e Impresa*, n. 2, 2019, pp. 377 e ss.; CAPRIGLIONE, *Industria finanziaria, innovazione tecnologica, mercato*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 4, 2019, pp. 392 e ss.; DI CIOMMO (a cura di), *Banche, intermediari e Fintech. Nuovi strumenti digitali in ambito finanziario*, Milano, 2021; LEMMA, *FinTech Regulation: Exploring New Challenges of the Capital Markets Union*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020; Id., *The regulation of fintech banks: questions and perspectives*, in *Open Review of Management, Banking and Finance*, vol. 5, n. 2, 2019, pp. 30 e ss.; SEPE, *Innovazione tecnologica, algoritmi e Intelligenza artificiale nella prestazione dei servizi finanziari*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 3s, 2021, pp. 186 e ss.

<sup>3</sup> V. SARTORI, in “*A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time. Atti del convegno Banca d'Italia – ADDE, Roma, 11-12 dicembre 2023*”, in *Quaderni di ricerca giuridica, Banca d'Italia*, in corso di pubblicazione, laddove si sostiene che “rispetto alle attività che le

---

diffusione del «Buy Now Pay Later» e accentuato le problematiche regolatorie e inerenti la mancata previsione di una specifica disciplina.

A tale situazione non è seguita una tempestiva risposta del Legislatore, tanto che, anche in ragione della costante crescita dei dati relativi al «Buy Now Pay Later», la forma di finanziamento in analisi è stata pure accostata ad altre -particolarmente eloquenti- denominazioni, quali «Buy Now Regulate Later» o «Grow Now Regulate Later»<sup>4</sup>.

Tale scenario ha dapprima indotto la Banca d'Italia a intervenire in merito all'operazione di credito in questione, richiamando l'attenzione dei consumatori sui possibili rischi e sulle tutele riconosciute ai clienti, anche in ragione dei caratteri del finanziamento che accomunano il «Buy Now Pay Later» al credito ai consumatori<sup>5</sup>; più di recente, poi, è il Legislatore europeo ad aver esteso il campo di applicazione della nuova disciplina in materia di credito ai consumatori di cui alla direttiva (UE) 2023/2225, di cui si dirà in seguito, alle forme di finanziamento riconducibili allo schema di «Buy Now Pay Later».

Dopo la vicenda Lexitor<sup>6</sup>, il cui caso è tornato in evidenza nell'ultimo periodo

---

*banche possono svolgere, il fintech ha determinato la nascita di nuovi attori, che, rivolgendosi alla medesima domanda di mercato, si pongono in concorrenza rispetto agli intermediari tradizionali, così aprendo il problema dell'opportunità, delle modalità e delle tempistiche di intervento normative (...)*”.

<sup>4</sup> LUX – EPPS, *Grow now, regulate later? Regulation urgently needed to support transparency and sustainable growth for Buy-Now, Pay-Later*, in Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School, Associate Working Paper Series, n. 182, 2022.

<sup>5</sup> Sul contratto di credito ai consumatori, si rinvia a ALPA-GAGGERO, *Profili Generali dei contratti del consumatore per la fruizione di servizi bancari, finanziari, di investimento ed assicurativi*, in ALPA (a cura di), *I contratti del consumatore*, Milano, 2014, pp. 845 e ss.; CAPRIGLIONE (a cura di), *La disciplina comunitaria del credito al consumo*, *Quaderni della Banca d'Italia*, n. 15, Roma, 1987; CARRIERO, *Il credito al consumo*, *Quaderni della Banca d'Italia*, n. 48, Roma, 1998; DE POLI, *Il credito ai consumatori nel Testo unico bancario e creditizio*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *I contratti dei risparmiatori*, Milano, 2013, pp. 417 e ss; ROPPO, *Il credito al consumo*, Milano, 2022; SARTORI, *Il credito ai consumatori*, in URBANI (a cura di), *L'attività delle banche*, Milano, 2020, pp. 239 e ss.

<sup>6</sup> Il noto caso “Lexitor” è relativo alla sentenza della Corte di Giustizia del 19 settembre 2019, all'esito del procedimento C- 383/2018, con cui si è stabilito che l'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/48/CE, deve essere interpretato riconoscendo al consumatore, in caso di rimborso anticipato del credito, il diritto alla riduzione di tutti i costi, *up-front* e *recurring*, posti a suo carico. Con tale pronuncia è stato dunque riconosciuto e cristallizzato il diritto del consumatore, nell'ipotesi di estinzione anticipata del finanziamento, alla riduzione del “costo totale del credito”, ove con tale locuzione deve necessariamente richiamarsi l'art. 3, lettera, g), della predetta direttiva 2008/48/CE, che ricomprende in tale nozione tutti i costi che il consumatore deve sostenere in relazione al contratto, con l'eccezione delle spese notarili, non rilevando sul punto alcuna limitazione correlata alla durata del negozio. Per quanto la vicenda esula dal contesto dei finanziamenti Buy Now Pay Later, se non altro per la questione posta proprio sui costi *up-front* e *recurring*, esclusi invece nello strumento in esame nel presente scritto, il profilo è probabilmente quello maggiormente dibattuto nell'ambito della disciplina del credito ai consumatori. Per un approfondimento sul tema, si rinvia alla copiosa dottrina sul tema, v. ALPA, *Il caso Lexitor e l'estinzione anticipata del debito nel rapporto di credito al consumo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2, 2020, pp. 220 e ss.; CELLERINO, *Lexitor e Corte Costituzionale: quale certezza del (e nel) diritto UE?*, in *NGCC*, n. 3, 2023, pp. 691 e ss.; GIGLIOTTI, *Rimborso anticipato del finanziamento e riduzione dei costi del credito. Variazioni ermeneutiche sull'art. 125-sexies t.u.b. (tra sentenza “Lexitor” e decreto sostegni*

---

dopo i correlati recenti interventi legislativi<sup>7</sup> e giurisprudenziali<sup>8</sup>, lo strumento del «Buy Now Pay Later» potrebbe costituire oggetto dei i più rilevanti dibattiti nell'ambito della tematica del credito ai consumatori.

## 2. La ricostruzione della Banca d'Italia.

La crescente diffusione della forma di credito in esame ha indotto la Banca d'Italia a diffondere un «alert» per richiamare l'attenzione dei consumatori sui possibili rischi correlati alla mancanza di una specifica regolamentazione in materia e a rammentare le tutele già riconosciute ai clienti dalla disciplina già in vigore.

Con la comunicazione del 28 ottobre 2022<sup>9</sup> la Banca d'Italia ha dunque ricostruito le peculiarità del «Buy Now Pay Later», evidenziandone le due forme maggiormente diffuse nel mercato italiano, in cui un terzo finanziatore interviene direttamente nell'operazione, concedendo credito per l'acquisto di un bene o servizio da parte di un consumatore e prevedendone il rimborso in più rate senza interessi

---

bis), in *Banca borsa titoli di credito*, n. 2, 2022, pp. 201 e ss.; LO CONTE, *Credito al consumo e disciplina del rimborso anticipato: dalla Lexitor alla Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023, pp. 106 e ss.; MALVAGNA, *La nuova disciplina dell'estinzione anticipata dei contratti di credito ai consumatori: tra legge, Abf e Corte Costituzionale*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 1, 2022, pp. 49 e ss.; MARASCO, *L'estinzione anticipata del credito: spunti di riflessione alla luce dei recenti orientamenti della giurisprudenza*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 2, 2023, pp. 698 e ss.; MARTINO, *Ne nos inducas in tentationem. Effettività, affidamento e qualche chiosa sulla ripetizione di indebito, a valle della vicenda "Lexitor"*, in *NGCC*, n. 3, 2023, pp. 709 e ss.; MUCCIARONE, *Estinzione anticipata del credito al consumo: riduzione del costo del credito ed indennizzo*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 1, 2022, pp. 177 e ss.; NERVI, *La vicenda Lexitor: una questione di metodo*, in *NGCC*, n. 3, 2023, pp. 709 e ss.; PAGLIANTINI, *Lexitor atto secondo: il (prezioso) decalogo della Consulta sull'interpretazione euroconforme*, in *Giur. it.*, febbraio 2023, pp. 279 e ss.; RESTELLI, *Il primato del diritto europeo. La sentenza Lexitor è davvero così importante?*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 1, 2023, pp. 84 e ss.; RICCIARDI, *Il principio sancito dalla Corte di Giustizia nell'ambito del caso Lexitor e decreto sostegni bis: problematiche applicative passate, presenti e future*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 2, 2022, pp. 289 e ss.; SANTUCCI, *Retroattività Lexitor. Note a margine di Corte cost. 22.12.2022, n. 263*, in *NGCC*, n. 1, 2023, pp. 43 e ss.; TINA, *Il diritto del consumatore alla riduzione del costo totale del credito in caso di rimborso anticipato del finanziamento ex art. 125-sexies, primo comma, t.u.b. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 4, 2019, pp. 155 e ss.; ZOPPINI, *Gli effetti della sentenza Lexitor nell'ordinamento italiano*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 1, 2020, pp. 1 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. art. 11-octies del Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, 25 maggio 2021, n. 123, come convertito dalla Legge 23 luglio 2021, n. 106, conversione in legge, con modificazioni, del predetto decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, 24 luglio 2021, n. 176, Supp. Ordinario n. 25.

<sup>8</sup> Cfr. gli interventi della Corte di Giustizia europea, Corte Costituzionale e Corte di Cassazione in AFFINITO, *L'estinzione anticipata dei contratti di credito con i consumatori. Nota ad ordinanza della Corte di Cassazione del 6 settembre 2023, n. 25977*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 3, 2023, pp. 78 ss.

<sup>9</sup> Banca d'Italia, Comunicazione del 28 ottobre 2022, disponibile sul sito web istituzionale all'indirizzo [https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/comunicazioni/com27102022/Comunicazione\\_BI\\_Buy\\_Now\\_Pay\\_Later\\_BNPL.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/comunicazioni/com27102022/Comunicazione_BI_Buy_Now_Pay_Later_BNPL.pdf).

---

ovvero, in alternativa, finanziando di fatto la vendita di un bene o servizio attraverso l'acquisizione del credito maturato dal venditore nei confronti del consumatore a seguito della conclusione del contratto di compravendita.

La prima ipotesi pone pertanto in evidenza un rapporto trilatero, ove, al classico binomio tra consumatore-venditore, ricostruito costantemente in termini contrapposti, si affianca l'intervento di un terzo finanziatore, il cui inserimento nello schema dell'operazione di finanziamento consente al consumatore di poter dilazionare le tempistiche del pagamento dovuto al venditore per l'acquisto di quei beni e servizi caratterizzati di per sé già da un prezzo contenuto.

La disciplina applicabile a tale forma di finanziamento «*Buy Now Pay Later*» dipende in via esclusiva, secondo l'interpretazione offerta dalla Banca d'Italia, dalla ricorrenza o meno di due condizioni, e, nel dettaglio, dalla previsione di una commissione a carico del consumatore<sup>10</sup> e dalla quantificazione dell'importo del credito dovuto da tale soggetto in misura non inferiore ad almeno euro duecento.

Nella prima ipotesi, ovvero quando l'operazione si connota dei due elementi sopra indicati, saranno applicabili le norme in tema di credito ai consumatori, da cui scaturiscono non poche conseguenze dai tentativi di estendere tale disciplina all'ambito digitale<sup>11</sup>.

L'*alert* dell'Autorità si pone temporalmente in un periodo in cui, in ambito europeo, era ancora in vigore la precedente Direttiva CCD I<sup>12</sup>, come detto di recente abrogata<sup>13</sup>, le cui norme ai tempi erano ancora sottoposte a una proposta di revisione<sup>14</sup>.

Nell'ordinamento interno, invece, la disciplina è stata profondamente modificata dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141<sup>15</sup>, che ha modificato il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, introducendo il nuovo Capo II nel Titolo VI, dedicato alla trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Non ricorre tale condizione laddove il pagamento dell'importo da rimborsare sia differito nel termine di tre mesi e la commissione a carico del consumatore sia comunque di importo "non significativo".

<sup>11</sup> Vedi nota 2. Inoltre, Cfr. MORELLO, *Diritto dei contratti e piattaforme di credito al consumo. Figure, regimi e normatività privata nella nuova intermediazione finanziaria*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1-2/2022, pp. 633-658.

<sup>12</sup> Direttiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* 22 maggio 2008, L 133/66.

<sup>13</sup> Per un approfondimento si rinvia al paragrafo successivo.

<sup>14</sup> Cfr. Proposta della Commissione europea di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai crediti al consumo del 30 giugno 2021.

<sup>15</sup> Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, recante l'attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, 4 settembre 2010, n. 207, Suppl. Ordinario n. 212.

<sup>16</sup> Sul punto si rinvia ai commenti agli artt. 121 e ss. del Tub, in CAPRIGLIONE, PELLEGRINI, SEPE, TROIANO (a cura di), *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*,

---

La nozione di venditore e di consumatore ricalca essenzialmente quella che discende dal Codice del Consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206<sup>17</sup>, tanto che in precedenza e fino all'entrata del D.Lgs. 141/2010 la disciplina del "credito al consumo" era contenuta in tale *corpus* normativo.

Dunque, il consumatore è ricondotto alla figura della persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta<sup>18</sup>, e acquista un bene o servizio da un venditore tramite l'intervento di un soggetto "finanziatore"<sup>19</sup> o "intermediario del credito"<sup>20</sup>, che eroga il pagamento dovuto e ne dilaziona nel tempo il rimborso senza costi aggiuntivi a titolo di interessi e spese varie.

In tale contesto, la disciplina prevista dal Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (art. 121 e ss.) si applica al «*Buy Now Pay Later*», prevedendo specificatamente l'applicazione delle norme (in tema di credito ai consumatori) ai finanziamenti in cui l'importo del credito sia almeno pari a euro duecento<sup>21</sup> e sia prevista una commissione a carico del consumatore<sup>22</sup>. Tali elementi rispecchiano le condizioni normative richiamate dalla stessa Banca d'Italia per configurare nel finanziamento «*Buy Now Pay Later*» un'operazione di credito ai consumatori.

L'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina in tema di credito ai consumatori comporta che, nello schema di finanziamento in esame, dovranno essere necessariamente previste anche tutte quelle tutele legislative prevista in favore dei consumatori e il cui regime è stato correttamente richiamato dalla Banca d'Italia nella comunicazione in esame; in tal senso, l'Autorità pone particolare ed espresso rilievo agli obblighi informativi gravanti sull'intermediario, al riconoscimento del diritto di recesso e al rimborso anticipato (aspetto ampiamente dibattuto nel caso "Lexitor", prima richiamato), e, infine, alla risoluzione del contratto di credito nell'ipotesi di inadempimento alle obbligazioni nascenti dal contratto collegato di vendita di beni e servizi.

Di contro, nella seconda forma di «*Buy Now Pay Later*» ricostruita dalla Banca

---

Milano, 2018.

<sup>17</sup> Decreto legislativo settembre 2005, n. 206, Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, in Gazzetta Ufficiale 8 ottobre 2005, n. 235, Suppl. Ordinario n. 162.

<sup>18</sup> Cfr. art. 121, comma 1, lettera b), del Tub.

<sup>19</sup> Per "*finanziatore*", l'art. 121, comma 1, lettera f), del Tub, indica un soggetto che, essendo abilitato a erogare finanziamenti a titolo professionale nel territorio della Repubblica, offre o stipula contratti di credito.

<sup>20</sup> Con "*intermediario del credito*", l'art. 121, comma 1, lettera h), del Tub, si intendono gli agenti in attività finanziaria, i mediatori creditizi o qualsiasi altro soggetto, diverso dal finanziatore, che nell'esercizio della propria attività commerciale o professionale svolge, a fronte di un compenso in denaro o di altro vantaggio economico oggetto di pattuizione e nel rispetto delle riserve di attività previste dal Titolo VI-bis, almeno una delle seguenti attività: 1) presentazione o proposta di contratti di credito ovvero altre attività preparatorie in vista della conclusione di tali contratti; 2) conclusione di contratti di credito per conto del finanziatore.

<sup>21</sup> Cfr. art. 122, comma 1, lettera a), del Tub.

<sup>22</sup> Cfr. art. 122, comma 1, lettera b) e c), del Tub.

---

d'Italia, in cui non ricorrono le due condizioni sopra menzionate (importo del credito finanziato almeno pari a euro duecento e previsione di una commissione a carico del consumatore), non troveranno applicazione le norme sul credito ai consumatori, quanto, invece, quelle dettate dalla disciplina in tema di trasparenza bancaria<sup>23</sup>.

Nell'ulteriore schema di «Buy Now Pay Later» individuato nella Comunicazione della Banca d'Italia del 28 ottobre 2022 si prescinde dall'intervento di una banca o di un intermediario finanziario, consistendo l'operazione invece in una dilazione di pagamento, concessa in via diretta dal venditore del bene o servizio senza la previsione di costi a carico del consumatore.

In tale rapporto, per quanto tutti gli aspetti correlati al finanziamento risultano già concordati con il consumatore, l'inserimento una banca o un intermediario finanziario ha luogo solo in una fase immediatamente successiva, ove viene concretizzata la cessione «*pro soluto*» del credito in parola dal venditore al terzo.

E' evidente, come peraltro evidenziato dalla stessa Banca d'Italia, che una siffatta situazione non solo esclude l'applicabilità della disciplina del Tub e della regole sulla vigilanza, ma pone anche una serie di problematiche nell'apprestare una tutela effettiva nei confronti del consumatore, laddove tale soggetto inevitabilmente si trova a concludere un'operazione, ignorando di fatto il ruolo svolto dal cessionario e confidando di poter adire i rimedi tipici previsti nell'ambito del più generale rapporto tra la banca e il cliente<sup>24</sup>.

Come detto, sul tema del rapporto tra «Buy Now Pay Later» e credito ai consumatori è di recente intervenuto il Legislatore europeo con l'introduzione della Direttiva «*CCD IP*» del 18 ottobre 2022, che ha modificato i termini della questione, oggetto di analisi del successivo paragrafo.

---

<sup>23</sup> La Comunicazione della Banca d'Italia del 28 ottobre 2022 evidenzia sul punto «è bene comunque ricordare che, se il servizio di finanziamento è prestato da una banca o da un intermediario finanziario, sono comunque previste per il consumatore le tutele della disciplina sulla trasparenza bancaria, che prevede – tra l'altro – obblighi di pubblicità delle operazioni e dei servizi offerti e delle relative condizioni contrattuali, un'informativa contrattuale rispondente alle regole nazionali, la forma scritta dei contratti e il diritto dei clienti di presentare reclami, adire l'Arbitro Bancario Finanziario o indirizzare esposti alla Banca d'Italia; anche sul rispetto di questi previsioni vigila la Banca d'Italia». Inoltre, Cfr. GOBBI, Buy Now Pay Later, caratteristiche del mercato e prospettive di sviluppo, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 730, 2022, pag. 12, «(...) per banche e intermediari trova comunque applicazione l'impianto generale della normativa di trasparenza ai sensi dell'art. 115 del TUB, che prevede diversi obblighi a carico degli intermediari (di pubblicità, informativa precontrattuale, forma scritta dei contratti) e diritti a favore dei clienti (a presentare un reclamo o adire l'ABF)».

<sup>24</sup> *In terminis*, Cfr. Banca d'Italia, Comunicazione del 28 ottobre, «la circostanza che la dilazione sia concessa da venditori di beni e servizi ma il credito sia ceduto ad una banca o a un intermediario finanziario può costituire un fattore di rischio aggiuntivo per il consumatore, rappresentato dalla maggiore difficoltà di identificare il soggetto con cui sta concludendo la dilazione di pagamento e di comprendere esattamente il ruolo dell'intermediario nell'operazione. Si potrebbe in questo caso ingenerare nel consumatore l'erronea convinzione che trovino applicazione i presidi di tutela tipici della relazione banca-cliente».

---

### **3. La nuova disciplina introdotta dalla Direttiva “*CCD II*” in tema di credito ai consumatori e «*Buy Now Pay Later*» e osservazioni conclusive.**

Come anticipato già nella stessa Comunicazione del 28 ottobre 2022 sopra esaminata, il quadro normativo sul «*Buy Now Pay Later*» è mutato a seguito dell’emanazione la nuova Direttiva (UE) 2023/2225, la cd. “*CCD II*”, che abroga la Direttiva 2008/48/CE a decorrere del 20 novembre 2026 e muta la disciplina relativa ai contratti di credito ai consumatori<sup>25</sup>.

Le nuove disposizioni sono già entrate in vigore, spettando ora agli Stati membri l’adozione e la pubblicazione, entro il 20 novembre 2025, delle disposizioni necessarie per conformare gli ordinamenti domestici alla nuova disciplina unionale.

L’intervento del Legislatore europeo si è reso necessario una volta raggiunta la consapevolezza che la Direttiva 2008/48/CE (cd. “*CCD I*”) fosse non completamente efficace nel garantire un’adeguata tutela ai consumatori, soprattutto in ragione del repentino sviluppo tecnologico verificatosi negli ultimi anni e della digitalizzazione del mercato del credito che ha comportato la diffusione di nuovi prodotti e, pertanto, la necessità di adeguare il vetusto impianto normativo ai nuovi strumenti di finanziamento digitale, peraltro offerti da soggetti operanti esclusivamente nell’ambiente telematico.

Nell’ottica di promuovere lo sviluppo di un mercato unico del credito, la Direttiva (UE) 2023/2225 riconosce l’impatto dirompente del ruolo svolto (rispetto agli operatori più piccoli) dalle piattaforme telematiche di più rilevanti dimensioni nelle abitudini consumeristiche degli utenti e nel mercato del credito al consumo<sup>26</sup>. Tanto che i gestori delle *e-marketplace* più note nell’ambiente digitale ben potrebbe influenzare le scelte di acquisto (a distanza) dei clienti, inducendoli a concludere acquisti di beni e servizi tramite l’offerta di una dilazione di pagamento a titolo praticamente gratuito.

Nello scenario sopra delineato, la Direttiva “*CCD II*” ricomprende il «*Buy Now Pay Later*» nella categoria di credito al consumo, riconducendolo nell’alveo dei “nuovi strumenti di finanziamento digitali”<sup>27</sup> ed estendendo a tale forma di credito

---

<sup>25</sup> Direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, Serie L, 30 ottobre 2023.

<sup>26</sup> V. Considerando n. 17 della Direttiva (UE) 2023/2225, “(...) tali grandi fornitori o prestatori online, considerata la loro capacità finanziaria e la loro possibilità di indurre i consumatori ad acquisti impulsivi e potenzialmente a un consumo eccessivo, potrebbero altrimenti offrire dilazioni di pagamento in misura molto ampia, senza alcuna garanzia per i consumatori, e indebolire la concorrenza leale con altri fornitori di merci o prestatori di servizi”.

<sup>27</sup> V. Considerando n. 16 della Direttiva (UE) 2023/2225, ove viene indicato che “i sistemi «Compra ora, paga dopo» in virtù dei quali il creditore accorda un credito al consumatore al fine esclusivo di acquistare merci o servizi da un fornitore o prestatore, che sono nuovi strumenti di finanziamento

---

la nuova disciplina attraverso la riduzione delle attività che nel precedente regime erano escluse dal campo di applicazione della Direttiva “*CCD I*”.

Più nel dettaglio, l’art. 2, comma 2, lett. h), della Direttiva (UE) 2023/2225 in esame, esclude specificatamente dall’ambito di applicazione della disciplina sul credito ai consumatori esclusivamente quelle dilazioni di pagamento per le quali, senza l’intervento di un terzo (ovvero, senza offerta di credito da parte di un terzo), viene concesso al consumatore tempo fino a cinquanta giorni per provvedere al pagamento delle merci fornite o i servizi prestati, a fronte di un prezzo, privo della previsione di interessi e altre spese, maggiorato solo di spese correlate esclusivamente a eventuali ritardi di pagamento<sup>28</sup>.

La medesima norma, poi, con riguardo ai contratti conclusi on-line e alle operazioni finalizzate all’acquisto di beni o servizi nell’ambito dell’e-commerce, esclude altresì dalla cornice applicativa della predetta Direttiva le dilazioni di pagamento, offerte dalle più rilevanti piattaforme telematiche menzionate in precedenza (in particolare, si fa espresso riferimento a quei soggetti che offrono servizi della società dell’informazione ai sensi della Direttiva (UE) 2015/1535 e concludono contratti a distanza con i consumatori per la vendita di merci o la prestazione di servizi ai sensi della Direttiva (UE) 2011/83), che non prevedono l’intervento di un soggetto terzo (che offre e acquista crediti) e in cui il pagamento del consumatore (anche in tale ipotesi senza interessi e spese, salvo quelle relative a eventuali ritardi nel pagamento) è interamente eseguito entro quattordici giorni dalla consegna dei beni o dalla prestazioni dei servizi acquistati<sup>29</sup>.

Anche richiamando quanto espressamente indicato nel Considerando n. 17 della Direttiva “*CCD II*” in questione, la previsione di un tale termine consente al

---

*digitali che consentono ai consumatori di effettuare acquisti e di saldarli col tempo, sono spesso senza interessi e senza altre spese e dovrebbero pertanto essere inclusi nell’ambito di applicazione della presente direttiva”.*

<sup>28</sup> Cfr. Art. 2, comma 2, lett. h), prima parte, della Direttiva (UE) 2023/2225: “(la direttiva non si applica a) le dilazioni di pagamento in forza delle quali: i) un fornitore di merci o un prestatore di servizi, senza offerta di credito da parte di un terzo, concede al consumatore tempo per pagare le merci da esso fornite o i servizi da esso prestati; ii) il prezzo d’acquisto deve essere pagato senza interessi e senza altre spese, fatta eccezione per spese limitate che il consumatore è tenuto a pagare in caso di ritardi di pagamento imposte in conformità del diritto nazionale; e iii) il pagamento deve essere interamente eseguito entro 50 giorni dalla fornitura delle merci o dalla prestazione dei servizi”.

<sup>29</sup> Cfr. Art. 2, comma 2, lett. h), seconda parte, della Direttiva (UE) 2023/2225: “(la direttiva non si applica a) nel caso di dilazioni di pagamento offerte da fornitori di merci o prestatori di servizi che non sono microimprese, piccole o medie imprese quali definite nella raccomandazione 2003/361/CE quando tali fornitori di merci o prestatori di servizi offrono servizi della società dell’informazione ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio consistenti nella conclusione di contratti a distanza con i consumatori per la vendita di merci o la prestazione di servizi ai sensi dell’articolo 2, punto 7), della direttiva 2011/83/UE, tale esclusione dall’ambito di applicazione della presente direttiva si applica solo se sono soddisfatte le condizioni seguenti: i) un terzo non offre né acquista crediti; ii) il pagamento deve essere interamente eseguito entro 14 giorni dalla consegna delle merci o dalla prestazione dei servizi; e iii) il prezzo d’acquisto deve essere pagato senza interessi e senza altre spese, fatta eccezione per spese limitate che il consumatore è tenuto a pagare in caso di ritardi di pagamento imposte in conformità del diritto nazionale”.

---

Legislatore europeo di contemperare le esigenze di tutela di entrambe le categorie di soggetti coinvolti nel contratto concluso a distanza.

Resta infatti inalterata la posizione dei consumatori che possono accedere alle dilazioni di pagamento di due settimane concesse dai grandi fornitori di merci o prestatori di servizi online, i quali saranno comunque soggetti alle norme dettate dalla disciplina in materia di credito ai consumatori, qualora gli stessi siano intenzionati a concedere crediti dilazionati per un periodo più ampio.

In altri termini, argomentando a contrario e semplificando la casistica di riferimento, il nuovo impianto normativo prevede che la disciplina sul credito ai consumatori si applichi al «*Buy Now Pay Later*» laddove siano previste dilazioni di pagamento superiori a cinquanta giorni ovvero in un minore tempistica di quattordici giorni, nella sola ipotesi in cui l'acquisto sia stato concluso on-line sulle piattaforme dei grandi *player* del commercio elettronico.

È evidente che se al «*Buy Now Pay Later*» si applica la disciplina prevista in tema di credito ai consumatori, immediata conseguenza sarà l'applicazione dell'impianto legislativo e regolatorio già in parte ricostruito dalla Banca d'Italia nella comunicazione del 28 ottobre 2022, oggetto di analisi nel precedente paragrafo.

In attesa dell'emanazione delle normative nazionali nei termini indicati nella Direttiva (UE) 2023/2225 vengono in rilievo, in linea con la *ratio* dell'intervento, le nuove disposizioni in tema di obblighi informativi, di valutazione del merito creditizio e di trasparenza, previsti a tutela dei consumatori.

In conclusione, la scelta di estendere al «*Buy Now Pay Later*» l'ambito di applicazione della disciplina sul credito ai consumatori pone una serie di questioni.

Si è già rilevato che la Direttiva CCD II delinea un «nuovo ambito di attività creditizia riservata» laddove il beneficiario della dilazione sia un consumatore e vengano rispettati gli ulteriori caratteri indicati dalla nuova normativa (sia in riferimento alle tempistiche di dilazione per l'adempimento all'obbligazione di pagamento, sia in ordine alle modalità di conclusione del contratto)<sup>30</sup>, circostanza che da un lato impone ai *player* di rispettare tutti gli obblighi previsti dalla predetta Direttiva, dall'altro conferma la preoccupazione del Legislatore europeo di porre dei limiti a livello legislativo alle nuove forme di finanziamento “digitale” offerte dai soggetti non autorizzati<sup>31</sup>.

Nonostante ciò, sembra che la disciplina non si preoccupi di eventuali collegamenti societari infragruppo tra le singole piattaforme di commercio elettronico e i soggetti Fintech, circostanza che potrebbe escludere la posizione di terzietà del soggetto finanziatore, nel senso indicato dalla normativa.

Qualche perplessità sorge anche in relazione all'obbligo di valutazione sul

---

<sup>30</sup> V. ROMANELLI, *Il Buy Now Pay Later alla luce della Direttiva CCD II*, disponibile su <https://www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2023/11/2023-Romanelli-BNPL.pdf>, 29 novembre 2023.

<sup>31</sup> Cfr. SICIGNANO, *L'esercizio abusivo di attività finanziaria: il caso della dilazione di pagamento nei contratti di compravendita*, in *Banca borsa e titoli di credito*, n. 4, 2023, 2, pp. 522-542.

---

merito creditizio e alla problematica del credit scoring<sup>32</sup>, laddove, nell'ambiente digitale, è ricorrente la situazione in cui la dilazione di pagamento per gli acquisti di ridotta entità economica agevoli proprio i soggetti privi della capacità di rimborsare il credito e, pertanto, di accedere alle dilazioni di pagamento, come nell'ipotesi in cui l'acquisto sia eseguito da un minore, agevolato dal mezzo tecnologico e, più in generale, dallo scenario correlato al web.

Inoltre, in termini ancor più generali, non è venuta meno la necessità di contemperare i diversi interessi meritevoli di tutela, con il rischio che gli obblighi derivanti dalla nuova disciplina possano limitare la possibilità di accordare dilazioni di pagamento senza interessi e con costi.

Sotto altro profilo, i creditori e gli intermediari del credito saranno soggetti ad un Autorità nazionale di vigilanza che, a norma dell'art. 41, verranno designate dagli Stati membri, circostanza che in attesa della emanazione delle normative interne e della designazione delle singole Autorità, sembra porre le medesime criticità già rilevate di recente in tema di vigilanza sui soggetti che prestano servizi di crowdfunding<sup>33 34</sup>, anche in merito all'individuazione di quella che sarà designata quale Autorità competente e alla compatibilità tra le diverse discipline applicati ai soggetti vigilati<sup>35</sup>.

Peraltro, a differenza della nuova disciplina in materia di crowdfunding<sup>36</sup>, per il quale è sufficiente l'autorizzazione di una singola Autorità nazionale competente

---

<sup>32</sup> AMMANATI-GRECO, *Il credit scoring "intelligente": esperienze, rischi e nuove regole*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 3, 2023, 1, pp. 461-514; CECCHINATO, *Note sulla disciplina della verifica del merito creditizio: per una sua rilettura alla luce della buona fede precontrattuale*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 3, 2023, 2, pp. 457-491

<sup>33</sup> Sul tema v. TROIANO (a cura di), *atti del webinar "La nuova regolamentazione del crowdfunding" tenutosi il 28 marzo 2023 e organizzato dall'Università degli Studi di Perugia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 3s, 2023.

<sup>34</sup> Cfr. GAGGERO, *Digital finance e crowdfunding: profili delle relazioni negoziali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 3s, 2023, pp. 42 e ss.; LEMMA, *Crowdfunding e disintermediazione creditizia: dallo shadow banking system alla nuova riserva di attività*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 3s, 2023, pp. 61 e ss.; MEZZACAPO, *Il nuovo regime giuridico del "financial return" "crowdfunding" nel mercato interno, tra regolamentazione unionale uniforme e "passporting" UE*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, n. 4, 2022, pagg. 639-702; SEPE, *Le offerte di crowdfunding tra mercato primario e secondario: il regime delle bacheche elettroniche e la circolazione delle quote di S.r.l.*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 3s, 2023, pp. 184 e ss.

<sup>35</sup> Sulle criticità in tema di scelta della competente Autorità nazionale di vigilanza sulle piattaforme di finanza partecipativa si rinvia a CAPRIGLIONE, *Brevi note sul crowdfunding*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2, 2023, pp. 123 e ss.; v. inoltre AFFINITO, *I poteri di vigilanza in tema di servizi e piattaforme telematiche di finanza partecipativa. L'evoluzione della disciplina spagnola tra aspetti critici e profili comparatistici con la normativa italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 3s, 2023, pp. 251 e ss.

<sup>36</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2020/1503 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 ottobre 2020 relativo ai fornitori europei di servizi di crowdfunding per le imprese, e che modifica il regolamento (UE) 2017/1129 e la direttiva (UE) 2019/1937, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 20 ottobre 2020, nonché D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 30, in attuazione del Regolamento (UE) 2020/1503, relativo ai fornitori europei di servizi di crowdfunding per le imprese, e che modifica il Regolamento (UE) 2017/1129 e la direttiva (UE) 2019/1937, in *Gazzetta Ufficiale, Serie Generale*, 24 marzo 2023, n. 71.

---

per offrire i medesimi servizi in tutti gli Stati membri, nella disciplina sul credito ai consumatori applicabile al «*Buy Now Pay Later*» non opera il medesimo regime.

Infine l'art. 40 della Direttiva «*CCD II*» prescrive agli Stati membri di provvedere affinché i consumatori abbiano accesso a procedure adeguate, tempestive ed efficaci per la risoluzione extragiudiziale delle controversie con i creditori o gli intermediari del credito.

Sul punto va evidenziato che per gli operatori di «*Buy Now Pay Later*», a differenza di quanto avviene nelle esperienze dell'ABF e dell'ACF, non vi sarebbe l'obbligo di iscrizione previsto per l'intermediario<sup>37</sup>. Peraltro, la particolarità dei rapporti e le peculiarità delle controversie eventualmente sorte nell'ambiente digitale<sup>38</sup> suggerirebbero il ricorso alla *DDR*<sup>39</sup> e alle corti online<sup>40</sup>.

Di certo, i lunghi tempi a disposizione per gli Stati membri per adeguare i rispetti impianti normativi alla nuova disciplina consente ogni ulteriore valutazione.

---

<sup>37</sup> DE MARI, *Prime riflessioni intorno alle competenze dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie*, in *Giurisprudenza Commerciale*, n. 2, 2018, pagg. 275 e ss.; MIRRA, *Il nuovo sistema ADR in ambito Consob: l'Arbitro per le Controversie Finanziarie, tra alte aspettative e primi riscontri operativi*, in *Rivista dell'Arbitrato*, n. 4, 2018, pagg. 615 e ss.; PAGLIETTI, *La riforma delle disposizioni Abf: una riflessione su legittimazione e giustizia procedurale degli ombudsmen nei mercati regolati*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 1, 2022, pagg. 160 e ss.; PELLEGRINI, *La soluzione delle controversie bancarie*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 1s, 2022, pagg. 150 e ss.; SEPE, *Brevi note sulla natura delle decisioni dell'ABF*, in CAPRIGLIONE e PELLEGRINI (a cura di), *ABF e supervisione bancaria*, Padova, 2011, pagg. 119 e ss.; SICLARI, *La tutela stragiudiziale in ambito bancario, finanziario e assicurativo: problemi e prospettive*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 4, 2022, pagg. 395 e ss.; TUCCI, *L'arbitro bancario finanziario fra trasparenza bancaria e giurisdizione*, in *Banca borsa titoli di credito*, n. 5, 2019, pagg. 623 e ss.

<sup>38</sup> Cfr. G. ROTONDO, *Innovazione tecnologica nel settore finanziario e sistemi di risoluzione alternativa delle controversie*, in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, n. 1, 2022, pagg. 135 e ss.

<sup>39</sup> Cfr. BATTAGLINI, *Risoluzione dispute e piattaforme decentralizzate*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, n. 3, 2021, pp. 77 e ss.

<sup>40</sup> Cfr. SUSSKIND, *Online Courts and the future of Justice*, Oxford University Press, 2021.

# IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E LE NUOVE TECNOLOGIE

**Luigi Santoro**

**Abstract [IT]:** la normativa sul sistema idrico integrato prevede una gestione unitaria dell'intero ciclo dell'acqua. Tuttavia, sono ancora troppe le deroghe che comportano un'elevata frammentazione e una scarsa attrattiva per gli investimenti. Il PNRR ha dato un impulso per il miglioramento di tutto il sistema, ma occorre fare ancora molto. Un aiuto può arrivare dalla "finanza green" e dall'utilizzo, nella gestione dell'acqua, delle nuove tecnologie.

**Abstract [EN]:** the legislation on the integrated water system provides for unitary management of the entire water cycle. However, there are still too many exceptions which lead to high fragmentation and low attractiveness for investments. The PNRR has given an impetus for the improvement of the entire system, but much still needs to be done. Help can come from "green finance" and the use of new technologies in water management.

**Parole chiave:** servizio idrico integrato, acqua, PNRR, finanza green, nuove tecnologie

**Sommario:** 1. L'acqua, fonte di prosperità tra i popoli – 2. La disciplina del sistema idrico integrato – 3. Gli investimenti nel settore idrico integrato – 4. Acqua 4.0 – 5. Conclusioni

---

# 1. L'acqua, fonte di prosperità tra i popoli

L'acqua, da sempre, esercita una determinante influenza sulle vicende dell'uomo. Questo legame indissolubile non caratterizza solo la sfera biologica<sup>1</sup>, ma a ben vedere incide anche sullo sviluppo culturale, sociale, demografico ed economico.

Nella mitologia e nella religione, l'acqua ricorre spesso come elemento sacro e, in tutto il mondo, si possono scoprire allegorie e significati simbolici comuni tra culture anche molto distanti tra loro. Dal cristianesimo al buddismo, dall'induismo all'Islam, il simbolismo dell'acqua è sempre protagonista della vita spirituale dei popoli e accomuna tutte le fedi. Si pensi alla funzione che, in molti casi, l'acqua riveste all'interno dei rituali di purificazione<sup>2</sup>.

Lo stesso dicasi con riferimento alla filosofia, all'interno della quale l'acqua ha assunto un ruolo determinante nello sviluppo del pensiero di alcuni importanti pensatori.

Ad esempio, circa 2500 anni fa, Eraclito di Efeso ha nell'acqua trovato ispirazione per il noto aforisma "*Pánta rheî*".

In alcuni casi, è evidente l'attribuzione all'acqua di connotati trascendentali: sempre Eraclito scriveva, nel suo "Frammento 36", che "*[l]a morte per le anime è divenire acqua, la morte per l'acqua è divenire terra, e dalla terra si genera l'acqua, e dall'acqua l'anima*".

L'acqua ha ricoperto un ruolo fondamentale anche per lo sviluppo degli ordinamenti giuridici. Si ritiene che la nascita dei primi ordinamenti generali sia legata al bisogno di regolare l'uso delle acque da parte delle civiltà sviluppatesi attorno ai grandi fiumi Nilo, Tigri, Eufrate e Indo<sup>3</sup>.

Anche l'etimologia di alcune parole testimonia la rilevanza di tale elemento: a titolo esemplificativo, il termine "rivale" deriva da *rivales*, ovvero gli abitanti delle

---

<sup>1</sup> È noto a tutti che il corpo umano è costituito prevalentemente d'acqua, così come l'acqua è un elemento imprescindibile per la nascita e lo sviluppo della vita.

<sup>2</sup> A titolo esemplificativo, nel Cristianesimo l'acqua è associata al battesimo, uno dei sacramenti più importanti, rappresentando la nascita e la purificazione.

Nella Bibbia e nei Vangeli l'acqua è protagonista di molti passi fondamentali, dal diluvio universale, all'esodo degli Ebrei, quando il Signore apre le acque del Mar Rosso per salvare il popolo dalla persecuzione degli Egizi. Ancora, nella vita di Gesù, molti sono i miracoli legati all'acqua, come la sua trasformazione in vino durante le nozze di Cana, la camminata sulle acque a Tiberiade, la pesca miracolosa.

La presenza dell'acqua ha spesso avuto un ruolo determinante anche nella scelta dei luoghi ove costruire gli edifici sacri, come nel caso del santuario di Sant'Anna di Vinadio, il più alto d'Europa, situato a oltre 2000 metri. La tradizione vuole che i pellegrini conoscessero la fonte di Vinadio sin dal 1500 e si recassero sui monti per fare voto a Sant'Anna, protettrice delle madri. In quell'occasione, il rito prevedeva che anche i devoti bevessero le acque della fonte, celebri per la loro purezza e per gli effetti salutari.

Un ulteriore esempio della rilevanza dell'acqua per la religione Cattolica lo si intravede nella presenza dell'acquasantiera all'ingresso delle chiese, all'interno della quale è possibile bagnarsi le dita, all'entrata e all'uscita dall'edificio sacro, in modo da utilizzare acqua benedetta nell'atto di compiere il segno della croce.

<sup>3</sup> Cfr. Giannini, M.S., *Diritto Pubblico dell'Economia*, Bologna, 1995, p. 22.

---

diverse sponde di un ruscello, che si contendevano l'uso dell'acqua<sup>4</sup>. Nel diritto romano, l'esigenza di regolare le pretese dei *rivales*, ha comportato la previsione di un rimedio speculare, che consentiva al pretore di risolvere la lite tra i due pretendenti<sup>5</sup>.

Icastico è il punto n. 1 della Carta Europea dell'Acqua, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1968, che recita: “*Non c'è vita senza acqua. L'acqua è un bene prezioso, indispensabile, a tutte le attività umane*”.

Ma l'acqua è anche un'importante risorsa economica. Diversi studi si sono concentrati sulla possibilità di individuare una correlazione diretta tra la disponibilità idrica e la crescita del prodotto interno lordo<sup>6</sup>, correlazione evidente se si muove lo sguardo su settori specifici come quello agricolo, energetico, industriale e commerciale.

Diversamente, in un'analisi economica aggregata, occorre tenere in considerazione fattori aggiuntivi, che mitigano l'influenza diretta della disponibilità idrica sulla crescita economica<sup>7</sup>. Tuttavia, è indubbio che, indipendentemente dal grado di influenza esercitata, l'acqua rappresenta un'importante fattore di crescita per l'economia.

Da ciò, la necessità di disporre di idonee infrastrutture idrauliche ed efficienti sistemi di gestione delle risorse idriche, che consentano un adeguato stoccaggio dell'acqua e garantiscano una fornitura idrica affidabile ai vari settori economici.

Si pensi al ruolo che l'acqua svolge in tutti gli ambiti della produzione energetica: nel caso dei combustibili, è necessaria nei processi di estrazione e trasformazione di carbone, petrolio e gas; è utilizzata per generare energia elettrica e idroelettrica; è utile al raffreddamento le centrali termiche e nucleari.

Dell'importanza delle infrastrutture idriche per la crescita di un paese ne è consapevole il diritto internazionale, come testimoniano la su citata Carta Europea dell'Acqua e i due Protocolli aggiuntivi (I e II) del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 1949, che sanciscono il divieto di attaccare installazioni e forniture di acqua potabile e opere di irrigazione<sup>8</sup>.

Per le molteplici funzioni che l'acqua svolge, non limitate alla soddisfazione

---

<sup>4</sup> Vd. L'acqua e il Diritto, Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011), a cura di G. Santucci, A. Simonati, F. Cortese, pag. 117, dove viene richiamata l'etimologia proposta da Ottorino Pianigiani, confermata da diversi studi etimologici, secondo la quale il termine rivale «in principio significò gli abitatori sulle sponde di un ruscello, ovvero chi all'uso delle acque di questo avesse insieme con altri diritto: e alle contese tanto a facili a nascere per l'esercizio di un tal diritto, il vocabolo venne a significare competitore geloso e arrabbiato, specialmente in amore».

<sup>5</sup> Secondo il Digesto di Ulpiano: D.43.20.26 (Ulpianus 70 ad Edictum) “*Si inter rivales, id est qui per eundem rivum aquam ducunt, sit contentio de aquae usu, utroque suum usum esse contendente, duplex interdictum utriusque competit*”.

<sup>6</sup> Si veda, sul punto, Nazioni Unite, *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2024: L'acqua per la prosperità e la pace*. UNESCO, Parigi, pagg. 18 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. Nazioni Unite, op. cit.

<sup>8</sup> Vd. Protocolli Aggiuntivi (I e II) del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 1949, rispettivamente artt. 54 e 56, 14 e 15.

---

dei bisogni umani di base, ma correlate alla salute, all'integrità ambientale, alla sicurezza energetica e allo sviluppo economico, essa può essere certamente considerata, come evidenziato nel Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche dell'anno 2024, fonte di prosperità dei popoli.

Come tale, merita di essere oggetto di adeguate normative che la tutelino, valorizzino e che consentano la sua ottimale gestione.

## 2. La disciplina del sistema idrico integrato

Per comprendere appieno la *ratio* sottesa alla disciplina della gestione idrica in Italia, può essere utile ripercorrere, seppur in estrema sintesi, alcune tappe dell'evoluzione normativa.

Fino ai primi anni del Novecento, il confronto giuridico italiano in materia si è concentrato prevalentemente sulla distinzione tra le acque pubbliche e quelle private, sui limiti dell'iniziativa pubblica rispetto alle diverse modalità di uso e gestione delle risorse idriche, nonché sulla natura giuridica e sulle peculiarità di provvedimenti amministrativi quali concessioni, autorizzazioni e licenze<sup>9</sup>.

Con il superamento della depressione economica della seconda metà dell'Ottocento, si assiste ad un ampliamento delle competenze dei Comuni sui settori concernenti gli interessi generali. Infatti, con la legge 29 marzo 1903, n. 103 del, cd. "legge Giolitti", tali enti hanno potuto esercitare, in via diretta e nel rispetto delle modalità ivi previste, i pubblici servizi.

Invero, la *ratio* della legge era duplice: evitare la concentrazione degli impianti e dei servizi comunali in mano ad imprenditori privati, al fine di calmierarne i costi, e, al contempo, mantenere il controllo centrale sul nascente fenomeno delle municipalizzazioni.

La legge Giolitti conteneva un elenco esemplificativo dei servizi municipalizzabili, tra i quali la "costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua

---

<sup>9</sup> La legge n. 2248 del 1865, all. f, prevedeva all'art. 102 che: "*i minori corsi naturali di acque pubbliche distinti dai fiumi e torrenti colla denominazione di fossati, rivi e colatori pubblici, sono mantenuti dai proprietari dei beni che li fronteggiano o da quelli cui servono di scolo e dai possessori ed utenti delle loro acque*".

Al contempo, il codice civile, promulgato nello stesso anno, classificava "*i fiumi e i torrenti*" beni del demanio (art. 427), stabilendo che "*i beni non indicati nei precedenti articoli appartengono ai privati*" (art. 435). Ciò indusse una parte degli studiosi a ritenere che le acque diverse da fiumi e torrenti fossero private, mentre altra parte di essi continuava a sostenere che anche i corsi minori facessero parte del demanio. Sui diversi orientamenti interpretativi si veda, tra gli altri, F. Benvenuti, Il demanio fluviale, in Atti del 1° congresso di diritto fluviale e della navigazione interna (Venezia, 16-18 ottobre 1961), Milano, 1962, p. 169: "Da un lato stavano coloro che tentavano di restringere l'ambito del demanio idrico, in termini di conservazione, a favore della proprietà privata, dall'altro quelli che tentavano di allargarlo, in termini di socializzazione, a favore dello Stato". A prevalere, alla fine, fu una soluzione di compromesso fondata sul criterio dell'idoneità dei corsi minori a soddisfare interessi generali.

---

*potabile*”, la “*costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti*” e la “*produzione e distribuzione di forza motrice idraulica [...] e costruzione degli impianti relativi*”.

La legge prescriveva che i servizi assunti direttamente, ad eccezione di quelli di tenue importanza, dovessero essere eseguiti attraverso un’azienda speciale distinta dall’amministrazione comunale, con conti e bilanci separati<sup>10</sup>, la quale, a sua volta, doveva rispettare regole formali analoghe a quelle dei Comuni, tra le quali l’obbligo di avvalersi di procedure ad evidenza pubblica (salvo alcune eccezioni)<sup>11</sup>. Inoltre, più Comuni potevano costituirsi in consorzio, per assumere direttamente l’impianto e l’esercizio di servizi di comune interesse.

Alla legge n. 103 del 1903 ha fatto seguito il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3047, contenente due rilevanti misure: con la prima si consentiva, entro limiti precisi, anche alle province l’assunzione di alcuni pubblici servizi; con la seconda, si autorizzava il Governo a riunire e coordinare in un Testo Unico l’intera disciplina della materia.

In seguito, è stato emanato il R.D. n. 2578 del 15 ottobre 1925, contenente il Testo Unico sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle province, che per molti anni ha costituito il testo di riferimento della materia: basti pensare che il regolamento di attuazione del T.U. del 1925 venne adottato solo nel 1986.

Il decreto prevedeva tre possibili modalità di gestione dei servizi municipalizzati: gestione diretta in economia, gestione diretta mediante azienda speciale e concessione ai privati. A parte i servizi meno complessi, per i quali poteva essere adottata la prima delle modalità sopra indicate, la novità introdotta dal legislatore concerneva la possibilità, per i servizi più complessi, di istituire aziende speciali (art. 12 T.U.). Tali aziende municipalizzate però, pur potendo concludere negozi giuridici, erano prive di personalità giuridica, con la conseguenza che gli effetti positivi e negativi della loro gestione erano imputati direttamente agli enti locali che li avevano costituiti (art. 2 T.U.). Quanto alle concessioni ai privati, le stesse venivano affidate in assenza di procedure selettive per la scelta del concessionario.

Col trascorrere degli anni, l’evolversi del processo di industrializzazione ha imposto l’emanazione di nuove norme sull’impiego industriale dell’acqua e sugli impianti elettrici, in seguito raccolte e riordinate nel Testo Unico n. 1775 del 1933.

È opportuno evidenziare che la politica idrica di quel periodo si è sviluppata intorno all’assunto secondo il quale l’acqua fosse inesauribile e, come tale, non avesse alcun valore economico. Di conseguenza, la gestione era tendenzialmente parcelizzata, finalizzata a soddisfare le utenze e senza particolare riguardo alla necessità di conciliare le necessità dell’uomo con le caratteristiche qualitative e quantitative che avrebbero dovuto mantenere i corsi d’acqua interessati dai prelievi.

---

<sup>10</sup> Vd. artt. 2 e 16 della legge 29 marzo 1903, n. 103.

<sup>11</sup> Artt. 53 e seguenti del R.D. n. 108/1904 - “*Regolamento per l’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*”

---

Successivamente all'avvento della Costituzione, la normativa succedutasi ha visto, lentamente, l'attribuzione di sempre maggiori competenze nella gestione idrica ai Comuni, scontando tuttavia un'eccessiva frammentazione e una non sempre efficiente conduzione.

Invero, con il passare del tempo, l'idea dell'inesauribilità della risorsa acqua ha lasciato il posto alla consapevolezza della scarsità della stessa, con la conseguente necessità di ridurre al minimo gli sprechi attraverso una gestione orientata all'efficienza, efficacia ed economicità.

Per tale ragione, con la legge 5 gennaio 1995, n. 36 (c.d. "Legge Galli"), il legislatore ha previsto, per la prima volta, la gestione attraverso un sistema integrato, aperto all'offerta di risorse, non solo finanziarie, da parte delle imprese e caratterizzato da una logica di conduzione industriale degli impianti<sup>12</sup>.

Più precisamente, la Legge Galli ha introdotto alcuni principi innovativi, quali: a) l'individuazione di nuovi ambiti territoriali, gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), svincolati dai confini degli enti territoriali, in modo da ottenere adeguate dimensioni gestionali basate sui confini naturali dei bacini idrografici e di dimensione tale da ottenere economie di scala; b) la modalità di gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua, ovvero l'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua potabile, di fognatura e di depurazione delle acque reflue; c) il carattere imprenditoriale della gestione, da affidare ad aziende speciali, o a società private concessionarie o a società miste pubblico/private; d) una politica tariffaria volta a coprire integralmente i costi di investimento e di esercizio<sup>13</sup>.

Negli anni a seguire, le modifiche legislative, in ossequio ai principi sanciti dalla normativa europea, hanno introdotto l'obbligo di individuare gli operatori a cui affidare la gestione del servizio per mezzo di una procedura ad evidenza pubblica, salvo casi particolari in cui era consentito l'affidamento diretto dello stesso (ad es. nel caso di gara bandita ma andata deserta).

La riforma costituzionale del 2001<sup>14</sup> ha determinato una nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regione in materia di servizi pubblici. In particolare, il novellato art. 118 della Costituzione attribuisce *"le funzioni amministrative ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"*.

Nel rispetto delle competenze stabilite dall'art. 117 della Costituzione, il Parlamento, con Legge 15 dicembre 2004, n. 308, conferisce la *"Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"*.

In attuazione della delega, è stato emanato il D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152 (c.d.

---

<sup>12</sup> Vd. G. Citroni, A. Lippi, La politica di riforma dei servizi idrici - Istituzioni, processi e poste in gioco, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2006.

<sup>13</sup> Vd. M.A. Sandulli, Il servizio idrico integrato, in *Federalismi.it*, 2011, pag. 7.

<sup>14</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

---

Codice dell’Ambiente), con il quale vengono recepiti buona parte dei principi sanciti con la Legge Galli.

Ad esempio, all’interno dell’art. 141, con cui si apre la Sezione dedicata alla gestione delle risorse idriche, viene ribadito il principio di unicità della gestione del servizio, che trova il suo riflesso nel concetto stesso di “sistema idrico integrato”, ovvero composto “*dall’insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue*” (comma 2).

Analogamente, permane il sistema di devoluzione delle funzioni di organizzazione e di affidamento del servizio a forme di cooperazione tra Comuni, c.d. “enti di governo dell’ambito”<sup>15</sup>, all’interno di suddivisioni territoriali tendenzialmente coincidenti con i confini naturali dei bacini idrografici (c.d. ATO).

Ancora, gli artt. 147 e 149-bis del Codice dell’ambiente hanno confermato le competenze degli enti territoriali in materia di gestione delle risorse idriche in capo all’ente di governo dell’ambito, e non ai singoli Comuni. Di conseguenza, questi ultimi non possono organizzare, in modo autonomo, modalità alternative di gestione diretta del servizio idrico<sup>16</sup>.

Non solo, ma secondo la giurisprudenza amministrativa, i Comuni sarebbero obbligati a partecipare ad una società consortile in house, costituita per la gestione del servizio nell’intero territorio dell’ambito, pena l’esclusione del requisito del controllo analogo<sup>17</sup>.

Sempre l’art. 147 prevede al comma 1 che gli ATO sono definiti territorialmente dalle Regioni e che queste ultime, in base al comma 2, possono apportare modifiche alle delimitazioni territoriali esistenti “*per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi: a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati; b) unicità della gestione; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici*”.

Di fronte alla volontà del legislatore di unificare la gestione del servizio idrico, si registrano frequenti tentativi, anche con leggi regionali, di salvaguardare le

---

<sup>15</sup> Prima della modifica apportata dall’art. 1, legge 26 marzo 2010 n. 42, la denominazione di tali forme di cooperazione era “autorità d’ambito ottimale”.

<sup>16</sup> Ex pluribus, sentenze Corte Costituzionale, 4 maggio 2017, n. 93; 20 novembre 2009 n. 307; 24 luglio 2009, n. 246.

<sup>17</sup> Vd. Sentenza Consiglio di Stato, Sez. II, n. 7476 del 10 novembre 2021, nella quale si precisa che: “*esiste un concorde orientamento legislativo statale e regionale che risale almeno al 1994, e che postula l’impossibilità di risolvere in modo efficiente ed economico il problema idrico posizionandosi al livello più basso dell’organizzazione amministrativa prevista in Costituzione; al riguardo soccorrono le disposizioni menzionate, che appaiono fare una corretta applicazione delle disposizioni di cui all’art. 118 Cost., rilevandosi che l’allocazione sovracomunale delle funzioni amministrative in materia risponde all’esigenza di adeguatezza*”.

---

gestioni esistenti da parte dei Comuni. Sul tema, è intervenuta a più riprese la Corte Costituzionale, la quale ha chiarito che la disciplina tesa al superamento della frammentazione verticale e orizzontale della gestione delle risorse idriche, attraverso un'autorità sovracomunale competente a gestire le funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio, è riconducibile alla materia della tutela della concorrenza<sup>18</sup> e dell'ambiente<sup>19</sup>, come tali ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In ossequio principio di unicità di gestione, l'art. 149-bis del D.Lgs. n. 152/2006 prevede che la medesima debba essere scelta «fra quelle previste dall'ordinamento europeo».

L'ordinamento europeo prevede, in particolare, che i servizi pubblici locali di rilevanza economica possano essere gestiti indifferentemente secondo tre modalità: mediante il mercato, con procedura di gara per l'individuazione del soggetto (privato) affidatario del servizio; con partenariato pubblico-privato, attraverso la creazione di una società mista a partecipazione pubblico-privata e necessaria indizione di una gara avente per oggetto sia la scelta del socio privato, sia l'affidamento del servizio; tramite affidamento diretto ad una società *in house*, ovvero ad un organismo avente i caratteri di una società commerciale, formalmente distinto dall'ente affidante, ma sostanzialmente costituente una sua articolazione organizzativa (c.d. *in house providing*), modello quest'ultimo che risulta essere il maggiormente utilizzato dagli enti locali.

I principi che regolano l'affidamento alle società *in house* sono rinvenibili all'art. 7, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. “Codice dei contratti pubblici”), all'art. 17 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (per quel che concerne, nello specifico, i servizi di interesse economico generale di livello locale) e all'art. 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Nello specifico, l'art. 7, comma 2, consente di affidare a società *in house* servizi, forniture e lavori, nel rispetto dei principi di risultato, fiducia e accesso al mercato<sup>20</sup>, previa motivazione circa i “*vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche*”.

Rispetto a quanto previsto in sede europea, la norma richiede, quindi, uno specifico onere motivazionale che, in parte, pone l'*in house providing* non completamente sullo stesso piano di ordinarietà rispetto all'affidamento derivante da una procedura ad evidenza pubblica.

Tuttavia, il nuovo codice, rispetto al passato, ha ridotto fortemente il carattere

---

<sup>18</sup> Cfr., *ex multis*, Corte Costituzionale, sentenze n. 231 del 6 novembre 2020, n. 16 del 13 febbraio 2020, n. 65 del 29 marzo 2019.

<sup>19</sup> Si veda, ad esempio, Corte Cost. n. 32 del 12 marzo 2015, n. 168 del 23 maggio 2008.

<sup>20</sup> Sanciti, rispettivamente, agli artt. 1, 2 e 3 del D.Lgs. n. 36/2023.

---

di “eccezionalità” che tale modalità di affidamento aveva all’interno della precedente versione. Infatti, il D.Lgs. n. 50/2016, in aggiunta agli elementi motivazionali previsti dal nuovo codice, richiedeva all’interno del provvedimento di affidamento *in house* la ragione del mancato ricorso al mercato. In buona sostanza, occorre rappresentare la motivazione del fallimento del mercato, considerato lo strumento ordinario per l’acquisizione di beni, servizi e forniture.

Sul punto, il Consiglio di Stato aveva sollevato dubbi sulla compatibilità della suddetta impostazione restrittiva con i principi eurounitari in materia<sup>21</sup>, poi risolti negativamente da parte della Corte di Giustizia<sup>22</sup>.

Ad ogni modo, il nuovo codice fugge ogni dubbio, in quanto, in ossequio al principio eurounitario di “auto-organizzazione amministrativa”, di cui all’art. 2 della Direttiva 2014/23/UE, pone l’autoproduzione e l’esternalizzazione su un piano di tendenziale parità<sup>23</sup>.

Tuttavia, per quanto concerne gli affidamenti *in house* relativi ai servizi di interesse economico generale di livello locale, tra i quali rientra il servizio idrico integrato, superiori alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, permane l’obbligo di motivazione rinforzata.

Infatti, l’art. 7, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023, rimanda, per i predetti affidamenti, al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, che richiede all’interno della deliberazione di affidamento del servizio, tra l’altro, “*una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato*” (art. 17, comma 2).

L’art. 17 del D.Lgs. n. 175/2016 definisce il requisito del “controllo analogo” a cui devono essere soggette le società *in house*, nei confronti di una o più amministrazioni (in quest’ultimo caso, si parla di controllo congiunto), a condizione che non vi sia la partecipazione del capitale privato, salvo che la stessa non sia prevista da “*norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l’esercizio di un’influenza determinante sulla società controllata*”<sup>24</sup>.

Ebbene, l’applicazione dei principi sanciti dalle norme su esposte si presenta particolarmente complesso nell’ambito del sistema idrico integrato. Infatti, se, come detto, le società *in house* sono costituite per la gestione del servizio all’interno dell’ambito territoriale ottimale, che a sua volta è composto da diversi Comuni, è

---

<sup>21</sup> Vd. Consiglio di Stato, V Sezione, ordinanza n. 138 del 7 gennaio 2019.

<sup>22</sup> Corte di Giustizia ord. 6 febbraio 2020, in cause riunite da C-89/19 a C-91/19, Rieco S.p.a.

<sup>23</sup> Vd. Relazione agli articoli e agli allegati di cui allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, 7 dicembre 2022, pag. 20.

<sup>24</sup> A tal fine, il comma 2 dell’art. 16 del D.Lgs. n. 175/2016 prevede che: “a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell’articolo 2380-bis e dell’articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l’attribuzione all’ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell’articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all’articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile”.

---

necessario che gli stessi, al fine del rispetto della legge, siano in grado di esercitare, anche congiuntamente e indipendentemente dalle loro dimensioni e dal peso demografico, sulla società medesima “*un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi*” (art. 2, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 175/2016).

Tuttavia, non sempre i Comuni partecipanti, a causa dell’elevato numero degli stessi, riescono effettivamente ad esercitare il controllo sulla società richiesto dalle norme, originando una dissociazione tra proprietà e controllo e una divergenza tra la titolarità formale del servizio e la responsabilità nella gestione del medesimo<sup>25</sup>.

Da ciò, la necessità di individuare idonei strumenti giuridici per assicurare il controllo analogo congiunto da parte dell’intera compagine degli enti locali costituenti l’ente di governo dell’ambito, che consentano una interferenza penetrante sulla gestione societaria. A titolo esemplificativo, i predetti strumenti possono individuarsi nei patti parasociali, o nella previsione di un Comitato assembleare, che, in base alla giurisprudenza amministrativa, può essere costituito al fine di disciplinare la collaborazione tra gli enti locali soci per l’esercizio del controllo analogo e, se dotato di poteri vincolanti nei confronti del consiglio di amministrazione, costituisce una opportuna deroga ai meccanismi tipici di funzionamento della società di capitali in grado di assicurare ai soci pubblici, collettivamente considerati, un’influenza determinante e un controllo effettivo sulla gestione dell’ente partecipato<sup>26</sup>.

Ad ogni modo, appare evidente che il principio di unità della gestione del sistema idrico rischia di essere vanificato dall’eccessiva frammentazione interna della società affidataria del servizio, con conseguenti rischi di una gestione poco efficiente, in palese contrasto con i principi che hanno ispirato l’evoluzione della disciplina qui sinteticamente rappresentata.

A questo si aggiunga la possibilità, in teoria solo residuale e a carattere eccezionale, di salvaguardia delle gestioni esistenti, ai sensi dell’art. 147, comma 2-bis e 172 del D.Lgs. n. 152/2006<sup>27</sup>.

V’è che, di fatto, nel territorio nazionale vi sono oltre 2.500 gestioni del settore idrico, di cui più dell’80% operate direttamente da enti locali, quindi con minore propensione agli investimenti, mentre la restante parte è composta da operatori in-

---

<sup>25</sup> Vd. E. Guarna Assanti, *La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti: problemi applicativi e prospettive di riforma della regola e delle eccezioni*, in *Federalismi.it*, n.29/2022, p. 73.

<sup>26</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 2599 del 30 aprile 2018.

<sup>27</sup> Ad esempio, l’art. 147, comma 2-bis, prevede che “[s]ono fatte salve:  
a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell’articolo 148;  
b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l’ente di governo d’ambito territorialmente competente provvede all’accertamento dell’esistenza dei predetti requisiti.”.

---

dustriali, di cui la metà di piccole dimensioni<sup>28</sup>.

### 3. Gli investimenti nel settore idrico integrato

Nonostante l'andamento degli investimenti nel settore idrico, nel corso degli anni, sia sensibilmente aumentato, lo stesso risulta ancora sensibilmente al di sotto del fabbisogno necessario al raggiungimento degli obiettivi nazionali di qualità, economicità ed efficienza del servizio, tutela della salute pubblica e salvaguardia dell'ambiente.

Secondo alcune stime, in termini economici, il fabbisogno di settore annuo si attesterebbe intorno a 6 miliardi di euro, a fronte dei circa 5 miliardi che il sistema è in grado attualmente di garantire<sup>29</sup>.

Ciò si riverbera nella permanenza di rilevanti criticità, che possono essere rilevate attraverso l'andamento dei macro-indicatori (da M1 a M6) che l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ha introdotto con l'intento di promuovere un continuo miglioramento della qualità del servizio erogato alle utenze del servizio idrico integrato.

Segnatamente, nell'ultima relazione annuale dell'ARERA<sup>30</sup>, con riferimento ai suddetti indicatori, si rappresenta che:

- a) Il valore delle perdite idriche (M1) si attesta in media al 41,8%;
- b) il 29% della popolazione è colpita da interruzioni del servizio idrico per una durata di ore annue eccessive (M2);
- c) con riferimento alla qualità dell'acqua (M3), solo il 29% della popolazione si trova in condizioni ottimali;
- d) in merito al servizio fognatura (M4), solo l'8% della popolazione è servita da gestioni che si collocano nella classe migliore;
- e) riguardo alla produzione di fanghi da impianti di depurazione (M5), il tasso di conferimento in discarica dei medesimi è stato pari all'8,7% dei fanghi complessivamente prodotti;
- f) con riferimento allo scarico delle acque reflue depurate (M6), il valore medio nazionale è pari all'8,8%.

I risultati sopra indicati variano, anche sensibilmente, se si rapportano alle diverse aree geografiche del territorio nazionale, registrando un tendenziale miglioramento per il settentrione e un conseguente tendenziale peggioramento per il

---

<sup>28</sup> Vd. Cassa Depositi e Prestiti, BRIEF, *Servizio Idrico Integrato: il momento giusto per gli investimenti*, 2022.

<sup>29</sup> Vd. Blue Book 2024, edito dalla Fondazione Utilitatis, in collaborazione, tra gli altri, con ISTAT, ENEA, ANB, p. 116.

<sup>30</sup> ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta nel corso del 2022*, edita nel mese di luglio 2023.

---

meridione.

V'è da dire, comunque, che gli indicatori mostrano un costante miglioramento negli anni, anche grazie agli investimenti provenienti dal PNRR.

Tra i settori cruciali di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, infatti, vi è proprio quello idrico, a cui il Piano dedica una missione *ad hoc*, anche al fine di sopperire ad eventuali rischi idrogeologici, nonché per assicurare la c.d. biodiversità<sup>31</sup>.

Ad oggi, il suddetto Piano ha destinato al settore idrico un totale di 4,38 miliardi di euro, inseriti nella missione M2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e riferiti alla Componente C4 (Tutela del territorio e della risorsa idrica), a sua volta ripartita in diverse linee di investimento. Tra queste, quella che prevede un maggior stanziamento di risorse riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento idrico (2 miliardi di euro e 124 progetti da finanziare), seguita dalla riduzione delle perdite e la digitalizzazione delle reti (900 milioni e 33 progetti) e dagli interventi nella depurazione del sistema fognario (600 milioni e 176 progetti)<sup>32</sup>.

Nonostante tutto, come dimostrano gli indicatori sopra rappresentati, le risorse derivanti dal Piano non sono ancora sufficienti a risolvere le problematiche esistenti nel settore<sup>33</sup>.

Ad esempio, solo tenendo in considerazione gli interventi necessari a ridurre il livello delle perdite d'acqua all'interno delle reti idriche, obsolete e di età compresa mediamente tra i 31 e i 50 anni<sup>34</sup>, e a regolarizzare la posizione del nostro Paese rispetto alle norme nazionali ed europee in materia di scarichi delle acque reflue, per il superamento delle procedure comunitarie di infrazione ai sensi della Direttiva 91/271/CE<sup>35</sup>, ci si rende conto che il sistema idrico nazionale richiede un impegno

---

<sup>31</sup> Per una compiuta analisi dei principali ambiti di intervento del PNRR e delle sue finalità, si rinvia a C.A. Mauro, *Lo Sharing economy nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in Rivista trimestrale di Diritto dell'economia, 1/2022, pp. 83 e ss.

<sup>32</sup> S. Deganello, *Servizi idrici, investimenti sulle reti raddoppiati negli ultimi cinque anni*, in Il Sole 24 ore, 23 settembre 2023, consultabile su <https://www.ilsole24ore.com/art/servizi-idrici-investimenti-reti-raddoppiati-ultimi-cinque-anni-AF9RJvw>

<sup>33</sup> Vd. MASSARUTTO, *Luci e ombre del Pnrr*, Rienergia, 6.07.2021, consultabile su: <https://rienergia.staffettaonline.com/articolo/34800/Servizio+idrico:+luci+e+ombre+del+PNRR/Massarutto>; FORMICA, *Servizi idrico disastro italiano. E i Fondi del Pnrr bastano perappare solo la metà dei buchi*, in La Repubblica, Economia, 14.06.2021, consultabile su: [https://www.repubblica.it/economia/diritti-e-consumi/energia/2021/06/14/news/servizio\\_idrico\\_disastro\\_italiano\\_e\\_i\\_fondi\\_del\\_pnrr\\_non\\_basteranno30559799/](https://www.repubblica.it/economia/diritti-e-consumi/energia/2021/06/14/news/servizio_idrico_disastro_italiano_e_i_fondi_del_pnrr_non_basteranno30559799/)

<sup>34</sup> Cresme, *Rapporto Accadueo*, 2018

<sup>35</sup> Per le inadempienze nell'attuazione della Direttiva europea 91/271/CEE (recepita dall'Italia con il D.Lgs. 152/2006), che prevede che tutti gli agglomerati con carico generato maggiore di 2.000 abitanti equivalenti siano forniti di adeguati sistemi di reti fognarie e trattamento delle acque reflue, l'Italia ha subito due condanne da parte della Corte di giustizia dell'UE, la C565-10 (procedura di infrazione n. 2004/2034) e la C85-13 (procedura di infrazione n. 2009/2034) ed è stata aperta una ulteriore procedura di infrazione (n. 2014/2059). Con la successiva sentenza del 31 maggio 2018, causa C-251/17, la stessa Corte ha condannato l'Italia, per non aver adottato tutte le misure necessarie per l'esecuzione della sentenza del 19 luglio 2012 (causa C-565/10), al pagamento di una somma forfettaria di 25 milioni di euro, nonché di una penalità di 30,1 milioni per ciascun semestre

---

di manutenzione straordinaria che potrebbe portare ad un aumento del debito infrastrutturale, a discapito delle generazioni future.

Inoltre, non sono più procrastinabili gli investimenti per far fronte agli eventi atmosferici estremi a cui l'Italia è soggetta ormai da tempo<sup>36</sup>.

Dei circa 5 miliardi di euro annui che risultano, attualmente, investiti nel settore idrico, circa 1 miliardo deriva dal PNRR e gli altri 4 miliardi dall'applicazione della tariffa<sup>37</sup>. A riguardo, si rileva che, in base all'ultima relazione di ARERA, la spesa media sostenuta da un'utenza domestica residente (riferita sia al servizio di acquedotto, che di fognatura e depurazione), comprensiva di IVA al 10%, risulta a livello nazionale pari a 326 euro/anno (2,17 euro per metro cubo consumato), con un valore medio più contenuto nel Nord-Ovest (232 euro/anno) e più elevato al Centro (pari a 390 euro/anno). La tariffa media pro capite, tenendo conto dei predetti costi, pari a circa 2,1 euro per metro cubo, si attesta tra le più basse in Europa<sup>38</sup>.

Tra gli interventi di adeguamento che sarà necessario avviare nel prossimo futuro, vi sono quelli derivanti dalle modifiche alla Direttiva 91/271/CEE "Acque reflue" (UWWTD), sottoposta ad una procedura di profonda revisione (Procedura 2022/0345/COD-COM(2022)541) motivata, tra l'altro, dall'esigenza di allineamento della gestione complessiva del comparto depurativo agli obiettivi del Green Deal europeo e di altre politiche comunitarie. In particolare, per il settore della depurazione delle acque reflue, sono individuati ulteriori target come la neutralità energetica, la riduzione delle emissioni di gas serra, il riutilizzo delle acque reflue trattate, il recupero di risorse come il fosforo dai fanghi di depurazione, il miglioramento della governance e della trasparenza nel settore, la garanzia dell'accesso ai servizi igienico-sanitari ed il monitoraggio regolare nelle acque reflue urbane di parametri rilevanti per la salute pubblica.

---

di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla sentenza citata.

Dopo tale sentenza, la Commissione europea ha avviato un'ulteriore procedura di infrazione (n. 2017/2181) per violazione della direttiva in questione, in particolare per assenza o non corretta funzionalità dei sistemi di raccolta e/o trattamento dei reflui. Alle citate sentenze si è aggiunta l'ulteriore condanna di cui alla sentenza 6 ottobre 2021, causa C-668/19.

<sup>36</sup> Vd. Consiglio dell'UE del 20 giugno 2020 (Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia (2020/C 282/12), in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 26 agosto 2020: "[...]Gli investimenti a favore della transizione verde saranno particolarmente rilevanti per sostenere la ripresa e aumentare la resilienza futura. L'Italia è molto vulnerabile ai fenomeni meteorologici estremi e alle catastrofi idrogeologiche, compresi la siccità e gli incendi boschivi. La trasformazione dell'Italia in un'economia climaticamente neutra necessiterà di consistenti investimenti pubblici e privati per un lungo periodo di tempo, in particolare sulla produzione di energia da nuove fonti rinnovabili, l'infrastruttura per l'energia elettrica e l'efficienza energetica. Gli investimenti nell'ambito del Green Deal per affrontare i cambiamenti climatici sono definiti nel piano nazionale per l'energia e il clima dell'Italia. Essi sono essenziali per far fronte alla minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici e, nel contempo, hanno un ruolo fondamentale per la ripresa dell'Italia e per rafforzarne la resilienza[...]"

<sup>37</sup> Blue Book 2024, cit., p. 116.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 116, ove si rappresenta che, ad esempio, in Francia il costo medio pro capite è pari ad € 4,1 per metro cubo, € 4,5 in Svezia, € 5,5 in Finlandia e, addirittura, € 9,3 in Danimarca. La Spagna, invece, ha un costo medio identico a quello dell'Italia. Fonte

---

Essi si articolano in due obiettivi: Obiettivo 1, consistente nell'upgrading impiantistico a sistemi di rimozione di alcuni nutrienti e nell'introduzione di valori limite per alcuni nuovi contaminanti derivanti da settori quali il farmaceutico e cosmetico, per gli impianti con potenzialità di trattamento superiore o uguale ad un certo carico<sup>39</sup>; Obiettivo 2, implementazione di sistemi quaternari ex-novo per impianti con potenzialità maggiore o uguale ad un certo carico<sup>40</sup>.

Secondo alcune stime economiche<sup>41</sup>, l'adeguamento degli impianti esistenti nel nostro Paese potenzialmente interessati dalla nuova Direttiva comporterebbe: per l'Obiettivo 1, un investimento complessivo pari a 5 miliardi di euro, con un costo operativo annuo pari a 14,5 milioni di euro; per l'Obiettivo 2, un costo di investimento variabile, in base alla tecnologia utilizzata, da euro 106 milioni a 394 milioni e costi operativi da 650 milioni a 820 milioni.

Risulta, quindi, del tutto evidente quanto sia fondamentale creare le condizioni per aumentare la capacità di investimenti nel settore.

Di certo, la sopra menzionata frammentarietà nella gestione, che si aggiunge alla parcellizzazione dell'offerta dei servizi, non aiuta: risulta, infatti, che tra gli operatori industriali gestori del servizio idrico (che, rispetto alle gestioni in economia, hanno maggiore capacità di spesa di investimenti)<sup>42</sup>, solo una parte si occupa dell'intero ciclo dell'acqua. Inoltre, come evidenziato nel precedente paragrafo, si registrano ancora troppe deroghe alla completa attuazione dei modelli di governance previsti dalla normativa di settore.

I suddetti ritardi non consentono l'istituzione e la piena operatività degli Enti di Governo d'Ambito, che di conseguenza non possono né procedere all'individuazione, nel proprio territorio di competenza, di un unico gestore affidatario e nemmeno predisporre i relativi Piani d'Ambito, che contengono i programmi di intervento/investimento.

L'individuazione di un gestore unico nell'ambito territoriale di competenza aumenterebbe la capacità di attrarre risorse, assicurando: (i) economie di scala nell'impiego delle somme raccolte, (ii) maggiore solidità finanziaria di fronte ai creditori e (iii) chiara *accountability* nella gestione delle risorse e nel dialogo con gli *stakeholder*.

Occorre, inoltre, riflettere sull'adeguatezza dei livelli dell'attuale piano tariffario che, come detto, risulta tra i più bassi d'Europa, pur rappresentando il maggiore canale di finanziamento degli investimenti.

Attraverso maggiori investimenti, si potrebbero meglio fronteggiare gli effetti dei cambiamenti climatici, che determinano alternanze tra lunghi periodi di siccità e brevi periodi caratterizzati da intense precipitazioni a carattere alluvionale, ad

---

<sup>39</sup> 150.000 A.E. e per gli impianti maggiori di 10.000 A.E. ricadenti in aree sensibili (AS)

<sup>40</sup> 150.000 A.E.

<sup>41</sup> Blue Book 2024, cit., pp. 122 – 124.

<sup>42</sup> Vd. Cassa Depositi e Prestiti, cit.

---

esempio attraverso lo sviluppo di interconnessioni tra reti, che consentono la movimentazione della risorsa idrica tra un bacino ed un altro. Tale sistema consente di intercettare una parte delle piene locali, limitando la portata da evacuare attraverso gli scarichi di superficie degli invasi, di mitigare i rischi idrogeologici e i danni legati ai fenomeni precipitativi violenti soprattutto in aree geologicamente esposte, e di condividere i volumi accumulati durante le piene, tenendo conto della variabilità stagionale, con le regioni in maggiore sofferenza per eventuali crisi idriche.

Ancora, si potrebbe investire sulla creazione di infrastrutture di potabilizzazione e desalinizzazione, che consentirebbero di gestire la crescente domanda di acqua e gli impatti del cambiamento climatico.

L'approvvigionamento tramite dissalazione può essere determinante in aree costiere o insulari, dove le fonti tradizionali di acqua dolce, come fiumi e laghi, potrebbero essere insufficienti o inquinate e le acque sotterranee potrebbero essere contaminate dall'intrusione di acqua salata.

Secondo gli ultimi dati Istat disponibili, la percentuale di acqua marina e salmastra prelevata in Italia per scopi idropotabili dai dissalatori attuali è pari allo 0,1% del totale. Ad oggi sono attivi almeno 6 impianti di dissalazione per acque ad uso civile, che si trovano su alcune isole minori e in particolare: Capraia, Giannutri, Giglio e Gorgona nell'Arcipelago Toscano, Ventotene, a largo del Lazio, Lampedusa, Linosa, Lipari, Pantelleria e Ustica, in Sicilia, per una capacità complessiva pari a circa 5 milioni di metri cubi d'acqua dissalata ogni anno. Nei prossimi anni nuovi dissalatori dovrebbero entrare in funzione in altre isole minori, grazie agli interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Un importante slancio agli investimenti privati potrebbe derivare dalla cosiddetta "finanza green", che si sta sviluppando lungo tre direttrici principali: (i) i Sustainable Bond, i Social Bond e i Green Bond, ossia obbligazioni la cui emissione è legata a progetti volti al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale; (ii) i Green Loan, ovvero prestiti finalizzati al finanziamento di progetti legati al raggiungimento di specifici obiettivi verdi; (iii) investimenti di fondi con mission "green" in aziende attente alle tematiche ESG o operanti in settori green.

A tal riguardo, occorre tener presente che il settore idrico rappresenta una parte essenziale per la sostenibilità ambientale ed economica del Paese. Infatti, il buon funzionamento del settore comporterebbe, ad esempio, la riduzione delle perdite negli acquedotti, la gestione razionale degli invasi, la presenza di depuratori e di sistemi fognari adeguati, con impatti positivi sulla tutela della risorsa idrica, sull'attività delle imprese e sulla salvaguardia del territorio.

D'altronde, "Acqua pulita" è uno dei 17 obiettivi dell'Agenda Onu 2030, così come l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche rientrano tra i 6 obiettivi ambientali e climatici della tassonomia europea per le attività sostenibili.

Come dimostrano i dati elaborati da Cassa Depositi e Prestiti, a livello globale, i numeri registrati dalla finanza green ne testimoniano una crescita imponente: il segmento dei prestiti - composto da Green Loan e Sustainability-linked Loan - è cresciuto dai 5 miliardi di dollari del 2016 agli oltre 534 miliardi di dollari del 2021;

---

il comparto dei bond sostenibili è cresciuto dai 100 miliardi di dollari del 2016 ai 1.400 miliardi attesi per il 2022<sup>43</sup>.

A livello nazionale, la finanza green è ancora nella fase iniziale del suo sviluppo, ma registra un'importante crescita negli ultimi anni che lascia intravedere prospettive interessanti: l'ammontare cumulato di prestiti erogati con finalità green ha superato i 13 miliardi di euro nel 2021 e sembra destinato a crescere, nonostante le difficoltà di diffusione presso le PMI, probabilmente dovuta alla forte strutturazione richiesta per rispettare i criteri standard ESG, che poco si sposa con tale tipologia di imprese; lo stock di obbligazioni green, social e sostenibili emesse da società italiane presso Borsa Italiana alla fine del 2021, valeva circa 56 miliardi di euro, in progressiva crescita rispetto ai precedenti anni; nel medesimo anno, le nuove emissioni da parte di società italiane di obbligazioni sostenibili hanno registrato un valore di oltre 30 miliardi di euro, un dato nettamente superiore rispetto agli anni precedenti<sup>44</sup>.

È probabile, quindi, che con la trasformazione dei modelli di business dei gestori in chiave sostenibile, il settore diventi fortemente attraente per gli investitori green.

V'è che un elemento facilitatore dei processi di trasformazione in ottica sostenibile è rinvenibile nell'individuazione di criteri ESG più standardizzati e universali. Infatti, ad oggi una stessa azienda può ricevere valutazioni differenti in base all'agenzia di rating emittente, con conseguenti dubbi sull'affidabilità del sistema e relativa disincentivazione per gli investitori e per le aziende.

Ulteriore impulso alla crescita del sistema può arrivare dall'adozione, all'interno della gestione del sistema idrico, delle nuove tecnologie, ormai già in uso in altri ambiti industriali.

## 4. Acqua 4.0

Le nuove tecnologie hanno ormai trasformato il nostro modo di vivere e sono diventate parte integrante della nostra quotidianità.

L'utilizzo delle stesse nel settore dell'industria ha segnato la quarta rivoluzione industriale, cosiddetta "industria 4.0". Con tale termine, si intende un "*approccio strategico all'integrazione di sistemi di controllo avanzati basati su Internet che permettono alle persone e alle macchine di connettersi in qualsiasi momento, ovunque, con chiunque e qualsiasi cosa in un unico sistema complesso*"<sup>45</sup>.

Con riferimento al sistema idrico integrato, la German Water Partnership (GWP) ha per la prima volta utilizzato il termine "Water 4.0", alludendo all'utilizzo di

---

<sup>43</sup> *Ibidem.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> Vd. Position Paper *Water 4.0: la rivoluzione digitale nel servizio idrico integrato*, edito a febbraio 2021 dal Laboratorio Ref Ricerche, disponibile su [www.refricerche.it](http://www.refricerche.it)

---

dispositivi intelligenti e la disponibilità di dati per un efficace processo decisionale, combinando insieme sia il mondo fisico che quello virtuale nei sistemi cyber-fisici (CPS), di Internet of Things (IoT), e Internet of Services (IoS).

Le tecnologie ICT (innovation and communication technologies) consentono di sviluppare sistemi intelligenti di monitoraggio, gestione e misura, di conoscenza a supporto delle decisioni e anche una maggiore consapevolezza dei consumi e del valore dell'acqua.

Ad esempio, attraverso la tecnologia IoT (*internet of things*), è possibile realizzare un sistema di monitoraggio dell'acqua in tempo reale, che consente di rilevare la sussistenza di sprechi.

Come indicato nel Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche per il 2024, tale sistema è stato sperimentato in una fabbrica di bevande, per analizzare l'utilizzo complessivo dell'acqua, attraverso elaborazioni effettuate in un sistema cloud. La tecnologia in parola ha consentito di controllare e regolare il consumo e la qualità dell'acqua, oltre che riutilizzare le acque reflue su processi secondari.

Attraverso detto monitoraggio, si è potuto approntare una serie di azioni<sup>46</sup> che hanno portato il volume di acqua necessario per produrre 1 litro di prodotto da 2,49 litri a 1,9 litri. Inoltre, il consumo giornaliero di acqua dello stabilimento è diminuito di circa l'11%.

Se la suddetta tecnologia ha un impatto così rilevante all'interno di un'impresa privata, si possono immaginare le potenzialità in caso di utilizzo all'interno della rete idrica nazionale, che, come evidenziato in precedenza, sconta un grave problema di perdite d'acqua.

Inoltre, la conoscenza effettiva delle condizioni fisiche e di funzionamento delle reti e dei sistemi, che consente l'IoT, permette di orientare la spesa per investimenti verso le reali priorità e di pianificare gli interventi a medio-lungo termine, ottimizzando le manutenzioni attraverso la conoscenza dello stato delle reti.

Attraverso, poi, la raccolta e la rielaborazione dei dati da parte di algoritmi predittivi e prescrittivi, è possibile orientare in modo corretto le azioni dei gestori, prevedendo i potenziali guasti, nonché automatizzando i processi e le decisioni.

Ciò avviene, in particolare, con l'uso dell'intelligenza artificiale, che tramite l'apprendimento automatico consente di migliorare la gestione operativa in tempo reale ed è capace di svolgere attività automatica di comando e controllo.

In estrema sintesi, i benefici derivanti dalla digitalizzazione applicata alla gestione degli asset fisici e ai processi interni possono suddividersi in due categorie: i benefici operativi e finanziari e i benefici per la comunità servita. Nei primi ricadono l'eccellenza di processo, la manutenzione predittiva, lo sviluppo delle prestazioni del capitale umano, la riduzione delle spese operative e maggiore flusso di cassa,

---

<sup>46</sup> Ad esempio, si è potuto riallocare le acque reflue su alcuni processi secondari; sono state individuate perdite prontamente riparate; sono state lavate le bottiglie sporche con un flusso inverso d'acqua; è stato utilizzato un sistema di ricircolo per la torre di raffreddamento, ecc.

---

nonché una maggiore efficienza del capitale. I benefici per la comunità possono essere riepilogati nell'attenzione all'accessibilità economica del servizio, nella resilienza di lungo periodo, in una migliore qualità del servizio reso e una maggiore protezione dell'ambiente<sup>47</sup>.

Occorre, tuttavia, tenere anche presente i potenziali effetti negativi che l'uso delle nuove tecnologie potrebbe comportare.

Ad esempio, l'intelligenza artificiale e le tecnologie correlate richiedono grandi quantitativi di acqua per i sistemi di raffreddamento dei computer, oltre all'energia (spesso ad alta intensità idrica) necessaria per alimentare i dispositivi.

Ancora, l'utilizzo di tecnologia interconnessa, che raccoglie enormi quantità di dati ed è deputata alla gestione e controllo dei sistemi idrici potrebbe diventare bersaglio di cyberattacchi che, in caso di successo, potrebbero compromettere l'intero sistema.

È necessario quindi che le nuove tecnologie in campo idrico siano utilizzate in modo appropriato e nel rispetto di una corretta gestione *risk based*.

Ad esempio, i sistemi di raffreddamento potrebbero utilizzare modalità di ricircolo dell'acqua; mentre, con riferimento alla sicurezza informatica, occorrerebbe predisporre piani di formazione del personale addetto alla gestione del sistema idrico, predisporre procedure di *disaster recovery*, sistemi di backup, cifratura di dati, ecc.

## 5. Conclusioni

L'acqua, secondo alcuni, è il petrolio del futuro, capace di generare ricchezza a favore della nazione che ne è provvista. Ma questo può avvenire solo se si è consapevoli della scarsità della stessa, se si è disposti a salvaguardarla, a promuovere gestioni sostenibili, a cogliere l'essenza di tale risorsa.

Perché l'acqua, è bene ricordarlo, non è solo una risorsa economica, ma è fonte di vita.

---

<sup>47</sup> Vd. Position Paper, cit.

# L'INNOVAZIONE DIGITALE NEI SERVIZI LEGALI

**Dario Russo**

**Abstract [IT]:** L'avvento delle tecnologie digitali ha provocato una rivoluzione senza precedenti anche nel settore legale, ridefinendo le regole e il modo in cui gli Studi legali e le divisioni legali aziendali conducono le proprie attività. Elementi chiave come l'Intelligenza Artificiale generativa, il *Machine Learning*, l'analisi dei dati, i *Big Data* e il *Cloud Computing* non sono più meri termini di tendenza, ma componenti fondamentali che possono plasmare in modo significativo il futuro della pratica legale.

Questo articolo mira a esplorare il ruolo di queste tecnologie digitali nel contesto legale, analizzando le sfide e le opportunità che presentano, con un particolare *focus* sull'Intelligenza Artificiale e sulla Robotica. Attraverso una prospettiva basata su studi recenti e analisi di settore, esamina come queste innovazioni stiano ridefinendo le dinamiche professionali, aprendo un nuovo capitolo nella storia della pratica legale.

**Abstract [EN]:** The legal industry is currently undergoing a significant transformation due to the introduction of various digital technologies. These technologies, such as Generative Artificial Intelligence, Machine Learning, Data Analytics, Big Data, and Cloud Computing, are no longer just buzzwords but have become fundamental components that are reshaping the future of legal practice.

This article delves into the crucial role that these digital technologies play in the legal context, examining the challenges and opportunities they present, with a particular focus on Artificial Intelligence and on RPA. Based on recent studies and industry analyses, we will explore how these innovations redefine professional dynamics, opening a new chapter in the history of legal practice.

**Parole chiave:** Tecnologie digitali, Intelligenza Artificiale generativa, Machine Learning, Robotic Process Automation, Futuro della pratica legale.

**Keywords:** Digital technologies, Generative Artificial Intelligence, Machine Learning, Robotic Process Automation, Legal industry transformation.

---

## Premessa

*“Il segreto del cambiamento è concentrare tutte le tue energie non sulla lotta al vecchio, ma sulla costruzione del nuovo.” – Socrate*

L'avvento delle tecnologie digitali può indurre un profondo cambiamento anche nel settore legale, modificando in parte le regole e le modalità con cui gli Studi legali e i settori legali aziendali svolgono le proprie attività. Tecnologie come l'Intelligenza Artificiale (inclusa l'IA generativa), il *Machine Learning*, l'analisi dei dati, i *Big Data* e il *Cloud Computing* non sono più meri termini di tendenza, ma componenti che hanno la potenzialità di portare benefici importanti alla pratica legale del futuro.

Un'analisi delle ricerche più recenti sottolinea il ruolo di queste tecnologie nel migliorare l'efficienza operativa, ottimizzare la gestione delle informazioni e aprire nuove prospettive per gli Studi legali e i settori legali aziendali. La crescente integrazione di strumenti basati sull'IA generativa e il *Machine Learning* nell'attuale accelera l'automazione dei processi, la previsione degli esiti legali e l'offerta di soluzioni predittive.

Gli esperti del settore considerano l'analisi dei dati come la chiave per ottenere approfondimenti significativi. I *Big Data* agiscono come catalizzatori alimentando l'analisi predittiva, consentendo agli avvocati di anticipare le tendenze giuridiche e formulare strategie proattive. L'adozione del *Cloud Computing* migliora anche l'accesso e la gestione delle informazioni legali, facilitando un lavoro più flessibile e collaborativo. Ricerche recenti indicano che i professionisti legali si stanno sempre più orientando verso soluzioni *cloud* per ottimizzare la sicurezza e la condivisione delle informazioni, ridefinendo il modo in cui i servizi legali vengono erogati.

Queste tecnologie si configurano come strumenti capaci di arrecare benefici all'esercizio della professione legale. Tuttavia, è fondamentale sottolineare che, nonostante l'adozione delle tecnologie avanzate, **la preparazione, le competenze e le qualità professionali** restano il cuore pulsante degli Studi legali e delle società di consulenza, operanti in un campo del diritto sempre più vasto e complesso.

L'introduzione dell'IA nelle professioni giuridiche **non implica la sostituzione delle persone** in tribunale o di fronte agli ispettori del fisco. Piuttosto potrebbero fare la loro comparsa, accanto ai professionisti legali tradizionali, nuovi profili professionali denominati “*digital-lawyers*” o “*code-lawyers*”<sup>1</sup>.

Figure che non solo esercitano professioni forensi, ma sovrintendono anche a processi di sviluppo, ricerca, decodifica, analisi e programmazione, sfruttando una gamma diversificata di strumenti tecnologici.

Per gli Studi e i settori legali si presenta l'opportunità di una progressiva e gra-

---

<sup>1</sup> Aparo C., *I “digital lawyers”: competizione o interazione?*, 25/9/2020, in <https://www.legaltechitalia.eu/tag/digital-lawyers/>.

---

duale “trasformazione”. Il termine sintetizza alla perfezione i tre aspetti su cui agire: le persone, su cui è fondamentale puntare dal momento che nuove competenze e specializzazioni si affiancheranno alle attuali nel contesto evolutivo che caratterizza la professione di oggi; i processi operativi, che potranno essere rivisti per andare incontro all’esigenza stringente di fare sempre di più con meno; e la tecnologia, necessaria per massimizzare le competenze *in house* e ridurre i tempi e i costi di alcune attività<sup>2</sup>.

Questo articolo esplora il ruolo delle tecnologie digitali nel contesto legale, analizzando le sfide e le opportunità che presentano, con un particolare *focus* sull’Intelligenza Artificiale e la Robotica.

Attraverso una prospettiva basata su studi recenti e analisi di settore, viene esaminato come queste innovazioni contribuiranno ad aprire un nuovo capitolo nella storia della pratica legale.

## 1. Il modello dei processi nel contesto legale

Per comprendere il potenziale ruolo delle tecnologie digitali in ambito legale è necessario utilizzare un modello operativo nel quale possano riconoscersi sia gli Studi legali sia i settori legali delle imprese.

Nei modelli orientati a specifiche attività economiche la scelta della classificazione delle aree di osservazione riflette le caratteristiche dello schema organizzativo dell’azienda e indirizza l’attività di raccolta dei dati (ad es. nella selezione delle persone da intervistare). Le classificazioni possono essere ricondotte a uno schema ad albero che al primo livello presenta la distinzione proposta da Eurostat<sup>3</sup> fra le funzioni di *core business* e quelle di supporto:

1. le funzioni aziendali di *core business* sono le attività di un’impresa che producono reddito: la produzione di beni o servizi finali destinati al mercato o per conto terzi; di solito, le funzioni aziendali principali costituiscono l’attività primaria dell’impresa, ma possono includere anche altre attività (secondarie) se l’impresa le considera parte delle sue funzioni principali;
2. le funzioni aziendali di supporto sono attività accessorie (di supporto) svolte dall’impresa al fine di consentire o facilitare le funzioni aziendali principali, la sua attività produttiva; gli *output* (risultati) delle funzioni aziendali di supporto non sono essi stessi destinati direttamente al mercato o a terzi.

---

<sup>2</sup> Si vedano a proposito gli interventi nel *summit* Time to build - Edizione 2022, Innovazione al servizio del Legal, in <https://www2.deloitte.com/it/it/pages/legal/events/time-to-build--deloitte-italy--eventi.html>

<sup>3</sup> EUROSTAT, *Statistics Explained*, in <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>.

---

A partire da questa definizione si possono creare sottolivelli che scendono via via sempre più nel dettaglio della morfologia organizzativa dell'azienda.

Nell'ambito legale riveste peculiare evidenza la definizione dei processi "di *core business*", ossia inerenti ai fini primari dell'attività legale dello Studio o del settore dell'azienda.

Di seguito (Tavola 1) viene presentata una possibile tassonomia, utile nell'indagine dell'impatto delle tecnologie digitali sui diversi processi nei quali ogni tecnologia può trovare applicazione<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Per una esposizione delle soluzioni organizzative rintracciabili presso le organizzazioni si vedano: Johnson K., *How to structure your in-house legal department for efficiency and growth*, in <https://www.lexion.ai/post/the-general-counsel-and-other-members-of-a-corporate-legal-department>  
Bong A., Gorman E., *Six best practices for legal operating models*, in <https://kpmg.com/xx/en/home/insights/2021/04/best-practices-for-legal-operating-models.html>  
Miller S., *Legal operations: change how your law department works*, in <https://legal.thomsonreuters.com/en/insights/articles/change-how-your-law-department-works>  
Rosenauer P., *Transforming corporate legal departments. From cost center to valuable business partner*, in <https://www.pwc.ch/en/insights/regulation/transforming-corporate-legal-departments.html>  
Reid T., Caplan M., Bullwinkel M., *To reshape the future of corporate legal departments, transform service delivery*, in <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/process-and-operations/us-sdt-corporate-legal-department-service-delivery.pdf>

Tavola 1 - Processi di *core business* di uno Studio legale

<i>PRIMO LIVELLO</i>	<i>SECONDO LIVELLO</i>	<i>TERZO LIVELLO</i>
<b>PROCESSI CORE OPERATIONS</b>	ACQUISIZIONE CLIENTI	IDENTIFICAZIONE DI POTENZIALI CLIENTI
		GESTIONE DEI CONTATTI E DELLE RELAZIONI CON I CLIENTI
	CONSULENZA E SERVIZI PROFESSIONALI	FORNITURA DI CONSULENZA LEGALE; FISCALE E AZIENDALE
		GESTIONE DELLE PRATICHE GIURIDICHE E CONTABILI
		ANALISI E VALUTAZIONE DEI PROBLEMI E DELLE SFIDE DEI CLIENTI
		ASSISTENZA LEGALE NELLA RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE
	NEGOZIAZIONE	PARTECIPAZIONE A NEGOZIAZIONI E CONSULENZE GIUDIZIARIE
		CREAZIONE E GESTIONE DELLA DOCUMENTAZIONE (CONTRATTI, ecc.)
	DOCUMENTAZIONE E ARCHIVIAZIONE	ARCHIVIAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI DOCUMENTI

Nella successiva Tavola 2 sono rappresentati i processi di *core business* rintracciabili presso un comparto legale aziendale. Sono presenti, come ci si aspetterebbe, numerosi punti di contatto e qualche peculiarità poiché il comparto legale è inserito all'interno di una azienda e quindi, per ragioni di economie di scala e di scopo, alcuni processi sono svolti in altre Unità organizzative. Naturalmente, i processi del settore legale di un'azienda possono variare in base alla dimensione, al settore specifico e alle esigenze legali particolari.

La Tavola 3 infine presenta un elenco di processi di supporto teoricamente presenti sia presso gli Studi legali sia presso i settori legali delle aziende. Anche in questo caso le dimensioni e l'articolazione organizzativa dello Studio legale e dell'azienda possono determinare l'accorpamento di alcuni processi e/o l'assenza di altri.

Le tassonomie presentate in questo articolo devono quindi essere considerate come un primo riferimento dal quale muoversi per condurre un'analisi puntuale sul campo, integrando/modificando gli elenchi dei processi in modo da renderli aderenti alla situazione indagata.

Tavola 2 - Processi di *core business* di un comparto legale di un'azienda

<i>PRIMO LIVELLO</i>	<i>SECONDO LIVELLO</i>	<i>TERZO LIVELLO</i>
<b>PROCESSI CORE BUSINESS</b>	GESTIONE DELLE CAUSE E DEI CONTENZIOSI	RICERCA LEGALE E ANALISI DI CASI.
		RACCOLTA DI PROVE E DOCUMENTI.
		ELABORAZIONE DI STRATEGIE LEGALI.
		PARTECIPAZIONE A UDIENZE E NEGOZIAZIONI.
	CONTRATTUALISTICA	REDAZIONE, REVISIONE E GESTIONE DI CONTRATTI.
		ANALISI DELLE CLAUSOLE LEGALI.
		NEGOZIAZIONE E MODIFICA DEI CONTRATTI.
	CONFORMITÀ E REGOLAMENTAZIONE:	GESTIONE DELLE ATTIVITÀ IN CONFORMITÀ CON LE LEGGI VIGENTI.
		RISOLUZIONE DI PROBLEMI DI NON CONFORMITÀ.
		MONITORAGGIO E ADEMPIMENTO DELLE NORMATIVE
	CONSULENZA LEGALE	FORNITURA DI CONSULENZA LEGALE AGLI ALTRI DIPARTIMENTI AZIENDALI.
		RISPOSTA A DOMANDE LEGALI INTERNE.
		IDENTIFICAZIONE E MITIGAZIONE DEI RISCHI LEGALI.
	GESTIONE DELLE PROPRIETÀ INTELLETTUALI	REGISTRAZIONE E PROTEZIONE DI BREVETTI, MARCHI E COPYRIGHT.
		AZIONI LEGALI PER LA DIFESA DELLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE.
		LICENZE E TRASFERIMENTI DI DIRITTI.
	RISORSE UMANE E DIRITTO DEL LAVORO	GESTIONE DI QUESTIONI LEGATE ALL'OCCUPAZIONE E AL LAVORO.
		RISOLUZIONE DI CONTROVERSIE SUL POSTO DI LAVORO.
		SVILUPPO DI POLITICHE E PROCEDURE LEGALI PER IL PERSONALE.
	PRIVACY E SICUREZZA INFORMATICA	CONFORMITÀ ALLE LEGGI SULLA PRIVACY.
		RISPOSTA LEGALE A VIOLAZIONI DELLA SICUREZZA INFORMATICA.
		SVILUPPO DI POLITICHE DI GESTIONE DEI DATI PERSONALI.
	TRANSAZIONI AZIENDALI	FUSIONI E ACQUISIZIONI.
		DUE DILIGENCE LEGALE.
		STRUTTURAZIONE DI ACCORDI COMMERCIALI.
	GESTIONE DELLE CONTROVERSIE FISCALI	RISOLUZIONE DI CONTROVERSIE FISCALI.
		RISPETTO DELLE NORMATIVE FISCALI.
		CONSULENZA SU QUESTIONI FISCALI AZIENDALI.
	FORMAZIONE E SVILUPPO	FORMAZIONE DEL PERSONALE SU QUESTIONI LEGALI RILEVANTI.
		SVILUPPO DI PROGRAMMI EDUCATIVI SULLE LEGGI AZIENDALI.
MANTENIMENTO DELLA CONFORMITÀ ATTRAVERSO LA FORMAZIONE CONTINUA.		

Tavola 3 - Processi di supporto

<i>PRIMO LIVELLO</i>	<i>SECONDO LIVELLO</i>	<i>TERZO LIVELLO</i>
<b>PROCESSI DI SUPPORTO</b>	RICERCA E SVILUPPO	RICERCA E SVILUPPO
	AMMINISTRAZIONE	CONTABILITÀ E BILANCIO
		FISCALITÀ
	GESTIONE DEL PERSONALE	RICERCA DEL PERSONALE
		LICENZIAMENTI
		ASSUNZIONI
		FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE
		RICOMPENSE E RETRIBUZIONI
		MANUTENZIONE E SUPPORTO ICT
	SISTEMI INFORMATIVI AZIENDALI	GESTIONE OPERATIVA ICT
		PROGETTAZIONE E SVILUPPO ICT
		GOVERNO E DEFINIZIONE PIANI OPERATIVI ICT
		GESTIONE SICUREZZA
		GESTIONE ACQUISTI DI MATERIE PRIME
	APPROVVIGIONAMENTI	GESTIONE ACQUISTI DI MATERIALI DI CONSUMO
		GESTIONE ACQUISTO DELLE ATTREZZATURE
		GESTIONE FLUSSI DI CASSA IN ENTRATA/ USCITA
	FINANZA	GESTIONE DELLE MOVIMENTAZIONI FINANZIARIE
		GESTIONE DEL RECUPERO CREDITI
		GESTIONE SALDO DELLE FATTURE DI ACQUISTO
		GESTIONE PRESTITI
		GESTIONE INVESTIMENTI
		PRICING
	MARKETING	COMUNICAZIONE
		SVILUPPO COMMERCIALE
		GESTIONE ANAGRAFICA CLIENTI
		GESTIONE DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO INTERNO
	ORGANIZZAZIONE	GESTIONE DEI PROCESSI AZIENDALI
		GESTIONE DELLA NORMATIVA INTERNA
		HELPDESK INTERNO
		PIANIFICAZIONE STRATEGICA
		PIANIFICAZIONE BUDGET
<b>PROCESSI STRATEGICI</b>	GOVERNANCE/DIREZIONE	CONTROLLO DI GESTIONE
		ALLOCAZIONE RISORSE
		INTERNAL AUDIT
		GESTIONE DELLA COMPLIANCE
		RELAZIONI E POLITICHE ESTERNE

## 2. Item digitali

Il concetto di “digitale” comprende tecnologie, ma include anche fenomeni riguardanti la struttura organizzativa, la cultura e la gestione delle risorse, che influenzano le principali aree di un’azienda: la comunicazione, l’elaborazione delle informazioni, la collaborazione all’interno della rete del valore, la collaborazione sociale; e ne migliorano l’integrazione dei sistemi informativi, l’organizzazione, la propensione al cambiamento. Il termine digitale indica un insieme di “*item*” che consentono all’azienda di sfruttare le informazioni per rendere i processi operativi e decisionali più efficaci e tempestivi.

Un elenco di *item* riconducibili alla definizione di digitale è contenuto nella successiva Tavola 4:

Tavola 4 – *Item* digitali

CATEGORIA	ITEM DIGITALE
SISTEMI INFORMATICI DI BASE	SISTEMA GESTIONALE/OPERATIVO
	SISTEMA DI <i>REPORTING</i>
	MICROSERVIZI INTERNI/ESTERNI
TECNOLOGIE DIGITALI INNOVATIVE	<i>DATA PLATFORM</i>
	<i>ROBOTIC PROCESS AUTOMATION</i>
	<i>ARTIFICIAL INTELLIGENCE</i>
	<i>MACHINE LEARNING</i>
	<i>BLOCKCHAIN/DISTRIBUTED LEDGER TECHNOLOGY (DLT)</i>
	<i>INTERNET OF THINGS</i>
	<i>WEARABLE DEVICES</i>
	<i>BUSINESS ANALYTICS</i>
	<i>QUANTUM COMPUTING</i>
	<i>CYBERSECURITY</i>
	<i>6G NETWORK</i>
	<i>CRYPTOCURRENCIES</i>
	<i>DIGITAL ASSET</i>
	<i>FINTECH</i>
	<i>DEMOGRAPHIC CHANGES</i>
	TECNOLOGIE ABILITANTI ALLO <i>SMART WORKING</i>
	METAVERSO
<i>GENERATIVE AI</i>	
<i>CHANGE MANAGEMENT</i>	PIANO DI COMUNICAZIONE
	FORMAZIONE
	MODELLO OPERATIVO

---

### 3. Analisi di impatto del digitale

L'analisi dell'impatto degli *item* digitali sull'azione degli Studi legali e dei settori legali delle aziende si muove all'interno di una "mappa" costituita dagli incroci fra le tassonomie descritte nei precedenti capitoli.

A titolo di esempio, nella successiva Figura 1 è rappresentata l'area di indagine dell'impatto della robotica (RPA) e dell'intelligenza artificiale (incluso il *Machine Learning* e l'IA generativa) sui processi di *core business* di uno Studio legale (cf. §1)

**Figura 1 – area di indagine dell'impatto delle tecnologie digitali**

<i>Processi di core business</i>	<i>Robotic process automation</i>	<i>Artificial intelligence</i>	<i>Machine learning</i>	<i>Generative AI</i>
IDENTIFICAZIONE DI POTENZIALI CLIENTI	x	xx	xx	xx
GESTIONE DEI CONTATTI E DELLE RELAZIONI CON I CLIENTI	xxx	xx	xx	xx
FORNITURA DI CONSULENZA LEGALE; FISCALE E AZIENDALE	x	x	x	x
GESTIONE DELLE PRATICHE GIURIDICHE E CONTABILI	xxx	x	x	x
ANALISI E VALUTAZIONE DEI PROBLEMI E DELLE SFIDE DEI CLIENTI	x	xx	xx	xx
ASSISTENZA LEGALE NELLA RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE	x	xx	xx	xx
PARTECIPAZIONE A NEGOZIAZIONI E CONSULENZE GIUDIZIARIE	x	xx	xx	xx
CREAZIONE E GESTIONE DELLA DOCUMENTAZIONE (CONTRATTI, ecc.)	xxx	xxx	xxx	xxx
ARCHIVIAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI DOCUMENTI	xxx	xxx	xxx	xxx

*Legenda: x – impatto limitato; xx – impatto esteso; xxx – impatto molto esteso*

### 4. La *Robotic Process Automation* (RPA)

#### Di cosa si tratta

La *Robotic Process Automation* (RPA) costituisce in molti casi (insieme al *Process Mining*) uno strato tecnologico intermedio che si colloca tra i sistemi IT tradizionali e le tecnologie più avanzate (come l'IA).

---

Con il termine RPA si intendono tutte quelle tecnologie che consentono l'automazione dei processi produttivi eliminando o limitando l'intervento umano, emulandone il comportamento ed eseguendo le fasi operative.

L'obiettivo dell'RPA è sia quello di emulare il comportamento umano, a favore di una maggiore efficienza e un minor rischio di errore operativo, sia di orchestrare servizi applicativi già esistenti.

Con il termine Robotica non si indica l'utilizzo di un *robot* fisico, bensì di un *software-based robot* (BOT) o di un "lavoratore digitale" che ha il compito di automatizzare le operazioni all'interno di uno spazio di lavoro con o senza l'ausilio umano. Questa opzione porta alla configurazione di due modalità operative dell'RPA:

- RPA presidiato: il BOT non è autonomo nello svolgere tutti i suoi compiti e necessita della collaborazione umana;
- RPA non presidiato: il BOT è completamente autonomo nel portare a termine i suoi compiti senza necessità di intervento umano.

Dal punto di vista tecnico/operativo i vantaggi derivanti dall'adozione di RPA possono essere così riassunti:

- aumento della capacità di operazioni eseguite per unità di tempo;
- scalabilità operativa, ovvero maggiore reattività ai cambiamenti dei carichi di lavoro;
- minor tasso di errore operativo.

## **Le applicazioni in ambito legale**

Nel contesto attuale, caratterizzato da una crescente complessità normativa e da un mercato sempre più competitivo, la RPA (Robotic Process Automation) negli Studi professionali rappresenta una interessante opportunità. Questa tecnologia permette di automatizzare una vasta gamma di compiti ripetitivi e in genere manuali, che vanno dalla gestione documentale alla compilazione di *report* finanziari, liberando così tempo prezioso che può essere destinato ad attività più strategiche.

Ogni realtà professionale, però, ha esigenze diverse, dovute a fattori come la dimensione dello Studio legale, la tipologia di clientela, la specializzazione in specifici settori normativi o mercati, e la necessità di conformarsi a standard e normative in continua evoluzione. Per questo motivo la personalizzazione della RPA è fondamentale per adattare questa tecnologia alle peculiarità di ogni Studio.

Il primo passo per la personalizzazione della RPA in uno Studio professionale è rappresentato dall'identificazione delle esigenze. Questo processo prevede:

1. l'analisi dettagliata dei flussi di lavoro esistenti. È fondamentale comprendere non solo quali compiti sono più onerosi o ripetitivi, ma anche come questi si integrano nel contesto più ampio delle operazioni dello Studio. In alcuni casi, la priorità potrebbe essere la velocità e l'accuratezza nella gestione dei dati dei clienti, mentre in altri potrebbe essere più critica l'efficienza nella

- 
- generazione di *report* finanziari;
2. la collaborazione con il personale. La personalizzazione della RPA non deve essere considerata un progetto esclusivamente tecnologico, ma un'iniziativa che coinvolge tutti i livelli dello Studio attraverso interviste, *workshop* e sessioni di *brainstorming* con i membri del *team*;
  3. un quadro chiaro delle possibilità di scalabilità e flessibilità che la soluzione RPA offre. Gli Studi professionali sono in continua evoluzione, pertanto la RPA dovrebbe essere in grado di adattarsi a cambiamenti futuri, sia in termini di crescita dello Studio sia di aggiornamenti normativi;
  4. la valutazione delle competenze tecniche interne. La comprensione del livello di familiarità del personale con le tecnologie digitali influenzerà non solo la scelta della soluzione RPA, ma anche la strategia di formazione e implementazione<sup>5</sup>.

In definitiva, l'identificazione delle esigenze per la personalizzazione della RPA in Studio è un processo che richiede tempo e attenzione, ma permette: lo sviluppo di una soluzione RPA efficace e su misura per le specificità dello Studio stesso.

Una volta identificate le esigenze specifiche, il passo successivo della personalizzazione della RPA è l'integrazione con i sistemi esistenti. Questa fase è cruciale per garantire che la soluzione RPA si armonizzi con l'infrastruttura tecnologica e con i processi operativi dello Studio.

L'integrazione inizia con la mappatura dei sistemi informativi in uso, che possono includere software di contabilità, gestione documentale, e altre piattaforme specifiche del settore. Comprendere come questi sistemi interagiscono tra loro e con i processi di lavoro è essenziale per progettare una soluzione RPA che si integri senza problemi. Un altro aspetto fondamentale dell'integrazione è la compatibilità dei dati. La RPA deve essere in grado di "comunicare" efficacemente con i diversi formati e strutture di dati utilizzati nei vari sistemi. E' necessario che la soluzione RPA possa accedere, elaborare e trasferire dati in modo sicuro e accurato. Infine, un'integrazione efficace richiede un approccio iterativo, con test e continui *feedback* dal *team*.

Una RPA su misura offre vantaggi significativi. Innanzitutto consente allo Studio di distinguersi nel mercato: offrendo servizi più rapidi, accurati e ad alto valore aggiunto, lo Studio può attrarre una clientela più ampia e diversificata, e questo si traduce in opportunità di crescita e consolidamento della propria posizione nel settore. Inoltre, la personalizzazione dell'RPA permette di ottimizzare l'uso delle risorse: automatizzando i compiti più ripetitivi e a basso valore aggiunto, lo Studio può ridistribuire le competenze del personale verso attività più strategiche. Infine, la personalizzazione dell'RPA è un investimento nella sostenibilità a lungo termine. Con una soluzione che si adatta perfettamente alle esigenze e ai processi dello Studio, si riducono i costi operativi e si aumenta l'efficienza.

---

<sup>5</sup> Per questo aspetto può tornare molto utile eseguire preliminarmente un *assessment* della maturità digitale dello Studio con il supporto di consulenti specializzati.

---

Le applicazioni della RPA possibili in uno Studio sono molte e possono variare in base alle esigenze lavorative specifiche. Di seguito ne sono presentate due riferibili alla contabilità.

Integrare l'automazione alla contabilità significa utilizzare la RPA per eseguire compiti contabili, ripetitivi e basati su regole, che tradizionalmente richiederebbero intervento umano, aumentando l'efficienza, assicurando una maggiore coerenza e accuratezza dei dati, e riducendo la possibilità di errore.

## **La registrazione delle scritture contabili**

Questo processo, tradizionalmente soggetto a un'intensa attività manuale, può essere trasformato radicalmente attraverso l'impiego di *robot software* capaci di estrarre dati da una grande varietà di documenti, come fatture, ricevute ed estratti conto, e di registrarli automaticamente nei sistemi contabili.

I principali vantaggi di questa automazione sono:

- la riduzione degli errori umani, che sono comuni in compiti ripetitivi e manuali. Gli errori di digitazione, le dimenticanze o le incomprensioni possono portare a discrepanze nei libri contabili, che sono costose e richiedono tempo per essere corrette. L'uso della RPA in questo contesto assicura che i dati siano inseriti in modo accurato e coerente;
- maggiore tempestività e precisione. Questo è particolarmente importante in periodi di picco, come la chiusura di fine mese o la preparazione delle dichiarazioni fiscali, dove la velocità e l'accuratezza sono essenziali. La capacità di processare rapidamente grandi volumi di transazioni senza sacrificare la precisione è un vantaggio inestimabile, che permette agli Studi di rispondere più prontamente alle esigenze dei clienti e di mantenere la conformità con le normative in continua evoluzione.

## **La preparazione e presentazione delle dichiarazioni fiscali**

Questo processo, tradizionalmente complesso e soggetto a scadenze stringenti, può trarre notevoli benefici dall'automazione offerta dalla RPA:

- i robot software, in questo contesto, sono programmati per raccogliere e organizzare i dati necessari dalle varie fonti contabili, un compito che altrimenti richiederebbe ore di lavoro manuale. L'uso della RPA non solo accelera la raccolta dei dati, ma garantisce anche una maggiore accuratezza. Errori comuni come doppie immissioni od omissioni di dati critici possono essere significativamente ridotti, se non eliminati del tutto;
- questi sistemi possono essere configurati per rimanere aggiornati con le ultime normative fiscali, assicurando che le dichiarazioni siano sempre conformi alle leggi vigenti;

- 
- la preparazione delle dichiarazioni fiscali con la RPA consente agli Studi di gestire più clienti in modo efficiente, riducendo il carico di lavoro durante i periodi di picco e migliorando la soddisfazione del cliente;
  - la presentazione delle dichiarazioni fiscali può essere semplificata e resa più sicura. La RPA può integrarsi con i sistemi dell'Agenzia delle Entrate, inviando automaticamente le dichiarazioni e archiviando le conferme di ricezione. Questo riduce il rischio di ritardi o, di nuovo, errori nella presentazione, un aspetto cruciale per mantenere la conformità fiscale e per evitare sanzioni.

## 5. L'Intelligenza Artificiale

### Di cosa si tratta

Cos'è l'intelligenza artificiale? Sebbene esistano molte definizioni sofisticate, si può facilmente descriverla come un software in grado di eseguire compiti che normalmente richiederebbero l'intelligenza umana. Pertanto, il termine si riferisce a un insieme di tecnologie, che possono essere molto diverse tra loro. Tuttavia, si può affermare con certezza che la maggior parte delle applicazioni dell'intelligenza artificiale si basano sull'apprendimento automatico (*Machine Learning*). Pertanto, allo stato attuale dell'arte, per comprendere l'intelligenza artificiale, si deve prima comprendere l'apprendimento automatico. Nella programmazione tradizionale, dato un determinato problema, gli sviluppatori creano algoritmi che codificano una sequenza di istruzioni deterministiche per produrre una soluzione. Nel *Machine Learning*, invece, gli sviluppatori scrivono algoritmi che non risolvono direttamente il problema, ma che capiscono autonomamente come approssimare una soluzione al problema, analizzando un'enorme quantità di dati correlati.

L'apprendimento automatico è in qualche modo simile a quello che fa un bambino appena nato. Nei primi mesi di vita non riesce a parlare e i suoi genitori non gli insegnano le regole della lingua. Invece sente parlare i suoi genitori per mesi, finché non gli vengono in mente le prime parole. L'apprendimento automatico è quindi un processo in tre fasi. Innanzitutto è necessario raccogliere dati rilevanti per il problema da risolvere. Quindi l'algoritmo deve essere addestrato (fase di *training*) su quei dati per produrre un modello funzionante. Infine, il modello addestrato produce un risultato. Il *machine learning* è uno strumento potente che è alla base delle tecnologie software più avanzate attualmente disponibili. La sua natura non deterministica, tuttavia, può produrre risultati non esattamente corretti o addirittura distorti. La correttezza dei risultati dipende principalmente dai dati inseriti dal modello durante la fase di *training*. L'apprendimento automatico generalmente richiede un'enorme

---

quantità di dati di addestramento che spesso non sono facili da controllare. A volte definire cosa sia un “dato corretto” non è nemmeno possibile. Oggi l’attenzione è concentrata sull’intelligenza artificiale generativa. Questo termine si riferisce a un algoritmo che, una volta opportunamente addestrato, è in grado di generare contenuti multimediali come testo, immagini, video e suoni. ChatGPT è attualmente uno degli esempi più popolari di intelligenza artificiale generativa a disposizione del pubblico.

## L’applicazione in ambito legale

Un rapporto di Deloitte Insight<sup>6</sup> suggerisce che, entro i prossimi due decenni, l’IA potrebbe automatizzare oltre 100.000 ruoli di supporto nel settore legale. Anche se questa previsione può sembrare audace, non è affatto irrealistica.

L’IA può trovare applicazione principalmente nei seguenti processi di *core business* degli Studi legali<sup>7</sup>:

- FORNITURA DI CONSULENZA LEGALE, FISCALE E AZIENDALE
- ANALISI E VALUTAZIONE DEI PROBLEMI E DELLE SFIDE DEI CLIENTI
- PARTECIPAZIONE A NEGOZIAZIONI E CONSULENZE GIUDIZIARIE
- CREAZIONE E GESTIONE DELLA DOCUMENTAZIONE (CONTRATTI, ecc.)
- ARCHIVIAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI DOCUMENTI

## Raccolta della documentazione del contenzioso.

La pratica legale, come ben sanno gli avvocati, comporta una vasta quantità di documenti, comunicazioni e rapporti, anche in casi apparentemente semplici. La gestione di questa mole può essere complessa e, se non gestita accuratamente, può portare a conseguenze gravi, addirittura a livello di negligenza professionale. L’IA semplifica notevolmente la revisione dei documenti attraverso la tecnologia eDiscovery<sup>8</sup>. Gli algoritmi di IA-eDiscovery imparano come un’azienda esamina i documenti e selezionano termini, argomenti e criteri pertinenti. Una volta istruito, il software suggerisce documenti importanti e aree di interesse, riducendo i tempi necessari per la raccolta documentale e offrendo un notevole risparmio in termini di costi. È importante sottolineare che, nonostante l’IA svolga queste funzioni in

---

<sup>6</sup> Latini S., *Come studi legali e consulenti salgono sul treno dell’IA*, IPSOA, L’UFFICIO DEL FUTURO - 28 febbraio 2022, in <https://www.ipsoa.it/magazine/come-studi-legali-e-consulenti-salgono-sul-treno-intelligenza-artificiale>

<sup>7</sup> Latini S., cit.

<sup>8</sup> L’eDiscovery (o *electronic discovery*) è il processo che, nell’ambito delle attività di informatica forense, consente di cercare e individuare dati informatici presenti in archivi digitali. L’attività di eDiscovery è richiesta nei casi di indagine ove informazioni e prove digitali di tipo documentale (ad esempio *email*, fogli di calcolo, documenti...) possono essere individuate all’interno di sistemi informatici per poi essere utilizzate come prove informatiche.

---

modo efficiente, la guida e la firma restano prerogative umane. Il professionista coordina, raccoglie, richiede, scarta e seleziona, lasciando la sua firma in ogni fase del processo. L'IA è un alleato prezioso, ma la competenza professionale rimane irrinunciabile.

## ***Due Diligence***

L'impiego della ricerca testuale nell'ambito legale ha radici profonde, con aziende come Westlaw<sup>9</sup> e LexisNexis<sup>10</sup> (o come in Italia: Consulta *online*, De Jure, Infoleges, Foro italiano) che hanno fornito strumenti di ricerca *online* per decenni. Tuttavia, l'Intelligenza Artificiale (IA) può favorire una evoluzione di questi metodi di ricerca consolidati. I tradizionali termini di ricerca generici possono spesso generare un grande flusso di risultati, rendendosi non del tutto efficaci per gli avvocati che hanno carichi di lavoro impegnativi. L'IA migliora le ricerche legali attraverso un processo di apprendimento continuo. Più informazioni e dati fornisce un avvocato per circoscrivere la sua ricerca, più l'IA personalizza e affina le informazioni restituite. Questo significa che, anziché affrontare 1.000 casi potenzialmente rilevanti, l'IA può presentare all'avvocato una selezione mirata dei casi più significativi. Inoltre, l'IA può continuare a cercare anche dopo la richiesta iniziale, agendo come un assistente legale 24/7. Il contributo dell'IA non si limita solo a fornire casi passati pertinenti; offre automaticamente aggiornamenti e molto altro. Questo processo di recupero può rendere la *due diligence* più metodica e logicamente articolata. Una ricerca della Kira Systems<sup>11</sup> indica che l'adozione dell'IA in questi processi può ridurre i tempi di revisione contrattuale fino al 60%.

## **Gestione Contrattuale e nella Previsione del Contenzioso**

Nel contesto della gestione dei contratti l'Intelligenza Artificiale (IA) favorisce un approccio rapido ed efficiente all'organizzazione, al monitoraggio e alla negoziazione dei contratti. Nel corso del tempo, l'IA accumula dati per assistere gli avvocati nella formulazione di conclusioni informate, nello sviluppo di strategie contrattuali future e nella scoperta di nuove informazioni all'interno dei termini contrattuali. Il software IA non solo accresce la fiducia nelle trattative contrattuali, producendo risultati più favorevoli per i clienti, ma contribuisce anche a valutare con precisione i tempi necessari per l'approvazione dei contratti da parte delle controparti. I clien-

---

<sup>9</sup> Per ulteriori informazioni su Westlaw, si veda <https://legal.thomsonreuters.com/en/westlaw>.

<sup>10</sup> Per ulteriori informazioni su LexisNexis, si veda <https://www.lexisnexis.com/en-us/gateway.page>.

<sup>11</sup> Per ulteriori informazioni su come i sistemi basati su I.A. all'interno del software di Kira Systems possa ridurre i tempi di esecuzione dell'attività di revisione contrattuale, si veda <https://kirasystems.com/how-kira-works/contract-analysis/>.

---

ti pongono spesso queste domande agli Studi legali: “Credete che vinceremo?” o “Dobbiamo accontentarci? Qual è una richiesta ragionevole?”. Gli avvocati, basando le proprie conclusioni su anni di esperienza nella risoluzione di controversie specifiche e sulla loro conoscenza dei giudici locali e degli avversari, offrono risposte basate su competenze umane consolidate: tuttavia, l’Intelligenza Artificiale innalza l’accuratezza della previsione, analizzando casi simili con fatti simili e fornendo analisi statistiche per determinare gli esiti del contenzioso. Questo strumento offre agli avvocati maggiori elementi di valutazione per consigliare i clienti su come procedere in una controversia legale. La riflessione sull’accuratezza dell’IA nella previsione del contenzioso è d’obbligo, ma i risultati sono promettenti.<sup>12</sup>

Fin qui sono stati esaminati gli impatti dell’AI sui processi legali considerando la tecnologia nel suo insieme e rapportandola ai processi anch’essi considerati in modo monolitico. In realtà, ci sono varie modalità in cui l’IA viene attualmente utilizzata in ambito legale. Anthony E. Davis<sup>13</sup> ne propone sei:

- (1) *e-discovery*;
- (2) automazione delle competenze;
- (3) ricerche legali;
- (4) gestione dei documenti;
- (5) analisi e generazione di documenti relativi a contratti e contenziosi;
- (6) analisi predittiva.

Si possono analizzare gli effetti dell’IA per ciascuno dei sei ambiti potenziali di utilizzo rispetto all’insieme dei processi. La Tavola 5 riporta in modo sintetico l’intensità dell’impatto per ogni ambito di utilizzo.

---

<sup>12</sup> Uno studio londinese utilizzando dati di oltre 600 casi in un anno ha dimostrato che l’IA supera gli esperti umani nel prevedere gli esiti dei casi della Corte Suprema, cfr. Latini S., cit.

<sup>13</sup> Davis A. E., *The Future of Law Firms (and Lawyers) in the Age of Artificial Intelligence*, Rivista Diritto GV, Volume: 16, Issue: 1, Published: 2020. Anthony Davis è *Lecturer in Law* alla Columbia University Law School e *Past President* della *Association of Professional Responsibility Lawyers*.

Tavola 5 – Utilizzi dell’AI

	Intelligenza artificiale					
	<i>e-discovery</i>	automazione delle competenze	ricerche legali	gestione dei documenti	analisi e generazione di documenti relativi a contratti e contenziosi	analisi predittiva
FORNITURA DI CONSULENZA LEGALE; FISCALE E AZIENDALE	X		X			
ANALISI E VALUTAZIONE DEI PROBLEMI E DELLE SFIDE DEI CLIENTI	X	X				X
PARTECIPAZIONE A NEGOZIAZIONI E CONSULENZE GIUDIZIARIE	X		X			X
CREAZIONE E GESTIONE DELLA DOCUMENTAZIONE	X			X	X	
ARCHIVIAZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI DOCUMENTI	X			X	X	

***E-Discovery.*** Questo è stato il primo utilizzo dell’intelligenza artificiale nel diritto ed è abbastanza consolidato. In sostanza, l’*e-discovery* è un software che consente di censire un vasto numero di documenti e di identificare quelli pertinenti ai criteri di ricerca a una frazione del costo, in una frazione del tempo e generalmente in modo molto più accurato rispetto a quando la stessa indagine viene eseguita da squadre di avvocati o assistenti legali che guardano gli schermi dei *computer*. Trova applicazione nella quasi totalità dei processi di *core business* di uno Studio legale o di un settore legale di un’azienda (cfr. *supra*).

**Automazione delle competenze.** Si tratta della *commoditization* della conoscenza giuridica che consente ai clienti (così come agli avvocati) di trovare, utilizzando software sviluppato per particolari aree dell’informazione legale, risposte a domande che una volta avrebbero richiesto l’interazione con un avvocato. Gli esem-

---

più includono software sviluppato per consentire alle persone di redigere un testamento o consentire alle aziende di fornire ai propri dipendenti l'accesso a risposte a domande comuni in un'area specifica, come il diritto del lavoro. Questi strumenti includono la redazione di documenti e l'assistenza agli individui in contesti di contenzioso come le multe stradali.

**Ricerche legali.** Le case editrici dispongono di enormi database di informazioni, comprese leggi e regolamenti in più giurisdizioni. Hanno sviluppato pacchetti software che consentono ai clienti (o agli avvocati) di effettuare ricerche rapide, accurate (e quindi economiche) che in passato avrebbero richiesto ai singoli avvocati molto più tempo (e in modo più costoso e, probabilmente, meno accurato). Alcuni di loro offrono anche servizi che rispondono alle domande utilizzando il software di AI generativa.

**Gestione documenti.** Le aziende hanno spesso migliaia o decine di migliaia di documenti simili, come i contratti, che devono essere gestiti per garantire coerenza e corretta applicazione.

Un esempio è stato pubblicizzato da JP Morgan nel 2017. Il titolo di Bloomberg.com diceva: "Il software JP Morgan fa in pochi secondi quello che ha richiesto 360.000 ore agli avvocati"<sup>14</sup>.

**Analisi e generazione di documenti relativi a contratti e contenziosi.** Esistono numerosi strumenti di intelligenza artificiale che aiutano gli avvocati a redigere documenti coerenti, appropriati e aggiornati sia nella sfera transazionale che in quella del contenzioso, facendo riferimento a enormi *database* di precedenti.

Inoltre, esiste un gruppo crescente di fornitori di soluzioni di intelligenza artificiale che sono essenzialmente *kit* di strumenti fai-da-te offerti a Studi legali e aziende per creare i propri programmi di analisi personalizzati in base alle loro esigenze specifiche.

**Analisi predittiva.** Esistono due gruppi principali di strumenti di intelligenza artificiale che rientrano in questa categoria.

I primi sono gli strumenti che analizzano tutte le decisioni in una particolare sfera, inseriscono le questioni specifiche in un caso, inclusi fattori come il singolo giudice incaricato di esaminare il caso, e forniscono una previsione dei probabili risultati.

L'altro tipo di analisi esamina un determinato pezzo di ricerca legale o presentazione legale a un tribunale e identifica i principali precedenti e le autorità rilevanti che mancano dalla ricerca o dalla presentazione.

Negli Stati Uniti, uno di questi strumenti è disponibile gratuitamente per i giudici, il che solleva la questione se sia ormai una negligenza legale per gli avvocati non utilizzarlo prima di depositare documenti legali presso il tribunale.

\* \* \*

---

<sup>14</sup> Son H., *JPMorgan Software Does in Seconds What Took Lawyers 360,000 Hours*, BLOOMBERG, Feb. 27, 2017, in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-28/jpmorgan-marshals-an-army-of-developers-to-automate-high-finance>

---

Questi sono solo alcuni dei possibili utilizzi dell'intelligenza artificiale. Se ne possono immaginare altri come:

- contrassegnare le bozze (creare marcature iniziali o “sottolineature “linee rosse” delle bozze ricevute);
- riepilogare i documenti (caricare una serie di documenti e chiedere alla tecnologia di riassumerli rapidamente);
- traduzione (traduzione di testi praticamente in qualsiasi lingua con un grado di accuratezza adeguato al gergo e al significato legale rispetto ai servizi di traduzione più standard);
- automazione della gestione della proprietà intellettuale (inclusa la generazione di domande di brevetto e l'identificazione di potenziali violazioni).

## I casi italiani di applicazione dell'AI al settore legale

I casi italiani di applicazione dell'AI al settore legale, pur non essendo numerosi, non mancano. Il caso del software di Decision Analysis di Herbert Smith Freehills<sup>15</sup> ne è l'esempio. Si tratta di un *software* in grado di aiutare gli avvocati a valutare il rischio legale delle controversie, e meglio supportare i clienti attraverso un prospetto delle conseguenze finanziarie, bilanciamento dei rischi/opportunità e una maggiore consapevolezza nella fase di *decision making*.

In altri casi esistono delle *partnership* con *legal tech company* o società software esterne, al fine di sviluppare e utilizzare uno strumento nuovo. Si può citare il caso Portolano Cavallo e Luminance Ltd<sup>16</sup>, la collaborazione che ha permesso alla *law firm* Portolano Cavallo di utilizzare al meglio il software di IA Luminance, per eseguire la revisione della documentazione legale durante le *due diligence*. Questo strumento, attraverso un sistema di *machine learning*, può riconoscere di volta in volta il significato semantico del testo nel linguaggio giuridico dei documenti. Da segnalare, infine, l'utilizzo dell'AI nella fase di *compliance*, soprattutto nel settore fiscale da parte di Deloitte<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Per ulteriori informazioni su Decision Analysis, si veda <https://www.herbertsmithfreehills.com/insights/2019-09/decision-analysis>.

<sup>16</sup> Per ulteriori informazioni sul caso Portolano Cavallo e Luminance Ltd, si veda <https://portolano.it/news/portolano-cavallo-e-il-primo-studio-legale-in-italia-ad-adottare-luminance-discovery-la-piattaforma-di-intelligenza-artificiale-a-supporto-di-contenziosi-arbitrati-e-indagini-interne>.

<sup>17</sup> Per ulteriori informazioni, si veda <https://www2.deloitte.com>.

---

## CONCLUSIONI

Il quadro che emerge da quanto esposto nell'articolo testimonia la rilevanza che le nuove tecnologie digitali assumono (e ancor più assumeranno nel prossimo futuro) in ambito legale.

Si evidenziano molte opportunità (nella dimensione dell'efficienza e del contenimento dei costi, della riduzione degli errori, dei tempi di esecuzione dei processi) e alcuni punti di attenzione.

Emerge con chiarezza la sfida che la tecnologia pone nella formazione e nello sviluppo dei giovani esperti legali. A causa dell'automazione di alcuni compiti, i giovani professionisti hanno meno opportunità di sviluppare competenze critiche essenziali per costruire una solida base giuridica: come la ricerca, la redazione e l'analisi. Ciò può comportare una minore competenza quando si tratta di valutare la credibilità e la pertinenza di fonti e fatti. Lo stesso vale per la comprensione del perché sottostante e dei suoi principi giuridici, laddove si potrebbe perdere l'aspetto critico della comprensione dell'impiego di determinate strategie o argomenti. Infine, la tecnologia potrebbe portare a un eccessivo affidamento sull'automazione e a uno sviluppo limitato di competenze trasversali (mentre le competenze interpersonali e trasversali sono vitali nelle relazioni con i clienti, nella negoziazione e nella comunicazione efficace).

L'automazione deve essere gestita: il razionale sottostante le risposte che i sistemi di IA forniscono è talvolta difficile da afferrare, pertanto è sempre necessario il filtro dell'esperienza umana.

D'altro canto, la tecnologia legale che sta affermandosi è estremamente promettente. Non solo automatizzando, accelerando e rendendo possibile il lavoro, ma anche rimodellando il modo in cui si lavora, riducendo la quantità di tempo trascorso sulle attività di livello inferiore e, più in generale, favorendo la possibilità di offrire ai clienti un prodotto migliore.

Il suggerimento per gli operatori del settore (avvocati e esperti delle direzioni legali delle aziende) è:

- piuttosto che essere curiosi della tecnologia e rivolgersi direttamente ai fornitori per esplorare l'arte del possibile, la strategia più efficace è identificare, con l'ausilio di consulenti specializzati, innanzitutto i casi d'uso disponibili nel settore (ad esempio, cosa si può ottenere usando tecnologie basate sull'intelligenza artificiale);
- in secondo luogo, considerati tali casi d'uso, determinare come potrebbero essere applicabili alla propria organizzazione;
- infine, identificare i principali fornitori di tecnologia che rispondono alle esigenze con il supporto di esperti esterni.

L'investimento in tecnologia digitale può determinare un positivo ritorno in tempi relativamente brevi. Gli Studi legali inoltre, a sostegno dei loro progetti di digitalizzazione, possono anche accedere ai fondi nazionali ed europei destinati alla transa-

---

zione digitale (es. PNRR).

## BIBLIOGRAFIA

- Aparo C., I “digital lawyers”: competizione o interazione?, 25/9/2020, in <https://www.legaltechitalia.eu/tag/digital-lawyers/>.
- Davis A. E., The Future of Law Firms (and Lawyers) in the Age of Artificial Intelligence, *Revista Direito GV*, Volume: 16, Issue: 1, Published: 2020
- Davis A. E., Puiszis S.M., *An Update on Lawyers’ Duty of Technological Competence: Part I*, *New York Journal*, (Mar. 1, 2019) in <https://www.law.com/newyorklawjournal/2019/03/01/an-update-on-lawyers-duty-of-technological-competence-part-1/>.
- Fantoni G., Cervelli G., Pira S., Trivelli L., Mocenni C., Zingone R., Pucci T., *Impresa 4.0: siamo pronti alla quarta rivoluzione industriale? La rivoluzione a portata d’impresa.*
- Kearns M., Roth A., *Ethical algorithm design should guide technology regulation*, BROOKINGS (Jan. 13, 2020), in <https://www.brookings.edu/research/ethical-algorithm-design-should-guide-technology-regulation/>.
- Latini S., Come studi legali e consulenti salgono sul treno dell’IA, IPSOA, L’UFFICIO DEL FUTURO - 28 febbraio 2022, in <https://www.ipsoa.it/magazine/come-studi-legali-e-consulenti-salgono-sul-treno-intelligenza-artificiale>.
- Livermore M., Rockmore D., *France Kicks Data Scientists Out of Its Courts*, SLATE, June 21, 2019, in <https://slate.com/technology/2019/06/france-has-banned-judicial-analytics-to-analyze-the-courts.html>.
- Ng A., *What Artificial Intelligence Can and Can’t Do Right Now*, HARV. BUSINESS REV., Nov. 09, 2016, in <https://hbr.org/2016/11/what-artificial-intelligence-can-and-cant-do-right-now>.
- Son H., *JPMorgan Software Does in Seconds What Took Lawyers 360,000 Hours*, BLOOMBERG, Feb. 27, 2017, in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-28/jpmorgan-marshals-an-army-of-developers-to-automate-high-finance>
- ZION MARKET RESEARCH, *Global LegalTech Artificial Intelligence Market Is Expected To Reach Around USD 37,858 Million By 2026*, Mar. 26, 2019, in <https://www.zionmarketresearch.com/news/legaltech-artificial-intelligence-market>.
- ZION MARKET RESEARCH, *Global LegalTech Artificial Intelligence Market Is Expected To Reach Around USD 37,858 Million By 2026*, Mar. 26, 2019, in <https://www.zionmarketresearch.com/news/legaltech-artificial-intelligence-market>.

# SDGs E GIUSTIZIA RIPARATIVA: UNA NUOVA PROSPETTIVA PER LE STRATEGIE DI SOSTENIBILITÀ DELLE AZIENDE

Francesca Bertelli - Teresa Turzo

**Abstract [IT]:** Negli ultimi anni, la tendenza delle aziende ad adottare strategie di sostenibilità è cresciuta notevolmente, probabilmente grazie alla presa di consapevolezza circa l'impatto delle attività aziendali sull'ambiente e sulla società. Nonostante i principi e gli strumenti di giustizia riparativa presentino un elevato potenziale di integrazione all'interno delle strategie aziendali e, in particolare, delle strategie di sostenibilità, la letteratura esistente presenta una trattazione limitata dell'argomento. Il presente articolo si propone di colmare tale gap, esaminando i punti di incontro tra giustizia riparativa e sostenibilità aziendale, con un focus sull'allineamento dei Sustainable Development Goals (SDGs) ai principi della giustizia riparativa e sull'influenza del Comitato per la Sostenibilità, l'Etica e l'Inclusione (CSEI) nell'integrazione tali principi nelle strategie e nelle attività aziendali. Tra i risultati si annoverano l'adozione di comportamenti aziendali più sostenibili e il miglioramento dello stakeholder engagement e un maggior contributo delle aziende alla transizione verso lo sviluppo sostenibile.

**Abstract [EN]:** In recent years, the number of companies adopting sustainability strategies has grown significantly, largely driven by an increased awareness of the effect of corporate activities on the environment and society. Despite the high potential for integrating principles and tools typical of restorative justice within corporate strategies, particularly sustainability strategies, the existing literature on the topic is quite limited. This article aims to fill this gap by examining the potential integration between restorative justice and corporate sustainability, with a focus on how the Sustainable Development Goals (SDGs) align with the principles of restorative justice and the influence of the Sustainability, Ethics, and Inclusion Committee (CSEI) in integrating restorative justice into corporate strategies and activities. The outcomes include the adoption of more sustainable corporate behaviors, the improvement of stakeholder engagement, and a higher contribution of companies to the transition towards sustainable development.

---

**Parole chiave:** comitati per la sostenibilità, comitati etici, comitati per l'inclusione, corporate governance, ESG, etica aziendale, giustizia riparativa, responsabilità sociale d'impresa, SDGs, sostenibilità, stakeholder engagement, strategie di sostenibilità.

**Sommario:** 1. Introduzione – 2. Principi e valori della giustizia riparativa – 3. Il framework degli SDGs – 4. La giustizia riparativa nell'ambito corporate – 5. La giustizia riparativa e le strategie di sostenibilità – 6. I Comitati per la sostenibilità, l'etica e l'inclusione come strumento ibrido di sostenibilità e di giustizia riparativa – 7. Conclusioni

## 1. Introduzione

Il Green Deal Europeo, unitamente alla proposta di Direttiva sulla due diligence aziendale, evidenzia l'impellente necessità per le aziende di identificare e mitigare i loro impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente. Sebbene abbiano un potenziale notevole, i framework legali tradizionali si rivelano spesso inadeguati a gestire le difficoltà legate all'introduzione di strategie di sostenibilità in ambito corporate e all'attuazione delle stesse strategie. A tal riguardo, la giustizia riparativa offre una nuova prospettiva, in grado di promuovere il dialogo, la riconciliazione e la cooperazione tra i diversi stakeholder, così da contribuire alla creazione di una cultura aziendale più inclusiva e orientata all'etica e alla sostenibilità.

Il presente articolo si pone l'obiettivo di dimostrare come, in linea generale, l'introduzione dei principi e degli strumenti tipici della giustizia riparativa possano rafforzare le strategie di sostenibilità aziendale e far sì che le aziende contribuiscano significativamente al raggiungimento degli SDGs attraverso lo svolgimento di attività aziendali maggiormente in linea con i canoni dell'etica e della sostenibilità. L'obiettivo è, dunque, anche quello di comprendere in che modo i principi della giustizia riparativa si integrino nel framework proposto dagli SDGs, guardando al loro potenziale nel facilitare un dialogo costruttivo tra l'azienda e i suoi stakeholder e nella corresponsione di eventuali risarcimenti – non esclusivamente di carattere monetario – da parte delle aziende a favore della comunità di riferimento e altri stakeholder. Tra gli obiettivi vi è anche quello di delineare il ruolo del Comitato per la Sostenibilità, l'Etica e l'Inclusione (CSEI) quale promotore dell'integrazione dei principi e degli strumenti della giustizia riparativa all'interno delle pratiche aziendali, con una particolare attenzione al modo in cui ciò faciliti il raggiungimento degli SDGs.

Nel dettaglio, in una prima analisi, l'articolo individua le potenzialità e le criticità tipiche della giustizia riparativa, per poi dimostrare come questa sia suscettibile di applicazione anche in ambiti che vanno oltre i confini del diritto penale. La giustizia riparativa, infatti, si presenta come un approccio che può essere efficacemente

---

applicato nel contesto aziendale per affrontare diverse criticità proprie della sostenibilità. L'analisi si concentra poi sulla necessità di apportare cambiamenti sostanziali a livello legale, istituzionale e culturale, al fine di favorire l'integrazione dei principi della giustizia riparativa nelle strategie e nelle attività d'impresa. Si tratta di cambiamenti essenziali per creare un terreno fertile dove aziende, comunità e altri stakeholder possano instaurare un dialogo costruttivo, mirato alla promozione di comprensione reciproca, empatia e responsabilità condivisa. Proponendo un percorso basato su collaborazione e comunicazione, si mira a stimolare una trasformazione profonda nelle modalità operative aziendali, spingendo le figure chiave aziendali dotate di potere decisionale ad adottare strategie di sostenibilità che incorporino anche i canoni della giustizia riparativa. Un modello strategico di questo tipo, oltre a facilitare la compliance agli standard sociali e ambientali vigenti, consente anche alle aziende di gestire in modo proattivo le potenziali difficoltà future, garantendo pratiche di business che contribuiscano al raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

## **2. Principi e strumenti della giustizia riparativa**

La giustizia riparativa promuove un nuovo modello di sostenibilità, rivolgendosi tanto alla dimensione ambientale quanto a quella sociale della stessa. Infatti, il fine ultimo della giustizia riparativa è quello di riparare il danno causato dalla violenza o dal conflitto sia a livello individuale sia a livello collettivo. Al riguardo, la cooperazione e la corresponsabilizzazione nell'identificazione del rimedio più adeguato ad affrontare e riparare il danno creato nell'ambito dei diritti umani fondamentali guidano l'autore del danno attraverso un percorso improntato ai caratteri della consapevolezza e della responsabilità. Ciò pone l'accento sulla funzione educativa della giustizia riparativa e il suo focus sulla reintegrazione del trasgressore nel proprio contesto sociale.

Risulta dunque semplice comprendere le ragioni alla base del potenziale trasformativo delle metodologie di giustizia riparativa e la suscettibilità di applicazione in ambiti diversi da quello tipico dei procedimenti penali. Come ampiamente documentato dalla letteratura, infatti, la giustizia riparativa e le sue metodologie sembrano costituire uno strumento efficace per affrontare questioni ambientali e sociali e, più in generale, per migliorare le strategie di sostenibilità delle aziende.

Infatti, i valori della giustizia riparativa sono trasversali e radicati nei diritti fondamentali dell'uomo. Di conseguenza, le pratiche tipiche della giustizia riparativa risultano naturalmente caratterizzate da una forte interdisciplinarietà e, quindi, adatte ad essere applicate all'interno di contesti istituzionali al fine di prevenire e affrontare abusi. Inoltre, tali pratiche sono anche in grado di coinvolgere attivamente enti pubblici, aziende e consumatori in un nuovo modello economico finalizzato al

---

raggiungimento dello sviluppo sostenibile e a garantire la creazione di un contesto culturale dominato dai canoni della giustizia, della libertà e della sicurezza.

L'adozione dei principi e degli strumenti di giustizia riparativa all'interno degli ambienti educativi e istituzionali si è rivelata un mezzo efficace per promuovere un cambiamento positivo nella cultura e nelle relazioni sociali. Attraverso l'integrazione di strumenti – basati sul dialogo, sulla comprensione reciproca e sulla riparazione del danno – si è osservata una significativa evoluzione verso una gestione dei conflitti più costruttiva e inclusiva. Tali principi e strumenti, dunque, consentono di giungere alla realizzazione di un modello strutturato che consente di far fronte alle problematiche che si manifestano nell'immediato e di lavorare anche per rafforzare i legami all'interno della comunità di riferimento, prevenire potenziali tensioni future e coltivare un ambiente caratterizzato dal rispetto e dalla collaborazione reciproca. La realizzazione dei c.d. percorsi riparativi, specialmente nei luoghi di formazione, incoraggia gli individui a partecipare attivamente alla risoluzione dei conflitti, contribuendo a gettare delle basi solide per una comunità più unita e consapevole delle proprie responsabilità.

La giustizia riparativa, intesa sia con riferimento ai principi tanto agli strumenti che la caratterizzano, includono un insieme di valori, criteri e strategie finalizzati a ricostruire un senso di responsabilità nella e per la comunità, elemento che sta subendo un deterioramento progressivo. Ciò diviene possibile attraverso la creazione di opportunità di incontro, che trasformano un evento “distruittivo” in un'opportunità di generare una crescita condivisa.

Nata negli Stati Uniti, la teoria della giustizia riparativa è emersa gradualmente come possibile alternativa alla teoria della giustizia retributiva, ad opera di criminologi come Howard Zehr. La teoria della giustizia riparativa guarda alla riparazione del danno cagionato alle persone e alle relazioni come una priorità assoluta<sup>1</sup>. Ciò è sufficiente per minare le basi concettuali della teoria della giustizia retributiva, la quale si concentra, in un'ottica molto tradizionale, sulla funzione punitiva e deterrente della sanzione, imposta unilateralmente dall'autorità giudiziaria. Secondo questa prospettiva, l'autore del reato “merita” di essere punito e, per ripristinare la giustizia, la punizione deve essere direttamente proporzionale alla gravità della violazione commessa. La conseguenza immediata di tale approccio è costituita dal fatto che la vittima viene spesso trascurata nei procedimenti penali e le sue esigenze si pongono come secondarie all'interno del processo. Nel contesto italiano, il processo

---

<sup>1</sup> Al riguardo, si veda Mannozi, G. (2017), “Giustizia riparativa” (pp. 469 e ss.), secondo il quale individuare una definizione univoca di giustizia riparativa non è semplice. Essa può essere intesa come un movimento di pensiero, una filosofia della giustizia, un insieme di programmi e metodi di gestione dei conflitti. L'autore documenta, quindi, come sulla nozione di giustizia riparativa non si è ancora giunti a una definizione condivisa. La sperimentazione di diverse modalità di intervento e l'identificazione di nuovi campi di applicazione per la giustizia riparativa – che inizialmente era stata creata come un modello utile alla gestione dei conflitti di rilevanza penale e successivamente è stata applicata anche a conflitti di tipo culturale, etnico o religioso anche privi di rilevanza penale – suggeriscono che il concetto di giustizia riparativa e la sua definizione esatta siano un fenomeno soggetto al mutamento continuo.

---

penale minorile ha compiuto passi avanti rispetto al processo ordinario: data la giovane età dei coinvolti, si è avvertita fortemente la necessità di intraprendere percorsi di educazione e reintegrazione dell'autore del reato. Simili percorsi presentano il potenziale necessario a promuovere lo sviluppo del reo all'interno della comunità e prevenivano forme di esclusione. Ciò è possibile anche grazie all'adozione di metodologie e strumenti tipici della giustizia riparativa.

Anche nella sua forma più rudimentale, la giustizia riparativa coinvolge attivamente la vittima, ove possibile, ponendola in contatto con l'autore del reato e con la comunità di riferimento, al fine di individuare soluzioni operative alle conseguenze del reato, in modo da ripristinare l'equilibrio interrotto dall'evento dannoso.

A differenza della giustizia penale tradizionale, la giustizia riparativa comprende un ampio ventaglio di pratiche che, oltre a porre la vittima al centro della risposta al reato, mirano anche a far sì che gli autori riconoscano la propria responsabilità in riferimento al reato commesso e assumano consapevolezza circa le conseguenze delle loro azioni. Tali pratiche, tra le quali si annovera la mediazione vittima-reo, facilitano la realizzazione di dialoghi diretti tra vittime e trasgressori, consentendo loro di discutere del danno causato, esprimere i propri sentimenti al riguardo e determinare congiuntamente le misure idonee alla riparazione. Viene così a crearsi un sistema di supporto e responsabilità che crea i c.d. *inclusive circles*, che coinvolgono soggetti quali la vittima, l'autore del reato, i sostenitori e i facilitatori, e sono finalizzati a promuovere l'empatia, il dialogo tra le parti e l'individuazione di una risoluzione dei problemi che riscontri la più ampia condivisione.

La giustizia riparativa non esclude l'applicazione di una sanzione. Tuttavia, propone di guardare alla sanzione non in un'ottica meramente punitiva, bensì quale riparatrice dell'equilibrio danneggiato dall'ingiustizia. Non viene dunque preclusa la possibilità di applicare compensazioni di tipo monetario o altre categorie di misure compensative necessarie a porre rimedio a eventuali danni economici. È però necessario che tali forme di compensazione vengano integrate con altre misure più strettamente riparative, capaci di intervenire sul danno causato e sulle sue conseguenze, che non presentano un carattere strettamente patrimoniale o che non sono non facilmente valutabili in termini economici.

La giustizia riparativa propone un nuovo modello di responsabilità, che non si fonda sulla ritorsione o sulla vendetta, bensì sul riconoscimento reciproco e sulla mutua comprensione. Partendo da queste basi, la giustizia riparativa mira a sanare il danno causato da violenze o conflitti sia a livello individuale sia a livello collettivo. Il coinvolgimento attivo e la corresponsabilizzazione di tutte le parti interessate nella ricerca della soluzione più adeguata per affrontare il danno subito e curare i colpi inferti ai diritti umani fondamentali, orientano il trasgressore verso un cammino di assunzione di responsabilità e di consapevolezza. Viene così messa in luce la funzione rieducativa della giustizia riparativa e il suo effetto sulla reintegrazione sociale del trasgressore.

La giustizia riparativa ha subito un'evoluzione significativa nel corso degli anni '90.

---

Prima di questo periodo, la giustizia riparativa era prevalentemente concentrata su interventi ristretti, come la mediazione tra vittima e reo. A partire dagli anni '90, si è assistito allo sviluppo di un approccio molto più ampio e inclusivo che coinvolge l'intera comunità nella risoluzione e nella riparazione del danno causato da un crimine o un conflitto. Ciò in quanto la giustizia riparativa prende in considerazione tanto il danno diretto inflitto alla vittima quanto le ripercussioni più ampie che esso genera a carico della comunità e sottolinea l'importanza di coinvolgere tutti i membri della comunità nel processo di riparazione.

La formulazione di attività concrete ispirate ai principi della giustizia riparativa richiede l'elaborazione di strategie operative e iniziative che permettano di applicare i concetti sopra menzionati nel quotidiano, in modo da generare un impatto significativo e positivo sulla cultura e sull'organizzazione sociale. Strumenti particolarmente adatti allo scopo risultano essere i *peace-making circles*, le *community conferences* e le *family conferences*. Si tratta di strumenti che consentono alle comunità di collaborare attivamente alla gestione dei conflitti, alla riparazione dei danni e alla rigenerazione dei legami sociali in maniera positiva e costruttiva. In questo modo diviene possibile effettuare una transizione da una visione teorica e ristretta della giustizia riparativa verso un'implementazione pratica di strategie che abbracciano e coinvolgono l'intera comunità, segnando così un avanzamento significativo a livello culturale e sociale.

Anche l'Unione Europea ha promosso sempre più la giustizia riparativa nelle politiche sociali e giudiziarie. Nella Direttiva 2012/29/ UE, la giustizia riparativa è definita come qualsiasi processo che consente alla vittima e al trasgressore di partecipare attivamente, se acconsentono, alla risoluzione delle problematiche risultanti dal reato avvalendosi dell'aiuto di un terzo imparziale. Questa definizione contiene le caratteristiche essenziali della giustizia riparativa. Il punto di svolta deve essere identificato, infatti, nella nuova consapevolezza della necessità di transitare dalla punizione (che culmina con la detenzione), come principale forma di risposta al crimine, alla rieducazione.

Da quanto esposto sopra, risulta chiaro che i principi della giustizia riparativa presentano un focus sulla riparazione del danno e, soprattutto, sul ripristino delle relazioni all'interno della comunità. Si tratta, dunque, di un approccio che si pone in contrapposizione al tradizionale modello di giustizia retributiva, che si concentra sulla punizione, inquadrandola come un deterrente alla commissione di un reato.

La giustizia riparativa prevede il coinvolgimento attivo della vittima, del trasgressore e della comunità nella ricerca di soluzioni alle conseguenze del crimine, con l'obiettivo di ripristinare l'equilibrio e riparare le relazioni danneggiate. I principi della giustizia riparativa si basano su valori condivisi come la sicurezza, la focalizzazione sul danno e sulla riparazione, la partecipazione attiva e volontaria degli individui, il rispetto della dignità umana e la prevenzione della vittimizzazione secondaria. Tra gli obiettivi principali dei processi di giustizia riparativa figura la denuncia dei comportamenti che violano i valori condivisi, in modo da favorire il riconoscimento e l'assunzione di responsabilità, riparare il danno causato dal crimine,

---

risanare le relazioni, sostenere le vittime e identificando esiti riparativi.

La giustizia riparativa presenta una flessibilità intrinseca, testimoniata dalle varie forme di strumenti riparativi (come la mediazione vittima-reo, le *community conferences*, le *family conferences* e i *peace-making circles*) dove, in ogni caso, l'incontro con "l'altro" è finalizzato al riconoscimento del danno causato e all'adozione di soluzioni condivise e riparative rispetto all'ingiustizia<sup>2</sup>.

### 3. Il framework degli SDGs

Gli SDGs hanno un impatto significativo sulla politica e sulla legislazione europea. Inoltre, essi spingono le aziende a intraprendere un ruolo attivo nel raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Per le aziende diventa, quindi, di fondamentale importanza considerare gli effetti delle loro attività non solo sul piano economico, ma anche sotto il profilo sociale e ambientale. Di conseguenza, il concetto di "responsabilità" – inteso come il riconoscimento e l'accettazione delle conseguenze generate dalle attività aziendali – rappresenta il nucleo del processo di ideazione e di implementazione della strategia di sostenibilità aziendale.

I principi della giustizia riparativa – enfatizzando la necessità di riconoscere le proprie responsabilità, di instaurare un dialogo tra le parti interessate e di fornire una forma di risarcimento per i danni provocati – presentano una connessione naturale con gli SDGs. Infatti, la giustizia riparativa, con il suo approccio incentrato sulla collaborazione e sul dialogo, presenta un'affinità marcata con l'Obiettivo 16 (SDG16 – Pace, giustizia e istituzioni forti), il cui fine ultimo è costituito dalla creazione di società pacifiche e inclusive.

L'enfasi sulla responsabilità e la riparazione si allinea direttamente con gli SDGs dedicati all'equità sociale, alla responsabilità ambientale e alla resilienza economica. In particolare, i principi della giustizia riparativa coincidono con quanto

---

<sup>2</sup> In merito all'argomento, si veda Mannozi, G. (2017), "Giustizia riparativa" (pp. 469 e ss.), che osserva come una modalità di intervento per la gestione dei conflitti, per essere qualificata come uno strumento di giustizia riparativa, dovrebbe soddisfare i requisiti indicati da Shapland, ossia: a) il carattere inclusivo e partecipativo e la qualità procedurale: deve essere prevista la partecipazione diretta delle parti e ognuna di esse deve poter esprimere il proprio punto di vista; b) gestione delle emozioni e delle conseguenze del conflitto o del reato: il carattere riparativo della gestione del conflitto è apprezzato nella misura in cui è consentita la narrazione dell'esperienza della vittima, del danno subito e dell'esperienza emotiva di tutti i soggetti coinvolti in un conflitto; c) propensione alla risoluzione del conflitto e della gestione futura: le parti devono essere invitate a trovare un accordo in merito alla gestione delle conseguenze del conflitto e al modo in cui relazionarsi con le altre parti coinvolte; alcune vittime apprezzano, più della mera riparazione, il fatto che al trasgressore venga chiesto di intraprendere forme di rieducazione che lo aiutino a gestire la sua aggressività; d) creazione di capitale sociale. Sull'ultimo punto si veda anche Mackay, R. (2023), "Logoterapia e Diritto come azioni di pacificazione - con riferimento agli ambienti di pratica".

---

discusso dall'Obiettivo 3 (SDG 3 – Salute e Benessere), poiché entrambi puntano a promuovere l'adozione di stili di vita sani e il miglioramento del benessere collettivo. Inoltre, il focus della giustizia riparativa sull'empatia e sul rispetto reciproco sono perfettamente conformi all'Obiettivo 5 (SDG 5 – Equità di genere), il quale prevede di raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment degli individui di genere femminile, creando ambienti in cui ogni voce può e deve essere ascoltata e valorizzata.

L'attenzione che la giustizia riparativa rivolge all'apprendimento reciproco offre una nuova prospettiva per facilitare il raggiungimento dell'Obiettivo 4 (SDG 4 – Istruzione di qualità), che richiede che venga offerta un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, nonché opportunità di apprendimento per tutti. La sua applicazione contribuisce anche al conseguimento dell'Obiettivo 11 (SDG 11 – Città e comunità sostenibili), che si prefigge di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili. Dica lo stesso per l'Obiettivo 13 (SDG 13 – Agire per il clima), in cui l'approccio riparativo, focalizzato sulla riparazione del danno e sull'assunzione di responsabilità per i danni cagionati, assume un ruolo chiave, specialmente in riferimento agli interessi ambientali<sup>3</sup>.

La giustizia riparativa è rilevante anche nell'ambito dell'Obiettivo 8 (SDG 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica), che evidenzia l'importanza della promozione di una crescita economica sostenibile e inclusiva e di condizioni di lavoro dignitose per tutti, assicurando congrui livelli di produttività.

Con i suoi principi di inclusività, la giustizia riparativa si coniuga perfettamente all'Obiettivo 10 (SDG 10 – Ridurre le disuguaglianze) finalizzato, appunto, a ridurre le disuguaglianze, offrire pari opportunità e combattere le disparità sistemiche.

Infine, i caratteri della volontarietà e della collaborazione tipici della giustizia riparativa si allineano alle previsioni dell'Obiettivo 17 (SDG 17 – Partnership per gli obiettivi), incentrato sull'instaurazione e il consolidamento delle partnership globali per favorire lo sviluppo sostenibile. Pertanto, incoraggiando una cultura di cooperazione e rispetto reciproco, l'introduzione di attività riparative in ambito aziendale potrebbe favorire la formazione di partnership strategiche tra imprese, governi e società civile, e anche guidare le aziende nell'identificare e soddisfare efficacemente i bisogni legati di sostenibilità degli stakeholder. Per farlo, le aziende dovrebbero cercare di mitigare gli impatti negativi delle loro attività, finendo così per contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

---

<sup>3</sup> La letteratura esistente propone un ampio dibattito sul potenziale della giustizia riparativa in materia di protezione ambientale. Si vedano, tra gli altri, i lavori di: Mazzucato, C. (2016). "La giustizia riparativa in ambito penale ambientale. Confini e rischi, percorsi e potenzialità" (pp. 134 e ss.); Stark, A. (2016). "Environmental restorative justice", in *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal* (pp. 435 e ss); Motupalli, C. (2018). "International justice, environmental law, and restorative justice", in *Journal of Environmental Law & Policy* (pp. 333 e ss.); Biffi, E., & Pali, B. (2019). "Environmental justice restoring the future: Towards a restorative environmental justice praxis".

---

## 4. La giustizia riparativa nell'ambito corporate

La giustizia riparativa, originariamente incardinata nel sistema di giustizia penale, ha visto ampliarsi il suo campo di applicazione<sup>4</sup>. L'ampliamento è stato favorito anche dal legislatore europeo<sup>5</sup> che, come documentato dalla Direttiva 2012/29/UE, sottolinea l'importanza del coinvolgimento attivo di vittima e trasgressore nel processo riparativo, a patto che le parti vi acconsentano e che vi sia la mediazione di un terzo imparziale.

In Italia, il diritto civile ha progressivamente incorporato un approccio personalistico all'analisi dei danni, come dimostrato dall'art. 2059 del codice civile. Tale articolo, interpretato alla luce delle sentenze della Suprema Corte, riconosce il risarcimento del "danno esistenziale", includendo nel concetto di danno tanto le perdite materiali quanto le lesioni dei diritti fondamentali, dei valori e delle convinzioni personali.

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale lascia intendere come la giustizia riparativa possa avere degli importanti riflessi sulle strategie di sostenibilità aziendale. Introdurre i principi e gli strumenti della giustizia riparativa nella formulazione e dell'implementazione di tali strategie potrebbe, infatti, consentire alle imprese di adottare un diverso approccio al risarcimento del danno.

Al riguardo, si ricorda che le attività aziendali possono talvolta generare esternalità negative, ossia vale a dire degli effetti negativi per l'ambiente e per la società. Dinanzi a questa situazione, le aziende hanno il dovere – e, in alcuni casi, l'obbligo – di corrispondere un risarcimento per i danni causati dalle loro attività. Abbracciando l'ottica della giustizia operativa, il risarcimento non dovrebbe limitarsi alla corresponsione di una somma in denaro, ma dovrebbe includere forme di riparazione di più ampio respiro di cui possano beneficiare tutti gli stakeholder, inclusa la comunità locale e l'ambiente circostante.

Ciò fa sì che l'azienda si ritrovi ad elevare il suo profilo etico, poiché dimostra una volontà di andare oltre la mera compliance agli obblighi legali e di agire in modo più responsabile e attento alle conseguenze delle proprie azioni. Contribuendo attivamente al benessere della comunità e intraprendendo iniziative rispettose dell'ambiente e delle persone, l'azienda dimostra un maggior grado di adesione

---

<sup>4</sup> L'art. 44 d. lgs.150/2022 recita: "1. I programmi di giustizia riparativa disciplinati dal presente decreto sono accessibili senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità. 2. Ai programmi di cui al comma 1 si può accedere in ogni stato e grado del procedimento penale, nella fase esecutiva della pena e della misura di sicurezza, dopo l'esecuzione delle stesse e all'esito di una sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere, per difetto della condizione di procedibilità, anche ai sensi dell'articolo 344-bis del codice di procedura penale, o per intervenuta causa estintiva del reato. 3. Qualora si tratti di delitti perseguibili a querela, ai programmi di cui al comma 1 si può accedere anche prima che la stessa sia stata proposta".

<sup>5</sup> Secondo l'art. 3 TEU "1. The Union's aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples".

---

agli SDGs, conseguendo indubbi vantaggi in termini di reputazione aziendale e di competitività.

Risultati di questo genere sicuramente stimolano le aziende a riconsiderare il loro impatto sociale e ambientale. Impiegando gli strumenti tipici della giustizia riparativa, come la mediazione e i *peace-making circles*, le aziende possono creare nuovi canali di comunicazione con gli stakeholder, inclusi i clienti, la comunità locale, i fornitori e i dipendenti, nonché ogni altro soggetto coinvolto o influenzati dal danno causato dalle attività aziendali.

Attraverso la mediazione, ad esempio, è possibile creare un ambiente sicuro e controllato in cui tutti gli stakeholder possono esprimere le proprie preoccupazioni, percezioni e necessità, cercando una soluzione comune. I *peace-making circles*, altro strumento tipico della giustizia riparativa, facilitano ulteriormente questo processo, creando un ambiente in cui tutti gli stakeholder possono condividere le loro esperienze e punti di vista in un contesto di rispetto e ascolto reciproco.

Si tratta, sostanzialmente, di strumenti che permettono alle aziende di giungere a soluzioni che, oltre a porre rimedio al danno o al conflitto in questione, sono anche accolte e apprezzate da tutti gli stakeholder. Superando la mera compensazione monetaria, l'integrazione e l'utilizzo degli strumenti della giustizia riparativa nell'ambito corporate favoriscono il ripristino e il consolidamento le relazioni che possono essere state danneggiate dalle sopra menzionate esternalità negative. Il dialogo e la collaborazione discendenti dall'utilizzo degli strumenti di giustizia riparativa promuovono la comprensione reciproca e il rispetto, contribuendo allo sviluppo di un rapporto fiduciario tra l'azienda e i suoi stakeholder. Oltre a risolvere i problemi nell'immediato, un approccio di questo genere si rivela utile nel prevenire i potenziali conflitti che potrebbero insorgere nel futuro e nel migliorare il clima lavorativo all'interno dell'azienda.

In conclusione, includere i principi e gli strumenti della giustizia riparativa nell'ambito della formulazione delle strategie aziendali e della loro attuazione, offre una via per superare le limitazioni del modello tradizionale di giustizia retributiva, basato principalmente sulla risarcimento di tipo monetario. L'evoluzione verso un modello di giustizia più inclusivo e collaborativo rafforza la protezione dei diritti fondamentali e segna un passo importante verso la realizzazione di una società più equa, inclusiva e sostenibile. Le aziende che fanno propri i principi della giustizia riparativa e ne applicano gli strumenti si ritrovano in una posizione unica per guidare il cambiamento, in particolar modo quando tali principi e strumenti vengono integrati all'interno delle loro strategie di sostenibilità.

---

## 5. La giustizia riparativa e le strategie di sostenibilità

Nell'ambito corporate, è ampiamente riconosciuto che le attività aziendali coinvolgono una moltitudine di interessi, spesso eterogenei e talvolta in conflitto tra loro. In un mondo sempre più interconnesso e sensibile alle questioni sociali e ambientali, si richiede alle aziende di non avere come fine ultimo soltanto il conseguimento del profitto, ma di includere tra gli obiettivi aziendali anche il miglioramento del benessere collettivo. Diventa sempre più evidente la necessità di assicurare la sostenibilità delle attività aziendali considerando i vari stakeholder coinvolti, specialmente in fase di crisi aziendale<sup>6</sup>. In tali circostanze, gli interessi da proteggere includono certamente quelli dei creditori, ma anche quelli di altri soggetti diversi e eterogenei, come quelli dei lavoratori, l'integrità degli impianti produttivi, la stabilità del mercato, gli interessi dei clienti, dei fornitori, e così via<sup>7</sup>.

Si pensi al caso della crisi aziendale. In un momento così delicato, il problema principale non è costituito soltanto dall'individuazione degli interessi da tutelare, oltre a quelli dei creditori. La vera criticità risiede nello stabilire i criteri in base ai quali attribuire priorità agli interessi in conflitto tra loro, al fine di identificare l'interesse prevalente e l'obiettivo che deve avere la priorità sugli altri in caso di conflitto, o alternativamente, determinare i possibili criteri per bilanciare i vari interessi. Questa considerazione è radicata nella consapevolezza che il soddisfacimento degli interessi dei creditori resta l'obiettivo principale delle procedure di liquidazione giudiziale, senza dimenticare che essi devono però essere equilibrati con altri interessi di eguale rilevanza costituzionale. Di conseguenza, i metodi di liquidazione degli attivi, nonostante siano tendenzialmente incentrati sull'obiettivo di soddisfare i creditori, non possono ignorare gli interessi delle altre categorie di stakeholder. In una situazione in cui vi è la presenza simultanea di una varietà di interessi eterogenei ma ugualmente rilevanti è richiesta la ricerca di un punto di equilibrio per risolvere i conflitti ovvero bilanciare gli interessi divergenti attraverso criteri di ragionevolezza e proporzionalità. La tecnica di bilanciamento degli interessi, già adottata dalla Suprema Corte italiana, non risolve i conflitti attraverso la meccanica di affermare la prevalenza di un interesse a discapito dell'altro, ma piuttosto li regola a seconda della necessità di garantire la più ampia soddisfazione possibile dei creditori senza sacrificare interessi e altri diritti rilevanti del resto degli stakeholder aziendali. Con-

---

<sup>6</sup> Si faccia riferimento alla Direttiva 2019/1023/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio, riguardante la ristrutturazione e l'insolvenza, approvata nel 2019. Particolarmente rilevanti sono i considerando 2, 3 e 10, nonché all'articolo 4. Interessante è anche il testo del Decreto con cui la Direttiva è stata recepita nel sistema giuridico italiano.

<sup>7</sup> Si veda Dettori, G. (2021) "Sostenibilità e responsabilità sociale nella crisi d'impresa", secondo il quale il sacrificio degli interessi dei creditori deve essere finalizzato alla migliore realizzazione di un altro interesse rilevante, pena l'irragionevolezza della limitazione.

---

cretamente, ciò significa che la soddisfazione dei creditori può essere limitata nella misura necessaria a evitare danni irragionevoli ad altri stakeholder portatori di interessi nei confronti dell'azienda dotati di eguale rilevanza costituzionale.

La gestione delle crisi aziendali è l'esempio per eccellenza di quelle situazioni caratterizzate dalla necessità di trovare un equilibrio tra gli interessi divergenti degli stakeholder aziendali. Comprendere a fondo la giustizia riparativa significa non fermarsi alla stretta interpretazione e applicazione letterale della legge. Al contrario, significa interpretare la legge ponendo al centro l'obiettivo di trovare soluzioni adeguate, in grado di armonizzare gli interessi che si manifestano nei vari casi concreti. Muovendo da queste premesse, i principi e gli strumenti della giustizia riparativa potrebbero essere applicati in ogni circostanza in cui sorgono conflitti tra stakeholder che presentano interessi divergenti. Infatti, le tali principi e strumenti possono contribuire sia a risolvere che a prevenire conflitti che coinvolgono le aziende.

Guardando alla questione in termini più ampi, integrare le i principi e gli strumenti della giustizia riparativa all'interno delle strategie di sostenibilità potrebbe aiutare a raggiungere, in via diretta, due degli obiettivi di sviluppo sostenibile sistemici: l'Obiettivo 16 "pace, giustizia e istituzioni forti" e l'Obiettivo 17 "partnership per gli obiettivi".

Per quanto riguarda l'Obiettivo 16, l'integrazione dei principi e degli strumenti della giustizia riparativa nelle aziende permette alle aziende di affrontare le criticità legate alla pace e alla giustizia sociale in modo proattivo. Così facendo, è possibile risolvere i conflitti, porre rimedio ai danni in maniera equa e inclusiva, e costruire e mantenere istituzioni forti e responsabili. Il risultato consiste nell'offrire vie alternative e supporto al sistema giudiziario tradizionale, alleviandone il carico e migliorando l'accessibilità e la qualità della giustizia. Un esempio di quanto appena affermato può essere costituito dal caso di un'azienda che si ritrova a fronteggiare accuse di discriminazione sul luogo di lavoro. Attraverso un percorso di giustizia riparativa, l'azienda potrebbe facilitare incontri tra i dipendenti coinvolti e mediatori, discutere apertamente le fonti della discriminazione e lavorare insieme per sviluppare soluzioni concrete quali percorsi di formazione e codici di condotta. In questo modo si può risolvere il conflitto in modo costruttivo e, al contempo, promuovere un ambiente di lavoro più equo e inclusivo.

Con riferimento all'Obiettivo 17, integrare i principi della giustizia riparativa all'interno delle strategie di sostenibilità stimola la formazione di partnership tra l'azienda, la società civile e le istituzioni pubbliche. Tali collaborazioni sono necessarie per lo sviluppo e l'implementazione di soluzioni di giustizia riparativa che siano culturalmente adatte e specificamente modellate per rispondere alle esigenze delle comunità locali. Le aziende, lavorando insieme a vari stakeholder, possono utilizzare le partnership per condividere risorse, conoscenze e competenze, creando così delle soluzioni che siano più efficaci e sostenibili e di cui beneficiano l'ambiente e la società.

Si pensi, ad esempio, ad un'azienda manifatturiera che, riconoscendo l'impatto negativo della deforestazione causata dalle sue attività, decide di adottare un ap-

---

proccio in linea con i canoni della giustizia riparativa per affrontare e porre rimedio al danno ambientale da essa cagionato. L'azienda inizia a collaborare con organizzazioni che si occupano della conservazione delle risorse naturali, con le istituzioni locali e con gli altri stakeholder al fine di elaborare una strategia congiunta. Tutti i soggetti coinvolti nell'elaborazione della strategia in questione, ciascuno con i propri interessi e competenze, uniscono le forze per un obiettivo comune. L'azienda contribuisce con l'apporto di risorse monetarie e logistiche, mentre le associazioni ambientali apportano la loro expertise sulle specie di alberi autoctoni e le tecniche di piantumazione più sostenibili. Le istituzioni locali facilitano il processo concedendo le autorizzazioni necessarie e verificando la conformità delle iniziative alle leggi in materia di tutela ambientale, mentre il resto della comunità può mettere a disposizione il contributo della manodopera locale e può assicurare che le iniziative poste in essere siano conformi alle aspettative e alla cultura del luogo. Il risultato è un ampio programma di rimboschimento volto a ripristinare le aree precedentemente deforestate e a migliorare la biodiversità della regione. Così facendo, l'azienda, oltre a compensare il danno ambientale generato dalle sue attività, contribuisce alla creazione anche un habitat più ricco e diversificato che favorisce la conservazione della fauna selvatica e che contribuisce a combattere l'erosione del suolo. I benefici di tale iniziativa non sono rappresentati unicamente dalla mera riparazione del danno ambientale. L'azienda ottiene effetti positivi in termini di immagine e reputazione, dunque di competitività. La comunità locale trae vantaggio da un ambiente più salubre e dalle nuove opportunità economiche legate alle attività di piantumazione e manutenzione, mentre le istituzioni locali rafforzano la propria immagine quali efficaci custode dell'ambiente. Inoltre, le parti instaurano tra esse un rapporto solido e duraturo, da cui trarranno ulteriori benefici nel corso del tempo.

La flessibilità tipica degli strumenti di giustizia riparativa li rende perfetti per gestire la discordanza tra interessi di soggetti diversi nell'ambito della transizione ecologica e digitale, tenendo in considerazione anche la necessità di garantire l'attuazione dei principi di prevenzione in materia ambientale e di realizzare l'empowerment degli stakeholder tanto auspicato a livello europeo.

In primo luogo, gli strumenti della giustizia riparativa possono essere utilizzati dalle aziende per dimostrare compliance alle richieste degli stakeholder. Ad esempio, un'azienda accusata di inquinamento ambientale, può applicare gli strumenti della giustizia riparativa per risolvere il problema specifico, occupandosi della bonifica dell'area contaminata, e anche per migliorare i propri processi produttivi e in modo partecipativo, coinvolgendo le comunità locali.

In secondo luogo, l'applicazione degli strumenti della giustizia riparativa può essere osservata con riferimento all'implementazione di modelli organizzativi e gestionali, nonché di certificazioni di sostenibilità. Potrebbe essere questo il caso di un'azienda che ottiene la certificazione SA8000, conseguita solo a seguito dell'adozione di condizioni di lavoro etiche da parte dell'azienda. Tra i diversi requisiti, lo standard SA8000 richiede che le sanzioni disciplinari siano comminate in modo equo e trasparente. Implementando gli strumenti della giustizia riparativa, le azien-

---

de certificate possono definire un sistema di sanzioni disciplinare che, oltre a essere punire i comportamenti inappropriati, abbia l'obiettivo di educare e riallineare i comportamenti dei dipendenti agli standard aziendali, assicurando inoltre che le sanzioni previste siano proporzionate e non discriminatorie.

In terzo luogo, gli strumenti di giustizia riparativa potrebbero essere utilmente implementati per affrontare i conflitti interni, ad esempio tra lavoratori o tra manager. Si consideri il caso in cui si pongano dei conflitti tra manager di diversi dipartimenti riguardo all'allocazione delle risorse aziendali. Un *peace-making circle*, che coinvolge i manager in conflitto e i rappresentanti di ogni team, permette di discutere del problema in un ambiente sicuro e di giungere ad una soluzione condivisa.

Infine, gli strumenti di giustizia riparativa potrebbero contribuire a strutturare e condurre in modo efficace le analisi di materialità condotte dall'azienda dell'ambito dell'implementazione delle strategie di sostenibilità e di comunicazione della sostenibilità. L'analisi di materialità è un processo che identifica i temi che, relativamente all'ambito della sostenibilità, sono considerati rilevanti per l'azienda e per i suoi stakeholder. L'applicazione degli strumenti di giustizia riparativa consiste nell'impiego di interviste, sondaggi e/o focus group che coinvolgono diversi stakeholder e consentono di identificare i temi ritenuti "materiali". Così facendo, l'azienda ha modo di elaborare strategie di sostenibilità e strategie di comunicazione della sostenibilità in linea con le aspettative degli stakeholder.

Gli strumenti della giustizia riparativa si presentano, dunque, come idonei per l'introduzione in tutte quelle realtà aziendali che hanno adottato o che intendono adottare strategie di sostenibilità. Essi consentono e supportano l'azienda nell'individuazione delle esigenze e delle aspettative delle varie categorie di stakeholder aziendali, in modo che possano essere elaborate delle strategie di responsabilità efficaci. Tali strumenti si configurano inoltre come inclusivi, immediati, economici e democratici nelle occasioni in cui è necessario prevenire, gestire e risolvere conflitti che coinvolgono interessi collettivi e per rilanciare la relazione tra iniziativa economica privata e utilità sociale.

Le riflessioni sopra esposte, unitamente considerate, evidenziano la necessità e l'utilità di includere nel processo di definizione della strategia di sostenibilità aziendale i principi tipici della giustizia ripartiva e di implementarne gli strumenti tutte le volte che lo si ritiene necessario. Ciò consente alle aziende di dimostrare la loro volontà di assumersi la responsabilità per condotte non in linea con i canoni dell'etica e della sostenibilità, promuovendo una cultura aziendale fondata sulla trasparenza. Inoltre, l'adozione degli strumenti della giustizia ripartiva consente alle aziende di dimostrare il loro intento di non mirare unicamente alla massimizzazione del profitto e all'adempimento degli obblighi legali, dando prova effettiva della volontà di rimediare alle esternalità negative generate dall'attività azienda e del contributo aziendale al raggiungimento degli SDGs.

---

## **6. I Comitati per la sostenibilità, l'etica e l'inclusione come strumento ibrido di sostenibilità e di giustizia riparativa**

Laddove introdotto, CSEI rappresenta un pilastro fondamentale nel sistema di governance di un'azienda. La sua funzione principale è quella di assicurare che le strategie e le attività aziendali, oltre ad essere in linea con gli standard legali, promuovano anche un approccio proattivo e consapevole verso temi della sostenibilità ambientale, dell'etica e dell'inclusione sociale.

Un CSEI è tipicamente composto da individui con background diversificati, in modo tale che essi possano offrire una prospettiva ampia ed equilibrata sulle questioni che si trova ad affrontare. Il ruolo del CSEI è principalmente quello di supervisionare e guidare la condotta etica dell'azienda e riguarda tanto le strategie quanto le attività aziendali.

Con particolare riferimento al campo della sostenibilità, il CSEI guida lo sviluppo e l'attuazione delle strategie di sostenibilità e di comunicazione delle sostenibilità delle aziende. Così facendo, il CSEI spinge le aziende verso l'adozione di nuove tecnologie, la gestione efficiente delle risorse e il supporto a iniziative benefiche a favore della comunità locale del miglioramento del benessere collettivo.

Sul fronte dell'etica, il CSEI individua le linee guida chiare necessarie per mantenere un elevato livello di integrità e giustizia all'interno dell'azienda. Ciò implica lo svolgimento di un'attività di vigilanza sulla conformità agli obblighi imposti dalla legge, la prevenzione dei fenomeni di corruzione e la gestione trasparente delle relazioni con tutti gli stakeholder.

In termini di inclusione, il CSEI è attivamente impegnato a creare un ambiente lavorativo in grado di valorizzare la diversità. A tal fine, individua le politiche necessarie a garantire le pari opportunità tra dipendenti, a prescindere dalle loro caratteristiche personali o sociali. Attraverso programmi di formazione e la revisione delle policy di selezione del personale, il CSEI contribuisce alla creazione di una cultura aziendale inclusiva, dove ogni individuo possa sentirsi valorizzato e possa essere parte integrante del processo di crescita e del successo aziendale.

Attraverso queste attività, il CSEI consente di mantenere alta l'integrità aziendale, migliorando la percezione dell'azienda presso gli stakeholder, quindi permettendo lo sviluppo e il consolidamento di relazioni fiduciarie con essi e garantendo la sostenibilità a lungo termine del business.

I membri del CSEI sono selezionati non solo per la loro competenza nei rispettivi campi professionali, ma anche per le loro conoscenze e capacità di comprendere e sfruttare il potenziale degli strumenti della giustizia riparativa. Tali strumenti, in cui fine ultimo è rappresentato dalla risoluzione dei conflitti e dalla riparazione dei danni in modo equo e inclusivo, si rivelano necessari all'implementazione di strate-

---

gie di sostenibilità di elevato profilo etico.

Il CSEI ha la capacità di agire come un promotore dei principi e degli strumenti di giustizia riparativa all'interno dell'azienda, favorendo l'adozione di strategie che, oltre ad essere in linea con i requisiti imposti dalla legge, sono in grado di assicurare che l'attività aziendale sia fortemente improntata ai canoni della sostenibilità, dell'etica e dell'inclusione. La conoscenza della giustizia riparativa o, in alternativa, la capacità di carpirne le potenzialità, permette al CSEI di cercare una soluzione ai problemi che si manifestano in ambito aziendale con un mindset orientato alla comprensione e risoluzione dei problemi in modi che siano rispettosi delle persone e dell'ambiente. Si badi che l'adozione dei principi e degli strumenti della giustizia riparativa non mira a sostituire i sistemi tradizionali di gestione aziendale, ma vuole integrarli e potenziarli, offrendo soluzioni che tengano conto della specificità di ogni situazione e del contesto sociale più ampio.

Incorporando gli strumenti di giustizia riparativa, il CSEI contribuisce alla risoluzione di conflitti e controversie in modo adeguato e promuove anche un senso di empowerment e collaborazione tra tutti gli stakeholder coinvolti. Ciò è in linea con gli SDGs e con le esigenze in termini di sostenibilità. Contribuisce inoltre a gettare le basi per il raggiungimento di alti livelli di performance di sostenibilità e per il successo dell'azienda.

In particolare, il CSEI è fondamentale nell'attuare strategie che promuovano l'inclusività e combattano le disparità di genere, in linea con l'SDG 5. Utilizzando un approccio inclusivo dei principi della giustizia riparativa, il CSEI può contribuire a risolvere le situazioni di discriminazione e molestie, lavorando al contempo alla creazione di un ambiente lavorativo in cui regnano il rispetto reciproco e l'uguaglianza. Un approccio di questo tipo migliora il clima all'interno dell'ambiente lavorativo e proietta il suo effetto positivo anche sulla comunità più ampia.

In riferimento all'SDG 8, il CSEI, implementando gli strumenti della giustizia riparativa, può riuscire ad assicurare che i conflitti sul posto di lavoro siano gestiti in modo costruttivo. L'ulteriore obiettivo raggiungibile, in via collaterale, è rappresentato dal consolidamento di una cultura aziendale che valorizza e promuove condizioni di lavoro dignitose e un ambiente di lavoro equo per tutti i dipendenti.

Per quanto concerne l'SDG 11, il CSEI incoraggia l'azienda a dialogare in modo aperto e trasparente con la comunità locale, in modo da identificare le esternalità negative generate dalle attività aziendali e cercare di mitigarle. Operando in questo modo, l'azienda può farsi promotrice dello sviluppo urbano sostenibile e della creazione di ambienti lavorativi sicuri e inclusivi.

In relazione all'SDG 13, il CSEI gioca un ruolo chiave nel rendere l'azienda e i suoi principali decision-makers più consapevole dell'impatto ambientale delle attività aziendali. Attraverso l'adozione degli strumenti di giustizia riparativa, il comitato guida l'azienda nello studio e nell'attuazione di strategie efficaci per il contrasto al cambiamento climatico.

Infine, l'importanza del CSEI nel raggiungimento dell'SDG 16 molto chiaro e di immediata percezione poiché è evidente che il comitato funge da catalizzatore

---

per lo sviluppo di dialoghi rilevanti nel contesto aziendale. Dato che promuove l'empowerment degli stakeholder e garantisce che le operazioni aziendali rispettino e promuovano elevati standard etici e culturali, il CSEI assicura che l'azienda operi in modo equo, inclusivo e sostenibile così da contribuire in misura rilevante alla pace, alla giustizia e al persistere di istituzioni solide.

## 7. Conclusioni

L'integrazione dei principi e degli strumenti della giustizia riparativa nel framework delle strategie di sostenibilità delle aziende, anche grazie all'intervento del CSEI, rappresenta un orientamento strategico innovativo aziende. Tale integrazione permette alle aziende di ampliare il loro commitment nell'ambito della sostenibilità, dell'etica e dell'inclusione, rendendo questi temi il fulcro delle loro strategie a livello corporate.

Le istituzioni e il legislatore dovrebbero offrire policy a supporto di tali strategie e attività aziendali attraverso incentivi che favoriscano pratiche di gestione improntate ai caratteri della trasparenza, dell'inclusività sociale, della salvaguardia ambientale e dell'etica. A tal fine, dovrebbero essere elaborate delle norme in grado di promuovere percorsi formativi in materia di giustizia riparativa per i vertici aziendali e per i membri del CSEI, in modo da valorizzare l'importanza di queste competenze nella leadership aziendale odierna.

Dal punto di vista strategico, il CSEI può generare un cambiamento nella maniera in cui l'azienda gestisce i suoi impatti sociali e ambientali. Ciò permette all'azienda di conseguire un miglioramento in termini di reputazione aziendale, di rafforzare il suo vantaggio competitivo e, dunque, di consolidare la sua posizione di mercato, nonché di porsi quale leader di sostenibilità in grado di attrarre nuovi e maggiori capitali. Nel lungo periodo, una strategia aziendale che include gli aspetti sopra menzionati, può consentire all'azienda di effettuare un'efficace mitigazione rischi di non conformità e di ridurre sensibilmente i conflitti all'interno dell'organizzazione. Inoltre, potrebbero registrarsi ulteriori effetti positivi in termini di miglioramento dei livelli di benessere della collettività e di protezione dell'ambiente. Ciò favorisce l'allineamento delle strategie e delle attività aziendali agli SDGs, consentendo alle aziende di dare un contributo significativo per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

---

## BIBLIOGRAFIA

- Anderson, J., & Ross, N. M. (2018). A Restorative City for New South Wales - Could Newcastle Be a Model? *Journal of Judicial Administration*. Disponibile al link <https://ssrn.com/abstract=3185208>
- Bertagna, G. (2017). Comprendersi nell'ascolto. Narrazione e narrazioni in un itinerario di giustizia riparativa. *Psicoterapia e scienze umane*.
- Bertagna, G., Ceretti, A., & Mazzucato, C. (2015). *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*. Il Saggiatore, Milano.
- Biffi, E., & Pali, B. (2019). Environmental Justice: Restoring the Future. *European Forum for Restorative Justice*.
- Cartabia, M. (2020). Riconoscimento e riconciliazione. In A. Ceretti e M. Cartabia (a cura di), *Un'altra storia inizia qui*. Bompiani, Milano.
- D'Attorre, G. (2021). Sostenibilità e responsabilità sociale nella crisi d'impresa. *Diritto della crisi*.
- De Leo, G. (1996). *Psicologia della responsabilità*. Laerza editore, Roma-Bari.
- Eusebi, L. (2020). La rinuncia al paradigma retributivo come cardine di una teoria della giustizia. In Patrizi, P., (a cura di) *La giustizia riparativa. Psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità*. Carocci editore, Roma.
- Giudice, N., Lattuile, S., Martini, E.R., & Sclavi, M. (2016). Linee guida operative in materia di mediazione dei conflitti ambientali ricadenti nella giurisdizione civile e in quella amministrativa. In *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Camera arbitrale di Milano, Milano.
- Mannozi, G. (2017). Giustizia riparativa. *Enciclopedia del diritto*, Ann., X. Giuffrè, Milano.
- Mannozi, G. (2018). Giustizia riparativa: gestire i conflitti, riparare l'offesa. Disponibile al link <https://www.fisppsicologia.it/images/riviste/Link1-2-2018/ART-2/giustizia-riparativa-gestire-i-conflitti-riparare-loffesa.pdf>
- Mannozi, G., & Lodigiani, G.A. (2015). Formare al diritto e alla giustizia. Per una autonomia scientifico-didattica della giustizia riparativa in ambito universitario. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*.
- Mazzucato, C. (2016). La giustizia riparativa in ambito penale ambientale. Confini e rischi, percorsi e potenzialità. In *La mediazione dei conflitti ambientali. Linee guida operative e testimonianze degli esperti*, Camera arbitrale di Milano, Milano.
- Morineau, J. (1998). *L'esprit de la Médiation*. Eres editore, Toulouse.
- Motupalli, C. (2018). International Justice, Environmental Law, and Restorative Justice. *Journal of Environmental Law & Policy*.
- Nadeem, M. (2021). Corporate Governance and Supplemental Environmental Projects: A Restorative Justice Approach. *Journal of Business Ethics*.
- Occorsio, M.V. (2023). Sostenibilità: la mediazione e gli indicatori ESG. Disponibile al link <https://www.mediaresrivista.it/wp-content/uploads/2023/01/3-occorsio0222.pdf>
- Patrizi, P. (2017). Giustizia e pratiche riparative. Per una nuova giustizia di comu-

- 
- nità. *Diritto & Storia*.
- Preston, B. (2011). The Use of Restorative Justice for Environmental Crime. *Criminal Law Journal*.
  - Radu, C., & Smaili, N. (2021). Alignment versus monitoring: An examination of the effect of the CSR committee and CSR-linked executive compensation on CSR performance. *Journal of Business Ethics*.
  - Richardson, N. (2016). Leeds: Towards a Restorative City. *Minorigiustizia*.
  - Ricoeur, P. (1992). *Sé come un altro*. Jaca Book, Milano.
  - Ricoeur, P. (1997). *La persona*. Morcelliana editore, Brescia.
  - Schormair, J.L.M., & Gerlach, L.M. (2020). Corporate Remediation of Human Rights Violations: A Restorative Justice Framework. *Journal of Business Ethics*.
  - Stark, A. (2016). Environmental Restorative Justice. *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*.
  - Turzo, T., Montrone, A., & Chirieleison, C. (2024). Social accountability 8000: A quarter century review. *Journal of Cleaner Production*.
  - Venturoli, M. (2015). *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?* Jovene editore, Napoli.
  - Zehr, H. (1990). *Changing Lenses: A New Focus on Crime and Justice*. Herald Press, Scottsdale.
  - Zehr, H. (2015). *Changing Lenses: Restorative Justice for Our Times*. MennoMedia, Scottsdale-Waterloo.
  - Zehr, H. (2015). *The Little Book of Restorative Justice: Revised and Updated*. Good Books, New York.

# TRASPARENZA E ACCOUNTABILITY PER L'OPEN GOVERNMENT

**Paolo Pastore**

**Abstract [IT]:** Nel corso dell'ultimo decennio sono state stilate le regole tecniche che rappresentano un elemento fondamentale per la gestione e la conservazione sicura e corretta del documento informatico. Ora la pubblica amministrazione ha tutti gli elementi per lo switch off dal cartaceo al digitale. Con le medesime regole vengono definite le misure tecniche, organizzative e gestionali volte a garantire l'integrità, la disponibilità e la riservatezza delle informazioni contenute nel documento informatico.

Nel presente lavoro vengono focalizzati l'iter di formazione delle regole tecniche, la formazione di un documento informatico, l'uso della firma digitale e la conservazione del documento, nonché la sicurezza ed i protocolli ammessi dello stesso.

Si sottolinea che la dematerializzazione non è affatto un processo compiuto ma è un nuovo processo culturale che richiede maturazione, consolidamento e soprattutto crescita della conoscenza e competenza.

**Abstract [EN]:** Over the last decade, technical rules have been drawn up which represent a fundamental element for the safe and correct management and conservation of the IT document. Now the public administration has all the elements for the switch off from paper to digital. The same rules define the technical, organizational and management measures aimed at guaranteeing the integrity, availability and confidentiality of the information contained in the electronic document.

This work focuses on the process of formation of the technical rules, the formation of an IT document, the use of the digital signature and the preservation of the document, as well as the security and permitted protocols of the same.

It is underlined that dematerialisation is by no means a complete process but is a new cultural process that requires maturation, consolidation and above all growth in knowledge and competence.

---

**Parole chiave:** trasparenza, accountability, open government, management, pubblica amministrazione

**Sommario:** 1. La trasparenza - 2. La trasparenza come prevenzione della corruzione - 3. Il principio di accountability - 4. L' Open government nella Pubblica Amministrazione. - 5. Conclusioni

## 1. La trasparenza

Nell'ambito del processo di riforma della pubblica amministrazione iniziato negli anni '90, la trasparenza passa attraverso tre fasi fondamentali, collegate a tre fondamentali interventi legislativi: la L. n. 241 del 1990, il D. Lgs. n. 150 del 2009 e soprattutto il D. Lgs. n. 33 del 2013<sup>1</sup>. A questi interventi si aggiunge la Legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia) e, in attuazione della delega in essa contenuta, con il D. Lgs. 97/2016 (cd. FOIA italiano), che introduce un'ulteriore misura per la trasparenza della macchina pubblica, finalizzata, oltre che a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, anche a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Con il D. Lgs. 150/2009 assistiamo all'affermarsi della trasparenza come accessibilità totale, finalizzata al controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni ed al rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Quindi, la riforma del 2009 è incentrata su due obiettivi prioritari: efficienza e responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni. Questi ultimi passano attraverso la valutazione della performance del dipendente pubblico, alla quale deve corrispondere un sistema di premialità e tutto nella logica del miglioramento dei servizi pubblici. Questa riforma va oltre quanto delinea la trasparenza che diventa uno strumento volto alla prevenzione della corruzione, sulla scia di quanto già affermato a livello internazionale con la Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC) di Merida del 2003, sottoscritta dall'Italia nel 2003. Quindi i temi della trasparenza, dell'accountability e del controllo sono strettamente all'esigenza di prevenzione della corruzione.

---

<sup>1</sup> Filippo Patroni Griffi, La Trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), (2013), n.8, p.2

---

## **2. La trasparenza come prevenzione della corruzione**

Il quadro normativo internazionale e nazionale offre diversi strumenti per la lotta alla corruzione. Nel primo ambito si inserisce la Convenzione dell'ONU contro la corruzione (UNCAC) di Merida del 2003, sottoscritta e ratificata dall'Italia nel 2003.

A livello nazionale, nella Legge 190/2012, altrimenti nota come Legge Anti-corruzione, il legislatore focalizza l'attenzione sulla prevenzione dei comportamenti corruttivi all'interno delle pubbliche amministrazioni e sull'esigenza di fare emergere i fenomeni di corruzione mediante l'impiego di vari strumenti, tra cui la piena attuazione del principio di trasparenza. La norma prevede l'adozione di misure di prevenzione da applicare in tutte le pubbliche amministrazioni, tra cui la trasparenza. Quest'ultima, intesa come accesso alle informazioni e ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, costituisce uno strumento sicuramente efficace nella lotta alla corruzione.

In tale direzione si registra il D. Lgs. n. 33 del 2013, meglio conosciuto come Decreto Trasparenza, che disciplina gli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni che le PA devono appunto pubblicare nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" dei loro siti istituzionali. Inoltre, nel caso di inadempimento dell'amministrazione rispetto agli obblighi di pubblicità imposti dalla legge, il decreto riconosce in capo a chiunque un vero e proprio diritto di accesso civico a quelle informazioni e a quei dati senza dover motivare la richiesta di accesso. Questo istituto risulta essere uno strumento di controllo e di stimolo per la società civile che ha la possibilità di segnalare l'inosservanza direttamente all'amministrazione inadempiente per ottenere rapidamente soddisfazione alla richiesta di dati e informazioni.

Quindi, a cominciare dal 2013, l'accesso civico rappresenta fondamentalmente uno strumento di lotta alla corruzione, finalizzato al controllo diffuso sull'amministrazione.

## **3. Il principio di Accountability**

Il principio di accountability è presente nella Convenzione internazionale anticorruzione, oltre quello di transparency. Si tratta del principio del "rendere conto", ovvero dell'obbligo di dare conto del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, cioè delle risorse che sono state assegnate per il raggiungimento delle finalità che l'amministrazione persegue.

Il termine, di origine anglosassone, si afferma negli anni 80 in cui si diffon-

---

dono nuove tecniche di gestione manageriali che implicano l'esigenza di misurare e valutare le performance delle amministrazioni pubbliche<sup>2</sup> per rendere conto delle azioni pubbliche nei confronti della cittadinanza. Si affermano, quindi, nuovi paradigmi organizzativi della PA, basati sulla responsabilizzazione dei manager sui risultati, sulla direzione per obiettivi e sulla valutazione delle performance e aventi come precondizione imprescindibile la separazione tra politica e amministrazione (New Public Management – NPM)<sup>3</sup>.

A partire dagli anni 90 si assiste poi al passaggio dal government alla governance, basato principalmente sul coinvolgimento di tutti gli stakeholders sociopolitici (Public Governance). Questo nuovo modello non si sostituisce al NPM, ma si aggiunge ad esso, superandone alcune criticità. Esso è incentrato, oltre che sulla partecipazione ai processi decisionali di attori non istituzionali, anche sulla cooperazione tra diversi livelli di governo, finalizzata comunque alla costruzione di processi decisionali partecipativi ed aperti. Si tratta, quindi, di una multilevel governance, poiché si registra un'azione coordinata di governo tra attori di natura diversa ai vari livelli istituzionali.

È possibile distinguere diverse forme di accountability, tutte finalizzate a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'agire pubblico:

- Accountability politica: rendere conto ai partiti politici e da ultimo agli elettori;
- Accountability legale: rendere conto agli organi dell'amministrazione giudiziaria;
- Accountability amministrativa: rendere conto ad autorità amministrative indipendenti, come l'ANAC;
- Accountability sociale: rendere conto agli stakeholders, intesi quali gruppi di interesse.

Dunque, la necessità di accedere all'informazione pubblica per valutare le performance delle amministrazioni pubbliche mette in correlazione i due principi di trasparenza e accountability. Maggiori sono i livelli di trasparenza, maggiore è la probabilità che molti aspetti dell'amministrazione possano essere misurati<sup>4</sup>.

La possibilità di consentire ai cittadini di partecipare in modo attivo alla gestione della macchina pubblica determina un radicale cambiamento delle dinamiche di potere, anche e soprattutto al fine di prevenire fenomeni di corruzione. Quindi, trasparenza e accountability possono contribuire fortemente a migliorare i risultati dell'amministrazione, sia prevenendo fenomeni di cattiva amministrazione, sia imponendo una rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli stakeholders,

---

<sup>2</sup> Luigi Reggi, Cosa è l'accountability, in Formez PA, (2017), p.3

<sup>3</sup> Borgonovi, Fattore, Longo, Management delle Istituzioni Pubbliche, EGEA, Milano, 2009

<sup>4</sup> Ermanno Granelli, Trasparenza, accountability, controllo. I tre pilastri per la prevenzione della corruzione, in un nuovo management pubblico come leva per lo sviluppo - Atti del seminario «Istituzioni norme risultato», 2016

---

così come postulato nei nuovi paradigmi organizzativi della PA.

## **4. L'Open government nella Pubblica amministrazione**

Introduciamo il concetto di “Open government” (amministrazione aperta) inteso come un modo di governo trasparente, partecipativo e responsabile nei confronti dei cittadini. Applicando tali principi si permette alla popolazione di comprendere l'attività di un'amministrazione, facilitando l'accesso alle sue informazioni, attuando misure di condivisione dati e di gestione degli archivi.

Quindi l'Open Government si fonda sui principi di trasparenza, partecipazione ed accountability. Attuando tali principi si giunge ad un'erogazione più efficace dei servizi pubblici ad ogni livello, oltre che un rafforzamento della fiducia dei cittadini e una riduzione della corruzione.

A livello internazionale, la Carta internazionale dei dati aperti (2015), adottata in occasione del Vertice mondiale dell'iniziativa “Open Government Partnership” si pone l'obiettivo di migliorare l'efficacia e la qualità della buona governance a tutti i livelli di governo, adottando regole comuni per la realizzazione di un'amministrazione aperta.

L'Open Government Partnership (OGP) consiste in un'iniziativa multilaterale dei Governi, nata nel 2011, che mira a promuovere politiche innovative al fine di rendere le istituzioni pubbliche più aperte e responsabili. In questo modo è possibile garantire la trasparenza della P.A, la lotta alla corruzione ed i principi della democrazia partecipata.

L'OGP attualmente è composta da 70 membri, tra cui l'Italia. La “Dichiarazione sull'open government” che gli Stati sottoscrivono tramite i rappresentanti dei rispettivi Governi esplicita gli obiettivi dell'OGP. In particolare risulta fondamentale approvare un Piano d'azione, il cui contenuto è stabilito in modo partecipato con la società civile. L'Italia ha redatto il primo Piano d'azione nel 2012, indicando misure relative alla trasparenza, integrità, semplificazione e politiche di open data in favore della collaborazione e partecipazione dei cittadini all'attuazione delle politiche pubbliche<sup>5</sup>.

L'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) svolge, tra le tante attività, il ruolo di dare sostegno ai Paesi in tutte le fasi della loro partecipazione alla partnership, fornendo il supporto per l'elaborazione del piano d'azione nazionale.

---

<sup>5</sup> <http://www.funzionepubblica.gov.it/attivita-internazionali/ogp>

---

Nel 2015 l'OCSE ha svolto un'indagine sul coordinamento delle politiche sull'amministrazione aperta e sulla partecipazione del cittadino nel ciclo decisionale, che ha riguardato più di 50 paesi. I risultati di tale indagine fanno parte del Rapporto "Open Government - The Global Context and the Way Forward" (2016)<sup>6</sup> e della Raccomandazione n. 140 (2017) in cui si raccomanda a tutti gli Stati membri di passare da un Open Government ad un Open State, coinvolgendo tutti i livelli di governo, compresi gli enti locali che erogano la maggior parte dei servizi pubblici con i quali i cittadini entrano maggiormente in contatto.

Tuttavia, da una più attenta analisi del suo contenuto, si può affermare che la Raccomandazione dell'OCSE si spinge oltre il concetto di Open government e, sulla base di quanto già riportato nel Rapporto del 2016, lo estende ad un livello più ampio, prospettando agli Stati la possibilità di passare da un'Amministrazione aperta ad uno Stato aperto.

Il passaggio dal concetto di "Open government" a quello di "Open State", sembra dunque rappresentare il fine ultimo cui mira l'intervento dell'OCSE, intendendosi con l'espressione "open State", "la situazione in cui i poteri esecutivo, legislativo e giudiziario, le autorità amministrative indipendenti e tutti i livelli di governo - fatti salvi i rispettivi ruoli e prerogative e, più in generale, l'indipendenza loro riconosciuta dagli assetti giuridici e istituzionali vigenti - collaborano, sfruttano sinergie e condividono buone pratiche ed esperienze tra di loro e con gli stakeholder per promuovere trasparenza, integrità, responsabilità e partecipazione degli stakeholder, a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva".

## 5. Conclusioni

Il valore dell'esempio è fondamentale per diffondere pratiche virtuose anche nelle pubbliche amministrazioni.

La diffusione di prassi virtuose in materia di trasparenza amministrativa, partecipazione ed accountability, concetti esplicitati ampiamente nei capitoli precedenti, rappresenta sicuramente uno strumento particolarmente significativo al fine di promuovere un cambio culturale nella pubblica amministrazione, al di là della mera applicazione del dettato normativo e dell'assolvimento di specifici obblighi imposti dalle leggi.

I profondi cambiamenti contenuti nelle recenti riforme della pubblica amministrazione (ai quali abbiamo accennato nel presente lavoro), finalizzati a rendere le PPAA. più trasparenti ed aperte alla partecipazione degli stakeholders, impongono

---

<sup>6</sup> Stefano Marci, Dall'open government all'open State: la nuova raccomandazione dell'OCSE, in Senato della Repubblica, Esperienze (2018), n.30, p.19

---

anche un'analisi comparativa dei sistemi pubblici, al fine di fornire un utile contributo nell'individuazione di buone pratiche che possano essere adattate a diversi contesti.

Al contempo, facendo tesoro di dette esperienze, si possono introdurre elementi di novità che rispecchiano realtà e contesti specifici, creando anche punti di riferimento per altre amministrazioni, che intendono muoversi nella stessa direzione di maggiore trasparenza e accountability.

## **BIBLIOGRAFIA**

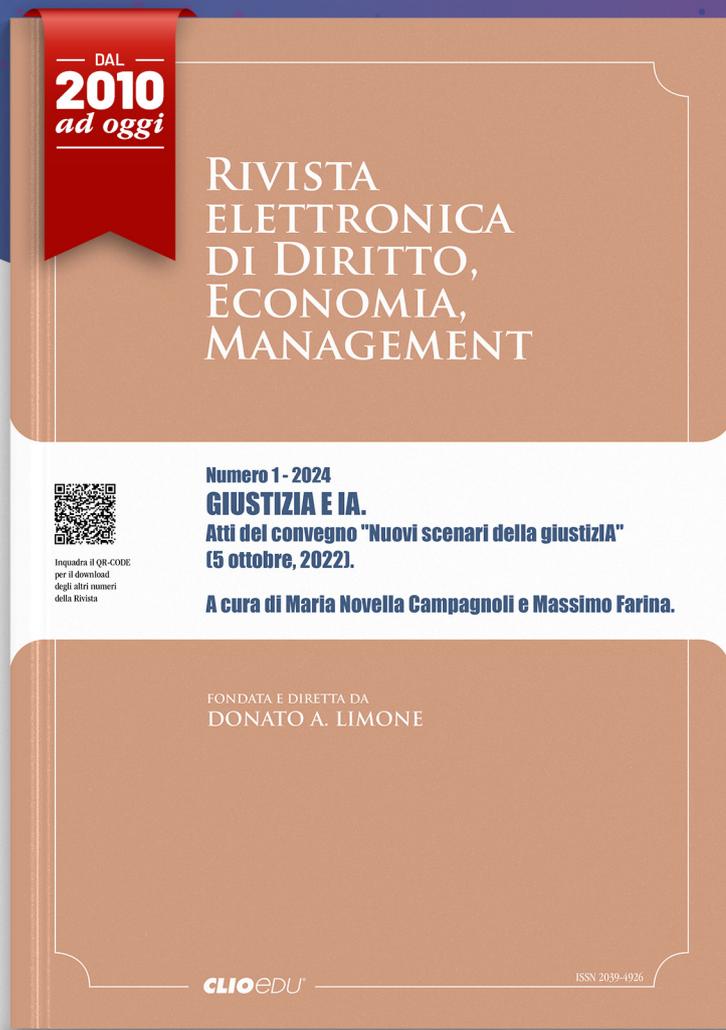
- Filippo Patroni Griffi, La Trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), (2013), n.8, p.2
- Luigi Reggi, Cosa è l'accountability, in *Formez PA*, (2017), p.3
- Borgonovi, Fattore, Longo, Management delle Istituzioni Pubbliche, EGEA, Milano, 2009
- Ermanno Granelli, Trasparenza, accountability, controllo. I tre pilastri per la prevenzione della corruzione, in UN NUOVO MANAGEMENT PUBBLICO COME LEVA PER LO SVILUPPO Atti del seminario «Istituzioni norme risultato», 2016  
<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Trasparenza/AttiMateriaTrasparenza/AccessoCivico>
- Luigi Reggi, Normativa per la trasparenza e l'accountability, in *Formez PA*, (2017), p.4-5
- Gianluca Gardini, La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), (2018), n.19, p.7  
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104167.pdf>  
[https://www.foia.gov.it/wp-content/uploads/2020/08/Monitoraggio-FOIA-2017-2019\\_Dfp-uid-luglio-2020-.pdf](https://www.foia.gov.it/wp-content/uploads/2020/08/Monitoraggio-FOIA-2017-2019_Dfp-uid-luglio-2020-.pdf)  
<https://rm.coe.int/trasparenza-e-open-government-commissione-per-la-governance-relatore-a/16808ee8b7>  
<http://www.funzionepubblica.gov.it/attivita-internazionali/ogp>  
<http://open.gov.it/wp-content/uploads/2017/06/addendum-istituzioni.pdf>
- Stefano Marci, Dall'open government all'open State: la nuova raccomandazione dell'OCSE, in Senato della Repubblica, *Esperienze* (2018), n.30, p.19  
<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/30-03-2017/la-primaedizione-del-premio-opengov-champion>  
<http://open.gov.it/open-government-forum/>  
<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/30-03-2017/la-primaedizione-del-premio-opengov-champion>  
<https://yucca.smartdatanet.it/intro/#/>

---

## NOTE

- Filippo Patroni Griffi, La Trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), (2013), n.8, p.2
- Luigi Reggi, Cosa è l'accountability, in *Formez PA*, (2017), p.3
- Borgonovi, Fattore, Longo, *Management delle Istituzioni Pubbliche*, EGEA, Milano, 2009
- Ermanno Granelli, Trasparenza, accountability, controllo. I tre pilastri per la prevenzione della corruzione, in *UN NUOVO MANAGEMENT PUBBLICO COME LEVA PER LO SVILUPPO* Atti del seminario "Istituzioni norme risultato", 2016
- Filippo Patroni Griffi, op.cit., p. 6  
<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivita/documentazione/Trasparenza/AttiMateriaTrasparenza/AccessoCivico>
- Luigi Reggi, Normativa per la trasparenza e l'accountability, in *Formez PA*, (2017), p.4-5
- Gianluca Gardini, La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), (2018), n.19, p.7  
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104167.pdf>  
[https://www.foia.gov.it/wp-content/uploads/2020/08/Monitoraggio-FOIA-2017-2019\\_Dfp-uid-luglio-2020-.pdf](https://www.foia.gov.it/wp-content/uploads/2020/08/Monitoraggio-FOIA-2017-2019_Dfp-uid-luglio-2020-.pdf)  
<https://rm.coe.int/trasparenza-e-open-government-commissione-per-la-governance-relatore-a/16808ee8b7>  
<http://www.funzionepubblica.gov.it/attivita-internazionali/ogp>  
<http://open.gov.it/wp-content/uploads/2017/06/addendum-istituzioni.pdf>
- Stefano Marci, Dall'open government all'open State: la nuova raccomandazione dell'OCSE, in *Senato della Repubblica, Esperienze* (2018), n.30, p.19
- Stefano Marci, op.cit., p. 21-22  
<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/30-03-2017/la-primaedizione-del-premio-opengov-champion>  
<http://open.gov.it/open-government-forum/>

## Soluzioni digitali d'eccellenza per progetti di prestigio



DAL  
**2010**  
ad oggi

RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT



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

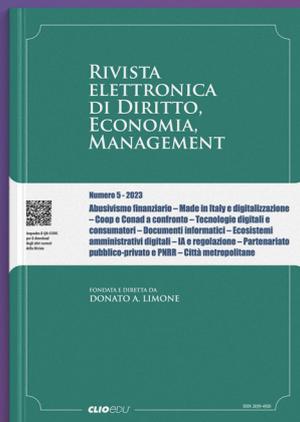
Numero 1 - 2024  
**GIUSTIZIA E IA.**  
Atti del convegno "Nuovi scenari della giustizia"  
(5 ottobre, 2022).

A cura di Maria Novella Campagnoli e Massimo Farina.

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 5 - 2023

**Abolizione finanziaria - Made in Italy e digitalizzazione**  
- **Consig e Comad e confronto** - **Tecnologie digitali e**  
**consumatori** - **Documenti informatici** - **Sistemi**  
**amministrativi digitali** - **IA e regolazione** - **Partnersato**  
**pubblico-privato e PRR** - **Città metropolitane**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 3 - 2022

**Agile e PRR** - **Crisi finanziaria, enti pubblici, mercati** -  
**Guerra tra Russia e Ucraina: conflitto cibernetico** -  
**Pagamenti elettronici** - **Politiche giovanili e programmi**  
**comunitari** - **anticorruzione e società in controllo pubblico.**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 2 - 2021

**PRR** - **Governance policentrica: buone pratiche: situazione**  
**post Covid** - **Disinc "retroscari"** - **I portali della rete per i**  
**minori** - **Reputazione del lobbying** - **Comunicazione e**  
**diffusione dei dati personali** - **Risk management in sanità**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 1 - 2020 - Edizione multimediale

**Parto primo: Rapporto Cislanni 40 anni dopo - Modelli**  
**digitali regionali di protezione civile**  
**Parto secondo: Classificazione civile 2019 (Informatica**  
**giuridica e diritto dell'informatica): Identità digitale:**  
**Torino: Beni culturali, Contratti pubblici**  
**Parto terzo: Spese, Sicurezza e controlli accessi,**  
**trasparenza ed istituzioni scolastiche: resti ambientali.**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 3 - 2019 - Edizione multimediale

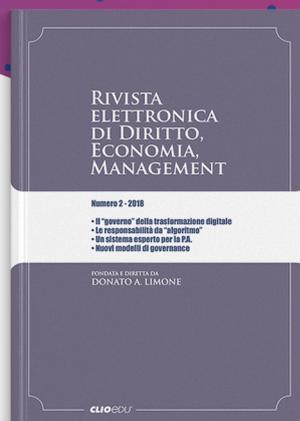
**Parto primo:**  
**Intervista a Giovanni Buttarelli.**

**Parto secondo:**  
**Sicurezza, Sanità, Diplomazia digitale, Tutela dei dati**  
**personali, Assicurazioni, Procedimenti informatici, Tecnico**  
**di sorveglianza, Studi legislativi, Burecrazia.**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926



RIVISTA  
ELETTRONICA  
DI DIRITTO,  
ECONOMIA,  
MANAGEMENT

Numero 2 - 2018

**"Il governo" della trasformazione digitale**  
**La responsabilità da "algoritmo"**  
**Un sistema esperto per la PA.**  
**Novi modelli di governance**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

CLIOEDU®

ISSN 2039-4926

FONDATA E DIRETTA DA  
**DONATO A. LIMONE**

La "Rivista elettronica di Diritto, Economia,  
Management" è un periodico totalmente  
digitale, accessibile e fruibile gratuitamente.

INQUADRA IL QR-CODE PER IL DOWNLOAD DEGLI ALTRI NUMERI

[www.clioedu.it/rivistaelettronica](http://www.clioedu.it/rivistaelettronica)

CLIOEDU®

