



**FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ**

Parte I

UN CAMBIAMENTO TECNOLOGICO CHE ACCRESCA LA GIUSTIZIA SOCIALE



**15 PROPOSTE PER
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

Ispirate dal Programma
di Azione di Anthony Atkinson

PARTE I.

UN CAMBIAMENTO TECNOLOGICO CHE ACCRESCA LA GIUSTIZIA SOCIALE

“La direzione del cambiamento tecnologico deve essere una preoccupazione esplicita delle politiche; va incoraggiata l’innovazione in una forma che accresca l’occupabilità dei lavoratori e valorizzi la dimensione umana della fornitura di servizi”

Dalla proposta 1 di Anthony Atkinson



I.1 CONOSCENZA E POTERE. LE RAGIONI DI GIUSTIZIA SOCIALE PER INTERVENIRE

Di fronte a noi sta l’ennesima biforcazione della storia: da una parte uno scenario di regressione sociale, dall’altra uno scenario di emancipazione sociale. La strada che imboccheremo dipende in gran parte da come allocheremo il controllo della conoscenza. È stato sempre così e oggi è ancora più vero, per via del procedere tumultuoso della tecnologia dell’informazione; con straordinari incrementi nella capacità di raccogliere, accumulare, elaborare, trasmettere e utilizzare informazioni al fine di produrre, selezionare, decidere, combinare domanda e offerta e indirizzare messaggi mirati. Ma chi avrà il controllo di tutto ciò? Chi deciderà quali problemi deve risolvere l’intelligenza artificiale? Chi potrà approvvigionarsi al patrimonio di conoscenza che cresce esponenzialmente? Chi ne trarrà benefici?

Ricerca scientifica e innovazioni tecnologiche non hanno

un effetto predeterminato sulla giustizia sociale e sulle disuguaglianze. Questo effetto dipende dall’utilizzo che si fa della ricerca e delle innovazioni; dai problemi che si chiede loro di risolvere; dai cambiamenti dell’organizzazione sociale e istituzionale e delle forme di mercato che le accompagnano. Nello sviluppo delle scoperte scientifiche e delle tecniche si aprono quindi di continuo biforcazioni: fra un uso che accresce e un uso che riduce la giustizia sociale. La scelta che si compie dà vita a un dato cambiamento tecnologico, ossia a un particolare processo di trasformazione sociale, che non è più neutrale rispetto alla giustizia sociale. Questa scelta dipende, ovviamente, dai rapporti di potere e dalla cultura che prevalgono in ogni data fase.

Nell’ultimo trentennio a questa semplice verità non si è prestata attenzione. Si è guardato piuttosto agli effetti che

ricerca e innovazioni tecnologiche potevano avere sul complesso della società (“sull’umanità”, si dice spesso) e sulla forza competitiva di una data nazione o di un dato continente. L’ideologia prevalente, discussa nelle “Motivazioni”, ha indebolito la leva pubblica e respinto le istanze dei movimenti collettivi, lasciando che fossero i grandi poteri privati a compiere le scelte decisive. Accanto a indubbi progressi, che spiegano l’assenza di un moto di reazione, ne sono derivati una straordinaria concentrazione di potere e di ricchezza e uno squilibrio delle scelte che hanno concorso in maniera determinante all’aumento delle disuguaglianze e ai fenomeni sociali che ne sono derivati.

È tempo di riprendere il governo del cambiamento tecnologico in un modo coerente con i principi della democrazia e della giustizia sociale. Non è facile, perché molta cattiva strada è stata fatta. L’arroganza anche personale dei grandi capitani dell’industria digitale nei confronti delle istituzioni democratiche ne è solo un segno plateale¹. Questa parte del Rapporto ha raccolto molti altri segni di questa cattiva strada. Ma siamo convinti, come molti altri, che si possa ancora invertire la rotta, e che le cose da fare siano suggerite dai tanti esperimenti già all’opera. È tuttavia necessario che l’alternativa assuma carattere sistemico, attraverso diffuse azioni collettive e politiche pubbliche. Ecco perché uno dei tre obiettivi generali delle nostre proposte consiste proprio nell’*indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale, in particolare migliorando il benessere dei più deboli: ultimi, penultimi e vulnerabili.*

UN CAMBIAMENTO TECNOLOGICO SQUILIBRATO

I progressi realizzati dal cambiamento tecnologico sono indubbi e riguardano in molti casi anche i ceti deboli. È bene ricordarne alcuni. I rapidi progressi nel campo della salute consentono oggi di prevenire o bloccare epidemie. I dati personali immessi in rete hanno permesso di dare un’identità a milioni di essere umani che prima non potevano accedere ai loro diritti. Sono state automatizzate attività produttive pericolose e dannose per la persona umana. È cresciuta la possibilità di produrre energia senza causare danni irreversi-

¹ Si veda, per tutti, il caso della mancata comparizione dell’informatico e presidente di Facebook, Mark Elliot Zuckerberg, di fronte alla Commissione parlamentare per digitale, cultura, media e sport del governo Britannico (link). Nelle conclusioni del Rapporto conclusivo del febbraio 2019 *Disinformation and Fake News*, la Commissione scrive: “Decidendo di non comparire di fronte alla Commissione e di non rispondere di persona ad alcun nostro invito, Mark Zuckerberg ha mostrato disprezzo nei confronti del Parlamento britannico e della ‘Commissione internazionale’ che include membri di nove assemblee legislative del mondo”. Si confronti questa impotenza con la potenza della Commissione Pecora (il Committee on Banking and Currency del Congresso USA, presieduta da Ferdinand Pecora) anche nei confronti del capitano di industria di allora J.P. Morgan, capo della Banca Morgan. Nel 1932-34 la Commissione investiga le cause della crisi di Wall Street del 1929 e conduce alla dis-integrazione della Banca Morgan e alle leggi per la regolazione dei mercati finanziari che hanno governato la finanza USA (e ispirato una simile regolazione in altri paesi) fino alla svolta involutiva compiuta dal pensiero neo-liberale.

bili all’ambiente. Masse di informazioni che fino a ieri erano prerogativa di pochi sono divenute accessibili a tutti, ed è cresciuta in modo esponenziale la tempestività dell’informazione. Ciò rende possibili forme nuove di reciprocità e mutualismo o la costruzione di solidarietà e scambi anche fra soggetti senza potere e fisicamente distanti. E poi, possiamo conoscere all’istante le opzioni disponibili di un prodotto desiderato e acquisirlo con tempestività, mentre sono esplose le possibilità di intrattenimento (a cui sono destinati due terzi dei *byte* in rete): due benefici che hanno edificato e cementato il nostro spesso incondizionato consenso.

Ma c’è un’altra faccia della medaglia che minaccia soprattutto i ceti deboli e crea rischi crescenti per il futuro. Larga parte della conoscenza scientifica e delle informazioni raccolte attraverso la rete sono utilizzate da un numero limitato di imprese private, in posizione monopolistica, che ne trae altissimi rendimenti e che possono esercitare un’influenza forte e crescente sulle nostre preferenze di mercato e politiche. Nel campo della salute queste posizioni monopolistiche conducono a limitare la produzione di medicine indispensabili per molti popoli e a mettere in crisi la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari pubblici.

Ancora, le decisioni sui processi di automazione, che sono spesso il risultato della ricerca pubblica e dell’apprendimento realizzato nell’interazione con il lavoro, vengono assunte senza che il lavoro stesso abbia una voce. Una massa crescente di decisioni concernenti il lavoro (assunzioni, carriera), il consumo (accesso al credito o altri servizi) e la stessa erogazione di servizi pubblici viene assunta sulla base di algoritmi di apprendimento automatico che seguono criteri non verificabili e utilizzano informazioni sulle nostre identità che mettono a repentaglio la privacy. Gli stessi algoritmi consentono di segmentarci in micro-gruppi che divengono destinatari di messaggi pubblicitari e politici, sottratti al pubblico confronto.

Questi effetti negativi hanno concorso in maniera decisiva al peggioramento delle disuguaglianze, economiche, sociali e di riconoscimento, illustrato nelle “Motivazioni”. Insomma, il cambiamento tecnologico avvenuto nell’ultimo trentennio appare squilibrato a sfavore della giustizia sociale.

I TRE TRATTI DELLO SQUILIBRIO

Lo squilibrio della strada intrapresa è catturato da tre tratti fra loro interdipendenti:

- il *paradosso* per cui un vasto patrimonio pubblico di *open science* viene costruito da entità pubbliche e con mezzi finanziari di tutti noi, per poi lasciarne l’utilizzo a pochi soggetti privati che lo privatizzano per costruire potenti posizioni di monopolio;
- *l’exasperazione della protezione della proprietà intellettuale*;
- avere permesso l’affermazione di una *“sovranità privata” di pochi monopoli* sui dati personali che immettiamo in

rete e sugli algoritmi di apprendimento automatico che li utilizzano al di fuori del nostro controllo.

Il *paradosso* che concorre alla concentrazione di controllo sulla conoscenza sta in questo: esiste e si è espanso in modo accelerato in questi anni un vasto patrimonio di *open science*, frutto di investimenti di risorse pubbliche (oltre 300 miliardi di euro nell'area OCSE), la cui qualità, gratuità di accesso e libertà di utilizzo hanno un forte potenziale di riduzione delle disuguaglianze; ma in realtà avviene l'opposto, l'*open science* concorre a dar vita a un monopolio (o a equilibri di oligopolio). La libertà di accesso, infatti, non garantisce che tutti abbiano il capitale di conoscenze necessario ad utilizzare questo patrimonio; chi, per gli investimenti in conoscenza già realizzati e per la posizione di partenza, è in grado di accedere per primo a quel bene pubblico per produrre beni e servizi acquisisce una robusta posizione di monopolio. Si determina così *“un'appropriazione privata di conoscenze che nascono come bene pubblico”* e i consumatori si trovano a pagare un prezzo, anche assai elevato, per prodotti che essi stessi hanno concorso a produrre con le imposte pagate.²

L'*esasperazione della protezione della proprietà intellettuale* è stata accelerata dalla svolta politica avvenuta l'1 gennaio 1995 quando con l'Accordo TRIPS, realizzato nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO), la protezione della proprietà intellettuale assume carattere globale, facendone la condizione per accedere ai benefici del libero commercio internazionale. Nella difficile ricerca di un equilibrio fra la natura della conoscenza come bene pubblico globale primario, che non essendo *“consumabile”* è bene sia accessibile a tutti, e la tutela della proprietà intellettuale, utile a garantire un profitto ragionevole a chi realizza ricerca dagli esiti incerti in contesti privati, in quel momento si produce uno sbilanciamento a favore del secondo valore. Esso riduce la diffusione della conoscenza, colpisce i paesi, come l'Italia, con prevalenza di imprese che non hanno la scala per realizzare ricerca, e favorisce la monopolizzazione della conoscenza.

Il terzo tratto del cambiamento tecnologico consiste nella formazione graduale e a lungo non contrastata di una *“sovranità privata” di pochi monopoli sui dati personali e sugli algoritmi di apprendimento automatico*³. L'appropriazione privata delle conoscenze si è estesa all'uso della massa di dati che oltre 4 miliardi di persone immettono ogni giorno in Internet, in uno scambio assolutamente ineguale fra lavoro non remunerato e

“permesso” di accesso ai servizi della rete. Per molti prodotti ci troviamo così a pagare tre volte: per la ricerca pubblica di cui le imprese si sono avvalse; per il prezzo monopolistico dei prodotti; e sotto forma di lavoro non remunerato. Si tratta di un altro paradosso: una rete che può distribuire potere, usata per accentrarlo.

Quanto agli algoritmi, essi sono usati, ogni giorno di più, per assumere decisioni che riguardano tutti gli aspetti della nostra vita: assunzioni e governo del lavoro; erogazione di servizi pubblici; accesso ai servizi del mercato; informazione e politica. Il loro impiego sta dietro molti dei progressi che abbiamo prima richiamato. Ma, al tempo stesso, come illustreremo nel paragrafo I.4.3, questo sistema ha aggravato o creato gravi problemi per la giustizia sociale: per la possibilità di utilizzo dei dati identitari (immessi in rete) senza consenso o consapevolezza delle persone; per i profitti e la concentrazione di ricchezza che ciò consente; per gli utilizzi a fini di sorveglianza e intimidazione; per l'opacità della gestione da parte di sistemi centralizzati (privati o pubblici); per l'impossibilità di verificare la logica delle decisioni assunte dagli algoritmi; per il loro potenziale di amplificazione delle discriminazioni; per la fisiologica spinta a diffondere *fake news*; per la possibilità di segmentarci in gruppi manipolabili.

In sintesi, a esito di questi tre processi, l'appropriazione privata delle conoscenze ha preso nella nostra era il posto che un tempo svolgeva l'appropriazione del petrolio da parte delle grandi compagnie petrolifere: conoscenze e dati al posto del petrolio. Nel 2018, fra le prime dieci imprese del mondo per valore di mercato, sette si basano su tecnologie dell'informazione: le nuove *“sette sorelle”*⁴. La proprietà intellettuale (di cui i brevetti tecnologici costituiscono una componente fondamentale) rappresenta oggi l'84% del capitale delle prime 500 società quotate rilevate da S&P, contro il 17% degli anni '70⁵.

RESPINGERE L'ALIBI DELL'INELUTTABILITÀ E RIPRENDERE LA BANDIERA DELLA MODERNIZZAZIONE

Non c'è nulla di ineluttabile in questo stato delle cose. Le ragioni dello squilibrio dell'attuale cambiamento tecnologico vanno trovate in scelte politiche e culturali, le stesse che, nella lettura di Anthony Atkinson, spiegano la generale inversione di tendenza dell'ultimo trentennio.

Con l'egemonia dell'ideologia neoliberale (descritta in *“Motivazioni”*), la giustizia sociale ha pesato via via sempre meno sulle scelte da compiere a ogni biforcazione, affidando invece tale funzione sempre di più solo al *“mercato”*, e più

2 Cfr. il contributo di Massimo Florio e Francesco Giffoni in *Materiali* [link]. Questo paradosso assume aspetti particolarmente eclatanti nel campo della salute e farmaceutico: un recente studio relativo ai 210 farmaci approvati fra il 2010 e il 2016 dalla Food and Drug Administration degli USA mostra che almeno il 38%, e forse assai più, della ricerca realizzata per produrre quei farmaci, poi brevettati, è stata sostenuta dal National Institutes of Health, la più grande infrastruttura pubblica di ricerca del mondo in campo biomedico. (cfr. ancora Florio e Giffoni).

3 Cfr. paragrafo I.4.3 per definizioni e analisi. Come argomenteremo, altrettanto rischiosa per la giustizia sociale è la strada alternativa di una *“sovranità statale”*, esplorata con decisione dalla Cina.

4 Le sette imprese sono: Apple, Amazon, Alphabet (Google), Microsoft, Facebook, Alibaba, Tencent Holdings. Per il confronto con le *“sette sorelle”* petrolifere, Florio e Giffoni rinviano a *L'Economist*, 5 giugno 2017.

5 Cfr. il contributo al ForumDD di Ugo Pagano e Alessandra Rossi in *Materiali* [link].

precisamente alle grandi *corporations*: si è assunto che esse utilizzassero la loro straordinaria macchina di raccolta ed elaborazione della conoscenza per assumere decisioni che avrebbero servito l'interesse generale⁶. E si è arrivati a ritenere un "riflesso novecentesco" la preoccupazione per i grandi monopoli⁷. È stata così avallata una sorta di idolatria del cambiamento tecnologico in quanto tale, confondendo le tecnologie dell'informazione con il modo con cui esse sono state usate. Sono state indebolite le forme di intervento pubblico, le istituzioni, le pratiche a tutela dei valori e dei diritti toccati da quello stesso cambiamento. E sono stati scoraggiati i movimenti e le comunità di innovatori che miravano e mirano ad un uso diverso di quelle stesse tecnologie.

Nella stessa direzione ha operato l'indebolimento del potere negoziale e di controllo del lavoro sull'applicazione e l'indirizzo delle tecnologie. I sindacati hanno faticato ad adattare la loro rappresentanza rispetto ad un mondo del

⁶ L'economista Daron Acemoglu, in una riflessione originata dalla crisi del 2008 (*The crisis of 2008: structural lessons for and from economics*, in Policy Insight, n.28), include questa tesi fra gli esempi di "condiscendenza" degli economisti (si intende, di quelli ortodossi) durante il trentennio.

⁷ Scrive lo scrittore Alessandro Baricco (in *The Game*, Einaudi, 2018) a proposito della paura per i colossi del web: "Mi spingo a pensare che ci sia il rischio di sopravvalutare il problema a causa di un riflesso ancora novecentesco, che non tiene conto dell'attuale campo da gioco: è come uscire da casa col terrore di essere travolti da un carrozza a cavalli". I colossi del web come la carrozza a cavalli: chi si oppone a loro va contro la modernità. Ma la modernità sono le tecnologie dell'informazione, i colossi del web sono solo il modo in cui le tecnologie dell'informazione sono state usate, a causa dei gravi errori compiuti (inclusa la confusione di essi con la modernità).

Riquadro E ESEMPI DI BIFORCAZIONE

Cambiamenti negli strumenti, nei medicinali e nei metodi per la cura della salute che accrescono la "speranza di vita in buona salute" dei ceti deboli per chiudere i forti divari oggi esistenti fra ceti deboli e forti, *anziché* innalzare soprattutto o solo la speranza di vita dei ceti forti, muovendo verso una società sempre più ingiusta e insostenibile.

Una verifica automatica, in tempo reale, delle prestazioni lavorative utilizzata per accrescere l'autonomia del lavoratore, in un processo decisionale in cui il *management* può essere sottoposto a critica, *anziché* utilizzata per accrescere il controllo e il governo unilaterale dei comportamenti del lavoratore, con sua perdita di autonomia.

Una robotizzazione della produzione che riduca gli incidenti sul lavoro e il lavoro usurante e che consenta una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, liberando per tutti tempo per la cura e il godimento di sé stessi, degli altri e della natura, e riequilibrando il divario di genere nei compiti svolti senza retribuzione, *anziché* accrescere alienazione e stress di chi affianca i processi automatizzati, creare disoccupazione e produrre una crescente polarizzazione del lavoro.

Un impiego degli algoritmi di apprendimento automatico nella selezione delle domande di lavoro che avvenga d'intesa con le organizzazioni del lavoro e consenta di ridurre le distorsioni e discriminazioni soggettive individuali in base a genere, età, origine etnica, religione o impegno politico, sindacale e civico; *anziché* un impiego opaco e incontrollato di quei dati che sostituisca le distorsioni individuali con distorsioni sistematiche legate agli stessi dati utilizzati.

L'utilizzo dei dividendi delle innovazioni per realizzare massicci investimenti in servizi rivolti alla persona, riducendo disuguaglianze e generando nuova e buona occupazione, *anziché* per accrescere investimenti finanziari di breve termine che amplificano le disuguaglianze di ricchezza e potere e l'instabilità.

Un impiego della massa di informazioni che forniamo quotidianamente al web che avvenga sotto il nostro controllo, serva a meglio soddisfare i nostri bisogni e ci tuteli da abusi della privacy, *anziché* avvenire in modo opaco, renderci oggetto di messaggi mirati, di forme discriminatorie o estrattive nell'offerta di servizi e di sorveglianza.

lavoro scompaginato dalla pressione delle masse di lavoro dell'Asia e dalle stesse nuove tecnologie. Ma soprattutto, i sindacati sono stati oggetto di un tentativo sistematico di sfianamento. Ancora più grave visto che avrebbero dovuto essere sollecitati e appoggiati nella difficile azione di adattamento: il capitalismo resta in strada solo se il lavoro organizzato lo mantiene dentro paletti di ragionevolezza. Questo indebolimento, che valutiamo nella Parte III di questo Rapporto, ha ridotto la possibilità per i lavoratori e le lavoratrici di portare il loro punto di vista e i loro interessi dentro ai processi decisionali. E ha così concorso allo scenario attuale.

Oggi, a seguito delle tensioni sociali originate da quegli squilibri e della straordinaria concentrazione di potere e ricchezza che essi hanno concorso a produrre, sta tornando l'attenzione della cultura, della ricerca e delle istituzioni sugli effetti del cambiamento tecnologico sulla giustizia sociale. Le biforcazioni che si sono aperte divengono più chiare e iniziano a essere dibattute (cfr. Riquadro E): esistono quindi le condizioni e le basi per articolare l'obiettivo generale di giustizia sociale in specifici obiettivi e per individuare le azioni pubbliche e collettive necessarie per invertire la rotta del cambiamento tecnologico.

L'Italia è decisamente indietro in questo risveglio. Nonostante esperienze interessanti in campo pubblico e privato, il confronto pubblico oscilla ancora fra idolatrie e demonizzazioni della tecnologia. È urgente cambiare marcia e riprendere in mano la bandiera della modernizzazione tecnologica. Il ForumDD, con le proposte che avanza, intende contribuire a tale cambiamento.

Una diffusione di tecnologie sostenibili che benefici prima di tutto i ceti deboli e le aree fragili, anziché privilegiare i ceti sociali più abbienti e le aree dove essi vivono.

L'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nell'istruzione primaria e secondaria che, attraverso un complementare investimento negli insegnanti e nelle loro condizioni, benefici in primo luogo i cittadini di aree rurali remote e periferiche, anziché riservare di fatto l'accesso ai frutti più avanzati del cambiamento ai ceti forti a causa del divario nella copertura di rete e nella qualità dell'insegnamento o del contesto.

1.2 LE BIFORCAZIONI NEL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO

Come raggiungere lo scenario desiderato? Come fare in modo che il cambiamento tecnologico accresca la giustizia sociale? Come favorire, a ogni biforcazione, decisioni “più giuste”? Come invertire la rotta rispetto all'ultimo trentennio?

Per rispondere a queste domande bisogna, innanzitutto, che la narrativa dell'“ineluttabilità” sia smontata in modo dettagliato. Bisogna partire dalle scelte che hanno influenzato il cambiamento tecnologico in questi trenta anni e dai fattori di riequilibrio che sono venuti meno nel bilanciare la concentrazione di potere economico. Possiamo così capire come intervenire sui meccanismi alla base di tali scelte, per redistribuire il potere decisionale, e attivare tutte le forme con cui i cittadini organizzati possono influenzare l'indirizzo del cambiamento tecnologico⁸. Alcune di queste leve agiranno attraverso il mercato, altre agiranno in modo diretto, altre, ancora, ridisegneranno il confine stesso fra mercato e non-mercato.

Scrivono Anthony Atkinson: “*Qui non si tratta del fatto che lo Stato scelga i vincitori ma è questione di riconoscere la potenziale influenza delle decisioni governative nelle molte fasi di un processo complesso*” e ancora “*quando si prendono decisioni a sostegno dell'innovazione (indipendentemente dal fatto che abbiano a che fare con i finanziamenti, le licenze, la regolamentazione, l'acquisto o la formazione) il governo deve considerare esplicitamente le implicazioni distributive*” (p.124)

In quanto segue, consideriamo i canali di trasmissione del cambiamento tecnologico sulla giustizia sociale con riguardo a quattro dimensioni della nostra vita:

- Lavoro: occupazione, retribuzioni, dignità, autonomia e sicurezza
- Servizi pubblici essenziali e ricchezza comune
- Consumo di beni e servizi sul mercato
- Informazione, cultura e politica

LAVORO: OCCUPAZIONE, RETRIBUZIONI, DIGNITÀ, AUTONOMIA E SICUREZZA

L'impatto del cambiamento tecnologico sul lavoro è la dimensione sulla quale vi è oggi il massimo di consapevolezza e

⁸ Scrivono nel loro Rapporto conclusivo Rethinking Society for the 21st Century i 260 studiosi di tutto il mondo e di molteplici discipline che hanno dato vita all'International Panel on Social Progress: “il potere economico e politico da forma alla direzione del cambiamento scientifico e tecnologico, chiudendo gli spazi della partecipazione democratica” (p.59).

preoccupazione, in particolare per gli effetti sul livello di occupazione e delle retribuzioni. Accanto a questi effetti, il cambiamento tecnologico influenza anche le condizioni non monetarie del lavoro: l'autonomia, l'equilibrio di vita fra lavoro e non-lavoro, la non discriminazione e la sicurezza. Consideriamo separatamente questi aspetti.

Le tecnologie dell'informazione e l'automazione, permettendo di rafforzare i cambiamenti organizzativi iniziati dagli anni settanta-ottanta, tendono a produrre una sostituzione di lavoro con capitale (materiale e immateriale) o, nel caso di molti servizi tradizionali (come biglietterie, home-banking), con auto-produzione da parte dei consumatori. Essi tendono inoltre a produrre una polarizzazione di lavori, delle forme contrattuali e delle retribuzioni.

Queste tendenze possono trovare contrappesi in diversi fattori. Il primo fattore di riequilibrio può venire dalla concorrenza. Se la concorrenza fra imprese nell'applicazione del cambiamento tecnologico è alta, le rendite da monopolio diminuiscono e questo riduce le disuguaglianze distributive e di potere decisionale, mentre la riduzione dei prezzi e la moltiplicazione delle soluzioni innovative può dare luogo a nuove attività e soddisfare nuovi bisogni, riequilibrando l'effetto sulle disuguaglianze e sull'occupazione. Ma le politiche adottate nell'ultimo trentennio hanno indebolito la concorrenza.

Proprio mentre cresceva l'importanza della conoscenza intangibile come fattore di competitività, si decideva nel 1994 di estendere all'economia globale la tutela dei diritti di proprietà privata intellettuale, con l'Accordo TRIPS⁹ nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO). L'obiettivo era quello di evitare forme di concorrenza sleale nello sfruttamento delle conoscenze, prevedendo l'armonizzazione fra i paesi aderenti all'OMC di standard minimi di tutela e un legame fra protezione dei diritti e politiche commerciali che rafforzasse i primi.

Sebbene l'Accordo TRIPS incorpori diverse forme di flessibilità, gli spazi di deroga non sono, nei fatti, stati utilizzati. “*Questa scelta, in assenza di un coordinamento internazionale sul fronte complementare del finanziamento pubblico della ricerca, ha trasformato radicalmente il sistema d'incentivi a livello di*

⁹ TRIPS - Trade Related aspects of Intellectual Property Rights (Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale).

*impresa e di paese [estendendo] in modo straordinario i benefici derivanti dai diritti di proprietà intellettuale*¹⁰. Sono così cresciuti ulteriormente i benefici da monopolio delle imprese che per prime si avvalgono dei risultati dell'*open science*, vista anche la loro capacità e propensione a fare il vuoto attorno a sé, brevettando innovazioni senza utilizzarle, per bloccare possibili competitori (*vacuum-cleaning innovation*), con effetti negativi sullo sviluppo e sulle disuguaglianze.

In Italia a questa politica si è aggiunta quella delle privatizzazioni, che è andata nella stessa direzione. Stante la storica carenza di grandi imprese e il loro cronico sotto-investimento in ricerca, sia prima che dopo la seconda guerra mondiale questo ruolo era stato in parte svolto dalle imprese pubbliche. La scelta di affrontare le gravi degenerazioni avvenute nelle partecipazioni statali ricorrendo alle privatizzazioni, realizzate a tappe forzate (il caso dell'IRI) e senza costruire una governance adeguata del nuovo assetto privato, ha ridotto non solo quel ruolo, ma anche la possibilità di contrastare i grandi monopoli privati.

Più in generale, l'avversione ideologica per l'intervento dello Stato nell'economia ha scoraggiato le autorità politiche, ancor più che in altri paesi, dall'utilizzare il significativo sistema di imprese pubbliche ancora posseduto per perseguire qualsivoglia strategia, e dunque anche una strategia che mirasse a favorire l'utilizzo del crescente patrimonio di *open science* per finalità di giustizia sociale. Salvo alcuni tentativi, è mancata anche una politica come quella tedesca che favorisce le alleanze fra centri di ricerca e le piccole e medie imprese, tagliate fuori dai grandi serbatoi di conoscenza.¹¹

In presenza di questi fattori, la spinta concorrenziale che viene dall'emergere di comunità di innovatori in rete non può essere sufficiente come fattore di ribilanciamento, ma si tratta comunque di un fenomeno a cui prestare attenzione. Le opportunità di circolazione delle informazioni e di cooperazione a distanza offerte dalla rete sono infatti favorevoli a tale effervescenza innovativa. Inoltre, stanno nascendo vere e proprie forme neo-cooperative di impresa che utilizzano tecnologie di rete per produrre piattaforme e serbatoi di conoscenza comune, che sfidano la logica dei diritti di proprietà intellettuale¹². Ma il loro sviluppo è reso marginale proprio dalla natura proprietaria delle attuali piattaforme digitali e dall'assenza di politiche pubbliche che le favoriscano.

La seconda modalità potenziale di riequilibrio è offerta dal reinvestimento dei "dividendi dell'innovazione" in servizi essenziali attraverso strategie di sviluppo rivolte ai luoghi. Il miglioramento dell'accesso e della qualità dei servizi di istruzione, salute, assistenza sociale, casa e mobilità - specie

10 Cfr. il contributo al ForumDD di Ugo Pagano, Alessandra Rossi in Materiali [\[link\]](#).

11 Cfr. ancora il contributo di Pagano e Rossi in Materiali [\[link\]](#).

12 Oltre ai casi più noti di Wikipedia o di Openstreetmap, si consideri il caso della comunità "Fourthievesvinegar" ([link](#)), che rende disponibile in open-source la conoscenza per la costruzione di un laboratorio automatizzato per la produzione di medicinali, con un sistema che consente agli utilizzatori di comunicare e di contribuire allo sviluppo del sistema stesso.

per i ceti deboli e sfruttando proprio le nuove tecnologie - rappresenta uno strumento primario di compensazione delle ingiustizie originate da un cambiamento tecnologico non governato. L'elevata intensità di lavoro che caratterizza questi settori produttivi amplia le opportunità di offrire lavoro e, in molti casi, lavoro di qualità. Il rigetto ideologico di ogni strategia pubblica di "programmazione" e il persistente sotto-investimento nell'amministrazione pubblica in Italia hanno scoraggiato questa strada, che pure ha visto sperimentazioni significative, sia a livello regionale che nazionale. In una direzione simile possono agire in modo volontario le imprese private, tenendo conto dell'impatto sociale delle proprie decisioni. Sulla carta si tratta di forme di valutazione diffuse, specie nelle imprese medie e grandi, e denotate con il termine di "responsabilità sociale d'impresa". Ma solo in alcuni casi esse incidono sui processi decisionali e comunque non in misura tale da produrre significativi effetti di riequilibrio.

La partecipazione strategica dei lavoratori e delle lavoratrici alle decisioni di investimento, nelle sue varie forme, può fornire una terza forma di riequilibrio. La strada non è quella della partecipazione agli utili della propria azienda di appartenenza, senza un peso sulle sue scelte strategiche, ma quella di esercitare, appunto, un controllo o comunque un vaglio preventivo sulle scelte di innovazione e investimento dell'azienda e sul riparto e impiego dei rendimenti: ne potrà derivare un'attenzione ad alcuni obiettivi di giustizia sociale altrimenti assente. L'Italia ha da tempo forme diverse di partecipazione strategica, che hanno svolto in molti contesti un ruolo significativo¹³. Ma in questo trentennio non si è posta particolare attenzione a queste forme.

In sintesi, negli ultimi trenta anni questi contrappesi non hanno operato in modo adeguato e le tendenze negative hanno prevalso su quelle positive, in tutto l'Occidente. Ciò non riguarda tanto il livello complessivo di occupazione¹⁴, quanto la polarizzazione dei lavori. A opportunità e retribuzioni crescenti per lavoratori e lavoratrici qualificati/e in attività professionali, tecniche e manageriali, è corrisposto un peggioramento di opportunità e retribuzioni per i lavoratori e le lavoratrici con qualifiche intermedie, sostituiti dall'automazione e spinti verso lavori precari e pseudo-autonomi¹⁵.

13 Veri e propri Workers buyout, in cui i lavoratori e le lavoratrici esercitano il controllo dell'azienda; partecipazione di rappresentanti dei lavoratori/lavoratrici negli organi societari; informazione preventiva in merito alle decisioni aziendali con un meccanismo strutturato di confronto. Cfr. Unipolis, La partecipazione dei lavoratori nelle imprese, Il Mulino, 2018. Questa strategia viene esaminata in profondità nella Parte II del Rapporto e dà vita alla Proposta n. 14.

14 Sugli effetti dell'automazione sui livelli di occupazione non vi è convergenza delle analisi.

15 Per lavoro pseudo-autonomo, intendiamo lavoro non subordinato ma i cui mezzi di produzione materiali o immateriali e le cui condizioni di lavoro sono controllate da un soggetto terzo: è il caso di larga parte del mondo delle cosiddette "partite IVA" e della cosiddetta gig-economy. Un recente studio (Eurofound, The many faces of self-employment, 2017) stima che dei 32 milioni di lavoratori e lavoratrici autonomi/e europei/e (il 15% della forza lavoro), circa un quarto lavora in condizioni di vulnerabilità e di autonomia fittizia.

La costruzione di piattaforme digitali private ha consentito l'emergere di nuove imprese che hanno dis-intermediato e re-intermediato interi mercati (degli affitti, della mobilità, delle consegne a domicilio, etc.) svolgendo la funzione di "intermediari digitali" fra utenti e lavoratori/lavoratrici e scaricando su queste/i ultime/i la volatilità della domanda e comprimendone le retribuzioni e le condizioni di lavoro. Si sono inoltre aperti forti divari salariali anche fra settori e imprese che operano nello stesso settore e fra settori ad alta tecnologia e resto dell'economia¹⁶. Nel loro complesso, le retribuzioni sono cresciute meno della produttività e la quota dei redditi da lavoro sul reddito è diminuita progressivamente¹⁷. Si sono inoltre aperti crescenti divari territoriali, perché la perdita dei posti di lavoro e la creazione di nuovi posti ha riguardato territori diversi.

Le prospettive per il futuro appaiono allarmanti. Anche in questo caso non c'è consenso sulle prospettive dell'occupazione complessiva¹⁸, ma c'è *convergenza nel ritenere che persisterà e si aggraverà la polarizzazione dei lavori e delle retribuzioni*¹⁹. Ne deriverebbero ulteriori effetti fortemente negativi sulla distribuzione del reddito, un freno ai meccanismi di mobilità territoriale e rischi di un ulteriore rallentamento o caduta della domanda aggregata²⁰.

In questo contesto la situazione dell'Italia presenta criticità aggiuntive, per via di diversi tratti del suo sistema: debolezza e scarsa propensione alla ricerca delle grandi imprese private; progressivo indebolimento (via privatizzazioni) del sistema delle grandi imprese pubbliche, che storicamente aveva svolto un ruolo sostitutivo; particolare esposizione

16 Cfr. A. D. Guarascio e M. Pianta, Tecnologie e disuguaglianze di reddito, in M. Franzini e M. Raitano, "Il mercato rende disuguali?", Il Mulino, 2018. Cfr. anche i contributi al ForumDD di Giovanni Dosi e Maria Erica Virgillito e di Mario Pianta, disponibili in Materiali [\[link\]](#).

17 Cfr. M. Franzini, e M. Pianta, Le disuguaglianze. Quante sono, come combatterle, Laterza, 2016; E. D'Elia, S. Gabriele, Chi ha raccolto i frutti della crescita economica? L'andamento della distribuzione funzionale dei redditi, 1995-2016, in "Il mercato rende disuguali? La disuguaglianza dei redditi in Italia", a cura di M. Franzini, M. Raitano, Il Mulino, Bologna, 2018.

18 Secondo alcuni il cambiamento tecnologico porterà ad un aumento significativo della disoccupazione (cfr. C.B. Frey, M.A. Osborne, The future of employment: how susceptible jobs are to computerisation?, Technological Forecasting and Social Change, 114, no. 1: 254-280, 2013), per altri l'impatto sarà più contenuto (cfr. M.G. Arntz, U. Terry, U. Zierahn. The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189, 2016), e per alcuni addirittura trascurabile (cfr. A.C. Jäger, O. Moll, C. Som, S. Zenker, S. Kinkel, R. Lichtner. Analysis of the impact of robotic systems on employment in the European Union, European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology, 2015; M.I. Wolter, M. Mönning, C. Hummel, E. Schneemann, G. Weber, R. Zika, T. Helmrich, C. Neuber-Pohl. Industrie 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft, IAB- Forschungsbericht 08/201, 2015). Cfr. anche D. Acemoglu, P. Restrep, Automation and new tasks, in corso di pubblicazione, Brookings Papers on Economic Activity, 2019.

19 Cfr. la sintesi di molte diverse analisi sul caso USA presentata da D.H. Autor, *Work of the Past, Work of the Future*, Ely Lecture, American Economic Association, gennaio 2019.

20 "Se la rivoluzione tecnologica porterà a una forte riduzione, anche transitoria, dei redditi da lavoro, chi comprenderà i beni e i servizi prodotti con tecniche sempre più automatizzate?", si chiede I. Visco, Stabilità e sviluppo in un'economia globale, Intervento all'Accademia dei Lincei, 14 dicembre 2018.

delle PMI agli effetti negativi della monopolizzazione della conoscenza; modesta quota di laureati; scarsa diffusione delle competenze digitali e della relativa formazione; debolezza della pubblica amministrazione

Lo squilibrio negativo del cambiamento tecnologico riguarda anche gli aspetti non-monetari del lavoro.

Abbiamo già detto della dignità del lavoro, che riguarda il rispetto di sé, legato al livello e alla ragionevolezza della propria retribuzione. Il cambiamento tecnologico avvenuto polarizzando le retribuzioni ha messo spesso a rischio tale dignità. La stessa cosa vale per l'autonomia del lavoro, intesa come la possibilità e capacità di assumere decisioni e di influenzare decisioni altrui, un fattore determinante per la "soddisfazione" nel lavoro e che accresce sia il potere negoziale nel presente, sia l'impiegabilità futura. La capacità di verifica automatica e in tempo reale delle prestazioni lavorative connessa ai processi di automazione può favorire l'integrazione dei lavoratori e delle lavoratrici nel processo decisionale attraverso un confronto sostanziale, ma può anche dare al management la possibilità di accrescere il controllo gerarchico dei comportamenti e del tempo di lavoro, mortificando l'autonomia²¹.

L'indebolimento del potere negoziale del lavoro, perseguito anche dalle politiche, e l'investimento insufficiente delle organizzazioni sindacali nell'analisi del cambiamento tecnologico e nella rappresentanza del lavoro precario hanno tendenzialmente favorito una riduzione dell'autonomia. Esistono situazioni in controtendenza, ma non fanno sistema. Ha così prevalso "la percezione di un peggioramento della qualità del lavoro in termini di monotonia piuttosto che di creatività, di senso di sé, della capacità di agire in modo autonomo".²² È una parte importante delle disuguaglianze di riconoscimento oggi così importanti.

Lo stesso scenario si presenta per l'equilibrio fra tempo di lavoro e tempo di non-lavoro. Qui la divaricazione fra utopia e distopia emerge con nettezza: fra un futuro in cui le macchine lavoreranno "nell'interesse di tutti" e ciascuno potrà dedicarsi alla cura e al godimento degli altri, della natura e di se stesso, mentre prodotti e proventi saranno distribuiti in modo giusto; e un futuro in cui macchine e conoscenza produrranno redditi per chi le possiede, mentre chi non le possiede sarà costretto a lavori marginali e sottopagati (visto l'eccesso di offerta) e solo alcuni potranno permettersi di curare e pensare. La realtà di oggi ci descrive una situazione in cui larghe masse di popolazione, i vulnerabili, gli ultimi e i penultimi, non stanno certamente riguadagnando un controllo sul proprio tempo di vita ma, al contrario, sono domina-

21 Su questo aspetto, cfr. Cfr. M. Sai, *Vento dell'Est. Toyotismo, lavoro, democrazia*, Ediesse, 2015

22 Cfr. R.J. Shiller, *Narratives about technology-induced job degradation. Then and now*, NBER Working Papers, febbraio 2019.

ti da una costante incertezza sul futuro che li spinge ad accettare cattive condizioni di lavoro: un passo verso la distopia.²³ In generale, in assenza di un riequilibrio, l'aumento dell'otium "per i nostri nipoti" – per riprendere l'immagine di Keynes del 1930 – rischia di avvenire solo per alcuni, a scapito di tutti gli altri.

Il terzo aspetto non monetario riguarda la non-discriminazione, ossia il fatto che la selezione per un lavoro dipenda "dalle proprie capacità" di svolgerlo e non invece da fattori pregiudiziali connessi al genere, all'età, alle origini etniche, alla religione (o non-religione) o all'impegno sindacale, civile o politico. Qui il cambiamento tecnologico pesa soprattutto attraverso il ricorso crescente ad algoritmi di apprendimento automatico (di seguito algoritmi), modelli che per un dato obiettivo – selezionare personale - forniscono previsioni su fenomeni futuri – il "rendimento" futuro della persona selezionata - sulla base di correlazioni fra fenomeni del passato, continuamente aggiornate con grandi masse di dati. L'impatto sulla giustizia sociale dipende dalle modalità di applicazione: un'ennesima biforcazione. Come discutiamo in dettaglio nel paragrafo I.4.3, gli algoritmi rischiano di aggravare le distorsioni, perché tendono a riprodurre le condizioni del passato, per l'elevata scala di applicazione e per il crisma di oggettività. Ma non è detto che sia così, dipende dalle azioni pubbliche e collettive che vengono messe in atto²⁴.

Anche in merito agli effetti sulla sicurezza, siamo di fronte a una biforcazione. Si tratta di un aspetto della massima importanza, viste le vittime e gli infortuni che ancora si contano, e quelli con ogni probabilità oggi occultati (secondo l'INAIL, nei primi 9 mesi del 2018, ci sono stati in Italia 834 incidenti con esito mortale). Le nuove tecnologie, come i software per la visualizzazione in 3D, potrebbero essere usate dai lavoratori e dalle lavoratrici nel settore delle costruzioni, delle industrie minerarie e di altri settori per studiare preventivamente i luoghi di lavoro in modo da avere maggiori informazioni sui potenziali rischi. Effetti positivi potrebbero anche venire dalla sostituzione dei lavori più rischiosi e usuranti. Ma può succedere che ci si muova in direzione opposta. Infatti, le tecnologie che permettono di tracciare il lavoro possono essere utilizzate per incentivare un'intensificazione dei ritmi di lavoro che può accrescere sia il numero di incidenti sul lavoro, sia il rischio di *workers burnout*. Ancora una

volta, gli effetti positivi prevarranno solo se questo obiettivo sarà reso prioritario dai lavoratori e dalle lavoratrici nella loro azione rivendicativa e dallo Stato nelle proprie regole.

SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E RICCHEZZA COMUNE

Il cambiamento tecnologico può avere effetti significativi sulle disuguaglianze nell'accesso e nella qualità dei servizi essenziali (istruzione, salute, servizi sociali, mobilità, comunicazione) e dell'ambiente (acqua, terra, aria, paesaggio), la nostra ricchezza comune²⁵. Anche qui si aprono forti biforcazioni e la direzione non è segnata.

Le disuguaglianze relative alla ricchezza comune riguardano in primo luogo le differenze nella possibilità delle persone di accedere a tale ricchezza: ospedali o scuole lontane dal luogo di vita; assenza di spazi comuni di incontro prossimi; mancanza di tempo o di mezzi per raggiungere e godere del patrimonio naturale o paesaggistico; minori opportunità di accesso per le donne; etc. Le disuguaglianze riguardano poi la qualità di tale ricchezza comune: ospedali o scuole di prossimità di cattiva qualità; terreni e aree circostanti degradate o pericolose sul piano ambientale o della sicurezza; etc. In queste dimensioni di vita, nuovi beni e servizi resi possibili dalle innovazioni in atto possono accrescere la giustizia sociale.

Effetti positivi si possono avere per i *servizi essenziali ed erogati in modo universale dallo Stato*. Soprattutto per la salute – diagnostica, chirurgia, organizzazione dei servizi sanitari, etc. – le innovazioni possono produrre effetti positivi sulla speranza di vita in buona salute, avvantaggiando in particolare i più vulnerabili che non hanno a disposizione l'alternativa della sanità privata. L'integrazione nell'insegnamento di metodi che si avvalgono della rete e della costruzione di comunità virtuali, la possibilità di condividere senza limiti lezioni, filmati ed esperimenti possono consentire di chiudere il divario di istruzione di chi vive in aree remote, nelle periferie o comunque in ritardo o crisi di sviluppo. Lo stesso vale per i progressi nella mobilità pubblica. Simili effetti positivi si possono avere, per salute e istruzione, grazie alla possibilità delle singole persone di attingere in rete a un patrimonio di conoscenza pubblico o di entrare a far parte di reti di mutualità. Ma può avvenire il contrario di tutto ciò.

Gli effetti del cambiamento tecnologico sulle disuguaglianze saranno infatti negativi se l'accesso ai suoi frutti più avanzati verranno riservati a chi occupa i gradini più elevati nella distribuzione di reddito o a chi ha più opportunità di avvalersene, attraverso la diversificazione dei prezzi o meccanismi di razionamento. È quanto avviene per tutti i servizi su rete se interi territori e i loro abitanti non godono

23 Controverta è poi la possibilità offerta dalla rete di offrire sul mercato parte del proprio spazio e del proprio tempo: si pensi all'affitto di camere. Si può, da un lato argomentare che ciò consenta, specie ai ceti deboli, di accrescere i propri redditi. Ma questo effetto è contrastato dall'erosione della sfera non-economica della vita - la possibilità di utilizzare quegli spazi per socialità, amicizia e solidarietà - e dalla forte tendenza alla concentrazione dell'offerta del servizio, con conseguente alterazione dei valori mobiliari di interi quartieri e l'espulsione da essi proprio dei ceti deboli.

24 Si vedano fra gli altri: V. Eubanks, *Automating Inequality*, Martin's Press, 2018; R. Abebe, *Why AI Needs to Reflect Society*, "Forbes Insight", 2018 [link]. Agli algoritmi è dedicata l'analisi del paragrafo I.4.3, che conduce alla Proposta n. 7.

25 Della ricchezza comune fanno parte anche le conoscenze disponibili su piattaforme materiali o immateriali e i luoghi della rete dove si attinge a informazione e si realizzano comunicazione e relazioni. Questi aspetti sono considerati nella terza e quarta delle dimensioni di vita qui considerate.

di una copertura digitale simile agli altri, come è ancora adesso in Italia. È quanto può avvenire sistematicamente per i servizi della salute e di cura della persona, se costi elevatissimi dei nuovi e più avanzati metodi di prevenzione e cura legati alla monopolizzazione della conoscenza mettono in difficoltà i servizi sanitari pubblici. Simile rischio si corre in campo educativo se l'innovazione tecnologica nelle scuole delle aree rurali o delle periferie urbane si tradurrà in lavagne elettroniche sotto-utilizzate o nell'abuso di pedagogia a distanza, senza un investimento radicale nel corpo insegnante. E così nell'accesso alla mobilità, se l'investimento nelle nuove tecnologie si concentra solo su poche linee ad alta velocità che collegano i centri metropolitani, trascurando le aree periferiche.

Il ricorso ai modelli di intelligenza artificiale nello svolgimento di funzioni essenziali dello Stato - *tutela sociale delle persone, giustizia e sicurezza* -, sebbene avviato con finalità di efficienza e efficacia, può determinare minacce per la giustizia sociale. È quanto avvenuto, prima di tutto negli Stati Uniti, con l'introduzione di discriminazioni sistematiche in interventi preventivi sulla sicurezza o in decisioni in merito alla pericolosità di persone sotto giudizio o incarcerate. Può avvenire negli interventi di assistenza sociale, riproducendo disuguaglianze o minando il principio di una relazione personalizzata con i beneficiari e producendo così mortificazione²⁶.

Anche il tema dell'impatto sulla giustizia sociale dei *cambiamenti tecnologici che mirano alla giustizia ambientale* è prioritario; si tratta di innovazioni in campo energetico, dei nuovi materiali, della mobilità, di beni di prima necessità che toccano la vita quotidiana delle persone in molteplici aspetti. Questi cambiamenti, che tornano a essere raccolti nell'espressione "Green New Deal", presentano una peculiarità. Essi sono assolutamente urgenti per la tutela della qualità di vita (o della vita stessa) sul nostro pianeta in tutti i suoi aspetti. E dunque, anche in termini di giustizia sociale, hanno un effetto positivo e univoco sulle future generazioni²⁷: una categoria potenzialmente infinita di persone resa particolarmente debole e vulnerabile dal fatto di non avere alcun potere. Ma a questo effetto decisivo si accompagna una biforcazione nei distinti effetti sui ceti deboli e sui ceti forti oggi viventi: quei cambiamenti possono favorire la qualità di vita di tutti in modo indifferenziato, anzi, con particolare beneficio dei ceti deboli; o viceversa, possono essere attuati con disattenzione per le fragilità sociali e per ciò stesso diventare esclusivo beneficio dei ceti forti, accrescendo le disuguaglianze. Non prestare attenzione all'im-

patto sociale delle politiche ambientali ne frena o blocca la possibilità di realizzazione.²⁸

CONSUMO DI BENI E SERVIZI SUL MERCATO

Questa terza dimensione in cui il cambiamento tecnologico impatta sulla giustizia sociale riguarda le nostre opportunità di consumo sul mercato, soprattutto di servizi. La tecnologia dell'informazione ha permesso di accrescere queste opportunità e ancor più esse potranno ampliarsi. Ma sorgono rischi altrettanto significativi che possono colpire la nostra libertà, soprattutto quella dei ceti deboli.

Il quadro delle opportunità offerte dall'uso della rete è noto e in alcuni casi esso ha avvantaggiato proprio i ceti deboli: informazione, assistenza, intrattenimento e comunicazione multimediale; servizi privati di mobilità e di alloggio a prezzi ridotti; distribuzione di beni alimentari, farmaci e altri prodotti; etc. Inoltre, l'utilizzo di algoritmi di apprendimento automatico può consentire di adattare la disponibilità di prodotti alle esigenze che i consumatori esprimono in determinate circostanze (stagionali, di clima, di emergenza), favorendo in particolare i ceti deboli che non hanno alternative di approvvigionamento. La disponibilità di un vasto patrimonio di conoscenze in rete, se accessibile, consente potenzialmente a ogni persona di costruirsi un proprio patrimonio cognitivo (un esempio è la salute), di sviluppare le idee esistenti in modo utile a sé e alla propria comunità, di diventare essa stessa produttrice di servizi. Ciò tende potenzialmente a rompere la barriera fra produttore e consumatore e può favorire processi di mutualismo.

Ma sono all'opera fattori che agiscono in senso opposto e che possono ridurre la giustizia sociale. Ne discutiamo nel paragrafo I.4.3; qui ci limitiamo a menzionarli: cessione gratuita di dati identitari personali fuori dal nostro controllo; condizioni contrattuali del servizio fissate in modo opaco e non verificabile; prezzi che incorporano la disponibilità a pagare dell'utente; stravolgimento della natura originaria del servizio (per credito e assicurazioni); accentuazione del condizionamento esterno delle preferenze attraverso la nostra segmentazione in "gruppi target"; potere di pochi soggetti che controllano le piattaforme di produzione e distribuzione del nostro intrattenimento, fissandone i prezzi ripartendone i ritorni e stabilendone i contenuti.

In sintesi, i cambiamenti in atto nella tecnologia dell'informazione, accrescendo straordinariamente la massa e la trattabilità (in tempo reale) delle informazioni, accrescono la possibilità di adattare il prodotto a misura di ogni persona, senza discriminazioni, fino a farla diventare parte attiva di questo adattamento. Ma al tempo stesso quei cambiamenti accrescono la possibilità che tale potenzialità sia usata dai produttori (da pochi produttori) per condizionare i gusti dei consumatori e *de facto* restringerne le possibilità di scelta ed estrarne ogni

26 Cfr. ancora V. Eubanks (2018). Il tema è ripreso e sviluppato nel paragrafo I.4.3.

27 La sostenibilità rientra nella definizione di giustizia sociale, poiché, come osserva Amartya Sen, "giustizia sociale" (libertà sostanziale, nel suo linguaggio) non è solo "la capacità di ciascuno di fare le cose alle quali assegna un valore" ma anche la capacità di "non compromettere la possibilità delle future generazioni di avere la stessa o più libertà".

28 Cfr. paragrafo I.4.5 per questa necessità che giustizia ambientale e sociale siano perseguite assieme.

possibile beneficio attraverso condizioni contrattuali differenziate. Da un lato sta un modello di società dove cresce il mutualismo. Dall'altro un mondo in cui il capitalismo porta il suo tratto individualista fino a forme estreme e distopiche²⁹.

INFORMAZIONE E POLITICA

Si tratta qui dell'impatto del cambiamento tecnologico sulla nostra capacità di maturare convincimenti politici in merito ai fatti, a cosa sia giusto o sbagliato fare e a chi meglio possa governarci. Per valutare tale impatto è utile fare riferimento a una condizione base della democrazia: che i nostri convincimenti maturino attraverso un confronto acceso, aperto, informato e ragionevole³⁰, che combini ragione e sentimenti. Gli effetti del cambiamento tecnologico su questa condizione sono, ancora una volta, non univoci.

Da un lato, infatti, lo straordinario aumento nella capacità, anche individuale, di raccolta, accumulazione, interconnessione e circolazione delle informazioni accresce il bagaglio e la tempestività del nostro sapere e dunque gli elementi in base ai quali costruire i nostri convincimenti. E accresce la possibilità di confrontarli con i convincimenti di altri, rompendo antichi privilegi, e costruendo comunità virtuali di dialogo fino a ieri inimmaginabili. In teoria, dunque, sembra realizzarsi una distribuzione di potere e un rafforzamento dei diversi requisiti del "confronto democratico" prima richiamati. In realtà, il modo proprietario con cui sono governati oggi la rete e i nostri dati personali minacciano in tre modi quel confronto: a) attraverso la perdita di controllo sui dati personali; b) grazie alla facilità con cui informazioni distorte e false si diffondono sulla rete; e c) grazie all'assenza di trasparenza e alle distorsioni nei messaggi politici che riceviamo attraverso la rete. Sono le stesse minacce messe a fuoco da molti, a cominciare da Timothy John Berners-Lee, che del *world wide web* è uno degli inventori³¹, e che impediscono che il "potere distribuito" possa essere esercitato.

Le tre minacce sono fra loro legate. L'uso non controllato di dati identitari personali consente a chi di quei dati si impadronisce – come è successo, anche in modo fraudolento – di profilare ognuno di noi, e di segmentarci in micro-gruppi a cui poi destinare messaggi politici dedicati, o informazioni parziali o artefatte. È lo stesso meccanismo utilizzato per la vendita di servizi e beni sul mercato, mirato a fare maturare

29 Il campo della salute e assicurativo è quello dove la divaricazione appare senza veli. La possibilità di conoscere all'inizio della vita di una persona le sue probabilità di patologie e di sopravvivenza a ogni stadio della vita verrà utilizzato: in un modello di mutualismo assicurativo universale, per programmare i servizi e i costi futuri, compensando i costi di chi ha avuto una cattiva sorte con quelli di chi ha avuto una buona sorte; in un modello assicurativo privato, per fissare in modo efficiente premi assicurativi differenziati a ogni persona, escludendo di fatto chi quei premi non potrà sostenere. Giustizia sociale massima, nel primo caso; divaricazione sociale assoluta, nel secondo caso.

30 Per gli opportuni riferimenti a questa definizione (in larga misura derivata da A. Sen, *L'idea di giustizia*, Mondadori, 2010) cfr. WikiForum [\[link\]](#)

31 Si veda il suo articolo sul Guardian del 12 marzo 2017 [\[link\]](#).

in noi determinati convincimenti. Ma qui esso va a colpire la stessa condizione affinché la formazione di quei convincimenti sia democratica: ossia che essi siano messi alla prova di un confronto aperto e informato. Infatti, le informazioni di cui ognuno di noi si trova a disporre saranno non solo in parte contraffatte (e in modo non verificabile), ma addirittura diverse le une dalle altre. Il confronto, quindi, è per definizione chiuso. Il sistema attuale asseconda e amplifica la nostra tendenza a ricercare solo informazioni e opinioni che confortino quelle che già abbiamo, invece di svolgere il compito che ogni piattaforma democratica di confronto dovrebbe avere, vale a dire contrastare questa tendenza.

Ma c'è di più. Le opinioni che quotidianamente affidiamo a Facebook, Twitter o altri social network vengono accumulate e vivisezionate da algoritmi di apprendimento automatico che mirano ad estrarre dal gran rumore della rete il nostro "senso comune" prevalente. A prima vista, può sembrare utile che ciò avvenga perché può consentire di orientare l'offerta politica sulla nostra domanda. Ma non è così.

In realtà, il nostro linguaggio quotidiano, il significato delle nostre parole, riflette i nostri pregiudizi istintivi³², mentre le nostre opinioni e i nostri orientamenti possono poi assumere forme che si allontanano da tali pregiudizi istintivi, che tuttavia lasciano traccia nel linguaggio. A questa "evoluzione" dà un contributo importante proprio il confronto acceso e aperto con opinioni diverse, nel quale si manifesta la pressione dei sentimenti degli altri sui nostri sentimenti³³. Ma non è questo che gli algoritmi colgono quando elaborano milioni di parole raccolte in rete. Essi colgono piuttosto i pregiudizi istintivi racchiusi nel linguaggio. E questo esito ci viene restituito come se si trattasse delle nostre opinioni e dei nostri orientamenti. Ammantato dal crisma di un'elaborazione oggettiva, questo messaggio viene da tutti noi interpretato come l'"opinione prevalente", il "nuovo senso comune". Che con ogni probabilità non corrisponde a ciò che emergerebbe da un confronto aperto, informato e ragionevole.

In conclusione, è evidente che oggi il cambiamento tecnologico è squilibrato in senso contrario alla giustizia sociale. Al di là della "contabilità delle disuguaglianze"³⁴, pure utile, appaiono dunque fondate le preoccupazioni e le ansie con cui il cambiamento tecnologico viene oggi vissuto dai ceti deboli del nostro paese e dell'intero Occidente, illustrate nel Riquadro F. È urgente e possibile affrontare queste preoccupazioni con interventi che orientino il cambiamento tecnologico verso la giustizia sociale.

32 Cfr. in particolare Caliskan-Islam, J.J. Bryson, A. Narayanan, *Semantics derived automatically from language corpora necessarily contain human biases*, mimeo, Princeton University-University of Bath, August, 2018.

33 Su questo punto cfr. J.Heidt, *Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, Pantheon Books, 2012

34 Cfr. Riquadro A in Motivazioni, Obiettivi e Metodo e Allegato A

Riquadro F

LE PREOCCUPAZIONI GENERATE DAL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO

NEL LAVORO

- Polarizzazione dei lavori, delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro
- Bassi salari e mortificazione della dignità del lavoro
- Lavoro precario, stress e erosione della parte non-economica della vita
- Aumento del controllo gerarchico del lavoro e minore sua autonomia
- Distorsioni e opacità nei meccanismi di selezione

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E NELLA RICCHEZZA COMUNE

- Benefici in salute, istruzione e mobilità non disponibili per ceti deboli
- Discriminazione e opacità nelle erogazioni sociali
- Cambiamenti tecnologici rivolti alla sostenibilità mirati ai ceti forti e pagati dai ceti deboli

NEL CONSUMO E NEI SERVIZI SUL MERCATO

- Scambio ineguale, assenza del nostro controllo e violazione della privacy nell'uso dei nostri dati identitari in rete
- Opacità e discriminazioni (anche di prezzo) nelle condizioni contrattuali per l'acquisto di servizi
- Alterazioni della natura del servizio (credito e assicurazioni)
- Accentuazione del condizionamento esterno delle preferenze
- Venir meno dell'opzione di servizi "con componente umana" a prezzi accessibili a tutti

IN POLITICA E NELLA DEMOCRAZIA

- Utilizzo incontrollato dei dati identitari che riversiamo in rete per segmentarci in "gruppi" e conseguente freno al confronto aperto e informato fra opinioni diverse
- Facilità di diffusione di informazioni distorte e false
- Trasformazione dei "pregiudizi istintivi" racchiusi nel nostro linguaggio in "opinioni prevalenti" o "nuovo senso comune".

1.3 UNA STRATEGIA DI AZIONE: OBIETTIVI E STRUMENTI

Non esiste una "ricetta magica" per indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale. Al contrario, se guardiamo alla storia, la strada della giustizia sociale è stata sempre il frutto di processi multiformi, che hanno coinvolto il complesso della società e sperimentato contemporaneamente strade diverse. Anche oggi è proprio nel corpo della società che esistono esperienze, pratiche, movimenti, modi di fare impresa, azioni collettive, esperimenti di politiche che offrono gli spunti da cui partire per sperimentare soluzioni alternative. Il problema è che esse non fanno sistema. Questa è la svolta da realizzare, portando a livello di sistema la loro sperimentazione. Realizzando quei cambiamenti nelle politiche e nelle regole e pratiche generali che possano riequilibrare i poteri e dare spazio alle sperimentazioni. Redistribuendo poteri economici e politici e riorientando così il cambiamento tecnologico nella direzione di una maggiore giustizia sociale.

Nel perseguire questo disegno, il ForumDD ha individuato un gruppo di strumenti sui quali, secondo il proprio metodo, ha chiesto contributi e ha avviato un confronto, di cui queste pagine sono l'esito³⁵. Si tratta di strumenti che

toccano tutti i canali con cui il cambiamento impatta sulla giustizia sociale; riguardano il livello locale, nazionale, europeo e internazionale; includono sia azioni collettive, sia politiche pubbliche (per la cui attuazione è comunque necessaria un'azione collettiva). Ogni strumento può influenzare molteplici aspetti della giustizia sociale ed è spesso interconnesso con gli altri. Essi tengono conto delle specificità dell'Italia: del peso nel suo sistema di piccole e medie imprese; della posizione intermedia che essa ricopre, in campo produttivo, nella gerarchia delle tecnologie; delle difficoltà che oggi incontra nel preservare questa posizione; della debolezza della sua amministrazione pubblica.

nio Coccia, Giovanni Dosi, Luca Enriques, Massimo Florio, Francesco Giffoni, Federico Mucciarelli, Ugo Pagano, Alessandro Pajewski, Mario Pianta, Giorgio Resta, Edoardo Reviglio, Alessandro Sterlacchini, Stefano Vella e Maria Erica Virgillito, per i quali si rinvia ai contributi raccolti in [Materiali \[link\]](#). Hanno inoltre contribuito Vittorio Alvino, Cristiano Antonelli, Marco Cammelli, Antonia Carparelli, Gianmario Cinelli, Alberto Cottica, Roberto Cingolani, Bruno Dente, Ettore Di Cesare, Pasquale Di Rubbo, Andrea Di Stefano, Alessandra Faggian, Giovanni Fattore, Francesco Ferrante, Magali Fia, Andrea Filippetti, Michele Flammini, Francesco Longo, Lorenza Micacchi, Marco Modica, Manuela Monti, Guido Ortona, Claudio Papa, Sabina Ratti, Andrea Roventini, Raffaella Saporito, Salvatore Scalzo, Francesco Sergi, Gianni Silvestrini, Giovanni Stilo, Andrea Surbone, Fabrizio Traù e Francesco Vella.

35 Hanno contribuito Roberto Aloisio, Nerina Boschiero, Claudio Bruno, Euge-

Nelle proposte ci muoviamo su tutte le scale geografiche. La natura globale del cambiamento tecnologico impone un forte impegno su scala extra-nazionale. L'internazionalizzazione del tema è anche necessaria per scongiurare la deriva di soluzioni nazionali che mirino a recuperare giustizia sociale a scapito dei ceti deboli di altri paesi, con spirali ingiuste e pericolose. L'Unione Europea è l'ambito entro cui muoversi per raggiungere la massa critica necessaria per poter pesare politicamente a livello internazionale e per incidere su alcune grandi scelte tecnologiche. Di fronte allo strapotere di USA e Cina in campo tecnologico e ai loro due modelli di governo del digitale – entrambe fondati sulla concentrazione dei poteri – l'Europa ha la carta della cultura dell'inclusione, delle comunità, della conoscenza come patrimonio comune. Non sono parole leggere, perché si traducono in fatti pesanti. Basti pensare al modello di ricerca pubblica dell'UE volto alla produzione di *open science*³⁶ e al Regolamento Generale per la Protezione dei Dati, che colloca l'Unione Europea all'avanguardia nel tentativo di costruire una tutela dei diritti digitali. Si tratta di sfruttare questo potenziale con un radicale cambio di strategia politica.³⁷

Ma un ruolo centrale possono e devono svolgere i livelli di governo nazionale e locale. Non si dica che per loro non c'è più spazio. Esistono, in primo luogo, ampi spazi entro i quali, anche in assenza di interventi a livello europeo o internazionale, l'Italia può invertire l'attuale stato delle cose. L'Italia può, inoltre, contare, in ambito pubblico, sociale e privato, su una miriade di esperienze innovative e anticipatorie, ancorché spesso trascurate, di attenzione alla giustizia

sociale nel campo dell'innovazione. Infine, le azioni collettive e pubbliche a scala locale sono indispensabili per dare efficacia e adattare ai contesti le azioni di livello europeo e internazionale.

Le politiche pubbliche suggerite sottendono la scelta di obiettivi di medio-lungo termine, a livello nazionale ed europeo: “politiche pubbliche per obiettivi”, o *mission oriented strategies*. Ma in esse vi è la consapevolezza, non sempre presente nel rilancio delle politiche pubbliche per obiettivi, che questi ultimi devono avere la natura di principi generali, di “contratti aperti”. La loro attuazione va declinata a misura dei luoghi e con un ruolo centrale delle autorità locali e della partecipazione pubblica, secondo i metodi della “politica rivolta ai luoghi (*place-based*)”³⁸. Proprio per questa loro natura, alcune delle proposte avanzate possono essere anticipate con iniziative sub-nazionali a opera di soggetti privati e pubblici.

L'**obiettivo generale** a cui sono rivolti tutti gli interventi proposti lo abbiamo così riassunto: *fare in modo che il cambiamento tecnologico accresca la giustizia sociale, in particolare migliorando il benessere dei più deboli, ultimi, penultimi e vulnerabili*. Per raggiungere questo obiettivo è necessario intervenire sui meccanismi che oggi guidano le scelte sulla direzione e l'utilizzo delle innovazioni, in particolare *redistribuendo il potere di chi compie quelle scelte*.

Abbiamo declinato questo obiettivo generale in una serie di **obiettivi specifici** descritti nel Riquadro G. A questo elenco di obiettivi fanno riferimento molte proposte. Nella loro attuazione concreta da essi andrebbero derivati opportuni indicatori, utilizzando informazioni disponibili o realizzando indagini ad hoc.

Riquadro G

OBIETTIVI VERSO CUI ORIENTARE IL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO

Obiettivo generale: *indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale, in particolare migliorando il benessere dei più deboli, ultimi, penultimi e vulnerabili.*

Questo obiettivo generale si articola in **obiettivi specifici**. Un primo gruppo di obiettivi si riferisce in modo particolare al lavoro:

- Favorire una distribuzione del dividendo derivante dalle innovazioni più favorevole ai redditi da lavoro e una minore divaricazione delle retribuzioni
- Favorire il reinvestimento del dividendo delle innovazioni in servizi pubblici essenziali (istruzione, salute, mobilità e servizi sociali)
- Accrescere l'autonomia e la soddisfazione delle lavoratrici e dei lavoratori e ridurre il lavoro ripetitivo
- Ridurre le disuguaglianze di genere nei tempi di lavoro non pagato
- Favorire l'accesso di ogni persona a lavori di qualità corrispondenti alle proprie potenzialità e aspirazioni
- Realizzare un migliore equilibrio tra tempo di lavoro e di non-lavoro, liberando tempo da destinare alla cura e al godimento degli altri, della natura, di sé, ecc.
- Ridurre gli incidenti sul lavoro, accrescendo la sicurezza

³⁶ È il modello che Massimo Florio e Francesco Giffoni nel loro contributo (cfr. [Materiali](#)) chiamano “modello Ginevra”.

³⁷ Il ForumDD trova conforto e sintonia con molte tesi innovative e molte proposte contenute nel rapporto Uguaglianza Sostenibile [\[link\]](#) predisposto dalla Commissione Indipendente sull'Uguaglianza Sostenibile.

³⁸ Cfr. F. Barca, P. McCann, and A. Rodriguez-Pose, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, Journal of Regional Science, Vol 52, No 1, 2012; F.Barca, *Place-based policy and politics*, Renewal, n.1 2019.

Un secondo gruppo di obiettivi si riferisce in modo particolare ai servizi pubblici essenziali e alla ricchezza comune:

- Accrescere la “speranza di vita in buona salute” di ultimi, penultimi e vulnerabili, riducendo i divari connessi alla condizione sociale e quelli connessi al genere
- Chiudere il divario negativo nell’istruzione e nella mobilità di chi vive in famiglie disagiate o in aree remote, di periferia urbana o comunque in ritardo o crisi di sviluppo
- Nel contesto di cambiamenti tecnologici mirati alla giustizia ambientale, privilegiare le ricadute immediate e future su ultimi, penultimi e vulnerabili e sulle aree in ritardo o in crisi di sviluppo

Un terzo gruppo di obiettivi riguarda in modo trasversale l’accesso alla conoscenza, l’utilizzo dei dati personali e l’impiego degli algoritmi di apprendimento automatico, e si riferisce a tutte le dimensioni di vita:

- Favorire l’accumulazione di conoscenza che divenga un bene pubblico accessibile a tutte e tutti
- Assicurare che l’utilizzo di dati personali al fine di profilare³⁹ una persona sia trasparente, non produca discriminazioni e altri effetti negativi sulla giustizia sociale e sia soggetto al diritto di oblio dei dati stessi
- Dare alle persone nella veste di produttori di dati via rete la possibilità di controllare, dibattere preventivamente e influenzare, in forma individuale o collettiva, il loro uso.
- Permettere alle persone di conoscere e comunque contestare, in forma individuale o collettiva, la logica di decisioni (pubbliche o di produttori sul mercato) assunte sulla base di algoritmi
- Assicurare che in tutti i servizi pubblici che si avvalgono di algoritmi l’intervento umano sia determinante nelle decisioni e nelle relazioni con il pubblico, e promuovere nei servizi privati la permanenza di tale intervento
- Contrastare in modo collettivo, prevenire, limitare e regolare il micro-targeting⁴⁰ per finalità di mercato e politiche, governato da algoritmi sulla base dei dati personali forniti in rete.
- Promuovere ogni luogo di confronto acceso, aperto, informato e ragionevole dove si confrontino opinioni e aspirazioni diverse

A molti obiettivi specifici sopra indicati concorre, infine, il seguente obiettivo intermedio:

- Accrescere il grado di concorrenza tra le imprese nell’applicazione delle innovazioni alla produzione di beni e servizi, con una compressione delle rendite che esse consentono

Al conseguimento di questi obiettivi sono rivolte **10 proposte** raggruppate per tematica:

Libertà di accesso e condivisione della conoscenza

1. La conoscenza come bene pubblico globale: modificare gli accordi internazionali e intanto farmaci più accessibili

Una missione strategica per la ricerca e le imprese pubbliche della conoscenza

2. Il “modello Ginevra” per un’Europa più giusta
3. Missioni di medio-lungo termine per le imprese pubbliche italiane
4. Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane
5. Promuovere la giustizia sociale nella ricerca privata
6. Collaborazione fra Università, centri di competenze e piccole e medie imprese per generare conoscenza

Dati personali e intelligenza artificiale: un’alternativa possibile

7. Costruire una sovranità collettiva su dati personali e algoritmi

Investire i dividendi del cambiamento tecnologico nei servizi fondamentali

8. Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi
9. Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone

Tecnologie per la giustizia ambientale che accrescano la giustizia sociale

10. Orientare gli strumenti per la sostenibilità ambientale a favore dei ceti deboli

Un’**undicesima proposta** è poi funzionale alle precedenti e alle proposte delle altre due Parti del Rapporto:

E le amministrazioni pubbliche coinvolte dalle proposte?

11. Reclutamento, cura e discrezionalità del personale delle PA

³⁹ Per profilare una persona si intende “analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento sul lavoro, la situazione economica, le preferenze personali, gli interessi, l’affidabilità, il comportamento, l’ubicazione o gli spostamenti fisici” di una persona”. Per la fonte di questa definizione si veda il contributo di Giorgio Resta ai Materiali [\[link\]](#).

⁴⁰ Per micro-targeting si intende la segmentazione granulare, operata da algoritmi, delle persone che utilizzano la rete in gruppi accomunati da caratteristiche rilevanti per l’obiettivo dell’algoritmo: ogni micro-gruppo può così diventare destinatario di messaggi dedicati, pubblicitari o politici.

1.4 LE PROPOSTE

1.4.1 LIBERTÀ DI ACCESSO E CONDIVISIONE DELLA CONOSCENZA

Il processo di appropriazione privata delle conoscenze dell'ultimo ventennio è una delle principali cause della forte concentrazione di ricchezza e di potere economico e della polarizzazione prodottasi nell'universo delle imprese e del lavoro in termini di profitti e di salari. A questo processo hanno concorso molteplici cause che affrontiamo nelle nostre proposte. Una di queste cause è la svolta avvenuta con l'Accordo TRIPS del 1995, con cui la protezione della proprietà intellettuale viene legata ai benefici del libero commercio internazionale.

Impedire l'accesso e l'utilizzo della conoscenza, che per sua natura non si consuma con l'uso, è in generale irragionevole, in sé e perché equivale a frenare il processo di formazione di nuova conoscenza e le sue applicazioni. Eppure, se si ragiona sul processo di produzione della conoscenza, si comprende che in alcuni casi la protezione della proprietà intellettuale può essere ragionevole. Ricercare è infatti costoso, tanto più nel caso della ricerca scientifica, ed è un'attività dagli esiti assai incerti, nella rilevanza e nei tempi. Chi svolge attività di ricerca, motivato/a in genere dall'obiettivo in sé di scoprire o creare, ha necessità di essere assicurato/a da quell'incertezza e coperto/a nei costi che incorre. Due sono le strade per farlo. Svolgere la ricerca in infrastrutture pubbliche che si diano carico dei costi a spese dell'intera collettività e che assicurino una retribuzione, come a ogni dipendente pubblico/a⁴¹. Ovvero svolgere la ricerca in imprese private, che abbiano la certezza di potere ricavare un profitto ragionevole dagli esiti che arriveranno, tale da coprire i costi sostenuti anche quando gli esiti non ci sono stati o da finanziare nuova ricerca. In questo secondo caso può dunque essere ragionevole assicurare protezione alla proprietà intellettuale.

Ma l'introduzione di un ostacolo al libero accesso alla conoscenza va fatto tenendo conto dei suoi costi: la lesione di un principio generale di giustizia; il freno alle innovazioni adattive o complementari che sempre scaturiscono da ogni innovazione primaria; gli effetti negativi sull'avanzamento scientifico che si producono quando ad un confronto aperto e ad una continua verifica dei risultati si sostituisce un clima di segretezza e diffidenza; e infine il rischio che le imprese acquisiscano brevetti per bloccare lo sviluppo di innovazioni da parte dei concorrenti. La considerazione di questi costi ha storicamente indotto a ricercare un delicato bilanciamento fra i due valori. Fino alla svolta del 1995.

Nell'apprezzare le conseguenze di quella svolta, si consideri che essa avviene nel momento di decollo delle tecnologie dell'informazione e della rete, con i loro effetti sulla capacità di produzione, diffusione e elaborazione dei dati. Proprio in questo momento, aderendo al trend iniziato negli Stati Uniti nel 1980 (*Bayh Dole Act*) con la disciplina dello sfruttamento commerciale della ricerca pubblica costruita per favorire le proprie maggiori imprese, l'Accordo TRIPS estende la protezione della proprietà intellettuale a livello globale, consentendo di applicare sanzioni commerciali a chi non aderisce. Vengono introdotte diverse flessibilità, consentendo eccezioni in caso di emergenza nazionale o di pratiche anticoncorrenziali, o la possibilità per i governi nazionali di concedere "licenze obbligatorie" per l'utilizzo di un'invenzione brevettata senza il consenso del proprietario del brevetto, previo il pagamento di un compenso. Ma nel tempo esse sono state assai scarsamente utilizzate, salvo, a seguito della crisi dell'HIV nel 1997, nel campo della salute (si veda oltre).

Come argomentano Pagano e Rossi⁴², questa scelta istituzionale, ha esteso in modo straordinario i benefici derivanti dalla protezione della proprietà intellettuale. Una grande impresa che, anche grazie agli investimenti realizzati in ricerca, si approvvigiona prima di altre al serbatoio di *open science* può ottenere vasti benefici in termini di flussi di profitti attesi in tutto il mondo. "L'appropriazione privata della conoscenza - scrivono - rende il capitale intangibile una fonte inesauribile di economie di scala e di scopo e genera monopoli intellettuali di grande dimensione. Dei beni non-rivali, in contrasto con la loro natura economica intrinseca, non sono detenuti come beni comuni. Essi sono privatizzati e monopolizzati e originano disuguaglianze molto più forti dei tradizionali beni capitali privati."

Sta qui l'origine della polarizzazione fra imprese (e lavoratori/lavoratrici) di cui si è detto. "Le imprese con un nutrito portafoglio di diritti di proprietà intellettuale hanno un elevato incentivo a investire in capacità innovative che, in un circolo virtuoso, permettono l'acquisizione di nuovi diritti di proprietà intellettuale. Un corrispondente circolo vizioso si determina per le imprese che sono prive di diritti di proprietà intellettuale. L'assenza di diritti di proprietà rende rischioso l'apprendimento di capacità innovative e porta a sua volta a una bassa acquisizione di diritti di proprietà intellettuale". Nelle fasi di produzione intermedia della catena del valore, opera una vasta parte del sistema delle imprese con scarso potere contrattuale e tagliate fuori dai benefici. Esse sempre di più sono caratterizzate da minore redditività e minori salari.

L'Accordo TRIPS ha anche prodotto un incentivo perverso

41 Si veda in proposito il contributo di Francesco Giffoni e Massimo Florio nei [Materiali](#).

42 Cfr. Il contributo disponibile in [Materiali](#).

so per i singoli Stati nazionali. Ognuno di essi è infatti scoraggiato dall'accrescere il proprio investimento nella ricerca pubblica, poiché i suoi risultati sono accessibili da imprese di ogni paese, mentre le proprie imprese nazionali possono approvvigionarsi all'*open science* di altri Stati. In assenza di un coordinamento internazionale, ne deriva una tendenza a disinvestire nella ricerca pubblica. Il caso delle infrastrutture di ricerca europee⁴³, frutto di alleanze fra molteplici Stati può essere visto come un rimedio a questo limite.

L'Italia è particolarmente colpita dal primo dei due effetti. Pesa, in primo luogo, la sua dipendenza da un sistema di medie e piccole imprese che non hanno la massa critica e non hanno costruito alleanze per realizzare quegli investimenti in ricerca che sono necessari ad attingere con tempestività alla ricerca pubblica disponibile. Pesa lo storico sotto-investimento in ricerca delle medie e grandi imprese private. Pesa il processo di privatizzazione che, anche per come è stato condotto, ha indebolito la grande industria italiana proprio nel momento in cui le economie di scala e di scopo legate alla dimensione di impresa hanno accresciuto il loro peso per lo sfruttamento del capitale intangibile e per la competizione nei mercati globali. Pesa, infine, l'assenza di "obiettivi strategici" per le imprese pubbliche di grande dimensione ancora esistenti⁴⁴.

SALUTE E FARMACI

Gli effetti negativi per lo sviluppo e la giustizia sociale del regime attuale di protezione della proprietà sono particolarmente gravi nel caso della salute e dell'accesso e prezzo dei farmaci. Sorge qui un'evidente e nota tensione fra la protezione della proprietà intellettuale e il "diritto alla salute" definito nel preambolo della costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) come "uno dei diritti fondamentali di ogni essere umano senza distinzione di razza, religione, credo politico, condizione economica o sociale", e ribadito in tutte le sedi internazionali⁴⁵. Come conciliare l'impegno chiesto ai governi di realizzare "il più alto livello di salute raggiungibile" e le disposizioni dell'Accordo TRIPS? Come impedire che la protezione globale della proprietà intellettuale introdotta con l'Accordo TRIPS divenga responsabile della negazione dell'accesso ai farmaci per centinaia di milioni di persone nei paesi meno sviluppati, di costi esorbitanti per i sistemi sanitari universalisti come quello italiano, del rischio di esclusione di nuove cure da tali sistemi, della mancata produzione di medicinali destinati a patologie rare?

Come ricordato nel contributo di Vella e Petrini (dispo-

nibile nei [Materiali](#)), è evidente che i problemi che motivano sul piano economico la protezione della proprietà intellettuale per tutte le imprese private si pongono in maniera significativa per i farmaci e per le terapie mediche: l'entità delle spese di ricerca; la limitata quantità dei suoi esiti positivi; l'incertezza sui tempi di tali esiti; i lunghi tempi per le autorizzazioni alla commercializzazione. Ma i problemi che derivano dalla protezione sono particolarmente seri⁴⁶. All'opacità delle spese in ricerca e sviluppo sostenute dalle imprese⁴⁷, si aggiunge in questo settore così rilevante per la vita umana, l'elevata disponibilità a pagare da parte dei "consumatori", che domina le strategie di prezzo.

Spesso non sono affatto le spese di ricerca a spingere verso l'alto i prezzi, bensì proprio le aspettative di profitto derivanti dalla posizione monopolista assicurata dalla protezione della proprietà intellettuale: queste aspettative si traducono in balzi straordinari del valore di mercato di piccole start-up che hanno realizzato importanti innovazioni; il pagamento di quel valore da parte di un gigante del settore sconta elevati prezzi, che successivamente "non possono non" essere praticati. Da tutto ciò discendono due effetti: una vera e propria scarsità dei "farmaci innovativi per le cosiddette 'malattie neglette', quelle che colpiscono gli abitanti dei paesi più poveri"; prezzi che rendono i medicinali "inaccessibili per i pazienti che vivono in Paesi con risorse limitate e che mettono a rischio la sostenibilità di sistemi sanitari pubblici, anche di paesi relativamente ricchi". "L'immunoterapia per la cura del cancro e gli agenti antivirali ad azione diretta per il virus dell'epatite C sono esempi di trattamenti straordinariamente innovativi ed efficaci, con tuttavia costi proibitivi per i sistemi sanitari"⁴⁸.

In sintesi, nel campo della salute assume ancora più rilievo il paradosso di una massiccia ricerca pubblica, sostenuta da tutti i cittadini, che conduce alla produzione di *open science* che viene poi privatizzata, incrementata di ricerca privata, e che alla fine conduce a vendere prodotti in un mercato dominato dal venditore. Per citare un esempio, si pensi al National Institute of Health, la più grande infrastruttura pubblica di ricerca biomedica del mondo, che ha contribuito alla produzione di 210 farmaci (prevalentemente antitumorali e antinfettivi) approvati dalla Food and Drugs Administration degli Stati Uniti con 100 miliardi di dollari tra il 2010 e il 2016. Il valore della corrispondente ricerca privata, intervenuta a valle di quella pubblica, è invece incerto, anche se si stima di importo simile. "La contabilità sociale del

43 Cfr. ancora il contributo di Francesco Giffoni e Massimo Florio (in [Materiali](#)).

44 Questo limite è affrontato dalla Proposta n. 3.

45 Si vedano ad esempio: Convenzione ONU sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità; le Risoluzioni dell'Human Rights Commission/Council, in particolare la risoluzione 2001/21.

46 Cfr. anche Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health (CIPIH) Report, 2006.

47 Si veda in proposito anche l'Appendice del contributo di Francesco Giffoni e Massimo Florio (in [Materiali](#)).

48 "Negli USA il costo per paziente di un nuovo farmaco antitumorale è di circa 100mila dollari all'anno, con significativi aumenti dei prezzi di lancio di anno in anno": da Giffoni e Florio, in [Materiali](#).

settore sarebbe da rivedere”, commentano Giffoni e Florio.⁴⁹

Una scossa alla situazione aggravata dall'Accordo TRIPS ha luogo già nel 1997, a seguito della paura e della mobilitazione mondiali originate dalla diffusione dell'HIV. La scelta del governo sudafricano di Mandela di permettere il ricorso a farmaci generici non protetti da brevetto e di garantire la trasparenza dei prezzi, viene in un primo momento sfidata dalle società multinazionali, sostenute da USA e UE, ma viene alla fine accettata. Si arriva così, con la dichiarazione di Doha⁵⁰, ad un'attivazione, nel campo della salute, di flessibilità previste dall'accordo TRIPS.

Queste flessibilità si sono manifestate in questi anni in molteplici forme, prima di tutto nel ricorso al metodo delle licenze obbligatorie. Sempre nel 1997, l'OMS redige una lista di “medicinali essenziali” sui quali concentrare l'obiettivo di diffusione e accessibilità, poi continuamente esteso. Allo stesso tempo, si sviluppano a livello internazionale partenariati pubblico-privato che raccolgono mezzi finanziari per la promozione di farmaci generici: il Global Fund, ad esempio, nato nel 2002, si concentra sulle malattie neglette (HIV, tubercolosi, malaria) raccogliendo ogni anno circa 4 miliardi di euro. A livello pubblico, viene costituito da UNITAID il Medicine Patent Pool, che mira a promuovere la concessione volontaria di licenze e la condivisione dei brevetti. Si tratta sostanzialmente di istituzioni che riequilibrano a favore del diritto alla salute delle persone il potere negoziale nel rapporto con i detentori dei brevetti.

Un approccio simile, di natura negoziale, è quello adottato dai singoli Stati nazionali o dalle loro alleanze. Specie nei paesi che, come l'Italia, in coerenza con l'obiettivo di assicurare il diritto alla salute, si sono dotati di un Sistema

sanitario universale che rimborsa i farmaci necessari, il potere di negoziazione dei prezzi è concentrato in un'autorità nazionale. Vella e Petrini (in *Materiali* [link]) richiamano le diverse soluzioni per la determinazione dei prezzi a cui queste negoziazioni danno luogo, mirando, a seconda dei casi, a fare emergere le effettive spese di ricerca delle imprese, a fare valere principi di concorrenza, a impedire differenziazioni di prezzo, a tenere conto dell'effettiva efficacia dei medicinali.

Nonostante questi passi in avanti, l'attuale sistema è assolutamente inadeguato. Non garantisce risorse sufficienti per la ricerca e lo sviluppo di medicine in grado di curare malattie che colpiscono principalmente persone prive di risorse finanziarie sia nei paesi sottosviluppati che in quelli sviluppati. Anche laddove le medicine sono disponibili, il loro prezzo spesso proibitivo le rende inaccessibili a larghi strati della popolazione. Le numerose iniziative realizzate nel corso degli ultimi due decenni per porre rimedio a questi problemi sono decisamente limitate nello scopo, riguardando solo alcune specifiche malattie e una porzione minima degli investimenti globali in Ricerca e Sviluppo in ambito medico.

Questo sintetico quadro mostra che la protezione globale della proprietà intellettuale deve essere parte integrale di una svolta nelle politiche che miri ad accrescere la giustizia sociale. Da esso emerge anche che il campo della salute è quello dove è più urgente che ciò avvenga, dove è possibile coniugare gli interessi delle popolazioni povere del mondo con quelli dei ceti deboli dei paesi industriali e dove, anche per tale ragione e per le esperienze maturate, esistono maggiori possibilità di riuscire davvero a cambiare le cose.

PROPOSTA N. 1 La conoscenza come bene pubblico globale: modificare gli accordi internazionali e intanto farmaci più accessibili

Si propongono tre azioni che mirano ad accrescere l'accesso alla conoscenza. La prima azione riguarda la promozione, attraverso l'UE, di una modifica di due principi dell'Accordo TRIPS, che incentivi la produzione e l'utilizzo della conoscenza come bene pubblico globale. Le altre due azioni riguardano il campo farmaceutico e biomedico; si propone, sempre attraverso l'UE, di arrivare a un nuovo accordo per la Ricerca e Sviluppo, in sede di Organizzazione Mondiale della Sanità, che consenta di soddisfare l'obiettivo del “più alto livello di salute raggiungibile” e, contemporaneamente di rafforzare l'iniziativa negoziale e strategica affinché i prezzi dei farmaci siano alla portata dei sistemi sanitari nazionali e venga assicurata la produzione di quelli per le malattie neglette.

Dal confronto intenso che, nella preparazione di questo Rapporto, ha toccato questi temi e prodotto questa diagnosi

sono emerse indicazioni su cosa è necessario fare. La proposta che il ForumDD fa sua comprende tre distinte linee di azione che l'Italia dovrebbe intraprendere⁵¹:

49 Cfr. Ancora l'Appendice del contributo di Giffoni e Florio, in *Materiali* [link].

50 L'Accordo TRIPS “può e deve essere interpretato e attuato” per sostenere il “diritto di proteggere la salute pubblica [e] promuovere l'accesso ai medicinali per tutti”, compresa la determinazione sovrana dei motivi in base ai quali possa essere rilasciata una licenza obbligatoria.

51 L'analisi e le proposte contenute in questo paragrafo derivano dai contributi di Ugo Pagano e Alessandra Rossi, di Stefano Vella e Carlo Petrini e di Nerina Boschiero disponibili in *Materiali*.

- Promuovere attraverso l'Unione Europea la modifica di alcuni principi dell'Accordo TRIPS
- Promuovere attraverso l'Unione Europea un nuovo Accordo internazionale per la Ricerca e Sviluppo nel campo farmaceutico e biomedico
- Rafforzare, ad accordi internazionali dati, l'iniziativa negoziale e strategica volta a ribilanciare gli interessi di giustizia sociale nel campo farmaceutico.

Le prime due linee di azione, che vedono l'Unione europea come terreno iniziale di intervento, servono a mettere la questione sulle sue giuste gambe, ad avviare un sommovimento prima di tutto culturale, a ristabilire la gerarchia dei valori, a riconoscere che a essere errati sono i principi, a indurre l'Unione Europea a proporre ai propri cittadini una strada che risponda alla loro rabbia. Non sono proposte velleitarie. Pensarlo vuol dire non avere compreso che le disuguaglianze e la dinamica autoritaria di questa fase si affrontano solo, come suggerisce Anthony Atkinson, con una svolta radicale, che – è qui proprio il caso – corregga gli errori degli ultimi trenta anni. Impegnarsi a discutere quelle proposte, contraddirle, migliorarle, modificarle e poi farle andare avanti vorrebbe dire già di per sé contribuire ad aprire una fase nuova, in cui cessiamo di agire a margine di assetti fondamentalmente sbagliati.

La terza linea di azione, nello spirito pragmatico del ForumDD, vuole richiamare che, mentre si lavora a modificare accordi e principi generali, è sempre bene presidiare l'esistente. Lo si deve fare impegnandosi a esercitare con più forza, sul terreno della disponibilità dell'accesso e del prezzo dei farmaci, il potere negoziale nei confronti dei produttori privati che un paese come l'Italia deve avere. Un impegno che sia a favore dei nostri ceti deboli, ma anche delle popolazioni dei paesi più poveri, uniti da questo impegno. Lo si può fare anche impegnandosi in progetti che diano vita, a livello europeo, a imprese pubbliche capaci in questo settore di svolgere una importante funzione anti-monopolista.

PROMUOVERE ATTRAVERSO L'UNIONE EUROPEA LA MODIFICA DI ALCUNI PRINCIPI DELL'ACCORDO TRIPS⁵²

Per correggere le distorsioni sistematiche indotte dall'Accordo TRIPS è necessario, in primo luogo, un rovesciamento della gerarchia dei valori. Si tratta di accantonare, nei principi generali di questo Accordo, la fallace analogia fra proprietà intellettuale e proprietà dei beni tangibili e di dare priorità alla natura della conoscenza come bene che consente molteplici usi simultaneamente compatibili: permettendo lo sviluppo e la concorrenza delle applicazioni; promuovendo, a valle di ogni innovazione, altre innovazioni adattive;

creando quel contesto di confronto aperto e di continua verifica dei risultati che stimola l'avanzamento scientifico. Per andare in questa direzione si può intervenire sul secondo "riconoscendo" del preambolo dell'accordo che oggi recita:

"Recognizing that intellectual property rights are private rights"
(Riconoscendo che i diritti di proprietà intellettuale sono diritti privati)

modificandolo come segue:

"Recognizing that knowledge is the most important global common of humankind and that a limited attribution of intellectual private property rights can be sometimes justified as an incentive to develop it" (Riconoscendo che la conoscenza è il più importante bene comune globale dell'umanità e che una limitata attribuzione di diritti privati di proprietà può essere talvolta giustificata per incentivarne la produzione)

Si tratta di un'inversione di priorità che elimina l'insostenibile riconoscimento della proprietà intellettuale come valore assoluto, e introduce i due valori secondo la loro giusta e ragionevole gerarchia di priorità. È evidente che un simile principio darebbe ben altro peso e spazio alle "flessibilità" previste dall'accordo, elevandole a strumenti di attuazione di questo principio.

Una simile modifica può generare effetti benefici sia sull'eguaglianza sia sull'efficienza economica. Aumentare la quota di conoscenza liberamente accessibile significa incrementare la possibilità di usare molte volte e senza costi aggiuntivi fattori produttivi oggi sottoutilizzati. Questo comporta forti benefici redistributivi perché riduce gli ostacoli all'investimento innovativo delle imprese e dei paesi che non detengono un consistente portafoglio di diritti di privativa sulla conoscenza, contribuendo ad accrescere l'eguaglianza di opportunità e una più equa distribuzione dei profitti e della ricchezza nella catena del valore globale, con conseguenti effetti anche sulle remunerazioni dei lavoratori e delle lavoratrici.

Si potrebbe obiettare che a decidere dell'uso o meno delle flessibilità sono i rapporti di forza geo-politici. E che l'attuale messa in discussione generale del "multilateralismo" da parte degli USA rende comunque vana questa strada. Effettivamente il funzionamento dell'intero OMC è oggi compromesso dall'adozione, da parte degli Stati Uniti, di una politica di ridimensionamento del ruolo di questa istituzione che si manifesta dal 2017 nell'azione di boicottaggio del Tribunale di appello dell'organizzazione – l'organo di sette membri che elabora le decisioni in merito alle controversie fra paesi – impedendo la sostituzione dei suoi membri scaduti, e nel tentativo di uso delle regole in modo interamente funzionale alla propria politica commerciale protezionistica⁵³.

⁵³ Gli Stati Uniti hanno, per la prima volta nella storia dell'organizzazione, invocato la clausola cosiddetta della "Security Exception" per giustificare misure che considerano "essenziali" e "necessarie" per la sicurezza nazionale e quindi sottratte a qualsiasi controllo e che invece sono ritorsive e chiaramente protezionistiche (ad esempio, dazi e tariffe su alluminio, acciaio, automobili ed altro).

⁵² Per queste proposte, si veda il contributo di Ugo Pagano e Alessandra Rossi (in [Materiali](#)), che le hanno proposte al ForumDD.

Ma, a parte la volatilità del quadro geo-politico internazionale, lo scenario appena evocato ci ricorda che il rilancio del multilateralismo, necessario per la ricerca della convivenza pacifica, non può avvenire attorno ai vecchi principi. Ha bisogno di partire da una critica severa di come esso è stato realizzato, specie nell'ultimo trentennio e, appunto, dei suoi errori di principio. Sono del resto proprio questi errori a spiegare il consenso che l'attacco al multilateralismo trova oggi in larghe masse della popolazione, che non ne hanno avuto alcun vantaggio. La proposta qui avanzata è proprio una delle molte⁵⁴ che mirano a rimettere il governo internazionale delle cose su altre gambe. Sarebbe la mobilitazione attorno a questa modifica a costituire il modo di catalizzare forze assai diverse per premere per la modifica dei rapporti di forza che oggi possono fare apparire vana la proposta. E a portare questa tematica in un negoziato per l'adattamento dell'OMC al nuovo assetto del commercio internazionale che è comunque necessario.

Sul piano operativo, l'attuazione della proposta richiederebbe una progressiva e chiara definizione dei criteri con cui valutare l'equilibrio fra i due valori: il tema di come valutare le "flessibilità" infatti rimane, ancorché a gerarchia di valori rovesciata. Pagano e Rossi suggeriscono a tale scopo di dare vita ad un'"Agenzia internazionale indipendente". L'Agenzia svolgerebbe "una funzione di raccolta e aggregazione delle informazioni sulle circostanze nelle quali specifici diritti di proprietà intellettuale esercitano un effetto di blocco per gli investimenti innovativi particolarmente pernicioso ... In questi casi l'agenzia potrebbe imporre una licenza obbligatoria che comporta l'immissione nel pubblico dominio del diritto di proprietà intellettuale e prevede una compensazione del detentore del diritto". La valutazione si potrebbe dotare di un sistema informatico capace di aggregare le valutazioni del più ampio numero possibile di esperti globalmente distribuiti.

Veniamo così alla seconda proposta di modifica. Essa mira a risolvere l'attuale effetto perverso dell'accordo che, come si è visto, finisce per indurre ogni singolo Stato a comportamenti opportunistici, riducendo l'investimento in ricerca pubblica, visto che è possibile approvvigionarsi liberamente alla ricerca pubblica offerta dagli altri Stati. Non si esce, evidentemente, da questo effetto perverso proteggendo la ricerca pubblica dall'uso aperto, ma individuando un meccanismo che prevenga questi comportamenti opportunistici.

Una strada possibile consiste in un'integrazione all'attuale comma 2 dell'articolo 8, proprio quello che introduce "flessibilità", prevedendo una tutela dall'abuso dei diritti di proprietà intellettuale:

"Appropriate measures, provided that they are consistent with the provisions of this Agreement, may be needed to prevent the abuse of intellectual property rights by right holders or the resort to practices which

unreasonably restrain trade or adversely affect the international transfer of technology" (Misure appropriate, purché siano compatibili con le disposizioni del presente accordo, possono essere necessarie per impedire l'abuso dei diritti di proprietà intellettuale da parte dei titolari o il ricorso a pratiche che comportino un'ingiustificata restrizione del commercio o pregiudichino il trasferimento internazionale di tecnologia)

il seguente testo:

"Appropriate measures may also be needed to prevent country policies, inconsistent with the aim to contribute to the development of global public knowledge, which generate unfair competitive advantages." (Misure appropriate possono anche essere necessarie per prevenire politiche dei singoli paesi che non siano coerenti con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della conoscenza pubblica globale, generando così ingiusti vantaggi competitivi).

Questa proposta pone l'esigenza di stabilire e vigilare sullo standard di cosa si debba intendere per una politica di investimento in ricerca pubblica "coerente" con l'obiettivo generale. Anche questa funzione potrebbe essere svolta dall'Agenzia di cui si è detto.

PROMUOVERE ATTRAVERSO L'UNIONE EUROPEA UN NUOVO ACCORDO INTERNAZIONALE PER LA RICERCA E SVILUPPO NEL CAMPO DELLA SALUTE

Sul terreno della ricerca farmaceutica e biomedica esistono, più che in ogni altro campo, le condizioni per un deciso passo in avanti nell'accrescere la libertà di accesso e condivisione della conoscenza. Il ForumDD raccoglie dunque e rilancia una proposta, presente da tempo a livello internazionale, che, attraverso il contributo di Nerina Boschiero (cfr. nota in [Materiali](#)) è entrata nel confronto che ha accompagnato la preparazione del Rapporto: che l'Italia promuova un'iniziativa dell'Unione Europea nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, per realizzare un nuovo accordo internazionale relativo alla ricerca e sviluppo nel campo della salute.

Come si ricava dalla documentazione che ha accompagnato, proprio in sede di Organizzazione mondiale della sanità (OMS)⁵⁵, lo sviluppo dell'ipotesi, essa muove dal convincimento che per qualificare la conoscenza medica, la divulgazione dei risultati raggiunti mediante la ricerca (inclusa la ricerca scientifica di base) e lo sviluppo di nuove medicine, tecnologie mediche e innovazioni terapeutiche come beni pubblici globali, sia opportuno e necessario uno strumento giuridico internazionale *vincolante* (e non già semplici *guidelines* da proporre alle imprese) liberamente contrattato dagli Stati. Esso potrebbe garantire che gli Stati contraenti si rendano "garanti" di investimenti pubblico/privati per prov-

⁵⁵ Si vedano in particolare i resoconti del Rapporto *Public health, innovation and intellectual property rights* del 2008, elaborato da una Commissione costituita dall'OMS, il Rapporto dello stesso OMS *Global Strategy and Plan of Action 2011*, le proposte intergovernative rese in quel contesto all'OMS *Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property*.

⁵⁴ Cfr. ad esempio Dani Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, 2015

vedere ai bisogni di salute del mondo, sostenendo e finanziando lo sviluppo di vaccini e di medicine essenziali per far fronte alle attuali emergenze sanitarie.

Questo nuovo accordo internazionale andrebbe negoziato sotto gli auspici dell'OMS, la cui costituzione prevede questa competenza.⁵⁶ Si tratterebbe di concentrare l'attenzione sulla ricerca e sviluppo relativa a tre principali tipi di malattie: quelle di I° tipo che riguardano tanto i paesi ricchi che quelli poveri, dato il largo numero di popolazione vulnerabile alle stesse; quelle di II° tipo che, pur riguardando sia i paesi ricchi che quelli poveri, affliggono questi ultimi in modo sproporzionato; quelle di III° tipo che riguardano, per lo più o quasi esclusivamente, i paesi poveri del mondo⁵⁷.

Con riguardo a questi tre ambiti, la finalità dell'accordo riguarderebbe il miglioramento assoluto e relativo dell'accesso ai farmaci e alle terapie delle parti più deboli della popolazione, in tutti i paesi. E più precisamente: il miglioramento dell'attuale sistema degli incentivi alla ricerca e sviluppo di medicine, innovazioni terapeutiche e tecnologie mediche necessarie a soddisfare i bisogni dei portatori di malattie comunicabili o non comunicabili del terzo mondo, dei poveri del primo e del secondo mondo che non possono permettersi di acquistare né medicine né cure mediche, oltre che dei portatori di malattie rare che, proprio in quanto tali, non interessano il mercato.

In base all'accordo, gli Stati assumerebbero una serie di impegni. Dal confronto avvenuto in sede internazionale emergono, tra gli altri, i seguenti punti prioritari:

- fissare le priorità di ricerca e investimento sulla base di studi scientifici condivisi sul c.d. *global "disease burden"* e in generale utilizzare meccanismi trasparenti ed inclusivi per stabilire le priorità in ambito biomedico, che devono corrispondere ai reali bisogni delle popolazioni e non già ad una agenda di R&S dettata dal potenziale commerciale dei nuovi prodotti;
- garantire trasparenza rispetto ai reali costi per la ricerca e lo sviluppo delle nuove tecnologie e prodotti farmaceutici;
- standards condivisi di divulgazione dei risultati dei clinical trials, resi pubblici ed accessibili a tutti gli stadi in pubblici registri;
- prevedere meccanismi di condivisione dei dati e di accesso aperto ai risultati delle ricerche finanziate con fondi

pubblici, vietando la brevettazione di prodotti e tecnologie medicali sviluppate con fondi pubblici, ad esempio da Università pubbliche;

- individuare criteri etici per la stessa ricerca di base ed avanzata;
- individuare meccanismi governativi di finanziamento, regolare e sostenibile, per la R&S relativa a malattie del I, II e III tipo, da erogare in funzione delle capacità di ogni singolo Stato membro (in termini di percentuali sul PIL nazionale) e di contributi volontari, al fine di garantire a tutti l'accesso a prodotti farmaceutici di qualità;
- individuare incentivi per investimenti pubblico/privati nel settore, basati sul meccanismo di "de-link" tra i costi per la ricerca e lo sviluppo e il prezzo finale del prodotto;
- rafforzare le capacità di innovazione e ricerca dei paesi in via di sviluppo, che consenta loro di rispondere prontamente ai bisogni di salute pubblica della propria popolazione (anche in caso di emergenze sanitarie).

L'ipotesi di un nuovo Accordo in tema di proprietà intellettuale e salute qui ripreso può incontrare, come l'ipotesi di intervento sull'Accordo TRIPS, l'obiezione relativa all'attuale fase di particolare crisi del multilateralismo: come pensare oggi a un obiettivo così ambizioso? Questa obiezione incontra, prima di tutto, la stessa contro-obiezione prima richiamata: che proprio la crisi del vecchio multilateralismo richiede che il suo rilancio avvenga con una particolare attenzione al tema della giustizia sociale. Ma c'è anche una seconda critica. Sul tema dell'ingiustizia sociale in campo sanitario, sul fatto che l'attuale sistema, con i suoi prezzi altissimi e i suoi paradossi, sia ingiusto e non possa reggere, esiste già un'allerta e una relativa mobilitazione internazionale. Che vede allineati gli interessi dei ceti deboli dei paesi industriali e dei poveri del mondo intero. L'obiettivo di modificare l'attuale sistema per dare concretezza all'obiettivo del "più alto livello di salute raggiungibile" può promuovere e dare uno sbocco a questa mobilitazione.

Ma c'è di più. Questa iniziativa potrebbe essere percepita e potrebbe diventare una testa di ponte per l'obiettivo più generale relativo a tutti i settori del sapere, specie se si muovesse esplicitamente in sintonia con quella sui principi dell'Accordo TRIPS. La capacità delle tematiche connesse alla salute di svolgere questa funzione di apripista è testimoniata dal successo globale della Convenzione quadro sul controllo del tabacco, adottata dall'OMS. Essa è stata considerata di recente dall'Organo di soluzione delle controversie dell'OMC come parametro internazionale sulla base del quale vagliare le condotte degli Stati potenzialmente in violazione di obblighi internazionali del commercio internazionale, in particolare per quanto riguarda le restrizioni ai diritti di proprietà intellettuale (marchi, brevetti) relativi a prodotti dannosi per la salute.

⁵⁶ Cfr. WHO Constitution, articolo 2(k): "In order to achieve its objective, the functions of the Organization shall be: (...) (k) to propose conventions, agreements and regulations, and make recommendations with respect to international health matters and to perform such duties as may be assigned thereby to the Organization and are consistent with its objective". Ai sensi dell'articolo 19, "The Health Assembly shall have authority to adopt conventions or agreements with respect to any matter within the competence of the Organization. A two-thirds vote of the Health Assembly shall be required for the adoption of such conventions or agreements, which shall come into force for each Member when accepted by it in accordance with its constitutional processes."

⁵⁷ Esempi di malattie del primo tipo sono il cancro; del secondo tipo la tubercolosi e l'HIV; rientrano nel terzo tipo, a titolo di esempio, la malaria e la leishmaniosi.

RAFFORZARE, AD ACCORDI INTERNAZIONALI DATI, L'INIZIATIVA NEGOZIALE E STRATEGICA VOLTA A RIBILANCIARE GLI INTERESSI DI GIUSTIZIA SOCIALE NEL CAMPO FARMACEUTICO

E siamo all'impegno per migliorare lo stato delle cose anche a regole date, magari mentre si lavora sulle due iniziative fin qui descritte. In questo caso, si tratta di realizzare un maggiore impegno, pubblico e collettivo, sulle linee di azione già in atto rivolte a due conseguenze dell'attuale squilibrato sistema di appropriazione privata della conoscenza: la scarsità o inaccessibilità di farmaci in molti paesi più poveri del mondo; la determinazione negoziale dei prezzi per il nostro Sistema sanitario nazionale. È poi possibile, sempre ad accordi nazionali dati, ragionare sull'ipotesi di un'iniziativa europea. Vediamo brevemente.

Per quanto riguarda il rafforzamento delle linee di azione esistenti, Stefano Vella e Carlo Petrini nel loro contributo al ForumDD (in [Materiali](#)) indicano le principali aree dove questo rafforzamento potrebbe avere luogo. Esse riguardano fra l'altro: il campo dei meccanismi di determinazione e negoziazione dei prezzi dei farmaci, dove l'Italia è chiamata ad un impegno accresciuto in sedi europee o multilaterali (gli accordi BeNeLuxAI e di La Valletta) e nel valutare e sperimentare metodi alternativi per la determinazione dei prezzi; la preparazione anticipata (*horizon scanning*) all'immissione sul mercato di medicinali innovativi, per valutarne e prevederne l'impatto in termini di salute e di spesa; il miglioramento della qualità delle informazioni sui costi di ricerca e sviluppo sostenuti dalle imprese private e la tracciabilità del sostegno pubblico alla ricerca nei farmaci; l'impegno in sede europea affinché le imprese lancino i propri prodotti in modo simultaneo in tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda poi l'impegno per aumentare l'accesso ai medicinali essenziali nei paesi a minore reddito, l'impegno di molte organizzazioni di cittadinanza attiva dovrebbe essere accompagnato da un maggiore impegno pubblico. Un canale significativo è il Medicine Patent Pool costituito presso UNITAID, di cui si è detto. Va appoggiata e sviluppata l'iniziativa lanciata con la strategia 2018-22 che fissa obiettivi ambiziosi per aumentare l'accesso ai farmaci contro l'HIV, l'epatite C e la tubercolosi e l'estensione del proprio mandato ad altri farmaci brevettati a valore medico.

Maggiore impegno appare infine possibile nei partenariati pubblico-privati per lo sviluppo di nuovi prodotti, "dando priorità – scrivono ancora Vella e Petrini - a investimenti nella ricerca che non attraggono il settore privato, ma dove il settore pubblico può contribuire in modo sostanziale allo sviluppo di prodotti specifici. In questo caso, l'accesso a prezzi accessibili potrebbe essere garantito da licenze volontarie o dall'acquisto di brevetti." Questa strada sollecita anche a ragionare su ipotesi più impegnative che vedano una ricomposizione della ricerca pubblica e

open science con le fasi innovative a valle che conducono ai farmaci.

È l'ipotesi che, seguendo Massimo Florio e Francesco Giffoni, descriviamo nella Proposta n. 2 per una conoscenza che concorra alla giustizia sociale: estendere il modello di responsabilità pubblica delle infrastrutture di ricerca "dalla fase a monte della catena di creazione di valore allo stadio successivo, quello in cui si formano le grandi imprese basate sulla conoscenza", realizzando alleanze fra privato e pubblico. Nel caso della salute, e più in generale con riferimento alle nuove domande che nascono dalla transizione demografica, scrivono i due autori: "Si potrebbe immaginare un CERN della medicina, anche studiando il caso dei National Institutes of Health, l'organizzazione pubblica USA nel Maryland che raggruppa 27 istituti di ricerca, ospitati in 75 fra edifici e laboratori, universalmente considerata l'eccellenza mondiale nel campo (ha contribuito a 156 premi Nobel). Si dovrebbe reinventare la relazione fra una grande impresa scientifica di questo tipo e la sanità pubblica del modello europeo e rompere il tabù per cui gli Stati non possono produrre i farmaci e i servizi che per lo più, in Europa, essi stessi acquistano."

Come si vede, anche nei confini più stretti delle "regole internazionali date" esiste, soprattutto a livello di Unione Europea nel suo complesso, lo spazio per interventi significativi che affrontino meglio di oggi la questione dell'accesso alla conoscenza come bene comune globale.

1.4.2 UNA MISSIONE STRATEGICA PER LA RICERCA E LE IMPRESE PUBBLICHE DELLA CONOSCENZA

Il modo migliore per affrontare un paradosso è entrarci dentro e cambiare la prospettiva, con radicalità. È quello che pensiamo sia necessario fare per uscire dal particolare paradosso per cui gran parte della ricerca scientifica che muove il cambiamento tecnologico è finanziata da tutti noi con le imposte, ma la conoscenza che ne deriva è appropriata da pochi che ne traggono vasti profitti. Una via di uscita consiste nel ridurre la cogenza della tutela dei diritti di proprietà intellettuale (cfr. Proposta n. 1) ovvero nel ripristinare i nostri diritti sui nostri dati personali e sul loro utilizzo (Proposta n. 7). Ma c'è anche un'altra strada, da perseguire assieme a quelle, che penetra all'interno del paradosso: se è lo Stato, espressione della collettività, a produrre o promuovere quella ricerca, lo Stato si assuma anche la responsabilità di guidarne l'utilizzo.

Non c'è in questa prospettiva alcun desiderio di trasferire il governo del cambiamento tecnologico da un "grande fratello privato" a un "grande fratello pubblico", che potrebbe fare anche peggio del primo, se a qualche Ufficio del Piano fosse affidato il compito di decidere cosa ricercare e cosa non ricercare, dove e come innovare. Ciò che si propone è di pre-

tendere dallo Stato che onori l'impegno assunto con tutti noi quando con le nostre imposte ha scelto di finanziare una vasta rete di infrastrutture pubbliche di ricerca, il sistema delle Università o la ricerca privata attraverso appositi incentivi: l'impegno di utilizzarli nel rispetto dei principi costituzionali e quindi, fra gli altri, dell'obiettivo di giustizia sociale dell'articolo 3 della Costituzione. E che la stessa cosa lo Stato faccia nel controllare un vasto insieme di imprese pubbliche, che sono protagoniste del cambiamento tecnologico.

I modi con cui chiediamo allo Stato di onorare il suo impegno sono quattro. La prima proposta investe l'Europa

nel suo complesso: estendere il "modello Ginevra" di organizzazione europeo della ricerca pubblica (oltre mille infrastrutture di ricerca) dallo stadio della produzione di scienza a quello in cui la scienza viene utilizzata per produrre innovazioni nei beni e nei servizi. Le altre proposte sono tutte a scala italiana: assegnare alle imprese pubbliche italiane, Cassa Depositi e Prestiti *in primis*, missioni strategiche di medio-lungo termine che includano obiettivi di giustizia sociale; promuovere obiettivi di giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane; promuovere obiettivi di giustizia sociale nel finanziamento della ricerca privata.

PROPOSTA N. 2 Il "modello Ginevra" per un'Europa più giusta

Si propone di promuovere a livello europeo degli "hub tecnologici sovranazionali di imprese" che si occupino di produrre beni e servizi che mirino al benessere collettivo, partendo dalle infrastrutture pubbliche di ricerca esistenti ed estendendo il loro ambito di azione dalla fase iniziale della catena di creazione di valore a quelle successive.

L'obiettivo è quello di sfruttare il successo di forme complesse e autonome di organizzazione per rendere accessibili a tutti i frutti del progresso scientifico e affrontare il paradosso attuale per cui un patrimonio di open science prodotto con fondi pubblici viene di fatto appropriato privatamente da pochi grandi monopoli.

L'esistenza di un vasto patrimonio di *open science* frutto della ricerca di centinaia di Istituti pubblici di ricerca rappresenta un grande potenziale per accrescere la giustizia sociale. Ma paradossalmente oggi quel patrimonio produce l'effetto contrario: le imprese private, in grado di accedere per prime a quel bene pubblico per produrre beni e servizi grazie agli investimenti in conoscenza già realizzati e alla posizione di partenza, realizzano un'appropriazione privata di conoscenze nate come bene pubblico e acquisiscono una robusta posizione di monopolio.

Questa posizione è già oggi fonte di profonde disuguaglianze; e ancor più gravi disuguaglianze rischia di generare in futuro. Basti pensare allo *Human Genome Project* (HGP), costato circa 3 miliardi di dollari, interamente finanziati dal settore pubblico di diversi Paesi. "Grazie a esso, sequenziare interamente un genoma umano richiede meno di mille dollari e meno di un'ora con le nuove tecnologie. Sarà presto possibile sequenziare il genoma di milioni di esseri umani e utilizzare l'informazione per una medicina mirata a gruppi geneticamente affini. Migliaia di brevetti sono stati depositati da società private. L'offerta di farmaci, test diagnostici, apparecchiature mediche è saldamente nelle mani di imprese oligopolistiche private, le quali hanno ottenuto gratuitamente le conoscenze genetiche e tecnologiche con cui potranno riformulare le loro strategie. Nel prezzo dei nuovi farmaci molecolari vi è certamente la spesa di R&S in-house da parte delle imprese, ma i pazienti pagheranno una rendita su questi nuovi farmaci che in ultima analisi derivano dal loro stesso finanziamento come contribuenti del HGP".⁵⁸

È possibile superare questo paradosso, estendendo il modello di responsabilità pubblica delle infrastrutture di ricerca esistenti "dalla fase a monte della catena di creazione di valore allo stadio successivo, quello in cui si formano le grandi imprese basate sulla conoscenza.". È l'idea avanzata da Massimo Florio e Francesco Giffoni (cfr. [Materiali](#)) che abbiamo fatto nostra. L'idea investe l'intera Unione Europea, offrendole l'opzione di un grande disegno strategico per i propri cittadini. E investe l'Italia, dove, come si argomenta nella successiva proposta 3, esistono le condizioni per imprimere una svolta strategica all'insieme di imprese pubbliche già controllate dallo Stato.

Il sistema europeo di ricerca pubblica, definito "modello Ginevra" dagli autori, visto il ruolo di apri-pista svolto sin dal 1954 dal CERN (Consiglio Europeo per la Ricerca Nucleare) di Ginevra, si presta in modo particolare a imboccare questa strada. Si tratta di un modello di governo pubblico di vaste infrastrutture di ricerca, materiali e immateriali fondato sui seguenti principi: priorità di investimento frutto di una consultazione internazionale fra comunità scientifica, decisori politici e altri finanziatori; accessibilità flessibile alle risorse comuni da parte di molti utenti e dunque amministrazione e gestione condivisa delle infrastrutture; offerta di un ambiente di apprendimento per studenti e giovani scienziati; catene di approvvigionamento tecnologico internazionale sensibili a strategie nazionali o obiettivi di sviluppo territoriale; generazione e gestione di "*big data*" disponibili gratuitamente; libero accesso e rapida diffusione dei dati scientifici e risultati prodotti; disseminazione delle informazioni al pubblico e nascita di comunità virtuali di cittadini interessati.

⁵⁸ Cfr. il contributo al ForumDD di Massimo Florio e Francesco Giffoni in [Materiali](#). Il testo che segue è estratto dal loro contributo.

Sono circa trecento in Europa le maggiori infrastrutture di ricerca con queste caratteristiche (oltre mille, considerando anche quelle di minore dimensione): dallo *European Advanced Transnational Research Infrastructure in Medicine* allo *European Spallation Source*, dal *Digital Research Infrastructure for the Arts and Humanities* allo *European Very Large Telescope*, dai *Laboratori nazionali del Gran Sasso* alla *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*⁵⁹.

Si tratta di imprese pubbliche di nuovo tipo, caratterizzate da: autonomia di bilancio (hanno un patrimonio proprio, alimentato da trasferimenti da parte di coalizioni di Stati e altri *stakeholders*), autonomia manageriale (il management lo scelgono essenzialmente le comunità di ricercatori) e una combinazione di capitale, lavoro e sapere tecnico-scientifico. Esse realizzano un risultato che le imprese private non possono realizzare: investire a lunghissimo termine nella conoscenza (progetti pluridecennali), renderla accessibile gratuitamente o al costo di produzione, senza confini geografici o barriere legali, gestire un'organizzazione complessa con un management internazionale selezionato su criteri di merito e incentivato da motivazioni intrinseche non da premi finanziari. L'esistenza e il successo di queste imprese pubbliche dimostrano ciò che negli ultimi trenta anni si è perso nel senso comune: che per avere organizzazioni efficienti ed efficaci non è necessario l'obiettivo del profitto.

Nasce qui l'idea. Estendere questo modello di organizzazione dallo stadio della produzione di scienza a quello in cui la scienza viene utilizzata per produrre innovazioni nei beni e nei servizi. Si tratta di partire dalle aree dove già si concentra l'investimento delle infrastrutture di ricerca europee e dove massima è la necessità e la possibilità di una svolta per la giustizia sociale e ambientale (transizione energetica, mobilità, economia digitale, salute e transizione demografica, cambiamento climatico). In queste aree, l'Unione Europea dovrebbe promuovere la nascita di "hub tecnologici sovranazionali di imprese" che realizzino il trasferimento scientifico e tecnologico creando o partecipando a clusters di imprese pubbliche, miste e anche private consorziate e orientate a missioni pubbliche di lungo termine⁶⁰. Il "modello Ginevra" diventerebbe così un modello per diffondere al massimo e rendere accessibili a tutti i frutti del progresso scientifico, e per indirizzare la ricerca e le innovazioni tecnologiche a realizzare progressi necessari per rendere più uguali le opportunità e per accrescere la giustizia sociale assieme a quella ambientale. Sono i progressi che non è nell'interesse o nelle possibilità delle imprese private realizzare.

59 Per un elenco completo ed una valutazione cfr. M. Florio, *Investing in Discovery. Cost-Benefit Analysis of Science and Research Infrastructures*, in corso di pubblicazione, MIT Press.

60 A livello europeo si stanno compiendo primi passi verso la creazione di un network paneuropeo di hub tecnologici, sebbene gli stanziamenti per queste iniziative siano ancora limitati. Il programma Digital Europe, inoltre, ha tra i suoi obiettivi principali la creazione di hub europei per l'innovazione digitale, in particolare si mira a crearne uno per ogni regione

C'è in questa proposta una frattura importante con il senso comune dominante dell'ultimo trentennio che vuole limitare il ruolo dello Stato alle funzioni di regolazione e redistribuzione. La regolazione serve, ma essa ha dimostrato di non riuscire a riequilibrare la distribuzione di potere e ricchezza permessa dalle nuove tecnologie dell'informazione; e non consente allo Stato di entrare dentro il processo di apprendimento che può consentire di orientare le scelte. La redistribuzione serve, ma prelevare a valle dei processi di formazione della ricchezza è spesso uno sforzo vano, se i meccanismi muovono verso la concentrazione, e non può trovare alla lunga consenso e legittimazione adeguate.

È necessario che lo Stato svolga fino in fondo il ruolo di "Stato imprenditore": per realizzare "mission-oriented strategies" sono infatti spesso necessarie "mission-oriented organizations". Nonostante i processi di privatizzazione, lo Stato controlla ancora un vasto sistema di imprese. E soprattutto ha continuato a svolgere con notevoli risultati il governo pubblico di un vasto sistema di infrastrutture sociali. Ora, sotto la pressione di una situazione sociale e ambientale insostenibile, lo Stato è chiamato a usare fino in fondo questo potenziale. Come dimostra la stessa esperienza delle infrastrutture di ricerca, lo Stato può assumersi direttamente la responsabilità di risolvere i problemi e di raggiungere obiettivi strategici: facendolo, le proprie organizzazioni hanno l'opportunità di apprendere e lo sprone ad agire derivante dalla visibilità e verificabilità degli obiettivi.

Imboccare questa strada potrebbe imprimere una svolta alla individuazione di soluzioni tecnologiche che l'attuale sistema, fondato su *open science* più imprese private, che ne utilizzano i risultati, non è in grado di assicurare. Nel caso della *transizione energetica*, ad esempio, le grandi imprese private non hanno l'incentivo di investire nella scoperta dei principi scientifici e tecnologici che ne potrebbero erodere la profitabilità, mentre la strada di sussidiarie tecnologiche ancora immature è inadeguata: potrebbe farlo un hub supernazionale che miri a chiudere definitivamente con il progresso scientifico l'era dei combustibili fossili, della fissione nucleare, delle reti in rame, dello spreco energetico. Si realizzerebbe qui un incontro dei due obiettivi della giustizia ambientale e della giustizia sociale, al centro della Proposta n. 10.

Nel caso della *cura della salute*, sia il salto a farmaci antitumorali che non costino al paziente o al contribuente importi insostenibili, sia lo sviluppo degli strumenti operativi per evitare crisi alimentari potrebbero avvenire grazie a questo modello. "Ancora più evidente forse – scrivono Florio e Gifoni – è la maturità di una nuova impresa pubblica che rompa le barriere che ci costringono a pagare un prezzo per la comunicazione digitale e per l'elaborazione dei dati, quando sono a portata di mano le innovazioni che renderebbero pari a zero il costo marginale di elaborare e trasmettere l'informazione elettronica in ogni sua forma: voce, dati,

contenuti.”: è una strada che darebbe grande forza agli interventi descritti nella Proposta n. 7 su come costruire una “sovranità collettiva” su dati personali e algoritmi.

Un confronto strategico a livello europeo su questi e altri obiettivi strategici consentirebbe di individuare le priorità, e di mobilitare risorse umane e finanziarie. Rappresenterebbe

in sé un rilancio dell’Unione Europea su ben altre basi rispetto all’ultimo amaro decennio. L’Italia potrebbe promuovere questa proposta in campi che siano anche congeniali ai propri punti di forza, sia nei servizi (in primo luogo, salute e cura delle persone), sia nel sistema manifatturiero, specie nelle macchine utensili.

Proposta n. 3 Missioni di medio-lungo termine per le imprese pubbliche italiane

Si propone di assegnare alle imprese pubbliche italiane missioni strategiche di medio lungo periodo che ne orientino le scelte, in particolare tecnologiche, verso obiettivi di competitività, giustizia ambientale e giustizia sociale. I punti di forza della proposta sono: l’identificazione di un presidio tecnico; la trasparenza della responsabilità politica; il monitoraggio dei risultati; la garanzia della natura di medio-lungo termine degli obiettivi; e il rafforzamento delle regole a tutela dell’autonomia del management.

Lo Stato può orientare direttamente il cambiamento tecnologico verso la giustizia sociale e ambientale attraverso le imprese pubbliche su cui esercita il controllo (cfr. le due tabelle). È la tesi che muove la Proposta n. 2 di un “modello Ginevra” da adottare in modo concertato a livello europeo, ma anche una strada che l’Italia può intraprendere comunque, utilizzando in modo appropriato la leva del sistema di imprese pubbliche sulle quali esercita un controllo: in primo

luogo la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), con le sue partecipate, e le imprese controllate dal Ministero dell’Economia e Finanze (MEF). È questa l’idea che anima la proposta: tornare ad assegnare alle imprese pubbliche una missione strategica di medio-lungo periodo sui terreni della competitività, dell’impatto ambientale e della giustizia sociale, e adattare la loro governance in modo da assicurare a un tempo la verificabilità dei risultati e l’autonomia del management.

Dettaglio delle grandi imprese quotate a controllo pubblico (MEF e CDP)

(valori al 7 gennaio 2019)

Società Quotate Controllate	Capitalizzazione corrente (migliaia di EUR)	Quota MEF	Quota CDP	Quota MEF + CDP	Quota Parte MEF	Quota Parte CDP	Quota parte MEF + CDP (migliaia di EUR)
POSTE ITALIANE S.p.a.	€ 9.252.483	29%	35%	64%	€ 2.707.277	€ 3.238.369	€ 5.945.646
ENEL SPA	€ 52.419.403	24%	0%	24%	€ 12.360.495	€ -	€ 12.360.495
BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA S.P.A.	€ 1.370.480	68%	0%	68%	€ 931.926	€ -	€ 931.926
ENI S.P.A.	€ 52.114.218	4%	26%	30%	€ 2.261.757	€ 13.424.623	€ 15.686.380
LEONARDO - SOCIETA' PER AZIONI	€ 4.518.823	30%	0%	30%	€ 1.364.685	€ -	€ 1.364.685
SNAM S.P.A.	€ 14.001.039	0%	30%	30%	€ -	€ 4.252.116	€ 4.252.116
TERNA S.P.A.	€ 10.468.039	0%	30%	30%	€ -	€ 3.124.710	€ 3.124.710
SAIPEM S.P.A.	€ 3.590.954	0%	13%	13%	€ -	€ 450.665	€ 450.665
FINCANTIERI S.P.A.	€ 1.665.891	0%	72%	72%	€ -	€ 1.193.444	€ 1.193.444
ITALGAS S.P.A.	€ 4.176.758	0%	26%	26%	€ -	€ 1.087.628	€ 1.087.628
ANSALDO ENERGIA	€ 2.544.000	0%	60%	60%	€ -	€ 1.524.874	€ 1.524.874
ENAV S.P.A.	€ 2.339.252	53%	0%	53%	€ 1.246.354	€ -	€ 1.246.354
Totale Società Quotate Controllate	€ 157.135.341				€ 20.872.494	€ 28.296.427	€ 49.168.921

Complessivamente, la CDP e le maggiori imprese controllate dalla CDP o direttamente dal MEF⁶¹ occupano oggi circa 480mila dipendenti con un attivo di bilancio pari a circa 6,5 miliardi di euro. Il loro valore di portafoglio complessivo, per MEF e CDP, è pari a circa 49 miliardi di euro (28 in capo a CDP e in capo al MEF). Limitandosi alle grandi imprese quotate, esse rappresentano una quota assai elevata del totale delle grandi imprese quotate italiane: il 46% del fatturato, il 29% della capitalizzazione di borsa, il 32% dei dipendenti.

La Cassa depositi e prestiti, in particolare, con circa 420 miliardi di euro, è la seconda più grande banca promozio-

nale nazionale europea (senza licenza bancaria) dopo la tedesca KfW (che ha un attivo di 473 miliardi di euro). È posseduta per l'82,8% dal MEF, il 15,9% da 61 Fondazioni di origine bancaria e il restante azioni proprie. Dall'inizio della crisi dello scorso decennio ha ampliato molto le sue attività. Oggi può svolgere una funzione significativa nell'intervento pubblico nell'economia, attraverso il suo pacchetto di partecipazioni di controllo, il finanziamento delle infrastrutture economiche e sociali, la gestione e valorizzazione di patrimonio immobiliare pubblico, i mutui agli enti locali e i Fondi destinati alle utilities locali e alle piccole e medie imprese.

Società non quotate controllate dal MEF

Azienda	Quota partecipazione MEF (%)	Fatturato (mln di euro)	Totale Attività (mln di euro)	Dipendenti
Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane ⁶²	100%	9.299	63.013	74.436
Rai S.p.A.	99,56%	2.443	989	11.850
CDP S.p.A. ⁶³	82,77%	2.965	367.265	741
Invitalia ⁶⁴	100%	173	4.663	1.546
Consap - Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.a.	100%	25	351	210
Consip S.p.A.	100%	57	78	432
Equitalia Giustizia S.p.A.	100%	21	24	230
GSE - Gestore dei Servizi Energetici S.p.a.	100%	14.545	6.112	600
IPZS - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a.	100%	372	1.486	1.776
SOGEI - Società Generale di Informatica S.p.a..	100%	533	428	2.113
SO.G.I.N. - Società Gestione Impianti Nucleari S.p.a.	100%	408	880	926
Sogesid S.p.a.	100%	41	125	530
STMicroelectronics Holding N.V. ⁶⁵	50%	6.980	9.681	45.468

61 L'insieme comprende, oltre alla CDP, le seguenti categorie: a) imprese quotate MEF (ENAV, ENEL, ENI, Leonardo, Monte dei Paschi di Siena); b) Invitalia, Coni Servizi, Consip, FS - Ferrovie dello Stato Italiane, GSE - Gestore Servizi Energetici, IPZS - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, RAI - Radio Televisione Italiana, SOGEI - Società Generale di Informatica, SOGIN - Società di Gestione Impianti Nucleari); c) imprese quotate CDP (Poste Italiane, Italgas, Saipem, ENI, Terna, SNAM, Ansaldo Energia, Fincantieri); d) imprese non quotate CDP (Inalca, Open Fiber, Valvitalia). Sono escluse le imprese che non rientrano nella categoria "grandi imprese". Non sono incluse imprese come Telecom, di cui la CDP detiene circa il 5% e dunque non può essere considerata una partecipazione di controllo, sebbene la Cassa possa esercitare un importante ruolo decisionale e di indirizzo delle politiche. Per informazioni sulla struttura e sulle attività della CDP Cfr. *CDP 2021 Dall'Italia per l'Italia*, 2018 [\[link\]](#).

62 Bilancio consolidato al 31.12.2017.

63 Cifre riferite alla Capogruppo CDP S.P.A. L'attivo di Gruppo ammonta a 419,5 miliardi di euro. Il totale dei dipendenti nel Gruppo supera le 30.000 unità.

64 Bilancio consolidato al 31.12.2017.

65 Valori riferiti al Gruppo STMicroelectronics Holding N.V.

Sul piano formale, già oggi, CDP le società da essa controllate e le imprese pubbliche direttamente controllate dal MEF prevedono principi, programmi ed obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.⁶⁶ Nel Piano Industriale 2019-2021 presentato di recente⁶⁷, CDP prevede per i propri investimenti lo sviluppo di “interventi diretti sul territorio”, segnatamente di Piani Città per riqualificazioni urbane e “target di Piano coerenti con gli obiettivi dell’Agenda ONU 2030 attinenti alle sfide dell’Italia”. Sempre CDP, nel ruolo di Capo Gruppo, si propone inoltre di allineare tutti i portatori di interesse (incluse le società partecipate e gli investitori istituzionali) alle pratiche di *Corporate Governance* e di Responsabilità sociale che guidano l’agire dell’azienda all’interno del suo perimetro operativo e nell’esercizio di voto nelle società del Gruppo.

Tuttavia, se sistemi di *Environmental, Social and Governance* (ESG) sono comuni a tutti le grandi imprese pubbliche, la loro traduzione in azioni concrete non necessariamente rispetta le ambiziose intenzioni dichiarate. Si tratta di capire a quali azioni corrispondano questi impegni, quali siano con precisione gli obiettivi specifici fissati e se e come essi vengano monitorati. Nel caso della CDP si tratta, ad esempio, di capire quali siano i requisiti fissati per i piani di riqualificazione urbana in termini degli interessi dei ceti deboli, e quali indicatori di disuguaglianza siano assunti a riferimento all’interno del vasto dominio dell’Agenda ONU 2030. Ma il limite di questi segnali non sta nell’operato delle imprese pubbliche in questione. Sta nel fatto che queste iniziative e le priorità individuate non corrispondono a una missione strategica nazionale assunta dallo Stato che quelle imprese controlla. I sistemi di sostenibilità ambientale e sociale apprestati in questi anni andrebbero “messi a sistema” attraverso una regia, flessibile e trasparente, da parte dello Stato.

L’assenza di missioni strategiche appare eclatante nel caso dell’impresa pubblica RAI, anche in considerazione della sua significativa dimensione, di scala europea. Come si legge in alcuni materiali in corso di lavorazione⁶⁸: “è paradossale che la RAI co-produca *Suburra* con Netflix o l’*A-mica* geniale con HBO, senza ricevere e restituire al sistema nazionale almeno una quota dei preziosi dati generati anche grazie a un finanziamento dei contribuenti italiani”.

Non si tratta, sia ben chiaro, di caricare le imprese pubbliche di obiettivi estemporanei di breve periodo, legati a crisi aziendali, condizioni cicliche o squilibri territoriali. Proprio lo scivolamento verso questa logica ha deteriorato durante gli anni ’70 il governo di un sistema di imprese pubbliche, o come allora si chiamavano “a partecipazione statale”, che

pure nel primo quindicennio post-bellico (sviluppando un’autonomia in parte ottenuta già durante il fascismo) aveva dato risultati eccellenti per il paese. Si tratta piuttosto di tornare ad assegnare a queste imprese esplicite missioni strategiche di medio-lungo termine, flessibili ma non continuamente soggette a revisione al succedersi (frequente) dei governi. Non ci riferiamo solo a missioni strategiche attinenti alla giustizia sociale, ma relative anche alla giustizia ambientale e, ovviamente, alla competitività del paese, nella logica dei cosiddetti “Programmi di missione integrati di innovazione” o *Mission Oriented Innovation Integrated Programs and Networks*⁶⁹.

Non vale qui l’obiezione per cui le imprese, e segnatamente le imprese quotate, devono essere guidate dal solo obiettivo del profitto. Questo obiettivo, specie in un contesto concorrenziale, è il metro ultimo della sostenibilità finanziaria di un’azienda. Ma ogni impresa che opera sul mercato è guidata anche da altri obiettivi: la tenuta o la conquista di un mercato, l’introduzione di una nuova produzione, “fare storia” in un dato settore, esercitare potere o influenza; ma anche contribuire alla tutela dell’ambiente o allo sviluppo di un territorio, o migliorare la vita di ceti deboli. Indipendentemente dall’adozione di “codici di responsabilità ambientale o imprenditoriale”, ogni imprenditore utilizza il controllo anche per conseguire uno o più di questi obiettivi. Sarebbe anomalo che gli amministratori pubblici che esercitano il controllo di imprese per conto dei cittadini, non facessero la stessa cosa. La differenza sta nel fatto che la natura delegata del proprio potere li carica del dovere di fissare in modo democraticamente condiviso, pubblicamente noto e verificabile gli obiettivi da assegnare alle imprese pubbliche.

Lo Stato imprenditore torna a essere un’esigenza, di fronte alla forza della finanza speculativa e dei monopoli privati e all’azione di grandi paesi come Cina, Russia e Stati Uniti, che non si fanno problemi ad intervenire con il capitale pubblico per sostenere interessi nazionali. Nel caso italiano, agli obiettivi di competitività, si unirebbero obiettivi di sostenibilità ambientale e di giustizia sociale. Nel caso della CDP, inoltre, la compresenza di attività assai differenziate, che toccano priorità settoriali del paese assieme a questioni territoriali, consentirebbe di attuare le missioni strategiche con un approccio integrato tra linee di attività che ne potrebbe fare un modello di intervento nell’economia e nella società particolarmente adatto alla particolare struttura produttiva del paese. Da un lato, l’azione delle sue controllate maggiori, come di importanti imprese pubbliche controllate dal MEF, potrebbe consentire l’attuazione di strategie che facciano compiere un salto al sistema delle imprese fornitrici. Dall’altro, i suoi interventi territoriali potrebbero essere funzionali a creare le condizioni di contesto per il successo e

66 Una descrizione di questi sistemi adottati dalle maggiori imprese pubbliche è rinvenibile ai seguenti link. CDP [\[link\]](#); Terna [\[link\]](#); ENI [\[link\]](#); SNAM [\[link\]](#); ANSALDO ENERGIA: “Energia Sostenibile Polo di ricerca ed Innovazione” [\[link\]](#); SAIPEM [\[link\]](#); FINCANTIERI [\[link\]](#); ITALGAS [\[link\]](#); SACE [\[link\]](#); POSTEITALIANE [\[link\]](#); ENEL [\[link\]](#); LEONARDO [\[link\]](#); FS [\[link\]](#); STM-MICROELETTRONICS [\[link\]](#); MONTE DEI PASCHI [\[link\]](#).

67 Piano Industriale CDP 2019 – 2021 [\[link\]](#).

68 Materiali in corso di elaborazione a cura di Piero De Chiara e altri.

69 Cfr. M. Mazzucato, *Mission Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, WP 2017-1.

la positiva ricaduta sociale di quelle strategie.

Si tratta allora da parte dello Stato di esercitare il dovere che compete ad ogni soggetto, individuale o collettivo, che controlla un'impresa: assegnarle missioni strategiche. Nel compiere questo passaggio occorre ovviamente fare tesoro dei gravi errori del passato di cui si è detto. È dunque necessario tutelare l'autonomia del management, schermandolo da un uso improprio del potere da parte di chi esercita i poteri dello Stato. La proposta che di seguito illustriamo mira a realizzare un'innovazione nel governo delle imprese pubbliche che offra anche questa garanzia. È utile descriverla con particolare riferimento alla CDP, il cui nuovo impianto organizzativo appare particolarmente adatto all'innovazione, prevedendo di orientare sia il governo delle partecipazioni, sia le attività dirette su obiettivi di competitività, di sostenibilità ambientale e sociali. Lo schema sarà poi adattabile, in modo semplificato, alle imprese direttamente controllate dal MEF.

Il quadro di riferimento è rappresentato dalla cornice dei *17 Sustainable goals* del ONU.⁷⁰ In questo contesto, si tratta di compiere i seguenti passi: articolare l'obiettivo generale di giustizia sociale in una serie di obiettivi specifici; selezionare al loro interno gli obiettivi considerati prioritari da assegnare come missione strategica alle imprese pubbliche per un periodo congruo di tempo; monitorare l'attuazione di tale missione in modo trasparente e facendone oggetto di pubblico dibattito. Per realizzare questo risultato, la proposta può essere articolata in tre funzioni, distinte e interdipendenti: una funzione tecnica, che garantisca la qualità, chiarezza e verificabilità degli obiettivi; una funzione politica, che assuma in modo democratico la decisione sulle priorità; una funzione manageriale, che presieda all'attuazione degli obiettivi nella piena garanzia della propria autonomia.

70 Cfr. SDGs UN [\[link\]](#)

Riquadro H IL COMITATO PER LE IMPRESE PUBBLICHE

Il Comitato avrebbe compiti di studio, analisi e di pubblicazione di dati sul sito e produrrebbe un Rapporto Annuale da trasmettere al Parlamento, mentre sarebbe privo di poteri prescrittivi. In tema di indicatori, il Comitato, oltre a individuare un insieme aperto di indicatori che possano essere utilizzati come *proxies* di quegli obiettivi da parte delle imprese pubbliche (integrandolo come esse credono), elabora anche le linee guida metodologiche per la rilevazione di indicatori ancora non disponibili (ma rilevabili da parte delle imprese pubbliche) e di metodi di analisi valutativa utili allo scopo. È inoltre compito del Comitato predisporre annualmente o biennialmente un Rapporto sullo stato di attuazione delle missioni strategiche, sulla base di informazioni e materiali predisposti dalle imprese pubbliche stesse.

Per quanto riguarda composizione e nomina del Comitato, si può immaginare che i suoi membri durino in carica 5 anni e siano composti da un Presidente, un "Comitato Scientifico" con 6 membri e una ventina di tecnici che vi lavorano a tempo pieno (di cui metà funzionari dell'Amministrazione e l'altra metà nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze su proposta del Presidente del "Comitato" in seguito a istruttoria effettuata dal "Comitato Scientifico"). Il Presidente potrebbe essere nominato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dopo un'istruttoria effettuata dal "Comitato Scientifico". La nomina del Presidente potrebbe avere il consenso ed essere ratificata dal Presidente della Repubblica. Il Presidente durerebbe 5 anni e sarebbe remunerato. Il "Comitato Scientifico" si riunirebbe una volta al mese e i suoi membri riceverebbero un gettone di presenza e il rimborso delle spese.

Per lo svolgimento della funzione tecnica, si propone di costituire un apposito "Comitato per le Imprese Pubbliche" presso il MEF, seguendo l'esempio ed in parte il percorso del "Comitato per il benessere equo e sostenibile" istituito nel 2016 sempre al MEF⁷¹, ma prevedendo che tale nuovo Comitato abbia natura permanente (cfr. Riquadro H). Il "Comitato" avrebbe la natura di organo tecnico ed interno all'Amministrazione. La sua funzione iniziale sarebbe quella di articolare l'obiettivo generale di giustizia sociale, di sostenibilità ambientale e di competitività in un insieme di obiettivi specifici e nei relativi indicatori: la lista di obiettivi proposta dal ForumDD (cfr. Riquadro D) può costituire il punto di partenza per quanto riguarda l'ambito della giustizia sociale.

71 Con l'approvazione della legge n. 163/2016 di riforma del bilancio dello Stato e sotto lo sprone dell'iniziativa dell'ASviS, è stato operato il primo riconoscimento normativo degli indicatori di benessere equo e sostenibile, prevedendone l'inserimento nel ciclo di predisposizione dei documenti di programmazione economica del Governo. Tale innovazione costituisce il primo riconoscimento che nella valutazione delle politiche pubbliche si debba tenere conto di dimensioni volte a misurare il benessere complessivo di una società e la sua sostenibilità. Il Documento di Economia e Finanza (DEF) dovrà includere un allegato, predisposto dal MEF, nel quale siano riportati: a) l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori selezionati di benessere equo e sostenibile; b) le previsioni sulla loro evoluzione nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti del Programma Nazionale di Riforma. In aggiunta a ciò, entro il 15 febbraio di ogni anno, andrà presentata alle Camere (per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari) una apposita Relazione, predisposta dal MEF, in cui si evidenzia l'evoluzione degli indicatori di benessere equo e sostenibile, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso ([link](#)). A tal fine è stato istituito il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile che, come previsto dall'art.14 della legge n. 163/2016, ha provveduto a selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, l'insieme degli indicatori di benessere equo e sostenibile da analizzare in un apposito allegato al DEF. Il Comitato è stato presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (delegato) e composto dal Presidente dell'ISTAT e dal Governatore della Banca d'Italia (delegati) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica. I dodici indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati dal Comitato sono stati adottati - previo parere delle competenti Commissioni parlamentari - con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 novembre 2017. L'adozione di tale D.M. ha esaurito il mandato del Comitato.

La scelta degli obiettivi specifici da porre al centro delle missioni strategiche assegnate alle imprese pubbliche è invece una funzione politica, affidata al Ministro dell'Economia, al Governo e al Parlamento. La scelta viene istruita dal Ministro dell'Economia ogni cinque anni. Questo forte intervallo di tempo appare necessario per assicurare una stabilità delle stesse missioni, consentire i tempi necessari affinché le imprese pubbliche possano adeguare a esse il proprio operato, ed evitare di esporre il meccanismo alla volatilità del ciclo politico. La stabilità degli obiettivi prescelti e della strategia viene rafforzata dal loro inserimento nel Piano Nazionale di Riforma. È questa quella parte (terza) del Documento di Economia e Finanza che illustra gli interventi messi in atto a livello nazionale e regionale e la loro coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea. Una volta istruito dal MEF e approvato dalla Conferenza Stato Regioni, il Piano deve essere approvato dal Consiglio dei Ministri e quindi con apposite risoluzioni delle due Camere.

L'iter di approvazione, il ruolo del Parlamento e delle Regioni, l'essere parte del semestre europeo, offrono quindi una forte legittimazione a questo atto e all'assegnazione di obiettivi strategici alle imprese pubbliche. Il peso politico e strategico di queste scelte e la loro apertura a un pubblico confronto con i cittadini sarebbero rafforzati qualora il semestre europeo dovesse conoscere l'evoluzione oggi proposta nel Rapporto *Sustainable Equality*⁷²: anziché essere dominato dall'obiettivo di evitare squilibri di bilancio, assumerebbe rilievo un mix di obiettivi ambientali e sociali in attuazione di "Patto di sviluppo sostenibile multi-annuale". Gli obiettivi fissati nel modo indicato non saranno di regola modificabili prima di 5 anni. Per modificarli prima della scadenza, sarà necessario in primo luogo avviare un procedimento aperto e trasparente, che coinvolga gli stakeholders in base alle *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Sarà inoltre opportuno prevedere che tali eventuali modifiche siano condizionate ad un più ampio consenso politico che coinvolga anche le minoranze parlamentari.

Il Ministro dell'Economia, a valle dell'approvazione degli obiettivi strategici da assegnare alle imprese pubbliche, li incorpora in un apposito "Atto di indirizzo" a tutte le imprese pubbliche controllate. Infine, con una cadenza annuale o biennale, il Ministro dell'Economia, in occasione della presentazione della "Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile"⁷³, presenta in Parlamento anche la "Relazione sulle imprese pubbliche". La Relazione viene allegata al DEF come Appendice tecnica.

E siamo all'ultima delle funzioni rilevanti per l'attuazione della proposta: la funzione manageriale e in genere il

meccanismo di trasmissione dell'Atto di indirizzo all'interno del sistema delle imprese pubbliche. Si tratta di assicurare che l'assegnazione di indirizzi strategici espliciti non leda in alcun modo l'autonomia del *management*, ma che realizzi obiettivi di interesse generale di lungo periodo.

In sostanza, assetti di governo funzionali alla elaborazione, identificazione e monitoraggio degli obiettivi presuppongono a valle e, specularmente, adeguati sistemi di *governance* delle società partecipate in grado di recepirli e veicolarli. In questo contesto si possono tracciare alcune linee di indirizzo relative alla CDP che aprano la strada a queste nuove modalità di interlocuzione e integrazione. Affronteremo solo la CDP, per il suo ruolo di holding pubblica e per la sua capacità di trasmettere le linee di indirizzo delle politiche pubbliche alla "rete" delle partecipate. La sperimentazione di queste nuove modalità potrà poi diventare in futuro un punto di riferimento anche per il loro graduale recepimento nell'intero sistema delle società controllate direttamente dal MEF.

La finalità, come si diceva, è duplice: da un lato, individuare le modalità attraverso le quali la CDP "veicola" gli obiettivi, dall'altro rafforzare i presidi di efficienza e autonomia della *governance* societaria funzionali ad una attuazione degli obiettivi stessi nel lungo periodo. Nella prima direzione si potrebbe immaginare una codificazione degli obiettivi strategici con una decisione assunta da uno degli organi della CDP, rendendoli così più cogenti e, al contempo, trasparenti. In particolare, gli obiettivi potrebbero essere codificati, in alternativa tra loro: (a) nello statuto di CDP, quindi con maggioranza rafforzata pari all'85% del capitale secondo quanto prevede lo Statuto della CDP (con la necessità di coinvolgere almeno una parte delle Fondazioni); (b) con delibera dell'assemblea ordinaria di CDP e, quindi, con maggioranza semplice.

Nella seconda direzione, che mira a valorizzare stabilità e autonomia della *governance* societaria, si potrebbero ipotizzare i seguenti meccanismi: (a) scaglionamento dei mandati degli amministratori, in maniera tale da far sì che ogni anno scada solo un terzo di loro; (b) introduzione del principio della revocabilità degli amministratori solo per giusta causa, perché altrimenti – ossia in base alla norma vigente che prevede la revocabilità a maggioranza – lo scaglionamento sarebbe facilmente aggirabile; (c) la previsione che almeno due amministratori rispettino requisiti di indipendenza e professionalità rafforzati (l'attuale previsione dello Statuto di CDP è più blanda e incerta).

Sul piano organizzativo interno, sarebbe utile prevedere una struttura interna di uffici "dedicati" alla interlocuzione tecnica con il Comitato costituito presso il MEF, con compiti di istruzione, collaborazione e proposta su come elaborare gli obiettivi da questo indicati. Tale struttura rappresenterebbe il punto di riferimento dell'organo amministrativo riguardo a questo specifico tema e si collocherebbe entro la

72 Cfr. Rapporto della Commissione Indipendente sull'Uguaglianza Sostenibile 2019 – 2014, Proposta 7.3, pag. 172. [\[link\]](#)

73 Si veda al riguardo la prima "Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile", 2018, [\[link\]](#).

tecnostuttura manageriale della società. Il consiglio di amministrazione, inoltre, potrebbe costituire al proprio interno un comitato *ad hoc* avente il compito di dialogare con gli uffici competenti a collaborare con il Comitato del MEF.

Infine, nei rapporti con le proprie partecipate, la CDP dovrebbe adoperarsi tramite specifiche direttive, affinché gli obiettivi di sistema possano essere adottati e seguiti anche da queste. Sarà compito della struttura interna “dedicata” definire le modalità di adeguati flussi informativi per controllare e monitorare (riferendo all’organo amministrativo) la loro messa in atto. Questo serve anche a garantire la trasmissione al Comitato per le imprese pubbliche delle informazioni necessarie allo svolgimento della funzione di monitoraggio.

La proposta sin qui presentata può funzionare se le missioni strategiche nazionali elaborate sul piano tecnico, decise sul piano politico e affidate all’attuazione del management delle imprese pubbliche saranno accompagnate da una verifica e da un pubblico dibattito, vivace, aperto e informato. A tal fine, lo Stato dovrebbe costruire un sistema di controllo, riflessione comune e trasmissione pubblica, contribuendo, da una parte, a garantire la “specialità” delle imprese pubbliche (e della CDP nel suo insieme), e dall’altro, creando un sistema nuovo, capace di unire competitività, innovazione e obiettivi sociali ed ambientali, agganciati ai *sustainable goals* dell’ONU e all’Europa.

Proposta n. 4 Promuovere la giustizia sociale nelle missioni delle Università italiane

Si propongono quattro interventi integrati per riequilibrare gli attuali meccanismi che inducono le Università a essere disattente all’impatto della ricerca e dell’insegnamento sulla giustizia sociale: introdurre la giustizia sociale nella valutazione della terza missione delle Università; istituire un premio per progetti di ricerca che accrescono la giustizia sociale; indire un bando per progetti di ricerca che mirano a obiettivi di giustizia sociale; valutare gli effetti dell’insegnamento universitario sulla forbice di competenze generali delle giovani e dei giovani osservata all’inizio del percorso universitario.

Entrambe le missioni canoniche dell’Università, la ricerca e l’insegnamento, possono influenzare in modo significativo e consapevole la giustizia sociale, come essa è interpretata dalla nostra Costituzione. Oggi questa è un’occasione perduta. Le quattro proposte che avanziamo vogliono provare a coglierla.

La ricerca universitaria concorre alla formazione di quel patrimonio di conoscenza pubblica dalle cui modalità di impiego derivano profondi effetti sulla giustizia sociale: la formazione di forti monopoli della conoscenza, ovvero l’accesso diffuso a essa; la costruzione di metodi e di un senso comune che prevengono o che promuovono la partecipazione dei cittadini; la disattenzione o l’attenzione per la dignità e l’autonomia del lavoro; il formalismo o la sostanzialità di principi etici nello sviluppo dell’intelligenza artificiale; etc.

L’insegnamento universitario può svolgere un ruolo importante sia nel contribuire a colmare il divario di opportunità dovuto alle condizioni sociali degli studenti e alla qualità del loro precedente percorso educativo, sia nella formazione dei convincimenti e degli atteggiamenti come cittadini in tema di giustizia sociale; ovvero, può trascurare tali obiettivi. Oggi, l’Università non pone la giustizia sociale come esplicito obiettivo della propria attività, se non per i costi ridotti di iscrizione e i sostegni economici previsti per alcune categorie di studenti, né essa viene valutata, formalmente o nel senso comune, per ciò che consegue in termini di giustizia sociale.

È anzi vero il contrario. Il sistema attuale degli incentivi

spinge l’Università a privilegiare il trattamento della conoscenza prodotta come fonte di diritti di proprietà intellettuale o comunque di ricavi monetari. La limitatezza dei fondi destinati al sistema universitario e la loro progressiva restrizione crea un incentivo a ricercare fonti private di finanziamento e utilizzi a fini privati dei frutti della ricerca e dell’insegnamento: essi scoraggiano la diffusione della conoscenza e ne favoriscono la concentrazione.

Ciò è manifesto anche nell’attuale disegno e monitoraggio della cosiddetta Terza Missione dell’Università. Tale missione è definita come la “propensione delle strutture all’apertura verso il contesto socio-economico, esercitata mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze”⁷⁴, ed è sempre più considerata come parte costitutiva del processo di produzione della conoscenza svolto attraverso ricerca e insegnamento, un vero e proprio “contratto sociale con la società”⁷⁵. Ma questo contratto viene oggi valutato con un’attenzione predominante alla commercializzazione della conoscenza, al suo valore di mercato.

Questa distorsione è manifesta nella valutazione della Terza Missione condotta biennialmente dall’Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR). In essa ha sinora prevalso il riferimento agli obiettivi di crescita, “valorizzazione economica delle cono-

⁷⁴ Cfr. ANVUR, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, 2013, Capitolo II.3.2 [[link](#)]

⁷⁵ Cfr. ANVUR, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, 2018, p. 496 e sgg.

scienze”, “commercializzazione della conoscenza”; mentre il riferimento alle finalità sociali non è stato accompagnato da riferimenti alle disuguaglianze o alla giustizia sociale.

Sul piano operativo, il monitoraggio si concentra su indicatori di valorizzazione economica: brevetti accademici e universitari, spin off, ricavi da contratti con la PA per ricerche commissionate e per formazione continua. Mentre come “produzione di beni pubblici”, accanto alla realizzazione di scavi archeologici e alla fruizione e accesso a strutture museali, assume rilievo solo la “tutela della salute”, dove tuttavia attività commerciali (di nuovo brevetti e spin off) si mescolano con attività sociali (non meglio specificate). Infine, il rapporto fra Università e società è concepito in modo unidirezionale, senza tenere conto di come la società civile possa intervenire sugli oggetti, sui processi e sulle applicazioni della ricerca. Nonostante gli esiti della valutazione della III missione non concorrano all’allocazione dei fondi fra le Università, i segnali che vengono da questo impianto valutativo scoraggiano ulteriormente il sistema universitario a interrogarsi sugli effetti del proprio operato sulla giustizia sociale.

Affinché la giustizia sociale prenda a orientare l’attività dell’Università, non solo in termini di accesso agli studi, occorrono interventi sulle attività canoniche di ricerca e insegnamento e occorre che esse siano valutate anche sotto il profilo del contributo che danno alla giustizia sociale. È con questo obiettivo che vengono qui presentate alcune proposte che, partendo in due casi da iniziative di recente intraprese proprio dall’ANVUR, possono essere realizzate in tempi relativamente brevi. Esse possono investire l’intero sistema universitario. Ma possono anche essere anticipate da progetti piloti realizzati da singole Università, nell’attuazione della propria autonomia.

Il passo preliminare consiste nel definire gli obiettivi di giustizia sociale considerati rilevanti nonché gli indicatori a essi corrispondenti. Il Forum ha proposto una serie di obiettivi specifici (cfr. paragrafo 1.3, Riquadro G) che costituiscono un punto di partenza per ulteriori elaborazioni. Queste elaborazioni potranno essere affidate a una commissione mista composta da esperti con competenze in valutazione della ricerca e della didattica e con competenze e esperienze in tema di giustizia sociale, maturate nella cittadinanza attiva e nella tutela degli interessi del lavoro. Il ForumDD è pronto a collaborare in questa direzione.

Ecco dunque i quattro interventi integrati in cui si articola la proposta.

INTRODURRE LA GIUSTIZIA SOCIALE NELLA VALUTAZIONE DELLE TERZA MISSIONE

Si propone di ampliare gli ambiti di valutazione della Terza Missione per includervi il contributo che la ricerca e l’insegnamento possono dare per accrescere la giustizia sociale così come è intesa nella Costituzione italiana e come è

specificata dagli obiettivi specifici individuati dal ForumDD (cfr. Riquadro G, paragrafo 1.3).

Se questo criterio entrasse nella definizione di Terza Missione che ANVUR e Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR) adotteranno nel bando del prossimo esercizio di valutazione della qualità della ricerca (VQR), Dipartimenti e Università dovranno effettuare una rendicontazione sociale delle loro attività. Alla ricognizione degli indicatori prima richiamati che enfatizzano la valorizzazione della conoscenza, si aggiungerà così una verifica del contributo alla diffusione e al libero accesso alla conoscenza e agli altri obiettivi di giustizia sociale scelti.

A tale riguardo, assume rilievo la proposta che l’ANVUR ha sottoposto al MIUR circa l’opportunità di introdurre nel prossimo esercizio di valutazione una relazione sulla missione dei Dipartimenti universitari, dando informazione su un caso di successo di Terza Missione realizzato nel quinquennio di valutazione (2015-2019). Si ipotizza che, a differenza di quanto avvenuto finora, tale analisi valutativa contribuirà, insieme alla valutazione della ricerca, a determinare il punteggio dei Dipartimenti e, per aggregazione, il punteggio complessivo dell’Ateneo da cui dipende il finanziamento proveniente dal Fondo di finanziamento ordinario dell’Università (FFO). Tale finanziamento verrebbe redistribuito ai Dipartimenti tenendo conto del contributo che, anche grazie alla Terza Missione, essi hanno dato al punteggio dell’Ateneo. Se si prevedesse che il “caso di successo” si debba riferire al perseguimento di un obiettivo di giustizia sociale, l’incentivo a muoversi in questa direzione troverebbe un riconoscimento anche di carattere finanziario.

Ma l’impatto principale di questa proposta è di carattere culturale. Essa accrescerebbe la consapevolezza dell’importanza della giustizia sociale come obiettivo dell’attività delle Università. Lo farebbe spingendo i Dipartimenti e le Università a interrogarsi sulle proprie missioni e a valutarle anche da questo punto di vista. La natura pubblica delle informazioni prodotte e delle valutazioni e l’impegno a mettere tali esiti al centro di un pubblico dibattito rafforzerebbero la pressione collettiva in questa direzione. E aiuterebbero anche gradualmente a modificare il senso comune sulle Università e sulla distanza degli studiosi che vi operano.

UN PREMIO PER PROGETTI DI RICERCA CHE ACCRESCONO LA GIUSTIZIA SOCIALE

Questa seconda proposta riguarda direttamente l’attività di ricerca e consiste nel riconoscere un premio a posteriori a progetti di ricerca che abbiano contribuito al conseguimento di obiettivi di giustizia sociale, sempre secondo la metrica richiamata. Più precisamente, i Dipartimenti potrebbero candidare a questi premi i progetti di ricerca svolti al loro interno – ed eventualmente in collaborazione con altri Dipartimenti – che considerano meritevoli sotto il profilo della

giustizia sociale, motivando le ragioni della loro richiesta. L'assegnazione del premio sarebbe soggetta a una valutazione dell'ANVUR, che avverrebbe sulla base di tematiche e criteri di valutazione preventivamente specificati. Sarebbero anche preventivamente indicati il numero dei premi concessi e il loro massimo ammontare.

Dal momento che il premio è ex-post e su di esso non si può fare affidamento nel costruire i progetti, non può avere effetti significativi in questa fase, soprattutto in termini di investimenti in attività rilevanti per la giustizia sociale. Ma il premio può concorrere a modificare il clima culturale, rafforzando gli effetti della prima proposta.

UN BANDO PER PROGETTI DI RICERCA CHE MIRANO A OBIETTIVI DI GIUSTIZIA SOCIALE

Questa terza proposta riguarda, invece, il finanziamento ex-ante dei progetti di ricerca. Il MIUR metterebbe a bando fondi destinati a progetti di ricerca rilevanti per la giustizia sociale - definendo un numero ristretto di obiettivi specifici, che possono mutare nel corso del tempo. I Dipartimenti presentano i loro progetti (eventualmente dopo una selezione a livello di Ateneo), esplicitando gli obiettivi specifici che intendono perseguire e il risultato che intendono conseguire in tale ambito. Questa proposta ha, quindi, un impatto diretto sulla direzione specifica da dare ai progetti di ricerca e perciò richiede un'accurata selezione degli obiettivi specifici verso i quali indirizzarla. La selezione di tali obiettivi, nell'ambito di quelli possibili (di cui sopra), è decisione politica di medio termine, da iscrivere in atti di programmazione, ad esempio nei Piani nazionali di Riforma che il paese condivide con il resto dell'Unione Europea. Essa può avvenire sulla base di un'istruttoria affidata alla Commissione mista di cui si è detto in precedenza, eventualmente integrata da esperti con competenze specialistiche.

In una prospettiva che, tenendo conto delle prassi oggi in essere, è necessariamente di più lungo periodo questa proposta e la precedente potrebbero evolvere verso un intervento che preveda: i) l'assegnazione alle Università di un "budget per le ricerche in tema di giustizia sociale"; ii) la definizione da parte di ciascuna Università degli obiettivi specifici di ricerca a cui destinare tale budget; iii) il riconoscimento di un premio ex-post in base alla qualità e alla rilevanza dei risultati ottenuti dai migliori progetti, secondo la valutazione dell'ANVUR.

EFFETTI E CONTENUTI DI GIUSTIZIA SOCIALE DELL'INSEGNAMENTO UNIVERSITARIO

L'ultima proposta si riferisce all'attività di insegnamento delle Università. Anche in questo caso vi è disattenzione alla capacità del sistema universitario di contribuire a colmare il divario di opportunità dovuto alle condizioni sociali degli

studenti e alla qualità del loro insegnamento scolastico, e a formare convincimenti e atteggiamenti di cittadinanza relativi ai temi della giustizia sociale. Questa proposta è rivolta a correggere tale deficienza.

Anche in questo caso, è utile muovere da iniziative già assunte dall'ANVUR. Dopo una prima esperienza nel 2013-13⁷⁶, l'ANVUR sta conducendo progetti pilota per la misurazione delle competenze all'ingresso degli studenti all'Università e al raggiungimento del terzo anno, allo scopo di determinare il valore aggiunto della formazione universitaria. Le competenze di cui si prevede la misurazione sono quelle trasversali (competenze alfabetiche e matematiche, capacità di risolvere problemi) ed eventualmente quelle disciplinari. Diventerà così possibile valutare, Università per Università e Dipartimento per Dipartimento, non solo i progressi compiuti, ma la capacità o incapacità di chiudere i divari iniziali. A esito di tale valutazione non si tratta di assumere decisioni premianti o penalizzanti del corpo docente: un utilizzo improprio dei sistemi valutativi, come ha ben imparato il sistema scolastico. Si tratta invece di dare massima priorità e risorse finanziarie adeguate a tale attività, e di costruire un percorso di confronto pubblico sui risultati che essi danno, volto a individuare punti di forza e di debolezza del metodo valutativo, le ragioni degli esiti, gli interventi e le sperimentazioni che essi suggeriscono. Ancora una volta, l'obiettivo primario è il cambiamento progressivo e graduale di cultura sia da parte dei docenti che degli studenti.

Alla rilevazione di queste competenze e della loro evoluzione nel periodo universitario sarebbe inoltre utile aggiungere un test sulle "competenze in materia di cittadinanza"⁷⁷, valutando fra l'altro gli atteggiamenti degli studenti verso i principi e gli obiettivi di giustizia sociale, con particolare riferimento sia alla nostra Costituzione (in particolare ai principi stabiliti nei suoi primi 12 articoli) sia ai principali Codici di condotta europei (in merito di diritti del lavoro, di diritti alla partecipazione dei cittadini alle pubbliche decisioni, di tutela dei dati personali, etc.). Lo scopo della rilevazione sarebbe quello di indirizzare l'attenzione degli studenti e dei docenti verso queste tematiche e di dare vita a un pubblico confronto sugli esiti delle valutazioni. Anche in questo si tratta di valorizzare e dare forte attuazione a un percorso di analisi valutativa già in corso nell'ANVUR.

⁷⁶ Cfr. ANVUR (2014). *Le competenze effettive di carattere generalista dei laureati italiani* [\[link\]](#)

⁷⁷ È quanto raccomanda la Commissione Europea in un testo approvato dal Consiglio nel maggio 2018, dove le competenze in materia di cittadinanza vengono definite come la "capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità."

Proposta n. 5 Promuovere la giustizia sociale nella ricerca privata

Si propone di introdurre, nei criteri per l'allocazione dei finanziamenti pubblici alla ricerca privata, parametri che inducano le imprese a tener conto degli effetti delle loro scelte sulla giustizia sociale e che le sollecitino a promuoverla.

Il settore pubblico finanzia in diversi modi la ricerca e l'innovazione delle imprese. La proposta è di introdurre nei criteri per l'allocazione di questi finanziamenti parametri che allertino le imprese stesse sugli effetti delle loro scelte in termini di giustizia sociale e che promuovano effetti positivi.

La giustificazione per il sostegno pubblico alle imprese solitamente prescinde da considerazioni di giustizia sociale e trova fondamento in considerazioni che guardano all'efficienza economica, in particolare ai cosiddetti fallimenti di mercato⁷⁸. In particolare, un sostegno pubblico è ritenuto necessario per correggere fallimenti di mercato che porterebbero a un livello di investimento in Ricerca & Sviluppo inferiore a quello socialmente desiderabile; ovvero per sopperire all'assenza di infrastrutture (materiali o immateriali) che supportino il coordinamento necessario alla ricerca stessa. Nei fatti, il supporto alla ricerca privata mira spesso anche ad altri obiettivi come: raggiungere posizioni di leadership in settori produttivi ritenuti strategici per lo sviluppo del paese, o promuovere la crescita in determinate aree del paese.

Il punto di partenza di questa proposta è semplice: che nelle politiche pubbliche di sostegno e incentivo ai programmi di ricerca e sviluppo delle imprese private si tenga esplicitamente conto degli impatti sulla giustizia sociale. Ancora una volta, si tratta di evitare un paradosso: per via delle tendenze alla privatizzazione delle conoscenze, l'attuale frequente inconsapevolezza degli effetti sulla giustizia sociale, tanto da parte del finanziatore pubblico che del percettore privato, fa sì che il finanziamento pubblico della ricerca possa sistematicamente concorrere a ridurre la giustizia sociale. Non si tratta dunque di distorcere i contenuti della ricerca, ma di allertare le imprese finanziate circa gli effetti del loro investimento in R&S sulla giustizia sociale, introducendo nella determinazione dei progetti da finanziare alcuni indicatori che approssimino obiettivi specifici di giustizia sociale (sul tipo di quelli proposti dal ForumDD) ritenuti rilevanti. Non è ciò in generale che avviene oggi.

Il principale programma di sostegno alla ricerca che copre l'intera Unione Europea è oggi Horizon 2020⁷⁹. Le sue principali tematiche, in termini di risorse, richiamano l'eccellenza scientifica, la leadership industriale e anche le sfide

sociali⁸⁰; più limitate sono le risorse destinate alla diffusione dell'eccellenza e alla promozione della partecipazione⁸¹. Sul piano degli indirizzi, si richiama l'importanza di: anticipare e valutare le implicazioni sociali delle attività di R&S coinvolgendo in modo ampio la società; accrescere l'accesso ai risultati della ricerca scientifica; assicurare la parità di genere sia nelle attività che nei contenuti della ricerca. Esistono inoltre specifiche linee di intervento in cui gli effetti sociali sono richiamati, come nel programma "Scienza con e per la società". Non esiste, tuttavia, una valutazione generalizzata di come questi indirizzi stiano nei fatti influenzando la giustizia sociale, né un sistema di obiettivi di giustizia sociale e relativi indicatori utilizzato come griglia di riferimento. Le valutazioni disponibili sembrano peraltro suggerire che nei fatti l'impatto sociale della ricerca non abbia un ruolo particolarmente rilevante nei progetti finanziati, rispetto all'impatto tecnologico ed economico⁸².

Particolarmente significativo è il fatto che le politiche a favore dell'innovazione adottate in Europa non si sono ancora sufficientemente concentrate sulle innovazioni organizzative, focalizzandosi su ricerca e innovazione in senso stretto⁸³. Dal punto di vista della giustizia sociale, si tratta di un'occasione perduta. Con riguardo all'Italia, si è infatti osservato⁸⁴ che le innovazioni di natura organizzativa finalizzate alla maggiore autonomia dei dipendenti risultano positivamente correlate con le innovazioni tecnologiche in senso stretto e con le innovazioni a maggiore impatto sociale. Quando sono associate alle attività di formazione del personale, esse aumentano la propensione delle imprese a dare rilievo all'obiettivo della salute e di sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici.

80 Ad esempio, salute e invecchiamento della popolazione, sicurezza alimentare, mobilità sostenibile, cambiamenti climatici, innovazione e inclusione sociale, energia pulita.

81 Diffusione dell'eccellenza e promozione della partecipazione sono così descritte: "È necessaria una collaborazione efficace tra scienza e società per reclutare nuovi talenti per la scienza e per sposare l'eccellenza scientifica alla consapevolezza e la responsabilità sociali. Questo significa capire i problemi da tutti i punti di vista. Orizzonte 2020 sostiene quindi progetti che coinvolgono il cittadino nei processi che definiscono la natura della ricerca che influenza la vita di tutti i giorni. Una maggiore comprensione reciproca tra comunità di specialisti e di non specialisti rispetto agli obiettivi e ai mezzi per raggiungerli, garantirà l'eccellenza scientifica e permetterà alla società di condividere la proprietà dei risultati." (cfr. Horizon2020, [link](#)).

82 Cfr. Il Contributo di A. Sterlacchini in [Materiali](#).

83 *Idem*.

84 M. Divella, A. Sterlacchini, *Sources and determinants of responsible innovations: Occupational health and safety and environmental protection*, presentato all'International Conference on Entrepreneurship and Economic Development: Assessing the Effectiveness of Public Policies, Bari, 4-5 Ottobre, 2018

78 Si distingue in questi casi tra fallimento statico e fallimento dinamico. Nel primo rientrano tutti quei casi in cui il mercato non consente un'allocazione efficiente delle risorse (per via di monopoli, asimmetrie informative, presenza di esternalità o beni pubblici); nel secondo, invece, si fa riferimento ai casi in cui i mercati sono incapaci di garantire l'accumulazione di risorse necessarie a mantenere la possibilità di generare innovazione nel tempo.

79 Il programma ha un budget di circa 80 miliardi di euro per i 7 anni di programmazione, 2014-2020.

La stessa disattenzione riguarda la politica italiana di sostegno all'innovazione. Essa ha sottovalutato l'importanza dei cambiamenti organizzativi e delle attività volte a migliorare la qualità del lavoro. L'ultimo esempio riguarda il Piano Impresa 4.0 (ex Industria 4.0), al cui interno si trovano diverse misure dirette a incentivare e agevolare la spesa in R&S delle imprese, come il credito d'imposta al 50% su spese incrementali in ricerca e sviluppo⁸⁵ e gli Accordi per l'Innovazione che finanziano attività di R&S per lo sviluppo di una o più tecnologie identificate dal Programma Horizon2020⁸⁶. I criteri elencati per la valutazione riguardano la rilevanza, il grado di innovatività, la capacità di favorire l'innovazione in altri settori o comparti economici, la capacità di attrarre investimenti esteri e di rafforzare la presenza di prodotti italiani in settori caratterizzati da forte competizione internazionale.⁸⁷

Gli elementi di valutazione dei progetti prescindono quindi quasi completamente da valutazioni in termini di impatto sulla giustizia sociale. Fa eccezione l'impegno a fornire informazioni sugli effetti diretti e indiretti sui livelli di occupazione nel settore produttivo e/o nel territorio di riferimento. Non si fa invece cenno alla qualità del lavoro, né tantomeno, si prendono in considerazione gli impatti sui diversi segmenti della forza lavoro (es. lavoratori/lavoratrici qualificati vs lavoratori/lavoratrici con bassa qualifica). Il Piano prevede una sola misura a sostegno del capitale umano delle aziende: un credito di imposta pari al 40% sulle spese per la formazione del personale sulle nuove tecnologie, ma si tratta di una misura definita sperimentale e quindi introdotta solo per il 2018. Nella direzione da noi auspicata va invece, ad esempio, la scelta compiuta dalla Regione Abruzzo con la "Carta di Pescara" del 2016 di introdurre "convenienze" procedurali, fiscali, finanziarie e legislative alle imprese che soddisfano criteri di sostenibilità sociale e ambientale.

Partendo da questo quadro, la proposta è, quindi, di affiancare ai criteri in uso indicatori aggiuntivi che permettano di tener conto anche degli obiettivi di giustizia sociale, così come identificati dal ForumDD (cfr. Paragrafo 1.3, Riquadro G). Ponendo particolare attenzione agli impatti del cambiamento tecnologico sul lavoro, nella valutazione delle proposte di finanziamento avanzate dalle imprese, si potrebbe a titolo di esempio tener conto dei seguenti parametri misurati sul biennio precedente la

richiesta di finanziamento, ovvero sugli impegni assunti dall'azienda per il periodo successivo a tale finanziamento⁸⁸:

- Ottenimento dall'INAIL di una riduzione del tasso di premio applicato alle aziende a seguito di interventi per il miglioramento delle condizioni di salute e igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia.
- Monitoraggio pubblico dei divari retributivi uomo-donna per simile ruolo, funzione e responsabilità.
- Quota di finanziamento destinata al salario dei dipendenti, stabilendo un valore minimo e assegnando un punteggio aggiuntivo per valori al di sopra del minimo.
- Adozione di misure di conciliazione fra tempi di vita e di lavoro con particolare attenzione alle donne.
- Formazione del personale negli ultimi due anni precedenti l'emanazione del bando.
- Quota di contratti di lavoro che consentono orari flessibili o ridotti lasciando invariati i salari.

Per quanto riguarda il primo criterio, molti studiosi ritengono che esso sia efficiente solo per le grandi aziende, ma non per le PMI che non sembrano avere una corretta percezione dei rischi e, di conseguenza, dei potenziali benefici derivanti da investimenti in sicurezza⁸⁹. Una possibilità, in questo caso, potrebbe essere quella suggerita dal presidente *pro tempore* dell'INAIL, Massimo De Felice, che propone di assegnare un rating di sicurezza alle imprese che ne fanno richiesta e poi di utilizzare tale rating anche come criterio di merito per l'assegnazione di incentivi alla ricerca e all'innovazione. Una proposta simile, ma con requisiti che vanno al di là della sicurezza sul lavoro, è stata avanzata anche nel recente Rapporto della Independent Commission for Sustainable Equality che suggerisce di "istituire un marchio di impresa responsabile [...] in base al quale le imprese che rispettano un insieme di principi non vincolanti di governo societario, diritti sociali e di uguaglianza e norme ambientali potrebbero essere facilmente identificate dai cittadini. [...]".⁹⁰

85 Cfr. MISE [\[link\]](#)

86 Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nanotecnologie, materiali avanzati, biotecnologie, fabbricazione e trasformazione avanzate, spazio, tecnologie volte a realizzare gli obiettivi delle priorità "Sfide per la società" previste dal Programma Horizon2020.

87 Cfr. Allegato 2 al testo del decreto direttoriale 25 ottobre 2017. Cfr. anche Ministero dello Sviluppo Economico [\[link\]](#)

88 Prendere in considerazione sia il biennio precedente la richiesta di finanziamento che l'impegno per il periodo successivo presenta inoltre l'ulteriore vantaggio di non penalizzare imprese di nuova creazione.

89 Cfr. nuovamente Cfr. Il Contributo di A. Sterlacchini in [Materiali](#).

90 Cfr. Rapporto della Independent Commission on Sustainable Equality, "Uguaglianza sostenibile", 2018, p. 82 [\[link\]](#)

PROPOSTA N. 6 **Collaborazione fra Università, centri di competenza e piccole e medie imprese per generare conoscenza**

Si propone di valorizzare, sviluppare e diffondere in modo sistematico le esperienze in corso in alcune parti del territorio italiano, che vedono reti di PMI collaborare con le Università e con altri centri di competenza per superare gli attuali ostacoli derivanti dalla concentrazione della conoscenza e produrre conoscenza condivisa che consenta un recupero della loro competitività.

Il rafforzamento dei diritti di proprietà intellettuale verificatosi negli anni '90, illustrata nella Proposta n. 1, ha fortemente danneggiato il nostro paese. Paradossalmente, l'Italia è stata a lungo indicata come esempio di un'economia di successo basata sulla conoscenza diffusa, per lo più informale, tipica dei distretti italiani⁹¹. Gli anni '70 e '80 sono stati considerati come una rivincita delle piccole imprese, dopo un primo dopoguerra caratterizzato dallo sviluppo guidato dalle grandi imprese, prevalentemente a partecipazione statale. Le piccole imprese sembravano essere quelle che, meglio di altri, erano in grado di utilizzare le macchine e le tecnologie più flessibili all'epoca disponibili.

La forza delle PMI veniva rintracciata nel concorso di molteplici fattori: una ricca tradizione artigiana, la formazione di un'accumulazione originaria di mezzi finanziari attraverso la mezzadria, il decentramento delle attività delle grandi fabbriche legato alle lotte operaie e alle debolezze della media e grande industria, la capacità di costruire relazioni fiduciarie fra le imprese che tendeva a rompere il diaframma fra relazioni meramente contrattuali (con altre imprese) e relazioni di controllo e fiducia (dentro l'impresa)⁹². Le tendenze del cambiamento tecnologico allora in atto sembravano muovere nella stessa direzione: la conoscenza sviluppata presso di centri di ricerca pubblici o presso grandi imprese si andava incorporando nelle macchine ("a controllo numerico") e le PMI organizzate in distretti apparivano in grado di accedere in tal modo alla conoscenza e al tempo stesso utilizzarla "in modo flessibile". Potevano così rispondere a una domanda sempre più diversificata ("specializzazione flessibile"). Il meccanismo appariva destinato a riprodursi e fare scuola: attraverso la reciproca imitazione delle pratiche migliori, la continua nascita di imprese fondate da operai qualificati che lasciavano le imprese dove avevano imparato il loro mestiere e le associazioni collettive in territori caratterizzati da forte coesione, fiducia e solidarietà.

Negli anni '90 il successo di questo modello viene messo

in discussione dall'ulteriore accelerazione del cambiamento tecnologico e dall'esasperazione della protezione della proprietà intellettuale. La conoscenza si scorpora sempre più dalle macchine; diventa un asset in sé il cui acquisto è estremamente costoso, al di là dei mezzi e della scala produttiva delle piccole imprese. Le PMI, d'altro canto, non hanno la capacità di investimento necessaria ad utilizzare i risultati della ricerca, e mancano loro le specifiche competenze richieste. La concentrazione della conoscenza le frena dal realizzare quelle innovazioni adattive che le aveva caratterizzate in precedenza.

Vi sarebbe una strada per rispondere: sfruttare la capacità di collaborazione per raggiungere la massa critica adeguata e allearsi con centri di competenza e ricerca con cui produrre conoscenza. È questa la strada adottata in un altro paese europeo caratterizzato dalla forte presenza di PMI, la Germania, attraverso il Fraunhofer, un'istituzione che si occupa di coordinare e centralizzare parte della ricerca delle piccole imprese⁹³. Centralizzando parte delle spese di ricerca e condividendo licenze per i diritti di proprietà intellettuale il Fraunhofer mette insieme diverse conoscenze in un singolo portafoglio di diritti di proprietà intellettuale ed evita gli effetti di blocco reciproco fra proprietari diversi, incoraggia ogni impresa a sviluppare e usare brevetti e sfrutta, a beneficio delle aziende tedesche, i rendimenti di scala e di scopo delle diverse unità di conoscenza. Il Fraunhofer colonizza con largo anticipo i campi di ricerca che promettono di generare proprietà intellettuale per le imprese tedesche e, grazie al suo largo portafoglio di diritti di proprietà intellettuale, permette di evitare blocchi di imprese straniere alle traiettorie innovative delle imprese tedesche. Inoltre, condividendo le spese legali di difesa dei brevetti il Fraunhofer, grazie al tribunale europeo che ha sede a Monaco, difende i diritti di proprietà intellettuale delle imprese tedesche a un costo unitario legale molto basso.

Potenzialmente, l'esperienza del Fraunhofer tedesco potrebbe essere di grande interesse per l'Italia sotto diversi

91 Cfr. ad esempio M. Piore, C. Sabel (1984) *The Second Industrial Divide*. Basic Books, New York.

92 Cfr. G. Becattini, *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in "Rivista di Economia e politica industriale", 1, 1979 e S. Brusco, *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg&Sellier, Torino, 1989. Per una valutazione e una critica di alcuni di questi profili, cfr. il contributo al ForumDD di U. Pagano, M.A. Rossi in [Materiali](#) [link]

93 Fondata nel 1949, Fraunhofer è la più grande organizzazione pubblica di ricerca applicata. È organizzata come un'associazione privata e riceve finanziamenti pubblici che ammontano a circa il 25% del suo budget. Comprende 67 istituti di ricerca, localizzati su tutto il territorio nazionale e le sue attività si concentrano prevalentemente sull'ingegneria e le scienze sociali, sebbene alcuni degli istituti che ne fanno parte si occupino di economia e scienze sociali. Cfr. Comin, D., Licht, G., Pellens, M., Schubert, T., (2018.). *Do companies benefit from public research organizations? The impact of the Fraunhofer society in Germany*. Lund University, Papers in Innovation Studies. N. 2018/07. Cfr. anche il contributo di U. Pagano e M. A. Rossi nei [Materiali](#).

profili: un assetto istituzionale che vede il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati non può non apparire una strada promettente in una situazione, come quella del nostro paese, in cui i vincoli della spesa pubblica sono particolarmente stringenti. Il massiccio coinvolgimento di persone nella ricerca, poi, risulta particolarmente interessante perché potenzialmente capace di intercettare un'offerta di lavoro ad alta qualificazione che esiste ma tende ad abbandonare il nostro paese, impoverendone il tessuto di competenze. La diffusione territoriale del Fraunhofer, rappresenta, inoltre, uno strumento di democratizzazione della capacità di innovazione, della moltiplicazione cioè dei soggetti che possono partecipare ai processi innovativi.

Tuttavia, quell'esperienza non appare esportabile. Essa ha potuto svilupparsi in Germania grazie all'esistenza di percorsi formativi da lungo tempo strutturati per la costruzione dei canali di collegamento tra ricerca di base e ricerca applicata. Ha richiesto un lungo periodo di avviamento che l'Italia non può ora permettersi. Tentarne l'attuazione nel nostro contesto e frettolosamente rischierebbe di portare alla costruzione di un'ennesima agenzia fine a sé stessa. L'Italia deve partire piuttosto dal proprio punto di forza: una tradizione di associazionismo e cooperazione che può favorire politiche di condivisione della conoscenza, del marchio e di altri intangibili. E infatti, grazie a questa tradizione in diversi luoghi del paese stanno maturando forme diverse di cooperazione tra le piccole e medie imprese e di queste con le Università o con centri di competenza (quelli delle grandi imprese, o degli Istituti Tecnici). La nostra proposta⁹⁴ è di valutare in modo sistematico queste esperienze, farle dialogare, trarne linee guida perché le esperienze migliorino, si sviluppino e si moltiplichino.

Un primo esempio è quello del *Fraunhofer Italia*, in Alto Adige, nato nel 2009 come prima società in Italia affiliata alla Fraunhofer-Gesellschaft. Si tratta di un'organizzazione di ricerca no-profit che "collabora con l'industria per promuovere una ricerca che generi vantaggi per l'intera società"⁹⁵ Che trasferisce "idee innovative sviluppate nel contesto della cosiddetta ricerca preliminare a progetti industriali a breve termine, al fine di generare un beneficio per il maggior numero possibile di aziende, ovvero per risolvere questioni molto specifiche o problemi in loco"⁹⁶. Basandosi prevalentemente sulle esigenze dell'economia locale e sulle competenze pre-esistenti di altre strutture locali, nell'ambito della ricerca e dell'innovazione, il Fraunhofer Italia elabora una serie di servizi ed ha consolidato la sua attività su due

94 Per una strada simile, cfr. ad esempio M. Bellandi, *Piattaforme territoriali per l'innovazione fra città e distretti industriali*, in AA.VV., "Investimenti, innovazione e città", Egea, 2015.

95 Cfr. Fraunhofer Italia [\[link\]](#)

96 Cfr. le dichiarazioni del suo direttore, il Professor Dominik Matt, che aggiunge "Esiste anche un'altra possibilità, cioè che le aziende si rivolgano a noi per esporre le loro idee o chiedere soluzioni ai loro problemi. Esaminiamo allora questi aspetti, verificiamo la fattibilità e instauriamo delle collaborazioni su base individuale" Cfr. Fraunhofer Italia. Relazione annuale 2017, p. 9

particolari aree di ricerca (Automation and Mechatronics Engineering e Process Engineering in Construction) a cui si affianca una terza area trasversale.

A Prato, presso il Polo Universitario Città di Prato (PIN) sono attivi 34 laboratori che svolgono attività di ricerca applicata alle esigenze delle imprese private e della PA. Questi laboratori collaborano soprattutto su progetti di ricerca applicata commissionati da enti, aziende private o pubbliche, o finanziati attraverso programmi europei, nazionali o locali. I diversi gruppi di ricerca (attivi in diversi ambiti, dell'economia e management, all'ICT, dall'ambiente all'arte e spettacolo e beni culturali, ecc.⁹⁷) collaborano in tutte le fasi con i committenti, dall'analisi del bisogno alla definizione delle possibili soluzioni. Il lab QUMAP (Laboratorio di Qualità delle Merci e Affidabilità del Prodotto) è un esempio delle attività svolte dai Laboratori. Opera nei settori del tessile, alimentare, arredamento, cosmesi, agricoltura e farmaceutico e si occupa principalmente di riciclo dei materiali, riutilizzo degli scarti, recupero di biomasse da utilizzare come fonti di energia e tutela della biodiversità, aiutando le aziende a ottimizzare i processi di produzione e ad accrescere la resa dei prodotti finiti. Anche la Regione Toscana ha sottoscritto un accordo di collaborazione con il Polo per "l'attuazione di forme di collaborazione in merito alla condivisione di studi, progetti di ricerca e analisi di approfondimento"⁹⁸.

Il Parco scientifico e tecnologico Area Science Park della provincia di Trieste è stato fondato con l'obiettivo di fornire un collegamento tra la comunità imprenditoriale e le numerose istituzioni di ricerca scientifica presenti sul territorio di Trieste e del Friuli Venezia Giulia. Al momento ospita quasi 90 fra aziende innovative e centri di ricerca. Inoltre, dal 2001 l'Area Science Park si è estesa, diventando un attore di innovazione non solo a livello regionale, ma anche nazionale e internazionale.

Il parco scientifico e tecnologico di Udine è nato nel 2004, con il contributo della Regione Friuli Venezia Giulia, che gli ha affidato la gestione operativa di Friuli Innovazione (Centro di Ricerca e di trasferimento tecnologico di Udine). Il parco ha tra i suoi obiettivi non solo la promozione dell'innovazione ma anche la facilitazione del dialogo fra università e impresa e la creazione e diffusione di tecnologia e conoscenza. Offre servizi alle imprese per facilitare il processo di innovazione e accrescerne la competitività, per avviare processi di digitalizzazione e di consulenza per finanziare progetti di ricerca e sviluppo.

H-Farm è un incubatore per start-up nato nel 2006 in provincia di Venezia. Supporta le aziende nell'implementa-

97 Cfr. Città di Prato. Prato Innovativa. Laboratori del PIN pagina web, [\[link\]](#)

98 Cfr. Allegato 1 all'Accordo di Collaborazione fra la Regione Toscana e PIN S.C.R.L. servizi didattici e scientifici per l'Università di Firenze per il supporto alle attività previste nel "Progetto regionale integrato di sviluppo dell'area pratese" e per attività di studio e di progettazione rilevanti ed integrabili con le azioni previste nel progetto stesso - approvato con DGR 1044/2013 e integrato con DGR 355/2014

zione di processi digitali, accompagnandole nell'osservare i nuovi scenari e nell'adottare nuovi processi per continuare ad essere competitive in un mercato in rapidissima evoluzione. Si tratta quindi di una piattaforma in cui convivono innovazione, imprenditoria e formazione. A partire dal 2018 è stato avviato un processo di razionalizzazione interna focalizzato su due aree (Innovation ed Education) a cui si affianca l'attività di investimento in idee innovative

A L'Aquila il Gran Sasso Science Institute (GSSI) si sta impegnando per realizzare un hub di ricerca applicata ispirato al Fraunhofer-Gesellschaft tedesco. Il progetto, nato da una collaborazione con l'Istituto di Fisica Nucleare (INFN) e con due aziende del territorio (Thales Alenia Space Italia e L'Foundry), consiste nel creare un laboratorio congiunto per ricerche in fisica astroparticellare e per lo studio di precursori sismici. Il laboratorio, oltre a sviluppare tecnologie applicate e formare nuove professionalità, darà l'opportunità alle PMI del territorio di sviluppare l'innovazione necessaria a competere sui mercati internazionali. Nelle intenzioni dei fondatori c'è anche quella di utilizzare il laboratorio congiunto per svolgere attività di valutazione e monitoraggio dell'impatto sociale delle tecnologie, sviluppate indirizzando le possibili applicazioni alla riduzione delle disuguaglianze.

A Milano, è attivo il Programma Manifattura Milano con l'obiettivo di generare lavoro di buona qualità e sostenere i settori economici che possono produrlo (nuovo artigianato, tecnologie per l'industria 4.0, manifattura digitale). L'obiettivo è facilitare e accompagnare il ritorno della manifattura in città e gli ambiti di intervento includono: incentivi alle imprese e alla ricerca, recupero di spazi dismessi, creazione di laboratori e centri di sperimentazione. In particolare tra le misure previste c'è: l'aggiornamento di un elenco di Makerspace e FabLab⁹⁹ a Milano, selezionati in base a requisiti di qualità; erogazione di incentivi economici a fondo perduto per lo sviluppo di Makerspace e FabLab di recente costituzione, o per la creazione di nuovi spazi, in particolare nelle periferie; erogazione di incentivi economici a fondo perduto per il miglioramento della dotazione tecnologica e della fruibilità degli spazi già gestiti¹⁰⁰.

Un esempio ulteriore e recente è dato dal progetto avviato dalla Regione Lazio "Verso le Fraunhofer del Lazio" che mira a "sostenere il potenziamento delle Infrastrutture di Ricerca individuate come prioritarie dal Programma Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR) per accrescere la competitività del proprio sistema della ricerca ed innovazione e la sua capacità di generare ricadute per il sistema industriale ed imprenditoriale regionale nelle aree di specializzazione tecnologiche individuate dalla Smart Specialisation Strategy del Lazio". In particolare, il progetto si

propone di incentivare la realizzazione di investimenti materiali e immateriali in infrastrutture utili sia alla comunità scientifica che alle imprese, così da migliorare la capacità di ricerca e potenziare il trasferimento tecnologico. Tra le esperienze esistenti, si dovranno poi valutare anche le cooperazioni fra grandi imprese che sono anche centri di ricerca e competenza, specie se pubbliche, e PMI, per verificare se e sotto quali condizioni tale cooperazione genera autonomia e innovazione organizzativa e tecnologica delle PMI, attraverso un trasferimento di conoscenza.

In questa direzione appare di particolare interesse l'esperienza LEAP2020 (Leonardo Empowering Advanced Partnership) che mira a rafforzare i fornitori e far crescere un gruppo selezionato di questi perché siano in grado di crescere sul mercato internazionale. Contemporaneamente, Leonardo sta attuando diverse iniziative di supporto allo sviluppo dei partner e fornitori dell'intera filiera, tra le quali: formazione manageriale, formazione tecnica e strumenti di supporto finanziario.

Questi esempi, non esaustivi, delle sperimentazioni in corso in Italia non sono oggi oggetto di sistematica valutazione e di confronto volto a utilizzarli come prototipi di una risposta alla sfida cognitiva che abbiamo descritto. La proposta è quindi di portare in evidenza, valorizzare e diffondere queste esperienze che già esistono, estraendo da esse le principali condizioni di contesto e i meccanismi di causazione - chi ha fatto cosa, perché, con chi, e producendo quale esito? - che ne hanno consentito l'affermazione. Questa attività potrebbe rafforzare lo scambio di esperienze, l'identificazione dei punti di debolezza e il loro superamento.

Lo Stato o le Regioni potrebbero assieme sviluppare e continuamente aggiornare Linee Guida di tipo indicativo che offrano una base di riferimento per nuove esperienze. E potrebbero progressivamente prefiggersi di modificare gli attuali strumenti di incentivazione di questi processi che spesso non tengono conto dei comportamenti strategici dei diversi attori¹⁰¹. La politica pubblica potrebbe, inoltre, in prospettiva valutare come incoraggiare forme comuni di proprietà intellettuale. La condivisione dovrebbe caratterizzare tutte le fasi, non solo la creazione dei brevetti, ma anche quella finale di marketing dei prodotti. La condivisione dei marchi e l'uso di un doppio marchio che garantisce la qualità e l'origine dei prodotti sono già parte della tradizione italiana come, per esempio, testimoniano il settore dei vini di alta qualità e il settore delle macchine utensili in cui l'associazione dei produttori (UCIMU) svolge da tempo questa funzione. Inoltre, come suggerito dalla Proposta n. 5, negli accordi di collaborazione e negli altri strumenti potrebbero essere inseriti altri criteri di giustizia sociale individuati dal ForumDD.

99 Laboratori di fabbricazione digitale basati su apertura, condivisione e collaborazione, dove le tecnologie della produzione 4.0 vengono messe a disposizione di professionisti, imprese, ricercatori e cittadini

100 Cfr. Manifattura Milano pagina web, [link](#)

101 Sulla necessità di questo cambio di passo cfr. in particolare Cfr. A. Bonaccorsi, *Migliorare le politiche di ricerca e innovazione finanziaria con i Fondi Strutturali. Teoria e pratica della condizionalità*, Rapporto preparato per conto di DG Regio - Unione Europea, 2008.

1.4.3 DATI PERSONALI E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: UN'ALTERNATIVA È POSSIBILE¹⁰²

Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione, la rapidità di elaborazione e la possibilità di utilizzare masse di dati (*big data*) forniti dagli utenti della rete hanno consentito un forte sviluppo dell'intelligenza artificiale e segnatamente degli algoritmi di apprendimento automatico (d'ora in poi algoritmi). Il loro utilizzo tocca tutte le dimensioni della nostra vita: lavoro (reclutamento, valutazione, orari), servizi essenziali e politiche pubbliche (assistenza sociale, sicurezza, giustizia); informazione e politica; consumo di servizi e beni sul mercato (prodotti in rete e pubblicità, intrattenimento, servizi di trasporto e turistici, credito, assicurazioni, etc). È su quest'ultimo terreno che essi hanno accresciuto il nostro "benessere" e hanno raccolto il nostro consenso, permetten-

doci di: conoscere all'istante le opzioni disponibili di un prodotto desiderato e poi acquistarlo con tempestività; offrire sul mercato prodotti e incontrare la "propria" domanda; intrattenerci (due terzi dei byte sono destinati ad intrattenimento).

Gli algoritmi di apprendimento automatico sono modelli che, per un dato *obiettivo*, utilizzando e continuamente aggiornando grandi masse di *dati*, ricercano e continuamente aggiornano *correlazioni* fra fenomeni, fornendo così *previsioni* su cui basare *decisioni*. Essi svolgono, con una grande potenza di elaborazione e un insieme di dati continuamente aggiornato, l'attività che compie ognuno di noi quando, non avendo una teoria sulle cause di un fenomeno, ne prevede il verificarsi osservando che esso ricorre assieme ad altri fenomeni che osserviamo (cfr. Riquadro I). Algoritmi e *big data* formano un vero e proprio "sistema tecnologico di decisioni automatiche".

Riquadro I

NOTE SUGLI ALGORITMI, DA SALTARE PER CHI NE SA PIÙ DI NOI

Vista la loro pervasività e potenza è bene spendere "due parole" sugli algoritmi di apprendimento automatico, per sottolineare che si tratta di un modo speciale per realizzare un'operazione ordinaria. È l'operazione che compiamo ogni giorno quando dobbiamo prendere una decisione sulla base della previsione di un fenomeno, ma non abbiamo una "teoria" per spiegarlo. Allora, poggiamo la nostra previsione sull'osservazione delle sue ricorrenze passate e della loro coincidenza con altri fenomeni che siamo capaci di osservare. Tipo: "ogni volta che le nuvole hanno 'quella' forma e la temperatura e l'umidità sono 'quelle', piove a catinelle". Dal fatto che la previsione si riveli giusta o sbagliata, apprenderemo poi ulteriori informazioni che potranno indurci a rivedere la nostra associazione e ne terremo conto nella prossima previsione. E così via. È un algoritmo di apprendimento ... umano.

Gli algoritmi di apprendimento automatico operano in modo simile, ma con una grande potenza di elaborazione e una formalizzazione del modo di ricercare correlazioni e probabilità. Sono modelli che, per un dato *obiettivo*, utilizzando e continuamente aggiornando grandi masse di *dati* (numeri, parole, immagini, etc.), ricercano e continuamente correggono – l'apprendimento automatico - *correlazioni* fra fenomeni e forniscono *previsioni* su cui basare *decisioni*: quali e-mail eliminare come "spam", stante le caratteristiche delle e-mail eliminate o utilizzate in passato; quali parole associare a suoni vocali, stante le associazioni giuste e sbagliate del passato; quali persone assumere, stante i risultati passati di "persone con simili caratteristiche"; quale messaggio pubblicitario o politico inviare a una data persona, stante le preferenze mostrate in passato da "persone con simili caratteristiche".

Si prenda il caso dei messaggi e-mail "spam". L'*obiettivo* è eliminarli prima ancora che appaiano nella posta in arrivo. I *dati* sono quelli relativi alle caratteristiche delle e-mail, passate e nuove: indirizzo di provenienza, parole contenute, trattamento da parte del destinatario (eliminazione o utilizzo dell'e-mail). Si ricercano allora, con metodologie diverse, e continuamente si correggono le *correlazioni* fra il trattamento e le altre caratteristiche delle e-mail, con il fine di trovare una ricorrenza – quali caratteristiche ricorrono nelle e-mail destinate a spam - e stimare così la probabilità che, data la presenza di alcune caratteristiche di una e-mail, questa sia uno spam. E sulla base di questa *previsione* prendere la *decisione* se eliminarla o tenerla. L'esito di questa decisione – il fatto che essa si riveli giusta o sbagliata – contribuirà all'apprendimento dell'algoritmo.

Gli algoritmi non ricercano, insomma, le relazioni causali fra i fenomeni, ma le correlazioni fra essi. Nel fare questo, essi riflettono i *valori* di chi li impiega, che si manifestano nell'*obiettivo* prescelto e nei *dati che rappresentano i fenomeni presi in esame*.

Consentendo di tenere conto, anche in tempo reale, di uno straordinario volume di informazione e accrescendo l'efficienza dei processi produttivi, gli algoritmi offrono nuove e talora straordinarie opportunità di profitto e ampliano la gamma e riducono i tempi (e talora il prezzo) di servizi di cui quotidianamente ci avvaliamo: dall'ordine di prodotti via rete (gli algoritmi consentono di prevedere in quali luoghi del mondo è più probabile che venga richiesto, e in quale misura, un dato paio di scarpe e consentono di pre-decidere di tenerle a disposizione in un magazzino "vicino") all'affitto di stanze, dal trasporto alla selezione delle opportunità di lavoro, fino alla ricerca dei materiali utilizzati per scrivere queste pagine (forniti grazie ad un algoritmo che ha previsto quali documenti è probabile che cercassimo viste le parole digitate).

102 A questa sezione hanno dato un particolare contributo i partecipanti al seminario tenutosi a Messina presso la sede della Fondazione Comunità di Messina (cfr. il Programma nei Materiali [\[link\]](#)). A questi si sono aggiunti due ulteriori contributi di Alberto Cottica. Una versione più estesa e documentata di questo testo è disponibile nel non-paper *Algoritmi di apprendimento automatico e utilizzo di dati identitari: una biforcazione sbilanciata*, nei Materiali [\[link\]](#).

UNO SBILANCIAMENTO A SFAVORE DELLA GIUSTIZIA SOCIALE

Come molte altre “tecniche”, gli algoritmi e il sistema tecnologico a cui danno vita non sono in sé né “giusti” né “ingiusti”. Dipende da come sono utilizzati e precisamente: dal fatto che considerazioni di giustizia sociale siano incorporate nella scelta dei dati, negli obiettivi del modello e nel loro uso; dalla possibilità che chi è influenzato dalle “decisioni” degli algoritmi pesi sulla scelta di quegli obiettivi e di quei dati; e, prima ancora, che egli/ella possa controllare l’uso dei dati identitari forniti. Tuttavia, più di altre tecnologie sviluppate nell’ultimo decennio, *la biforcazione aperta dal sistema tecnologico di decisioni automatiche, fondate su algoritmi e big data, appare decisamente sbilanciata a sfavore della giustizia sociale.*

Questo sbilanciamento ha natura fisiologica. Dal momento che gli algoritmi di apprendimento automatico suggeriscono decisioni per il futuro che ricalcano il passato, in un contesto dove ci sono disuguaglianze essi tendono a riprodurre tali disuguaglianze e dunque ad accrescerle in modo sistematico. Si pensi al servizio del credito. Se vengono impiegati per decidere il merito di credito di una persona (come succede già in misura assai diffusa), essi negheranno sistematicamente credito alle persone le cui caratteristiche sono simili a quelle del micro-gruppo sociale che risulta sistematicamente associato – ecco la correlazione - alla mancata restituzione dei crediti; la loro decisione accrescerà così l’incapacità dei membri di quel gruppo di onorare i debiti, autorealizzando la propria previsione. Ma non si resti ingannati dall’esempio.

La riproduzione delle disuguaglianze attraverso i meccanismi decisionali è sempre esistita. Perché da sempre abbiamo effettuato previsioni, e dunque preso decisioni, cercando una correlazione fra caratteristiche dei fenomeni passati. Proprio nel servizio del credito, quante volte la previsione sull’affidabilità del richiedente (e dunque la decisione se concedergli un affidamento) è stata presa ricercando nelle sue caratteristiche (il modo di rispondere, la provenienza, anche i tratti fisici) la somiglianza con “tipologie di persone” affidabili o inaffidabili? Anzi, da questo punto di vista, gli algoritmi possono eliminare discriminazioni soggettive.

La novità e i rischi per la giustizia sociale stanno dunque altrove. Stanno nella scala e nell’incontrollabilità del meccanismo decisionale automatico (le correlazioni non hanno “motivazione” o “logica”) e in alcuni altri tratti. Li possiamo riassumere in otto punti:

I. *Scala sistemica degli effetti perversi.* La scala di applicazione degli algoritmi e la loro replicabilità sono talmente elevate da rendere particolarmente potente l’effetto di autorealizzazione delle previsioni prima descritto e dunque di ampliamento delle disuguaglianze o di altre distorsioni.

II. *Crisma di oggettività.* L’apparente natura “tecnica” degli algoritmi e la potenza elaborativa donano loro un crisma di oggettività che ne impone le previsioni come se si trattasse di “leggi” – e non, come invece è il caso, di semplici correlazioni – da eseguire senza discussione, indipendenti da scelte soggettive, precludendo così confronto e partecipazione¹⁰³.

III. *Pregiudizi istintivi replicati e amplificati.* È stato dimostrato che gli algoritmi tendono a replicare i pregiudizi istintivi che sono racchiusi nel linguaggio che alimenta gli algoritmi stessi.¹⁰⁴ Il nostro comportamento, le nostre opinioni e i nostri orientamenti possono assumere forme che si allontanano da tali pregiudizi istintivi; ma se le decisioni sono invece affidate a meccanismi automatici che replicano quei pregiudizi, le distorsioni in termini di giustizia sociale vengono amplificate. Gli effetti sul piano del senso comune (come vedremo) possono essere pesanti.

IV. *“Scatola nera” non verificabile.* Gli algoritmi sono di proprietà di chi li ha costruiti e la logica delle previsioni e decisioni che producono, non essendo esse fondate su teorie, non sono comprensibili neppure agli utilizzatori: sono vere e proprie “scatole nere” (*black box*). Assai più che con i modelli di previsione passati, gli utilizzatori stessi (imprese, scuole, tribunali, banche) non ne conoscono il funzionamento: essi divengono così impermeabili a richieste di chiarimento o di contestazione. A questa perdita di verificabilità corrisponde il profitto di chi è proprietario dell’algoritmo.

V. *Disumanizzazione delle politiche e negazione del “riconoscimento”.* La natura di “scatola nera” produce conseguenze ancor più gravi quando gli algoritmi sono utilizzati per la produzione di servizi di mercato o, peggio, di servizi di cura della persona in cui la persona stessa cerca nel rapporto con il fornitore del servizio il “riconoscimento” delle proprie personali condizioni. Nel caso delle politiche per la povertà, la relazione con gli assistenti pubblici incaricati di verificare la natura e il merito dell’intervento è parte integrale del servizio: se tali funzioni sono affidate a un “robot” che classifica e giudica (o anche dialoga con) ogni persona come un anonimo membro del gruppo in cui gli algoritmi la collocano, quel riconoscimento umano, fra persone, viene meno; la natura del servizio ne risulta stravolta.

103 Sulla retorica dell’automazione e dell’intelligenza artificiale e il suo ruolo ideologico, cfr. A. Taylor, *The Automation Charade*, *Logic Magazine*, oct 2, 2018.

104 Cfr. Caliskan-Islam, J.J. Bryson, A. Narayanan, *Semantics derived automatically from language corpora necessarily contain human biases*, mimeo, Princeton University-University of Bath, August, 2018. Ci ritorniamo più avanti.

VI. *Segmentazione in micro-gruppi destinatari di messaggi dedicati.* Sia nel mercato che nell'arena politica, è da sempre invalsa la pratica di segmentare il pubblico in gruppi, in relazione alle loro supposte preferenze, per renderli destinatari di messaggi (pubblicitari o politici) dedicati. L'utilizzo degli algoritmi applicati a grandi masse di dati consente di rendere estremamente granulata la segmentazione. Abbinato al rapporto 1 a 1 fra destinatario e produttore del messaggio, questo utilizzo consente di isolare ogni destinatario o gruppo di destinatari dagli altri, scoraggiando un confronto di messaggi, la loro contestabilità e il confronto pubblico e aperto su di essi.¹⁰⁵ Tutto ciò è ancora più grave se la segmentazione viene effettuata da un numero ristretto di mega-imprese digitali.

VII. *Uso non retribuito dei dati identitari immessi dagli utenti nella rete.* Della massa di dati utilizzati dagli algoritmi fa parte la mole di informazioni sulla nostra identità che ogni giorno riversiamo in rete, spesso inconsapevolmente. Si compie in questo modo uno "scambio ineguale", o comunque né negoziato né regolato, fra utenti e imprese digitali, a cominciare dai giganti digitali. Ma non basta. L'ingiustizia sociale si manifesta nell'assenza di qualunque forma di controllo da parte nostra che produciamo i dati personali sul modo in cui essi saranno impiegati.

VIII. *Benefici certi oggi, danni opachi domani.* Nella dialettica di una società l'utilizzo di una tecnologia è sempre il frutto di tensioni, di reazioni positive e negative, che bilanciano le scelte. In questo caso, gli effetti negativi per grandi masse di popolazione, soprattutto per i ceti deboli, sono differiti nel tempo, incerti, spesso neppure percepiti; se ne parla, ma appaiono lontani, confinati alla fantascienza. Mentre i benefici appaiono immediati e certi: in termini di tempestività e gamma di servizi e beni disponibili, di intrattenimento e persino in termini di "mi piace" o "amici" da potere esibire. Questo divario temporale e di certezza fra costi e benefici frena ogni reazione collettiva, incentiva acquiescenza, e distorce il sistema tecnologico a sfavore della giustizia sociale.

Per i dati basta dare il consenso per entrare a far parte della community e cominciare entusiasticamente a condividere "a cosa stai pensando?", e il topo è in trappola. Quanto alla produzione di identità, ce n'è solo nella misura in cui il topo reagisce agli stimoli accuratamente progettati perché venga trattenuto nel sistema e apprenda - sollecitato da massicce dosi di dopamina - a scalare il ranking guadagnando più like, più condivisioni, più amici. Producendo quindi

più dati, maggiore precisione del target ed efficacia degli annunci. Google e Facebook, che continuano a pretendere di essere riconosciuti come aziende tecnologiche, sono in realtà, come tutti sappiamo, le più grandi agenzie di pubblicità del pianeta.

Gli algoritmi si alimentano di masse di dati, in larga misura di dati personali identitari che noi stessi riversiamo in rete - dati connessi alla nostra cittadinanza, ai servizi pubblici di cui ci avvaliamo, opinioni, immagini, contatti, itinerari, etc. È questione che va oltre la natura ineguale dello scambio.

USO E ABUSO DEI DATI PERSONALI: I RISCHI DI UNO "SCAMBIO INEGUALE"

La tecnologia dell'informazione modifica radicalmente le modalità della nostra "identificazione" nella partecipazione ai doveri e diritti di cittadinanza, ai mercati (lavoro, consumo, credito) e a ogni sistema complesso di relazioni. Da un lato, essa rende più facile e ha incoraggiato l'attribuzione di "identità" a milioni di essere umani che non l'avevano e che di conseguenza non avevano diritti¹⁰⁶. E ha consentito lo sviluppo di nuovi servizi, tempestivi e mirati sulle esigenze personali. Dall'altro, ha aperto problemi nuovi per la giustizia sociale: un'accresciuta possibilità di contraffazione di questi dati; opacità e non verificabilità del loro uso da parte di "centri" di gestione, privati o pubblici; violazioni della privacy; difficoltà o impossibilità di accedere al complesso di questi dati (i "centri" possono farlo, non le persone che li forniscono); difficoltà o impossibilità di sanzionare contraffazioni, errori, utilizzi o cessione a terzi dei dati, anche se espressamente vietati¹⁰⁷; elevato standard dell'onere di prova, costi e complessità necessari per provare un "errore" che risulti contenuto nei dati identitari utilizzati da un algoritmo.

Utilizzando dati in larga misura personali, i giganti della rete e altre imprese che acquisiscono tali dati realizzano straordinari profitti e un forte ed esclusivo potere di controllo, di ricerca e di sviluppo di nuove applicazioni. Il vantaggio acquisito nell'accesso al patrimonio comune di dati identitari concede loro una posizione monopolistica difficilmente scalfibile. E qui nasce lo scambio ineguale con gli utenti. Nei loro confronti le imprese possono così agire, come scrivono due esponenti del pensiero liberale radicale, Eric Posner e Glen Weyl, come "tecno-feudatari": come "gli aristocratici si impossessavano della parte di qualità del prodotto agricolo dei propri servi", "lascian-

106 Come osserva *AI-Now Report 2018* - AI Now è un istituto di ricerca USA che studia gli effetti sociali dell'intelligenza artificiale - l'importanza di questo obiettivo per la giustizia sociale è rimarcato dal fatto che esso è previsto espressamente dai *Sustainable Development Goals* dell'ONU (obiettivo 16.9).

107 Per il peso crescente di questo aspetto, esploso nel 2018, cfr. *AI-Now Report 2018*.

105 Su questo punto cfr. Il caso estremo riportato in C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction*, Broadway Books, 2016, pp. 171-173.

do loro abbastanza per sopravvivere”, le “sirene dei server – come le definiscono – offrono servizi utili e godibili, impossessandosi del valore di mercato che noi in cambio produciamo”.¹⁰⁸ E c'è altro. Il sistema così costruito, per verificare, decodificare e completare le informazioni fornite, integra il lavoro non remunerato degli utenti con lavoro mal pagato di grandi masse di precari (*crowd workers*), la cui attività viene tenuta in un cono d'ombra, per non rovinare l'immagine pulita e magica dell'“intelligenza artificiale”.¹⁰⁹

La sovranità digitale è insomma trasferita ad alcuni grandi monopoli, configurando un vero e proprio modello di “sovranità dei monopoli” che ha negli USA il suo punto più avanzato. L'alternativa di una “sovranità dello Stato” che viene dalla Cina appare altrettanto pericolosa. Il regime è di nuovo di assoluta centralizzazione, ma in questo caso è l'apparato dello Stato a governare dati e algoritmi. Il piano 2014-2020 per costruire il Sistema del Credito Sociale prevede di utilizzare dati e algoritmi per classificare la reputazione dei cittadini e delle imprese, in tutti i campi. La sua sperimentazione ha già permesso al governo cinese di negare nel 2018 a oltre 17 milioni di cittadini cinesi l'acquisto di un viaggio aereo e a oltre 5 milioni l'acquisto di un viaggio in treni ad alta velocità come sanzione per violazioni, come la falsa pubblicità, l'abuso di droghe o il mancato pagamento di multe.¹¹⁰

Per tutte queste ragioni, è necessario intervenire. Il “sistema tecnologico di decisioni automatiche” costituito dagli algoritmi e dall'uso dei nostri dati identitari può produrre profondi e crescenti effetti negativi sulla giustizia sociale, concorrendo a concentrare grandi poteri in poche mani e a polarizzare la società. È utile richiamare brevemente gli effetti che possono prodursi in quattro distinte dimensioni della nostra vita (Per una descrizione più estesa e documentata di questi effetti, cfr. *Algoritmi di apprendimento automatico e utilizzo di dati identitari: una biforcazione sbilanciata*, nei [Materiali](#)).

LAVORO

Il ricorso ad algoritmi nella *selezione del personale* è ormai da tempo in forte diffusione. Dal punto di vista della giustizia sociale, tale ricorso presenta il vantaggio di superare i giudizi soggettivi discriminatori o influenzati da relazioni. Ma a fronte di ciò sta il rischio di reintrodurre *de facto* tali discriminazioni in via sistematica. Particolarmente rischioso è l'utilizzo di informazioni raccolte attraverso strumenti di

sorveglianza, che consentono di registrare, per ogni dipendente, conversazioni, movimenti, posture e prossimità ad altri: alle minacce per la privacy, si aggiunge la possibilità di costruire, sulla base di questi, dati metodi o pressioni coercitive sul lavoro.

Già manifeste e gravi sono le conseguenze dell'applicazione degli algoritmi nella determinazione degli *orari di lavoro*. La disponibilità di dati sulla dinamica della domanda in un'attività di servizio rivolta al pubblico e la loro elaborazione continua attraverso algoritmi rendono possibile prevedere l'offerta di lavoro necessaria momento per momento durante ogni giornata. Ne possono derivare, e in molti contesti del comparto terziario ne sono già derivati, non solo l'intensificazione dei ritmi di lavoro – non ci sono più momenti “tranquilli” – ma soprattutto la pratica di comunicare ai/alle dipendenti con brevissimo preavviso le necessità di presenza, rendendo impossibile la programmazione dei tempi di vita.

SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E POLITICHE DI ASSISTENZA SOCIALE

In questo ambito segnali di gravi rischi per la giustizia sociale vengono non più solo dagli USA¹¹¹, con riguardo ai settori della *giustizia* e della *sicurezza*, con forti effetti di discriminazione nei confronti dei ceti deboli. I primi utilizzi di un software di riconoscimento facciale denominato Sistema automatico di riconoscimento immagini (SARI), costruito in un'ottica anti-terrorismo e in dotazione alla polizia italiana¹¹² e la raccolta massiccia di informazioni identitarie per il nuovo cosiddetto reddito di cittadinanza con finalità di sorveglianza per evitare abusi nell'uso dello strumento, fanno intravedere un crescente impiego degli algoritmi nell'azione pubblica¹¹³.

Nel caso dell'*assistenza sociale*, gli algoritmi possono essere impiegati per tagliare trasferimenti alle persone, stravolgendo la natura stessa del servizio di assistenza. È il caso di riduzioni sistematiche del numero di ore di assistenza a persone con disabilità, che avviene senza darne le motivazioni, motivazioni che restano racchiuse nella “scatola nera” di un algoritmo¹¹⁴. Ogni persona è ben consapevole che non verrà considerata per ciò che è, per la propria unicità, ma perché, in base alle proprie caratteristiche, essa risulta appartenere a un dato micro-gruppo sociale, che merita o non merita l'intervento. Viene meno un rapporto personale fra assistente e assistito che consenta di valutare i singoli casi e di segnalare

111 Cfr. O'Neal (2016) e V. Eubanks, *Automating Inequality*, St. Martin's Press, 2018.

112 Cfr. dettagli nel non-paper in [Materiali](#).

113 L'utilizzo di algoritmi è stato tentato in Italia nel 2017 per l'assegnazione degli insegnanti alle sedi vacanti, ma la decisione è stata annullata dal Tribunale amministrativo perché violava il diritto della persona a conoscere la logica della decisione accedendo al codice sorgente del software relativo all'algoritmo usato. Cfr. il contributo di Giorgio Resta in [Materiali](#).

114 Cfr. *AI-Now Report 2018*, pp. 18-19.

108 Cfr. E.A. Posner, E.G. Weyl, *Radical Markets*, Princeton University Press, 2018, p. 231.

109 Cfr. M.L. Gray, S. Suri, *The Humans Working Behind the Curtains*, Harvard Business Review, jan 2017 e A. Taylor (2018). Sulle condizioni di questi lavoratori e lavoratrici, cfr. *AI Now – Report* (2018).

110 Cfr. *South China Morning Post*, 19 febbraio 2019 [\[link\]](#).

empatia e riconoscimento delle condizioni della persona: una componente fondamentale del servizio stesso.

CONSUMO DI SERVIZI E BENI SUL MERCATO

È questo il campo di massimo utilizzo degli algoritmi, dove il loro impiego ha consentito di migliorare qualità e tempestività di beni e servizi. Ma è anche il campo dove si manifestano molteplici rischi. Allo scambio ineguale e comunque non negoziato fra utenti della rete e imprese utilizzatrici, si aggiunge un forte condizionamento delle preferenze, stante la nostra suddivisione in micro-gruppi target sulla base dei gusti rilevati. Significativa è poi la possibilità di collusione oligopolistica fra le imprese a danno dei consumatori: è stato mostrato che ciò tende ad avvenire anche in assenza di qualunque interazione fra gli algoritmi delle rispettive imprese (se non attraverso i dati forniti dal mercato), senza alcuna ordine di colludere e dunque senza alcuna traccia normalmente perseguita dalle Autorità che tutelano la concorrenza¹¹⁵.

Il nostro intrattenimento è dominato da imprese-piattaforma, prima di tutto Netflix, poi Amazon, Disney, Comcast, Baidu, Tensent, Youku/Alibaba. Gli algoritmi sono impiegati per ricercare, selezionare e governare artisti e creativi e per analizzare il mercato e distribuire i prodotti che sembrano maggiormente soddisfare (o verso cui possono orientare) i nostri gusti (*discovery*). Anche senza immaginare scenari distopici nell'uso di questo potere (combinato con le finalità politiche di cui oltre) ne risulta un forte potere dei pochi che controllano le piattaforme: nel fissare prezzi, ripartire guadagni e stabilire contenuti¹¹⁶.

Particolarmente seri sono i rischi per i servizi del credito e delle assicurazioni, dove il ricorso agli algoritmi può condurre a discriminazioni sistematiche (fino alla negazione *de facto* del servizio) e ad un vero e proprio stravolgimento della natura stessa dei servizi. A fronte di un'esplosione nel ricorso agli algoritmi, con la crescita di un settore cosiddetto FinTech (e InsurTech) di imprese che competono con le imprese finanziarie tradizionali, e in presenza di rischi per la stabilità finanziaria¹¹⁷, la valutazione degli esperti del settore è che non esiste garanzia che i benefici derivanti da questo aumento di efficienza arrivino all'utenza¹¹⁸. Sono invece chiari i rischi in termini di diverso trattamento degli utenti stessi, e di giustizia sociale.

115 Cfr. E. Calvano, G. Calzolari, V. Denicolò, S. Pastorello, *Artificial Intelligence, algorithmic pricing and collusion*, CEPR Discussion Paper, 13405, 2018.

116 Sono distorsioni approfondite da Piero De Chiara e da altri studiosi che ce ne hanno anticipato alcuni esiti.

117 Cfr. FSB, *Artificial intelligence and machine learning in financial services*, November, 2017.

118 Cfr. M. Bofondi e G. Gobbi, *The big promise of FinTech*, in *European Economy*, n.2, 2017. Si confermerebbe così la tendenza stimata in un arco di 130 anni, per cui il costo unitario dei servizi per l'utenza non sarebbe mai cambiato: i benefici degli aumenti di efficienza sono stati interamente appropriati dalle imprese finanziarie (cfr. T. Philippon, *The FinTech opportunity*, NBER Working Papers, n. 22476, 2016).

Nel caso del *credito*, il ricorso agli algoritmi consente di evitare discriminazioni soggettive nella concessione del servizio. E grazie all'utilizzo di dati come la frequenza e regolarità dei pagamenti, gli algoritmi hanno consentito di valutare il merito di credito di richiedenti che erano privi di qualunque precedente record. Ma c'è il rovescio della medaglia: insorgere di discriminazioni sistematiche; impossibilità dei/delle clienti di verificare e contestare le condizioni contrattuali offerte; politiche di prezzo mirate su ogni singolo debitore che si appropriano di tutti i suoi benefici¹¹⁹. I rischi toccano la natura stessa del servizio del credito. Il crescente ricorso a informazioni identitarie di ogni natura (anche provenienti dalla rete) spinge a interrogarsi non sul merito di credito del richiedente, ma sul merito di credito del particolare gruppo al quale le correlazioni statistiche lo associano. E così il servizio del credito si allontana dalla natura personale della relazione affidato-banca, rischiando di negare opportunità e accentuare disuguaglianze.

Anche nel caso dei *servizi assicurativi*, l'uso degli algoritmi può consentire benefici: identificando in anticipo le condizioni che possono facilitare incidenti e scoraggiando comportamenti che li favoriscono, o consentendo di ridurre i premi assicurativi a soggetti senza record ma identificati come "a basso rischio" sulla base di una moltitudine di altri dati. Ma anche qui i rischi per la giustizia sociale sono significativi¹²⁰, non solo per le lesioni della privacy¹²¹. La determinazione di contratti disegnati sulla persona (*customization*) "può determinare una minore comparabilità fra assicuratori, limitando così le possibilità di scelta"¹²². Ma soprattutto l'applicazione degli algoritmi alla determinazione dei *premi assicurativi* può essere lesiva della logica consolidata del bilanciamento dei rischi, per cui i meno fortunati nella roulette della vita vedono in parte compensata questa circostanza a carico dei più fortunati. Il ricorso agli algoritmi alimentati con masse di dati biometrici dell'utente può condurre a far pesare su ogni persona la diversa speranza di vita, anche in modo indipendente da comportamenti volontari lesivi della salute.¹²³

INFORMAZIONE, CULTURA E POLITICA

Come nella formazione delle preferenze di consumo, anche nella formazione delle opinioni politiche (o sulle po-

119 Cfr. FSB, *Artificial intelligence and machine learning in financial services*, November, 2017, p.12; e M. Bofondi, G. Gobbi (2017), p. 112.

120 Cfr. OECD, *Technology and innovation in the insurance sector*, 2017.

121 *Idem*, p. 26.

122 Cfr. IAIS, *FinTech Developments in the insurance industry*, feb. 2017.

123 Scrive a riguardo l'OCSE (p.27): "Sarebbe importante che le imprese di assicurazione distinguessero fra i casi in cui un cattivo stile di vita provoca cattiva salute e quelli in cui una persona nasce con problemi di salute che non possono essere in alcun modo affrontati dallo stile di vita".

litiche) gli algoritmi di apprendimento automatico e l'accessibilità ai dati hanno radicalmente modificato lo stato delle cose. Mai prima nella storia è esistita una tale capacità di estrarre informazioni e di renderle disponibili in modo tempestivo al pubblico confronto. Ma i rischi per la democrazia e quindi per la giustizia sociale sono molteplici. Prima di tutto viene l'abuso a cui quegli strumenti si prestano e che non è agevole accertare: l'impiego degli algoritmi per sorvegliare o intimidire o l'utilizzo degenerato e illecito dei dati personali identitari, come nel caso Cambridge Analytica – Facebook¹²⁴. Ma esistono almeno tre rischi di natura fisiologica che minacciano la democrazia.

Il primo rischio lo abbiamo già ricordato: gli algoritmi tendono sistematicamente a replicare i pregiudizi istintivi che sono racchiusi nel linguaggio che usiamo in rete, che differiscono dalle nostre opinioni come emergerebbero da un confronto aperto a molteplici punti di vista, e quei pregiudizi vengono restituiti dagli algoritmi come fossero nostre opinioni e concorrono a formare il senso comune. Il secondo rischio riguarda la moltiplicazione della “falsa informazione”. Essa è il frutto fisiologico del sistema di incentivi che muove la selezione dell'informazione in rete e che spinge gli algoritmi usati dai giganti digitali a segnalare in modo sproporzionato le informazioni oggetto di attenzione ossessiva, come il fatto che la terra sia piatta¹²⁵. In prospettiva, la produzione sistematica di falsa informazione sarà ulteriormente accresciuta dallo sviluppo dei *synthetic media*, ossia dalla diffusione di informazioni (testi, immagini, video) create o modificate da algoritmi e non distinguibili da quelle create da umani.

Il terzo effetto perverso di natura sistematica riguarda la possibilità, in uso da almeno un decennio, di usare algoritmi per segmentare il potenziale elettorato in gruppi, così da renderli poi destinatari, in modo inconsapevole, di messaggi politici differenziati da parte di un dato candidato. Di nuovo, siamo in presenza di una tattica politica antica quanto il mondo. La novità sta nella scala e nella granula-

rità con cui gli algoritmi consentono di realizzarla. Questa iper-segmentazione, che esaspera il processo di frammentazione sociale comunque in atto, contribuisce a rendere opaco e indistinto il progetto politico del candidato – che apparirà ad ognuno in modi diversi - e mina il confronto collettivo e quindi il processo di formazione di opinioni condivise. Il che ci porta al terzo effetto, già descritto prima: la trasformazione dei nostri pregiudizi istintivi espressi in rete in senso comune.

REAZIONI

Nel periodo più recente è cresciuta la consapevolezza dei rischi del “sistema tecnologico di decisioni automatiche” costituito dagli algoritmi di apprendimento automatico e dalla moltitudine di dati identitari. E del trasferimento della nostra sovranità digitale a pochi monopoli privati: il modello USA di una vera e propria “sovranità dei monopoli”. Altrettanto forte è la consapevolezza dei rischi del modello di “sovranità dello Stato” che la Cina sta velocemente costruendo.

L'impegno di ricerca e poi di denuncia ha riguardato lo stesso mondo dell'informatica, con un ruolo particolarmente importante delle donne, legato sia alla sensibilità della cultura femminista per il lavoro non pagato e sottopagato, sia ad una reazione al profondo squilibrio di genere nei ruoli di programmazione informatica delle grandi imprese digitali (con una percentuale di donne fra il 17 e il 20% in Google, Facebook, Twitter e Microsoft e un valore medio internazionale del 22%¹²⁶). La reazione ha coinvolto anche figure che hanno svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo della rete e degli algoritmi. Ha iniziato a coinvolgere le autorità di regolazione della finanza. A seguito, poi, di vicende eclatanti che hanno toccato la democrazia e la politica, la reazione ha coinvolto le autorità di governo. L'Unione Europea ha approvato un Regolamento generale sulla protezione dei dati, in vigore dal maggio 2018, ed è fortemente impegnata su questo terreno e la Commissione Europea ha adottato una Comunicazione sul contrasto alla disinformazione online nell'Aprile 2018. I principali paesi europei, Germania, Francia e Gran Bretagna, sono in forte movimento, soprattutto sul terreno delle false informazioni.

L'Italia, pure con significative eccezioni, è assolutamente indietro su tutti questi fronti, sia sul terreno istituzionale che culturale. È necessario e urgente un salto. Per compierlo è utile, prima di tutto, tenere presente due vie di fuga, assolutamente opposte e controverse, che cogliendo la natura radicale dei problemi da affrontare, consentono di meglio inquadrare l'agenda di interventi da realizzare.

124 Cfr. C. O'Neil (2016), pp.179-185. Si legge nel Rapporto *The malicious use of artificial intelligence: forecasting, preventing and mitigation* (marzo 2018): “Questi strumenti possono essere usati da partiti politici per seguire, manipolare e controllare i cittadini di un paese”. Gli indizi di simili comportamenti abbondano. Sulla base dei dati raccolti (attraverso una simulazione) durante la Campagna elettorale americana del 2017 da un ex-programmatore di YouTube, Guillaume Chaslot, il Guardian ha stimato che, considerando i video raccomandati a persone che avevano raggiunto YouTube alla ricerca dei termini “Trump” o “Clinton” e prendendo quelli che mostravano una chiara inclinazione per uno dei due candidati, i video che risultavano a favore di Trump erano ben l'86% del totale. Suggestendo una manipolazione (non provata) dell'algoritmo che presiede alle raccomandazioni (cfr. P. Lewis e E. McCormick, 2 febbraio 2018, *How an ex-YouTube insider invested its secret algorithm*, The Guardian, [link](#)).

125 Si vedano le informazioni fornite dal sito [Algotransparency.com](#) [[link](#)]. È significativo che nel gennaio 2019, a seguito di una vasta campagna di pressione, YouTube abbia annunciato un intervento sull'algoritmo che stabilisce le raccomandazioni per ridurre le raccomandazioni di video con “contenuto ai limiti dell'accettabile (*borderline*) o che potrebbe disinformare gli utenti con esiti dannosi”.

126 Cfr. World Economic Forum, Global Gender Gap Report, 2019.

DUE VIE DI FUGA OPPOSTE

La prima via di fuga è decisamente non convincente e anzi allarmante. A proporla sono esponenti radicali del pensiero liberale¹²⁷, che credono fortemente nella capacità del mercato, purché si tratti di un mercato concorrenziale, dove il lavoro sia organizzato. Il punto di partenza è lo scambio ineguale fra utenti della rete e giganti digitali. La soluzione proposta sta nel completare il mercato, nel passare, per il sistema tecnologico esistente “dal feudalesimo al capitalismo”, come essi scrivono: le imprese digitali dovrebbero remunerare il lavoro di produzione e fornitura dei dati da parte degli utenti/lavoratori della rete¹²⁸. Per arrivarci, stante la forza delle “sirene dei server”, essi ritengono che sarebbe necessario l’emergere di un sindacato mondiale che organizzi tutti gli utenti/lavoratori, attraverso scioperi/boicottaggi, che interrompano a un tempo la fornitura di dati e il consumo di servizi.

Non appare uno scenario realistico, anche se occorre ricordare che fra il 2016 e il 2018, Facebook ha pagato a giovani fra 13 e 35 anni 20 euro al mese perché “vendesero la propria privacy”, cedendo attraverso un’app (Facebook Research) tutte le informazioni relative all’attività telefonica e su rete¹²⁹. Non è certo uno scenario augurabile, visto che non tocca né alcuna delle degenerazioni degli algoritmi né il nostro mancato controllo sui dati identitari. Prefigura, invece, un mondo distopico in cui ognuno di noi vende (o fabbrica) informazioni private su tutti gli altri, consegnandole a piattaforme proprietarie. Ma ci restituisce il senso della potenza delle forze in campo. È significativo che, all’interno delle avanguardie del pensiero liberale, nella ricerca di un modo per spezzare i monopoli, si torni a proporre il ritorno dei sindacati.

All’estremo opposto di questa soluzione sta la via di fuga imperniata sulla tecnologia Blockchain. Così come la via di fuga iper-liberale si affida completamente al mercato, esasperandone il ruolo, così questa si affida completamente alla comunità, una comunità che non ha bisogno di relazioni fiduciarie perché è tenuta insieme da un unico destino, attorno alla tecnologia Blockchain.

Questa via di fuga mira a rendere i dati e la loro elaborazione “patrimonio comune”, patrimonio condiviso di una comunità. È il punto di partenza e di forza di questa impostazione: l’idea di un patrimonio comune delle informazioni, che sia a disposizione di tutti, garantisca il nostro controllo e la sicurezza dei dati e favorisca la collaborazione diretta fra utenti, senza passare attraverso alcun “cen-

tro”. Potremo disegnare e usare algoritmi, prosegua la tesi, assieme agli altri soggetti che vi concorreranno con i propri dati e che condividono gli stessi obiettivi. Si tratta chiaramente di una via di fuga dal presente sistema che cerca il ritorno allo spirito iniziale, anti-statale e anti-capitalista, con cui partì la rete. Ma la comunità con cui si cerca di risolvere il problema è una comunità tutt’altro che universale, è piuttosto una comunità chiusa. E questo è scritto nella tecnologia che adotta.

Il Blockchain o catena di blocchi, è un’architettura di *database* distribuita: una stessa informazione viene immagazzinata su molteplici nodi, collegati in una rete. L’architettura è basata non sul riferimento a un’informazione originale autoritativa, ma sul consenso tra i nodi della rete. In queste caratteristiche risiedono tre possibilità: archiviare i propri dati personali in modo non accessibile se non per nostra scelta; realizzare un autogoverno distribuito di questi dati; trasferire informazioni e realizzare transazioni fra due o più parti con una garanzia collettiva (un’opzione che consente – è l’impiego iniziale e più noto – di creare moneta all’interno di una comunità di utenti)¹³⁰. Ma nella natura della tecnologia sta anche il duplice limite di questa via di fuga. Primo, la “comunità” Blockchain non è costruita sulla “fiducia”; il sistema è affidabile indipendentemente dall’affidabilità dei suoi singoli nodi, perché è il codice condiviso che stabilisce le regole interne: questo tratto lo rende penetrabile da (e quindi attraente per) comportamenti opportunistici. Secondo, la strategia non consente transazioni con l’“esterno”, con soggetti che non fanno parte della Blockchain stessa; per farlo è necessario affidarsi a un’entità terza, ma questa strada mina la stessa natura del sistema decentralizzato¹³¹.

Pur con questi limiti, questa seconda via di fuga rappresenta uno sprone per ricercare su base comunitarie l’uscita dallo stato attuale delle cose. È il caso di una rete come Faircoop [\[link\]](#) che, utilizzando una particolare versione di blockchain promuove e facilita esperimenti di scambio, di risorse economiche, spazi e tempo di assistenza che tengono conto sia dei bisogni che della condizione economica e sociale dei contraenti. Questo esempio ci porta all’agenda di interventi integrati che abbiamo raccolto nella proposta che segue.

127 Cfr. E. Posner, G. Weyl, *Radical Markets*, Princeton University Press, 2018.

128 La proposta è ripresa nel *Manifest for renewing liberalism* della rivista *The Economist*.

129 L’app è stata interrotta nel gennaio 2019 quando il team di TechCrunch ha portato alla luce questa vicenda, che tra l’altro violava le regole di Apple: cfr. [\[link\]](#).

130 Cfr. D. Tapscott, A. Tapscott, *Blockchain Revolution*, Penguin 2018.

131 Su questo aspetto, cfr. [\[link\]](#).

PROPOSTA N. 7 Costruire una sovranità collettiva su dati personali e algoritmi

Si propone che l'Italia compia un salto nell'affrontare i rischi che derivano dalla concentrazione in poche mani del controllo di dati personali e dalle sistematiche distorsioni insite nell'uso degli algoritmi di apprendimento automatico in tutti i campi di vita. La strada è segnata dalle esperienze e dalla mobilitazione che altri paesi stanno realizzando su questo tema: mettere alla prova il Regolamento Europeo per la Protezione dei Dati che fissa principi all'avanguardia sul piano internazionale; realizzare un ampio insieme di azioni, specie attorno ai servizi urbani, che vanno da una pressione crescente sui giganti del web alla sperimentazioni di piattaforme digitali comuni; rimuovere gli ostacoli allo sviluppo delle comunità di innovatori in rete.

L'obiettivo della proposta è riassunto nel titolo: costruire una sovranità collettiva sui dati personali e sugli algoritmi. Sulla base delle analisi e ricerche richiamate, delle azioni collettive in atto, del contributo offerto dal Regolamento europeo sulla protezione dei dati, possiamo articolare questo obiettivo in alcuni obiettivi specifici (che fanno parte del nostro insieme generale di Obiettivi specifici, cfr. Riquadro G):

- Assicurare che l'utilizzo di dati personali al fine di profilare¹³² una persona sia trasparente, non produca discriminazioni e altri effetti negativi sulla giustizia sociale e sia soggetto al diritto di oblio dei dati stessi
- Dare alle persone nella veste di produttori di dati via rete la possibilità di controllare, dibattere preventivamente e influenzare, in forma individuale o collettiva, il loro uso.
- Permettere alle persone di conoscere e comunque contestare, in forma individuale o collettiva, la logica di decisioni (pubbliche o di produttori sul mercato) assunte sulla base di algoritmi
- Assicurare che in tutti i servizi pubblici che si avvalgono di algoritmi l'intervento umano sia determinante nelle decisioni e nelle relazioni con il pubblico, e promuovere nei servizi privati la permanenza di tale intervento
- Contrastare in modo collettivo, prevenire, limitare e regolare il micro-targeting¹³³ per finalità di mercato e politiche, governato da algoritmi sulla base dei dati personali forniti in rete.

Non esiste un'arma definitiva per raggiungere questi obiettivi. E ogni azione deve muovere dalla consapevolezza degli sfavorevoli rapporti di forza che esistono oggi rispetto ai giganti del web, e dunque dalla necessità di muoversi contemporaneamente su più terreni: giuridico, di mobilitazione sociale e politica, di costruzione di alternative. Il quadro di riferimento dell'azione è certamente rappresentato dalla regolamentazione europea in tema di protezione dei dati, che, pur con i suoi limiti, ci viene invidiata da molti nel mondo. All'interno di questo può trovare spazio un insieme di interventi integrati su piattaforme comuni e sistema tecnologico

che ha nelle città il centro di attuazione. E che può concorrere allo sviluppo delle comunità di innovatori in rete.

L'Italia, che nonostante singoli e significativi contributi, sta decisamente indietro, dovrebbe iniziare a muoversi su tutti questi fronti, sviluppando le sperimentazioni già in atto, realizzandone di nuove e avviando un confronto e una mobilitazione sul piano culturale, sociale e politico.

Sotto la pressione di una crescente attenzione agli effetti sociali e alle violazioni della privacy e di altri canoni etici da parte degli algoritmi di apprendimento automatico, i giganti del web si sono impegnati nella redazione di codici etici o nella costruzione e impiego di meccanismi per la riduzione delle discriminazioni.¹³⁴ È un segno positivo. Ma, come sempre, questi passi non possono promettere cambiamenti effettivi se la verifica di "eticità" continua a essere delegata a tecnici senza meccanismi di verifica esterna, garanzie di pubblicità e sanzioni.

L'allerta delle imprese e la pressione del confronto, anche all'interno del mondo della ricerca, hanno comunque promosso lo sviluppo di metodologie volte a tenere conto di obiettivi di giustizia sociale negli algoritmi. Le sperimentazioni e il dibattito sulla loro efficacia sono in corso. Se ne segnalano due conclusioni particolarmente importanti. La strada di escludere dagli algoritmi le variabili che direttamente o indirettamente appaiono correlate con caratteristiche delle persone tradizionalmente sfavorite (per genere, gruppo etnico, ceto sociale) – o *anti-classification strategies* – da risultati insoddisfacenti¹³⁵. Se poi, come si è visto¹³⁶, l'applicazione degli algoritmi al linguaggio ordinario raccolto dalla rete li porta a incorporare le stesse distorsioni che sono implicite nel linguaggio umano e che non necessariamente corrispondono ai nostri convincimenti, allora la strada non può essere quella di correggere gli algoritmi. Si tratta piuttosto di utilizzarne i

¹³⁴ Cfr. AI Now (2018), pp. 28-32. Ad esempio, Google, in un documento del febbraio 2019 "How Google fights disinformation", si impegna: nella ricerca sui rischi dei *synthetic media*, ad aprire le proprie ricerche all'esterno, a non dare rilievo a "pagine con contenuti palesemente inaccurati o tesi complottiste" e a contrastare tentativi di manipolazione della gerarchia delle segnalazioni (*ranking system*).

¹³⁵ Cfr. J. Kleiberg, J. Ludwig, S. Mullainathan, A. Rombachan, *Algorithm Fairness*, AEA Proceedings, 2018, 108. Su questa strada – è la conclusione che va emergendo – è meglio riconoscere espressamente il valore da tutelare, prevedendo per quelle caratteristiche soglie diverse.

¹³⁶ Cfr. Caliskan-Islam *et al* (2018).

¹³² Cfr. nota 39.

¹³³ Cfr. nota 39.

risultati non come “decisioni” da adottare, ma come input di un processo decisionale da affidare ad altre valutazioni e strumenti che prevedano il confronto aperto di opinioni diverse.

In sintesi, mentre lo sviluppo dei codici etici e delle sperimentazioni è certamente positivo, la modifica dell’impatto sociale del sistema tecnologico attuale richiede interventi che tocchino il sistema intero, sia sul piano giuridico che sul piano delle azioni collettive.

QUADRO DI RIFERIMENTO: LA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA

Con il Regolamento generale per la protezione dei dati in vigore dal maggio 2018, l’Unione europea, riconfermando la sua posizione di leader internazionale nel campo della regolazione, ha offerto un quadro di riferimento giuridico che tocca entrambi gli aspetti del “sistema tecnologico” in questione: come disciplinare la raccolta e l’uso dei dati; come regolare i processi decisionali che utilizzano algoritmi di apprendimento automatico. Il contributo di Giorgio Resta al ForumDD (raccolto nei [Materiali](#)) analizza ruolo e limiti di questo importante passo.

Il Regolamento definisce i “diritti digitali” in merito al trattamento dei dati personali e alle decisioni che siano assunte attraverso l’utilizzo di algoritmi di apprendimento automatico. Per quanto riguarda l’uso dei dati personali, vengono stabilite condizioni che l’utilizzatore deve rispettare quando tale uso serve a “profilare” una persona (analizzare e prevedere aspetti della sua vita): informazione alla persona; correttezza, incluso un uso non discriminatorio; minimizzazione dei dati usati e del tempo di conservazione dei dati; restrizione delle finalità d’uso a quelle originariamente previste; valutazione dell’impatto dell’uso sulla protezione dei dati stessi.

In tema di decisioni assunte sulla base di algoritmi, due sono le linee di intervento principali: il diritto di ottenere informazioni circa “la logica utilizzata [dall’algoritmo], nonché l’importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l’interessato” (art.15); il “diritto [dell’interessato a] non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla persona” (art.22).

Si tratta di due questioni decisive per l’impatto sulla giustizia sociale delle nuove tecnologie: accedere alla logica delle decisioni, per poterla contestare; preservare una relazione umana nel processo decisionale. Il Regolamento europeo, individuandole con chiarezza, le mette al centro del pubblico confronto, dell’azione degli Stati e dell’agire in sede giudiziaria e politica. Non può tuttavia dare loro soluzione, come osserva Resta, perché la specificazione di quei diritti è complessa e perché essi entrano in conflitto con altri diritti.

Per quanto riguarda il diritto a informazioni sulla “logica”, esso si scontra (e rischia di soccombere) quando incontra

il diritto di tutela della proprietà intellettuale degli algoritmi stessi. E cozza contro il fatto che la “logica” degli algoritmi non è di natura “causale”, derivata da una teoria e come tale contestabile: si potrà al massimo – e già non è poco - comprendere da quali correlazioni è dominata una previsione/ decisione, se essa nasconda discriminazioni o errori. Quanto al diritto a relazioni umane, il riferimento agli “effetti giuridici” è limitativo, mentre il divieto può essere aggirato prevedendo l’integrazione delle decisioni dell’algoritmo con una presenza umana, magari non rilevante. Inoltre, lo stesso Regolamento prevede eccezioni al divieto, come nel caso in cui l’affidamento della decisione esclusiva all’algoritmo è stabilita da contratto. Con il “consenso della persona” gli algoritmi possono avvalersi anche di dati particolari altrimenti preclusi e relativi a: salute, orientamento sessuale, opzioni ideologiche e sindacali, appartenenza etnica, etc.

In conclusione, il Regolamento stabilisce una base di principi destinata a fare scuola nel mondo. Non può costituire “la soluzione”, per la natura collettiva e politica dei rischi derivanti dal “sistema tecnologico delle decisioni automatiche” e quindi delle soluzioni, che travalicano, come scrive Resta, la logica dei diritti individuali” del Regolamento. Ma costituisce un quadro di ordine e di riferimento per le altre azioni collettive e pubbliche necessarie. Alcune sono contenute in altre proposte di questo Rapporto, in tema di indirizzo della ricerca e di contrasto del potere monopolistico dei giganti del web (cfr. Proposte 5 e 7), o di partecipazione strategica del lavoro (Proposta13). Altre, strettamente attinenti all’uso dei dati personali e agli algoritmi, sono esposte di seguito.

INTERVENTI INTEGRATI SULLA CATENA PRODUTTIVA DEL SISTEMA TECNOLOGICO

Raggruppiamo qui i principali interventi, pubblici o collettivi, che, sfruttando il contesto regolatorio (e magari alimentandolo), mirano a modificare di fatto “l’intera catena produttiva” della produzione e utilizzo degli algoritmi, incluso il “lavoro non riconosciuto e sottopagato” necessario a rendere i nostri dati identitari in rete utilizzabili¹³⁷. Si tratta di valutare per quali obiettivi e con quali valori raccogliere i dati e impiegare gli algoritmi, in quali processi decisionali, con quali diritti riconosciuti a chi fornisce i dati o a chi comunque risente del loro uso.

All’interno di questa famiglia di interventi, possiamo individuare diverse linee di azione. La prima di esse incalza gli interventi dei giganti del web e delle altre imprese digitali e la ricerca tecnica interna agli algoritmi. Sotto la pressione di una crescente attenzione agli effetti sociali e alle violazioni della privacy e di altri canoni etici da parte degli algoritmi di apprendimento automatico, i giganti del web si sono impegnati nella redazione di codici etici o nella costruzione e impiego di meccanismi per la riduzione delle discriminazio-

¹³⁷ Gli interventi ricorrono in molti dei documenti consultati.

ni.¹³⁸ È un segno positivo. Ma, come sempre, questi passi non possono promettere cambiamenti effettivi se la verifica di “eticità” continua a essere delegata a tecnici senza meccanismi di verifica esterna, garanzie di pubblicità e sanzioni.

L’allerta delle imprese e la pressione del confronto, anche all’interno del mondo della ricerca, hanno comunque promosso lo sviluppo di metodologie volte a tenere conto di obiettivi di giustizia sociale negli algoritmi. Le sperimentazioni e il dibattito sulla loro efficacia sono in corso. Se ne segnalano due conclusioni particolarmente importanti. La strada di escludere dagli algoritmi le variabili che direttamente o indirettamente appaiono correlate con caratteristiche delle persone tradizionalmente sfavorite (per genere, gruppo etnico, ceto sociale) – o *anti-classification strategies* – danno risultati insoddisfacenti¹³⁹. Se poi, come si è visto¹⁴⁰, l’applicazione degli algoritmi al linguaggio ordinario raccolto dalla rete li porta a incorporare le stesse distorsioni che sono implicite nel linguaggio umano e che non necessariamente corrispondono ai nostri convincimenti, allora la strada non può essere quella di correggere gli algoritmi. Si tratta piuttosto di utilizzarne i risultati non come “decisioni” da adottare, ma come input di un processo decisionale da affidare ad altre valutazioni e strumenti che prevedano il confronto aperto di opinioni diverse.

Si tratta allora di esercitare una *pressione sociale, politica e istituzionale sui giganti della rete* e sulle altre imprese rilevanti nell’impiego degli algoritmi affinché *aprano le loro piattaforme alla ricerca esterna*, rendano disponibili e verificabili esiti e materiali della ricerca interna, modifichino gli algoritmi e rendano monitorabili tale modifiche, accettino in genere una verifica della loro aderenza agli impegni etici assunti, e in prospettiva affinché rendano gli algoritmi *open source*.

La modifica dell’impatto sociale del sistema tecnologico attuale richiede quindi i seguenti interventi:

1. Chiedere e promuovere una *composizione diversificata dei gruppi di ricerca* che elaborano gli algoritmi. Al fine di pensare sulla scelta di valori e obiettivi e dei dati, nei gruppi di ricerca deve essere assicurata “un’adeguata rappresentazione di punti di vista diversi”¹⁴¹ per disciplina, esperienza, genere, sensibilità a temi di giustizia sociale, con ottica nazionale e internazionale. Di particolare impor-

tanza, per i motivi detti, è un radicale riequilibrio di genere. È il primo passo che rende evidente ed effettivo che gli algoritmi non sono “tecniche” oggettive.

2. Agire affinché la costruzione di ogni progetto di ricerca e di ogni algoritmo sia *aperta al confronto pubblico e informato* con le persone che producono i dati impiegati o che risentono delle decisioni a cui gli algoritmi conducono (lavoratori/lavoratrici, consumatori); e affinché tali decisioni siano anche esse oggetto di confronto. È questo l’obiettivo di Istituzioni come la citata AI Now negli USA o come Decode in Europa - di cui fa parte Il Politecnico di Torino – che mira allo “sviluppo di strumenti che diano alle persone controllo sui dati che forniscono per uso privato e collettivo” e come altre ancora¹⁴².
3. Costruire e utilizzare *piattaforme digitali che ridiano “sovranità tecnologica” agli utenti/lavoratori* della rete e in genere ai cittadini e alle cittadine, o meglio a tutti gli abitanti/utenti toccati dalle decisioni assunte sulla base dell’analisi dei dati. Come costruire piattaforme digitali comuni è al centro di un confronto fra diverse impostazioni volte a comprendere quali regole e quale assetto possa meglio assicurare che le comunità coinvolte maturino decisioni partecipate e condivise: se possano farlo meglio piattaforme di proprietà pubblica¹⁴³, ovvero di natura cooperativa¹⁴⁴ o altre soluzioni ancora.¹⁴⁵
4. *Moltiplicare la quantità dei dataset aperti*, requisito indispensabile di piattaforme digitali comuni. Gli Stati nazionali e l’Unione Europea potrebbero dare un contributo ben superiore in questa direzione, tenendo conto che molti di questi dataset sono stati pagati dai contribuenti: dati catastali, dati sui trasporti pubblici, identificativi unici delle imprese, *dataset* legati a numeri civici.
5. Realizzare azioni collettive e mettere sotto pressione le pubbliche autorità affinché venga data piena attuazione alla *Regolamentazione europea* in tema di protezione dei dati, sfruttandone tutti gli spazi, e promuovere, ove necessario, nuova regolamentazione nazionale, assicurando

138 Cfr. AI Now (2018), pp. 28-32. Ad esempio, Google, in un documento del febbraio 2019 “*How Google fights disinformation*”, si impegna: nella ricerca sui rischi dei *synthetic media*, ad aprire le proprie ricerche all’esterno, a non dare rilievo a “pagine con contenuti palesemente inaccurati o tesi complottiste” e a contrastare tentativi di manipolazione della gerarchia delle segnalazioni (*ranking system*).

139 Cfr. J. Kleiberg, J. Ludwig, S. Mullainathan, A. Rombachan, *Algorithm Fairness*, AEA Proceedings, 2018, 108. Su questa strada – è la conclusione che va emergendo - è meglio riconoscere espressamente il valore da tutelare, prevedendo per quelle caratteristiche soglie diverse.

140 Cfr. Caliskan-Islam *et al* (2018).

141 Cfr. in particolare R.Abebe, *Why AI needs to reflect society*, Forbes Insight, nov. 2018. I principi da lei sostenuti sono attuati dal Gruppo di ricerca Mechanism Design for Social Good da lei co-fondato.

142 Cfr. la descrizione di esempi in E. Morozov, F. Bria, *Rethinking the Smart City*, Rosa Luxemburg Shiftung, January 2018, pp.31-32.

143 Alcune proposte di costituzione di Piattaforme collettive dei dati identitari sembrano fare affidamento su un “centro pubblico”: è il caso della proposta di un “*National Data Fund*” avanzata da N. Srnicek (2018). Anche in questa proposta sono le persone a decidere se condividere i propri dati, secondo “vincoli granulari” sul loro uso, ma tali dati sono anonimizzati.

144 Su questa ipotesi, cfr. T. Scholz, *Il cooperativismo di piattaforma*, Alleanza Cooperative, 2016 e Il *Manifesto Cooperative Commons*, 2015. Ai vantaggi di questa soluzione in termini di redistribuzione dei proventi e della possibilità di utilizzare il doppio ruolo di produttori/fornitori dei dati e di utilizzatori dei servizi che discende dall’uso delle piattaforme, corrispondono due punti di debolezza: la natura digitale, priva di contatto personale, della mutualità digitale che ha luogo attraverso le piattaforme e la difficoltà (già sperimentata dalle esperienze cooperative) di realizzare una “partecipazione consapevole” quando i numeri degli utenti delle piattaforme diventano molto alti.

145 . Cfr. F. Bria, E.Morozov (2018).

do che nell'ambito dell'elaborazione di norme Europee e internazionali sul tema, punti di vista diversi vengono rappresentati.

6. *Rimuovere gli ostacoli che prevengono le sperimentazioni realizzate dalle "comunità di innovatori"* che già oggi mettono in atto forme alternative di gestione e governo dei dati identitari (cfr. punto IV).
7. *Realizzare campagne di sensibilizzazione dei cittadini* e delle diverse categorie toccate dalla monopolizzazione delle conoscenze (lavoratori/lavoratrici, consumatori, richiedenti credito, assicurati, etc.) circa l'entità, le cause e le conseguenze di tale monopolizzazione, e circa i modi per contrastarla. *Formare* a questi stessi contenuti e soluzioni alternative i giovani studenti sin dai primi anni di scuola. Sono questi requisiti indispensabili affinché si crei una massa critica adeguata ad attivare gli strumenti precedenti.

L'insieme di queste iniziative configura i tratti di un modello di "sovranità collettiva" sui dati personali e gli algoritmi. Un modello che aspira a essere alternativo sia al modello-USA della "sovranità dei monopoli" sia al modello-Cina della "sovranità dello Stato". Non si tratta, a differenza di questi due, di un modello compiuto. Ma esso trova la sua cornice di riferimento nel punto di forza dell'Europa: essere andata più avanti degli altri nel costruire una cornice di regole. A esse si è aggiunta nel dicembre 2018 la strategia lanciata dalla Commissione Europea nel campo dell'intelligenza artificiale che comprende, tra le altre iniziative: *i)* il *Progetto di orientamenti etici per l'intelligenza artificiale*, che ha proposto una serie di linee guida coerenti con il precedente gruppo di azioni raccolte attorno al principio di un'intelligenza artificiale consapevole dei rischi e valutata in base agli effetti su diritti fondamentali, valori sociali e principi etici, e *ii)* gli orientamenti sull'interpretazione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi alla luce dell'evoluzione tecnologica. Ora si tratta di sapere dar vita a queste regole e a questi indirizzi.

Le diverse tipologie di azione volte a sperimentare una sovranità collettiva possono trovare alimento finanziario, promozione e un punto di raccordo nell'iniziativa lanciata dalla Commissione europea stessa nell'autunno 2016, denominata Next Generation Internet. Il suo obiettivo è di influenzare il futuro di Internet nella direzione di una piattaforma interoperabile che incorpori i seguenti principi: apertura, protezione della privacy e dei dati personali, cooperazione, decentralizzazione, controllo in mano agli utilizzatori, la persona al centro. A questi principi non corrispondono, nell'iniziativa, una diagnosi o una chiara strategia. Ma esiste la volontà di ricercarle attraverso consultazioni pubbliche, progetti di ricerca (in particolare nel progetto NGI Forward) e comunità on line di discussione.

SVILUPPO DI COMUNITÀ DI INNOVATORI IN RETE

In questa ricerca di soluzioni un ruolo significativo può essere svolto dalle "comunità di innovatori in rete"¹⁴⁶. Con questa espressione intendiamo forme neo-mutualistiche di impresa che utilizzano tecnologie di rete per produrre piattaforme e serbatoi di conoscenza comune. Questa conoscenza consente a soggetti esterni di "entrare in azienda" e viene utilizzata da essi come un bene pubblico per raggiungere: propri obiettivi e per soddisfare bisogni e aspirazioni con soluzioni innovative. In tal modo queste comunità sfidano la logica della proprietà privata delle idee e svolgono di fatto una funzione concorrenziale all'utilizzo monopolistico delle nuove tecnologie; nelle biforcazioni del cambiamento tecnologico possono aiutare ad imboccare strade che accrescono la giustizia sociale, anziché ridurla.

Si tratta di miriadi di innovatori/inventori – hackers o innovatori militanti, convinti che le idee non possano essere oggetto di proprietà privata - che spesso lavorano in piccole comunità (*crews*), e che sfruttano le possibilità di collaborazione su rete in comunità virtuali e la disponibilità e possibilità di elaborazione di grandi masse di dati. Si pensi, nel campo della salute, a chi sviluppa e offre in open-source laboratori per produrre farmaci a prezzi stracciati, o a esperienze di "scienza partecipativa", dove assieme agli scienziati sono coinvolti utilizzatori o cittadini con forme sostanziali di apporto. I principali "*digital common*" sono stati prodotti da comunità di innovatori: Wikipedia/Wikidata, il codice dei grandi progetti open source come GNU/Linux, Apache, MySQL o le piattaforme cognitive come StackOverflow. Particolarmente significativo è il caso di OpenStreetMap, ha fornito una mappa del pianeta aggiornabile in tempo reale alle organizzazioni che si occupano di disaster response, e che hanno bisogno di ridisegnare rapidamente le mappe in seguito alle devastazioni operate da terremoti, inondazioni e tsunami.

Lo sviluppo di queste comunità è ostacolato dal potere dei monopoli. Ma anche da fattori sui quali si può agire. Le comunità di innovatori avrebbero maggiori opportunità di sviluppo se l'Unione Europea, in coerenza con i propositi espressi nella comunicazione "Verso uno spazio comune europeo dei dati"¹⁴⁷ dell'aprile 2018, e i suoi Stati membri investissero in modo massiccio nel rilascio di banche dati aperte; offrissero a queste comunità luoghi fisici in cui operare; promuovessero le loro possibilità di dialogo con le PMI.

146 E.Bria, E. Morozov (2018) le definiscono "grassroot communities of innovators".

147 Fra le misure previste nella comunicazione, la Commissione ha evidenziato, fra le misure previste, l'intenzione di continuare a sostenere l'impiego di una vera e propria infrastruttura per dati aperti e la creazione di un centro Europeo di supporto per la condivisione dei dati, da realizzare nel 2019

E INFINE: LE CITTÀ COME AVANGUARDIA PER LA SHARED ECONOMY

La strategia ora descritta può trovare un punto di forza e di attuazione nel governo delle città. Esiste qui l'opportunità, come osservano Bria e Morozov (2018)¹⁴⁸, di realizzare un'inversione di rotta nella logica delle "smart cities", concepite a lungo come strategie sostanzialmente affidate al governo delle imprese¹⁴⁹, per ridare invece potere ai cittadini, sia attraverso l'amministrazione pubblica, sia direttamente: *shared cities*. Di questa riappropriazione dei poteri decisionali è parte rilevante la riappropriazione da parte dei cittadini/utenti dei loro dati identitari e dell'uso che ne viene fatto attraverso gli algoritmi di apprendimento automatico.

Le città costituiscono un mercato decisivo per lo sviluppo dei nuovi servizi fondati sull'intelligenza artificiale. Che tocca molteplici campi: mobilità e traffico, energia e illuminazione, incendi, evacuazioni, e prevenzione delle esondazioni, casa e manutenzione degli edifici, rifiuti, spazi pubblici, sicurezza e sorveglianza, etc. Sono campi in cui, come osservano ancora Bria e Morozov, sono attive in modo crescente grandi imprese tecnologiche, come Siemens, IBM, Cisco, Philips con un potenziale importante di innovazione dei prodotti e di miglioramento della qualità di vita. Ma, ancora una volta, si tratta di orientare questo cambiamento tecnologico in modo che non benefici solo né principalmente i ceti forti, ma che benefici anche, anzi principalmente, i ceti deboli. Sta qui l'importanza di fare pesare le aspirazioni e la voce di questi ceti sulle decisioni. A cominciare dall'uso che viene fatto dei dati che essi stessi forniscono. Nell'interesse di chi si ridisegna il sistema di mobilità? O si governa lo sviluppo degli affittacamere o di nuove forme di trasporto? O si modificano i sistemi di sicurezza? Tutte questioni dove è centrale e cresce il ricorso agli algoritmi.

La dimensione "città", così come le dimensioni sub-cittadine, offrono un terreno dove si possono sperimentare nuove soluzioni attraverso pratiche concrete di democrazia deliberativa che coinvolgano, oltre alle imprese, l'amministrazione, i singoli cittadini e le organizzazioni di cittadinanza attiva in cui una parte dei cittadini si ritrova. Gli indirizzi descritti possono quindi trovare particolare spazio all'interno delle strategie di sviluppo rivolte ai luoghi descritte nella Proposta n. 8.

Un ruolo significativo può infine essere svolto dalle "comunità di innovatori in rete" che praticano forme alternative al "sistema tecnologico" dominante. In questa chiave si possono interpretare le innovazioni principali introdotte, con

148 Si veda anche T.Bass, E. Sutherland, *Reclaiming the smart city: personal data, trust, and the new commons*, luglio 2018. Il volume promosso da Nesta sostiene la strategia di lavorare alla costruzione di piattaforme comuni per il miglioramento dei servizi urbani con una forte partecipazione dei cittadini.

149 Cfr. anche F.Barca, *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, in OECD Regional Outlook, 2011, cap. 11.

il contributo della stessa Bria come *Chief Technology Officer*, nella città di Barcellona in attuazione di una strategia approvata nel 2016 che include fra l'altro: l'utilizzo di appalti innovativi (si veda la Proposta n. 9 di questo Rapporto) e il ricorso a una piattaforma in *open source* per la condivisione di tutte le informazioni raccolte dai sensori su ambiente e qualità dell'aria da estendere a dati provvisti dai cittadini. E la rete di città - di cui fa parte Milano, all'avanguardia in Italia su questo terreno - che è nata attorno alla condivisione della stessa strategia e alla *Declaration of Sharing Cities*. È il terreno privilegiato in cui sperimentare le quattro linee di intervento che abbiamo indicato.

I.4.4 INVESTIRE I DIVIDENDI DEL CAMBIAMENTO TECNOLOGICO NEI SERVIZI FONDAMENTALI

I dividendi del cambiamento tecnologico, oltre che in attività finanziarie o immobiliari, tendono a essere investiti nei settori che, proprio a seguito del cambiamento tecnologico, promettono maggiore crescita di produttività e maggiori profitti. Questa tendenza dà luogo a un sistematico sotto-investimento nei settori che producono servizi fondamentali (istruzione, salute, casa, mobilità, assistenza sociale), salvo per quella parte che viene venduta attraverso il mercato anche con elevati ritorni. In sostanza, l'allocazione di risorse indotta dal mercato, per sua natura, non dà adeguato peso alle attività che producono un "valore" per le persone che non si traduca in un prezzo di mercato¹⁵⁰. Come osserva Atkinson, nell'ultimo trentennio questa tendenza ha sistematicamente colpito anche la pubblica amministrazione, da cui in larga misura dipende la capacità stessa di perseguire la giustizia sociale.

Una strada per indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale è dunque quello di promuovere l'investimento dei dividendi del cambiamento tecnologico nei servizi fondamentali pubblici. Già alcune delle proposte avanzate al paragrafo 1.4.2 muovono in questa direzione intervenendo dal lato dell'offerta (in particolare, con le Proposte nn. 2 e 3), ossia impegnando imprese pubbliche nei processi innovativi a valle. Mentre la Proposta n. 11 indica un'agenda di interventi mirati per il rafforzamento della pubblica amministrazione.

Ma è possibile anche intervenire dal lato della domanda. Lo Stato nelle sue diverse articolazioni territoriali indirizza lo sviluppo dei servizi fondamentali, realizzando investimenti in infrastrutture sociali (scuole, case, ospedali, mezzi di trasporto, macchinari e tecnologie) e i relativi consumi collettivi, ossia le spese per le risorse umane che producono servizi utilizzando quelle infrastrutture. Si tratta oggi,

150 Per un richiamo di questa antica verità, cfr. M. Mazzucato, *Il valore di tutto*, Laterza, 2018.

in primo luogo, di recuperare i gravi sotto-investimenti che hanno caratterizzato gli ultimi venti anni, anche utilizzando soluzioni finanziarie innovative. Si tratta poi di migliorare la qualità della spesa, per investimenti e per consumi collettivi, di orientarla alle esigenze dei territori, specie di quelli più colpiti dalle disuguaglianze, secondo un approccio rivolto ai luoghi (*place-based*) ormai ineludibile. E si tratta, per Amministrazioni Centrali, Regioni e soprattutto Comuni, di formulare meglio la propria domanda sul mercato, promuovendo quelle innovazioni che davvero più rispondono alle esigenze dei cittadini.

Per l'Europa nel suo complesso, è stata formulata di recente, sotto la guida di Romano Prodi, la proposta di un "Piano Europeo per le infrastrutture sociali" rivolto a soddisfare il fabbisogno specie di abitazioni e scuole, attraverso il finanziamento delle banche promozionali nazionali (per l'Italia la CDP, per la Germania la KfW, etc.) e l'istituzione di un Fondo Europeo apposito¹⁵¹.

È una proposta che dovrebbe essere al centro dei lavori del prossimo Parlamento Europeo e dell'impegno collettivo. Il fabbisogno insoddisfatto di infrastrutture sociali in sanità, istruzione e edilizia sociale è stimato per l'intera Europa (a 28) in almeno 100 miliardi di euro l'anno (a fronte dei circa 170 spesi). È un gap prodotto dal crollo degli investimenti

pubblici degli anni recenti. In Italia, la spesa per investimenti pubblici complessivi (incluse le infrastrutture economiche) è crollata da 47 a 34 miliardi di euro fra 2007 e 2017; quella dei soli enti locali si è addirittura dimezzata. Il Piano immagina di ridare spazio finanziario di manovra alle amministrazioni locali, associandole in forme di partenariato pubblico-privato dove il rischio di costruzione è a carico privato (in modo che l'impegno non gravi sul debito dell'ente) e l'ente sostiene un "canone annuo di disponibilità", che grava sulle proprie spese correnti: l'entità del canone viene contenuta attraverso il concorso all'operazione del Fondo europeo che emette "bond sociali europei" con elevato rating.

Queste nostre due proposte intervengono anche esse dal lato della domanda, per infrastrutture e per risorse umane. Lo fanno con una forte attenzione alla necessità di adattare l'azione pubblica alle specifiche esigenze e aspirazioni dei diversi luoghi, perché solo in questo modo si recupera il divario con gli abitanti, e si innalza la qualità e l'efficacia della spesa. Due sono le strade per fare questo. Estendere alle periferie e a tutte le aree fragili del paese la strategia di sviluppo rivolta ai luoghi sperimentata con la Strategia nazionale aree interne; compiere un salto quantitativo e qualitativo nel ricorso ad appalti innovativi da parte delle Amministrazioni locali.

PROPOSTA N. 8 Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi

Si propone di disegnare e attuare nelle aree fragili del paese e nelle periferie strategie di sviluppo "rivolte ai luoghi" che traggano indirizzi e lezioni di metodo dalla Strategia nazionale per le aree interne; strategie che, attraverso una forte partecipazione degli abitanti, combinino il miglioramento dei servizi fondamentali con la creazione delle opportunità per un utilizzo giusto e sostenibile delle nuove tecnologie.

La spesa per investimenti e per risorse umane che producono servizi pubblici nelle aree più colpite dalle crescenti disuguaglianze rappresenta un canale primario attraverso il quale i dividendi del cambiamento tecnologico possono concorrere alla giustizia sociale. Servono, è evidente, adeguate risorse, ma la chiave per ottenere risultati è la qualità di questa spesa, il fatto che essa risponda ad una visione di lungo periodo maturata nel confronto con gli abitanti e che sia frutto di una strategia integrata che offra opportunità di sviluppo economico ma che in primo luogo accresca l'accesso e la qualità dei servizi fondamentali per i ceti deboli.

La proposta è semplice quanto radicale: disegnare e attuare in tutte le aree fragili del paese strategie di sviluppo "rivolte ai luoghi" che traggano indirizzi e lezioni di metodo dalla Strategie

nazionale per le aree interne, combinando il miglioramento dei servizi fondamentali con la creazione delle opportunità per un utilizzo giusto e sostenibile delle nuove tecnologie.

La proposta muove dalla considerazione dei profondi divari economici e sociali che si sono aperti in questi anni in Italia, in modo granulare: fra aree rurali e aree urbane, ma anche all'interno delle aree rurali e delle aree urbane; fra città medie che tengono e altre in grave difficoltà; fra centri e periferie delle città. È una mappa del paese che non segue vecchi confini (fra Sud e Nord, o fra Nord-Est e Nord-Ovest, o fra montagna e pianura), ma neppure i confini funzionali utilmente sviluppati e utilizzati dalle diverse discipline. Lo mostrano in modo evidente i molteplici e variegati studi e le molte mappe raccolti nel recente volume *Riabitare l'Italia*¹⁵². Accanto alle "aree interne" identificate in termini della distanza dai cittadini da un'offerta completa di servizi fondamentali (salute, istruzione, mobilità), emergono altre aree in difficoltà segnate da caduta demografica e da un patrimonio

151 Cfr. L. Fransen, G. del Bufalo, E. Reviglio E., *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the HLT Force on Investing in Social Infrastructure in Europe chaired by Romano Prodi and Christian Sautter*, Discussion Paper, 074, January 2018. Per una sintesi della proposta cfr. R.Prodi, E.Reviglio, *Un New Deal per l'Europa. Rilanciare le infrastrutture sociali*, 2019 e C. Bruno, E. Reviglio, *Investimenti e infrastrutture sociali per una crescita inclusiva*, entrambi in *Materiali* [\[link\]](#).

152 Cfr. A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli, 2018.

abitativo sottoutilizzato o degradato¹⁵³. Sono manifestazioni diverse di quella categoria che altri identificano con il termine di “aree fragili”.¹⁵⁴ Mentre all’estremo opposto dello spettro, si trovano aree congestionate – i “pieni”, come sono definiti – nelle periferie delle aree urbane del paese.

Con questa più articolata chiave di lettura emergono differenze significative all’interno delle stesse categorie. Aree interne abbandonate, ma anche altre con decisi segnali di rientro di giovani o di capacità attrattiva. Campagne produttive in spopolamento, ma anche alcune in ripresa grazie alla multifunzionalità agricola e alla valorizzazione del paesaggio. Coste consumate da cattiva urbanizzazione in crisi, ma anche alcune capaci di un’offerta turistica dignitosa. Sappiamo bene che la causa delle accresciute disuguaglianze territoriali sta in errori delle politiche economiche: la sistematica disattenzione delle riforme istituzionali ai luoghi; la sostanziale rinuncia a una strategia pubblica di governo del territorio; la compensazione dei danni di questi indirizzi attraverso sussidi che hanno fiaccato la reazione dei cittadini e hanno spinto le élite locali verso posizioni e comportamenti da rentier. E sappiamo, dunque, che la risposta sta nel sovvertire questi indirizzi. Una strategia di sviluppo che voglia orientare i dividendi del cambiamento tecnologico alla riduzione delle disuguaglianze territoriali deve sapersi adeguare ai bisogni e alle aspirazioni delle persone nei luoghi. Deve essere una politica *place-based* o “rivolta ai luoghi”.

Esiste un prototipo. Che attraverso cinque anni di lavoro ha dato vita ad una strategia, nota come Strategia per le aree interne. Si tratta di valutarne punti di forza e di debolezza e adattarlo ad altre aree fragili del paese: in primo luogo, alle periferie e alle “terre di mezzo”¹⁵⁵. Per quanto riguarda le periferie e in genere le aree urbane, questa proposta è stata avanzata di recente, proponendo di superare la logica dei bandi per progetti e di costruire un’Agenda urbana. “È necessario – scrive il Rapporto 2018 di Urban@it¹⁵⁶ - che il centro nazionale si assuma la responsabilità di scegliere piuttosto che demandare solo alla risposta casuale del bando. ... Da questo punto di vista la Strategia nazionale per le aree interne rappresenta un modello interessante ... per i [seguenti] elementi di trasferibilità: valorizzazione dell’intelligenza sociale, riconoscimento delle sperimentazioni promettenti, regolazioni abilitanti, disegno delle soluzioni sulla base di un *problem setting* approfondito, analisi di campo e confronto pubblico, sviluppo di partenariati con gli attori rilevanti superando l’idea del coinvolgimento solo di quelli ritenuti più rappresentativi.”

153 Idem. Nel volume si veda in particolare A. Lanzani, F. Zanfi, *Il costruito fra abbandoni e riuso*.

154 Cfr. [link](#).

155 Con la categoria “terre di mezzo”, usata in *Riabitare l’Italia*, vengono ricomprese aree rurali non interne, aree di costa e “interstizi delle urbanizzazioni”.

156 Cfr. Urban@it, *III Rapporto. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, il Mulino, Bologna, 2018.

Una strategia per le periferie e una strategia per le terre di mezzo dovrebbero integrare e far interagire tutte le leve pubbliche di politica settoriale (dai servizi fondamentali come la salute e l’istruzione alla politica industriale e agricola, dalla ricerca alla cultura e all’ambiente) e avvalersi delle risorse comunitarie (coesione, Horizon e politica agricola) come volano flessibile per attivare i processi, ma dovrebbero poi indirizzare l’impiego delle risorse ordinarie, nazionali, regionali e locali. Dovrebbero essere guidate, come per la Strategia aree interne, da una struttura centrale integrata collocata presso la Presidenza del Consiglio, capace di mescolare risorse umane delle diverse amministrazioni e apporti esterni. Dovrebbero ricercare nei Sindaci (o nei responsabili eletti dei municipi) i principali referenti.

Dovrebbero avere come quadro di riferimento un insieme di obiettivi di giustizia sociale, come quelli proposti in questo Rapporto, e adattare nei singoli territori gli indirizzi di politica ambientale descritti nella nostra Proposta n.10, che sempre tengono conto dell’impatto sociale: particolare attenzione dovrebbero avere gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico. Dovrebbero assicurare una stabilità di lungo periodo, trovando un punto di riferimento politico nel Piano nazionale di riforme allegato al DEF e in un impegno a livello europeo, come l’Accordo di partenariato settennale della politica di coesione.

Dal punto di vista metodologico, le linee di azione di una simile politica dovrebbero essere le seguenti:

1. Costruire i “luoghi” dell’intervento – o aree-progetto – attraverso la strategia stessa (non a tavolino, prima di avviarla) come alleanze di comunità coese (per complementarità o omogeneità) attorno a una comune visione, capaci di cooperare e scegliersi un leader. Nel caso delle città, si tratterà spesso di partire da “luoghi” di limitate dimensioni (30-40-50mila abitanti) per poi costruire la strategia urbana come un’alleanza di alleanze.
2. Costruire e attuare un processo permanente di confronto acceso, informato, ragionevole e aperto a tutte le conoscenze (interne ed esterne), alle parti sociali, alle organizzazioni di cittadinanza, mirato a definire: la visione di lungo termine, miglioramenti desiderabili nella qualità di vita, i progetti per realizzarli.
3. Alimentare la costruzione dei luoghi e poi il confronto territoriale con un flusso di informazioni di qualità, geo-referenziate, tempestive e accessibili in formato aperto su tutte le dimensioni della qualità di vita e delle tendenze economiche e sociali. Saranno le comunità a scegliere gli indicatori che meglio descrivono le proprie aspirazioni, ma dovranno imparare a farlo.
4. Destabilizzare l’equilibrio di poteri esistente, bloccando i possibili tentativi delle élite locali di escludere persone deboli dal confronto o di ripiegare sulla logica dei “progetti cantierabili”.

5. Apprendere dall'esperienza di campo come rendere attente ai luoghi le politiche settoriali ordinarie, assicurando sostenibilità di lungo termine a ogni intervento sui servizi fondamentali che raggiunga gli obiettivi.
6. Mettere al lavoro un team misto composto da funzionari e dirigenti dei Ministeri e delle Regioni ed esperti, mescolandoli sul campo con gli amministratori locali e i cittadini attivi.

L'attuazione delle linee di azione 2 e 3 possono trovare un importante base di riferimento nelle piattaforme digitali collettive descritte nella Proposta n.7.

Quanto costa una simile strategia? Sostanzialmente nulla. Essa costituisce, infatti, il modo di allocare in modo radicalmente diverso risorse finanziarie che già spendiamo, si tratti di fondi europei o di risorse di bilancio.

Questa diversa allocazione include un investimento sulle risorse umane, in primo luogo dell'amministrazione pubblica, la sola fonte di spesa aggiuntiva. Si tratta di: rafforzare le tecnostutture dei Comuni, specie di quelli minori oggi gravemente sguarniti¹⁵⁷ con assunzioni a tempo indeterminato; investire in un centro di coordinamento nazionale; e dotarsi di una squadra di giovani esperti esterni, a cui dare certezze di medio periodo. E significa prevedere i costi di una continua presenza sul campo di questi funzionari ed esperti, visto che questo richiede il metodo descritto. Più che costi aggiuntivi (assai limitati) è necessario, come per molti interventi proposti dal ForumDD, un radicale cambiamento di cultura nella Pubblica Amministrazione. Abbiamo raccolto i tratti principali di questo necessario cambiamento nell'Agenda presentata nella Proposta n. 11.

PROPOSTA N. 9 **Gli appalti innovativi per servizi a misura delle persone**

Si propone di promuovere con diversi strumenti il ricorso da parte delle amministrazioni, soprattutto locali, agli appalti innovativi per l'acquisto di beni e servizi, che consentono (come mostrano le poche ma positive esperienze italiane) di orientare le innovazioni tecnologiche ai bisogni delle persone e dei ceti deboli. In particolare, gli strumenti proposti sono: formazione dei funzionari pubblici; rimozione degli ostacoli alla partecipazione; campagna pubblica di informazione; ricorso a consultazioni pubbliche per il disegno del bando.

L'Amministrazione pubblica influenza ogni giorno il cambiamento tecnologico in modo capillare ma continuo senza averne in genere consapevolezza: attraverso gli appalti per l'acquisto di beni e servizi. Con questa proposta miriamo a risvegliare questa consapevolezza e a individuare alcuni modi con cui, anche attraverso un'iniziativa nazionale, l'operatore pubblico potrebbe meglio attrezzarsi a sollecitare con piccoli atti quotidiani il cambiamento tecnologico in direzione della giustizia sociale.

L'operatore pubblico decide come e cosa acquistare: mezzi di trasporto, macchinari e servizi per ospedali e scuole, informatica hard e soft per la PA, macchinari e ITC per la sicurezza, sorveglianza dei beni naturali. Potrebbe quindi utilizzare, e talvolta (come vedremo) già utilizza, la propria domanda di beni capitali, materiali e immateriali per perseguire obiettivi che accrescano la giustizia sociale. È un'opportunità ben presente ad Anthony Atkinson, che, con riguardo a uno degli obiettivi che il ForumDD ha fatto propri – favorire nei servizi la permanenza di un'opzione che prevede una componente umana nell'erogazione del servizio – scrive: “Quando bandisce servizi sul mercato, l'amministrazione pubblica, nazionale o locale, può assegnare un peso all'esistenza di una componente umana nel servizio” (cfr. Atkinson 2015, p. 122)

Da tempo anche a livello europeo è stata posta enfasi sul ruolo della domanda pubblica come stimolo all'innovazione, anche perché sussidi e incentivi fiscali, solitamente utiliz-

zati come strumenti di stimolo e supporto all'innovazione, rischiano di essere inefficaci quando la finalità è quella di introdurre innovazioni con elevato impatto sociale. La strategia sugli appalti pubblici della Commissione varata nel 2017 prevede tra le priorità di azione la produzione di nuove linee guida sugli appalti innovativi e socialmente responsabili. Inoltre si prevede la promozione attiva dello scambio di buone pratiche in alcuni settori di riferimento (tra cui la salute).

Nell'ambito degli appalti pubblici è possibile distinguere tra: appalti pubblici pre-commerciali; appalti pubblici per soluzioni innovative; e appalti pubblici innovativi (o meglio, utilizzo innovativo degli appalti pubblici). Gli *appalti pubblici pre-commerciali* sono commesse per servizi di Ricerca e Sviluppo i cui risultati, se positivi, saranno utilizzati per lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi. Si tratta di uno strumento potente che consente all'operatore pubblico di sollecitare una concorrenza fra idee innovative migliori per raggiungere un dato obiettivo, ad esempio, un obiettivo di giustizia sociale; di scegliere poi l'idea che appare più convincente e di farne la base per una tradizionale appalto commerciale volto a realizzare quell'idea. In Italia la loro diffusione appare decisamente modesta (cfr. Box 1). Si tratta di un'occasione perduta di orientare il processo innovativo.

¹⁵⁷ Si leggano in proposito le interviste ai Sindaci impegnati nella Strategia aree interne contenuti in S. Lucatelli, F. Monaco, *La voce dei Sindaci delle aree interne*, Rubbettino, 2018.

APPALTI PUBBLICI PRE-COMMERCIALI: I CASI DELLA LOMBARDIA, DELLA PUGLIA E DELLA VALLE D'AOSTA

L'indizione delle gare d'appalto in Lombardia è stata preceduta da una ricognizione dei fabbisogni in ambito sanitario attraverso la pubblicazione di un invito rivolto alle aziende socio-sanitarie (pubbliche e private) operanti nella regione. Le strutture e il personale medico hanno indicato le esigenze dei pazienti che, alla luce delle tecnologie esistenti, risultavano insoddisfatte e, dopo aver verificato l'indisponibilità sul mercato dei beni/servizi necessari, la Regione ha predisposto tre gare per appalti pubblici pre-commerciali, tutte attinenti al settore della sanità e finanziati attraverso i fondi POR FESR 2014-2020. Il primo bando richiede una soluzione innovativa relativa alla bronco-aspirazione sicura; il secondo un Sistema mecatronico per la somministrazione di terapia motoria riabilitativa a pazienti neurologici con disabilità motoria dell'arto superiore e la terza relativa alla realizzazione di un'innovazione tecnologica per valutare la fragilità della placca aterosclerotica coronarica¹⁵⁸.

In Puglia, gli appalti pre-commerciali sono stati utilizzati sia nel settore sanitario che, più recentemente, per la realizzazione di un nuovo dispositivo per la localizzazione delle perdite idriche delle condotte, il monitoraggio dello stato delle condotte e il rilevamento georeferenziato delle condotte nelle reti idriche urbane di distribuzione. È interessante notare come, nella presentazione del bando (che ha portato allo sviluppo di una serie di tecnologie di cura volte ad assistenza e cura personalizzata¹⁵⁹) l'allora Assessore al Welfare colleghi l'utilizzo di questi appalti alla creazione di nuovi prodotti per migliorare la qualità della vita dei cittadini e fare in modo che i bisogni diversi di ogni persona, la storia e il desiderio di libertà e autonomia, siano soddisfatti¹⁶⁰.

La Valle d'Aosta ha abbinato l'utilizzo dei *living labs* (ecosistemi di innovazione aperta e guidata dagli utenti basata sullo sviluppo continuo di partnership tra governi, imprese e ricercatori) - parte del progetto di cooperazione transfrontaliera Alcotra Innovazione – ad appalti pre-commerciali per lo sviluppo di *smart energies ed Intelligent mobility*, lanciati nel 2012¹⁶¹.

Gli *appalti pubblici per soluzioni innovative* sono commesse per beni e servizi innovativi che non sono commerciati su larga scala. In questo caso, quindi, la PA agisce come “*early adopter*” impegnandosi ad acquistare beni e servizi innovativi e riducendo così i rischi di mercato per l'impresa offerente. In questo caso, i bandi non specificano rigidamente i beni e servizi richiesti ma indicano le funzionalità e le prestazioni necessarie. In tal modo, i potenziali fornitori sono incentivati a proporre soluzioni innovative¹⁶².

Infine, *gli appalti pubblici innovativi* “in senso ampio” sono utilizzati soprattutto a livello locale e riguardano innovazioni incrementali, ricombinazioni di innovazioni esistenti applicate in ambiti nuovi, spesso con obiettivi di sviluppo sostenibile; si tratta spesso, quindi, di un utilizzo innovativo degli appalti pubblici. A livello europeo ne esistono molteplici esempi (cfr. Box.2). Per quanto riguarda l'Italia, un esempio è quello delle mense scolastiche: qui l'obiettivo era di favorire il consumo di prodotti alimentari sostenibili, biologici e/o tipici. Si tratta quindi di un caso in cui, grazie alla procedura adottata, è possibile favorire i produttori locali, senza infrangere le normative di non-discriminazione della legislazione europea. Come illustrato da Morgan e Sonnino (2017), infatti, attraverso l'enfasi sull'educazione alimentare, l'approccio italiano nei confronti del ruolo della scuola e delle mense scolastiche fornisce un valido supporto all'utilizzo

“creativo” degli appalti. Poiché alle mense scolastiche e ai pasti consumati a scuola è assegnato il compito di mantenere le tradizioni locali, il sistema legislativo italiano legittima la possibilità di discriminare a favore dei produttori locali. Come affermato dal Consiglio di Stato nel 1992, un comune può consentire la partecipazione alle gare d'appalto ai soli produttori che operano nella provincia data la necessità di tenere in considerazione i gusti dei consumatori locali e la garanzia di immediatezza di comunicazione e intervento nel caso di problemi. In altre parole, attraverso il legame tra il cibo, la cultura locale e le tradizioni, si è trovato il modo per fare prevalere l'obiettivo delle radici locali del servizio di mensa sul principio di non-discriminazione.

Lo scarso utilizzo delle tre forme di appalto pubblico innovativo e la loro potenzialità per imprimere piccoli ma continui indirizzi al processo innovativo in direzione della giustizia sociale, suggerisce che è necessario ampliarne l'utilizzo. Ciò va fatto tenendo conto delle differenze di costo e di preparazione fra gli appalti pre-commerciali e le altre due forme di appalto pubblico innovativo.

Gli appalti pre-commerciali sono indubbiamente più costosi e impegnativi e presentano i rischi propri di tutte le attività di investimento in ricerca e sviluppo. Per quanto riguarda i costi, una soluzione può essere trovata nelle forme di co-finanziamento che esistono sia a livello nazionale che europeo. Quanto ai rischi, essi possono essere affrontati ricorrendo a consultazioni pubbliche per la rilevazione dei bisogni: esse possono fornire una fonte di legittimazione per le amministrazioni pubbliche locali a investire nelle attività di R&S. Se il ricorso agli appalti pre-commerciali fosse promosso a livello nazionale, le “Linee guida” nazionali potrebbero utilmente contenere il riferimento a un insieme di obiettivi specifici di giustizia sociale come quelli individuati dal ForumDD.

158 Per ulteriori informazioni, cfr. Regione Lombardia [\[link\]](#)

159 Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 54 del 17-4-2018

160 Cfr. Comunicato Stampa Sistema Puglia, 8 settembre 2012

161 Per ulteriori approfondimenti, cfr. ForumPA [\[link\]](#)

162 Questo tipo di appalto è stato utilizzato, ad esempio, dalla città di Copenaghen per sostituire il sistema di illuminazione delle vie residenziali con l'obiettivo di ottenere risparmio energetico e diventare una città a zero emissioni di carbonio entro il 2025 (cfr. Commissione Europea, 2018).

APPALTI INNOVATIVI: ALCUNI CASI EUROPEI

A livello europeo esistono vari esempi di appalti innovativi. Ad esempio, considerando che lo scarso entusiasmo mostrato nell'apprendimento di alcune materie aumenta la probabilità di uscita precoce dal sistema scolastico, alcune scuole svedesi, tedesche, spagnole e finlandesi hanno collaborato per commissionare lavori di ricerca e sviluppo che sviluppassero nuovi strumenti di apprendimento: analizzando i comportamenti degli studenti, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale, questi strumenti hanno permesso di sviluppare esperienze di apprendimento più personalizzate e simili a un gioco¹⁶³. In Olanda, per garantire un'assistenza più salutare ai degenti negli ospedali, la città di Örebro ha indetto una gara d'appalto per acquistare cateteri privi di sostanze dannose contenenti PVC. Al momento del bando solo un fornitore è riuscito a partecipare al bando ma, otto anni dopo, tutti i fornitori disponevano di prodotti simili¹⁶⁴. In Polonia, l'ospedale di Sucha Beskidzka ha indetto una gara per far fronte all'effetto negativo, su pazienti e utenti, delle ondate di calore. Invece di prescrivere una soluzione specifica, la gara specificava criteri funzionali (l'abbassamento della temperatura di 2 gradi centigradi) che tenessero conto anche della sostenibilità ambientale ed economica, nonché del rispetto della salute dei pazienti. La soluzione adottata è consistita nel dotare la facciata dell'edificio di pannelli solari che non oscurano le camere. I pannelli hanno consentito non solo di ridurre la temperatura ma anche di assicurare parte del fabbisogno energetico dell'ospedale. Infine, Belgio, Germania Francia e Regno Unito hanno utilizzato un bando pre-commerciale per sviluppare soluzioni innovative allo scopo di migliorare i sistemi di localizzazione dei vigili del fuoco per accrescere la sicurezza quando intervengono su incendi che si sviluppano in luoghi chiusi.

Andrebbe poi garantito il reale coinvolgimento di tutti i cittadini e potenziali stakeholder interessati, attraverso una comunicazione che non si limiti alla pubblicizzazione sul web ma utilizzi gli strumenti più adatti a seconda del target di riferimento e si leghi alla costruzione delle piattaforme digitali collettive descritte nella Proposta n. 7. Durante le consultazioni pubbliche dovrebbe essere spiegata l'importanza dell'appalto (anche in termini finanziari) e le finalità che si intendono perseguire. Dovrebbero essere ben esplicitati quali sono i criteri su cui sarà basata la scelta del/dei bisogni insoddisfatti per i quali avviare la gara d'appalto. Nella scelta dei bisogni vanno, infine, esplicitate le conseguenze (positive e negative) sui vari segmenti della società e sui diversi *stakeholders*.

Gli appalti pre-commerciali dovrebbero poi regolamentare in anticipo i diritti di sfruttamento della proprietà intellettuale. Quelli che riguardano le tecnologie digitali dovrebbero includere requisiti di *open source* e *open standard* in modo da consentire il riutilizzo di soluzioni innovative anche in altri ambiti territoriali. Inoltre, anche per accrescere il grado di concorrenza tra le imprese, occorre favorire una maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese e delle cooperative attraverso: una minore complessità e maggiore trasparenza delle procedure; minori requisiti di solvibilità e di fatturato pregresso relativo all'oggetto del bando di gara; maggiore percentuale di pagamenti anticipati e una riduzione dei ritardi nei pagamenti.

In sostanza, esistono le condizioni per diffondere la conoscenza degli appalti pre-commerciali attraverso un'ampia campagna di informazione e divulgazione delle esperienze esistenti. Ne è condizione una formazione dei funzionari

pubblici, soprattutto di quelli che operano a livello locale e che quindi hanno una maggiore capacità di coinvolgere cittadini e altri stakeholder nell'identificazione di bisogni poco soddisfatti. Gli appalti pre-commerciali richiedono infatti un elevato livello di competenze del personale della PA che, come evidenziato nel documento della Commissione europea, devono disporre di: conoscenze in materia di prodotti e servizi pertinenti, e di coinvolgimento del mercato e delle parti interessate; competenze di base circa il quadro giuridico di riferimento, le trattative e la gestione dei contratti; competenze specifiche nel settore dell'innovazione in materia di valutazione dei rischi, gestione dei diritti di proprietà intellettuale e imprenditorialità strategica. Una possibilità, è quella di seguire l'esempio di quanto fatto dal consiglio comunale di Barcellona che, in collaborazione con l'IEPA (Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione) organizza un programma di formazione sugli appalti per l'innovazione per imprese, consulenti, dipendenti pubblici e segretari comunali¹⁶⁵.

Un simile (ma meno impegnativo) investimento andrebbe compiuto per la diffusione delle altre due categorie di appalti innovativi. Anche a questo scopo sarebbe auspicabile un'iniziativa nazionale che favorisca la circolazione dell'informazione sulle esperienze in corso, assicuri un processo di apprendimento e indirizzi la formazione. In questo contesto potrebbe essere possibile promuovere in tutto il paese l'introduzione nei bandi di criteri premiali in relazione agli obiettivi specifici di giustizia sociale sul tipo di quelli proposti dal Forum.

Interventi simili dovrebbero riguardare anche le altre (meno complesse) forme di appalto innovativo. Questi appalti si prestano anche all'introduzione, di cui si hanno sperimentazioni, di criteri relativi a obiettivi di giustizia sociale in tema di lavoro. In particolare, si possono premiare non solo le offerte che si impegnano a soddisfare elementi quan-

¹⁶³ Per maggiori dettagli e informazioni www.imaile.eu

¹⁶⁴ Cfr. Commissione Europea (2018). Comunicazioni della Commissione Europea. Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione.

¹⁶⁵ *ibidem*

titativi (come il mantenimento del livello di occupazione esistente) e normativi (come il rispetto del contratto collettivo del lavoro e il numero di ore di lavoro settimanali) ma anche qualitativi (relativi, ad esempio, alla formazione del personale dipendente, alla sicurezza, alla conciliazione fra di tempi di lavoro e di vita). È del resto una pratica già utilizzata¹⁶⁶. A questo proposito, ad esempio, si potrebbe pensare di “premiare” quelle imprese che garantiscono la partecipazione del personale impiegato a corsi di formazione ed aggiornamento professionale e quelle che, nel corso dei due anni precedenti, hanno ottenuto dall’INAIL una riduzione del tasso di premio applicato alle aziende a seguito di interventi per il miglioramento delle condizioni di salute e igiene nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli minimi previsti dalla normativa in materia.

1.4.5 TECNOLOGIE PER LA GIUSTIZIA AMBIENTALE CHE ACCRESCANO LA GIUSTIZIA SOCIALE¹⁶⁷

Agosto 2005, l’uragano Katrina sconvolge la regione di New Orleans, negli Stati Uniti: 1.836 vittime, oltre 81 miliardi di dollari i danni economici, il sistema di protezione civile saltato. Katrina sbatte in faccia al mondo una realtà inequivocabile. Gli effetti dei cambiamenti climatici possono mettere in ginocchio anche il paese più ricco e sviluppato. Fino ad allora, soprattutto dopo gli accordi di Kyoto (1997), e in sede di Social Forum mondiale, dove si era iniziato a parlare di “giustizia climatica”, il tema sembrava dividere Nord e Sud del mondo, paesi ricchi e paesi poveri. Gli uni salvaguardati, i secondi a rischio. Katrina rende evidente due verità: che i disastri climatico-ambientali coinvolgono tutti, paesi ricchi e poveri; e che all’interno dei paesi sviluppati le vittime sono soprattutto tra i poveri. A New Orleans

¹⁶⁶ Un esempio è il bando d’appalto per il servizio mense scolastiche a ridotto impatto ambientale del territorio di Recanati e Montelupone (2018). Nel bando vengono specificate non solo la tipologia di alimenti richiesti e la distanza massima dal luogo di produzione ma si specificano anche aspetti relativi ai rapporti di lavoro all’interno dell’impresa aggiudicataria. In particolare, la ditta aggiudicataria si impegna ad applicare integralmente tutte le norme contenute nel contratto nazionale di lavoro e negli accordi integrativi, territoriali ed aziendali, per il settore di attività e per la località dove sono eseguiti i servizi. Le medesime condizioni devono essere garantite ai/alle soci/e lavoratori/lavoratrici dipendenti da società cooperative. Tra gli altri elementi che la ditta è tenuta a garantire c’è la partecipazione del personale impiegato nel servizio a corsi di formazione ed aggiornamento professionale, secondo quanto indicato in sede di offerta, nonché ad iniziative di educazione alimentare e di informazione rivolte alle famiglie degli utenti e promosse dal Comune. Infine, tra i criteri di valutazione dell’offerta tecnica (che vale 85 nel punteggio posto uguale a 100 a fronte dei 15 attribuiti all’offerta economica) risaltano: il riassorbimento del personale impiegato nella gestione uscente (8 punti) e la qualità del progetto relativo al personale, specificata in numero di addetti, orario settimanale, qualifica professionale, numero di corsi di formazione e aggiornamento professionale nel quinquennio di durata del contratto, argomenti da trattare e numero di dipendenti coinvolti ogni anno.

¹⁶⁷ Questa sezione riflette i contributi dati da Andrea Di Stefano, Francesco Ferrante, Claudio Papa, Andrea Poggio, Sabina Ratti, Francesco Sergi, Giovanni Silvestrini.

la grande maggioranza delle vittime sono tra gli ultimi e i penultimi della società nordamericana.

L’Italia non fa eccezione. Basta scorrere l’elenco di quelle che ancora chiamiamo “emergenze”: Messina 2009, 36 vittime a seguito di 230 mm di pioggia caduta in 3-4 ore; provincia di Olbia 2013, 16 morti e 2mila evacuati a causa di 450 mm di acqua caduta in 24 ore; Milano 2014, il fiume Seveso esonda quattro volte; Messina 2015, senza acqua per 18 giorni; Livorno 2017, 9 vittime a seguito di 250mm di pioggia caduti in due ore. Dal 2010 al 2017 per le sole inondazioni sono morte 157 persone mentre 45mila sono state evacuate. Sul versante opposto, nell’estate 2017 Roma è stata colpita da un’ondata di siccità che ha provocato l’abbassamento del lago di Bracciano di 160 cm, mentre nello stesso anno le portate medie annue dei quattro principali bacini di Po, Adige, Arno e Tevere hanno registrato una riduzione media complessiva del 39,6%¹⁶⁸. Nel gennaio 2017 in Abruzzo nevicate eccezionali hanno causato, oltre alle vittime umane frutto di cause in corso di accertamento giudiziario, il più lungo blackout elettrico della storia d’Italia: 7mila case senza corrente per una settimana (con un picco di 150.000 abitazioni colpite).

Tre segnali forti vengono da questi e altri dati analisi:

1. I cambiamenti climatici sono già in corso.
2. I cambiamenti climatici non guardano in faccia a nessuno, paesi ricchi e paesi poveri.
3. I cambiamenti climatici colpiscono soprattutto i più deboli: i paesi poveri e i poveri e vulnerabili dei paesi ricchi.

GIUSTIZIA AMBIENTALE E GIUSTIZIA SOCIALE “SONO COSTRETTE” A MARCIARE ASSIEME

Sul piano scientifico non ci sono dubbi sul riscaldamento accelerato che il Pianeta sta subendo, con accentuazione della violenza e della frequenza dei fenomeni estremi. Di fronte ai Rapporti dell’*Intergovernmental Panel on Climate Change* costituito dall’ONU¹⁶⁹ e agli eventi che si susseguono, la consapevolezza di quei tre segnali si è accelerata, toccando in primo luogo le giovani e giovanissime generazioni¹⁷⁰, ossia le generazioni che porteranno fino in fondo il peso delle scelte di questi anni. La mobilitazione culturale riguarda anche le tre principali religioni del mondo, con la Dichiarazione islamica sul cambiamento climatico¹⁷¹, quella induista¹⁷² e

¹⁶⁸ Cfr. dossier di Legambiente, *SOS Acqua – nubifragi, siccità, ondate di calore: le città ed i territori alla sfida del clima* [\[link\]](#) 2018.

¹⁶⁹ L’ultimo è del 2018, il prossimo è previsto per il 2022: [\[link\]](#).

¹⁷⁰ L’organizzazione di uno sciopero degli studenti di tutto il mondo il 15 marzo 2019 è il segno, senza precedenti, di questa consapevolezza. Come su altre tematiche, si osserva anche il risveglio delle classi dirigenti economiche, con l’appello di 27 premi Nobel per l’Economia e 4 ex presidenti della Federal Reserve apparso sul *Wall Street Journal*, [\[link\]](#).

¹⁷¹ Pagina Web, [\[link\]](#).

¹⁷² Pagina web [\[link\]](#).

con l'enciclica *Laudato si'* di papa Francesco, dove la connessione fra impegno ambientale e impegno sociale è molto forte: “La stessa logica che rende difficile prendere decisioni drastiche per invertire la tendenza al riscaldamento globale è quella che non permette di realizzare l'obiettivo di sradicare la povertà”, e ancora: “un vero approccio ecologico diventa sempre un approccio sociale”¹⁷³.

Torna così, in nuove forme, al centro della ricerca e dell'impegno politico quell'idea di *environmental justice* maturata negli Stati Uniti negli anni sessanta nel pieno delle lotte contro le discriminazioni razziali dei neri statunitensi, colpiti anche attraverso la localizzazione di discariche di rifiuti nei quartieri a loro prevalenza¹⁷⁴, una pratica ben nota ai ceti deboli del nostro paese. È la connessione fra diritti civili, ingiustizia sociale e ingiustizia ambientale che troviamo in molteplici azioni collettive in aree degradate delle città di tutto il mondo, come quelle promosse in Italia dalla Rete Numeri Pari¹⁷⁵. È la forza che muove il rilancio internazionale del progetto di un Green New Deal, formulato per la prima volta nella crisi del 2007-2008 dai partiti Verdi europei e statunitensi, spronato negli Stati Uniti dalla scelta del presidente Donald Trump di rimettere in discussione l'Accordo di Parigi, e dal consenso popolare di questa mossa, che segnala la diffusa percezione delle politiche ambientali come sfavorevoli ai ceti deboli¹⁷⁶.

In Europa la scadenza elettorale del 2019 ha sollecitato diverse forze politiche a confrontarsi con il lodo ambientale-sociale: oltre ai Verdi, che delineano intorno al Green New Deal il futuro possibile per l'Unione, anche il movimento Diem25 (Democracy in Europe Movement 2025) ne ha fatto un asse centrale della propria proposta e sono state avviate nuove iniziative come l'appello “Non c'è un Pia-

173 Il nesso fra sostenibilità ambientale e questione sociale è presente anche nella Dichiarazione islamica sul cambiamento climatico, dove si legge fra l'altro l'appello ai “popoli di tutte le nazioni ed i loro leader” di “dare la priorità agli sforzi di adattamento tramite un sostegno adeguato ai paesi vulnerabili che hanno meno capacità di adattarsi – nonché ai gruppi vulnerabili, includendo i popoli indigeni, le donne e i bambini.”

174 Definibile in breve come l'equa distribuzione dei benefici e dei costi ambientali, il concetto di *environmental justice* è codificato dalla *Environmental Protection Agency* USA come “il trattamento equo e l'effettivo coinvolgimento di tutte le persone, a prescindere da razza, colore, origine nazionale o reddito nella costruzione e attuazione delle leggi, regolazioni e politiche per l'ambiente”. Negli USA, le battaglie del movimento anti-segregazionista culminano nel 1979 nell'utilizzo dei “diritti civili” per sfidare sul piano giudiziario la localizzazione di discariche: è la causa *Bean v. Southwestern Waste Management Inc.* condotta dall'avvocato Lind McKeeven Bullard, il cui marito, Robert Bullard, diverrà leader internazionale della ricerca e di azioni collettive di lotta su questo tema. Per un'illustrazione e un'analisi dello sviluppo di questi movimenti, specie a partire dall'enunciazione dei Principi di Giustizia ambientale del Primo Summit nazionale della popolazione di colore per il controllo dell'ambiente del 1991, cfr. G. De Marzo, *Per amore della terra*, Castelvocchi, 2018.

175 Nel sito si legge: “I Numeri Pari pongono al centro della loro pratica quotidiana il mutualismo, la solidarietà, la giustizia sociale e ambientale. Questa è la geografia della speranza”. Per una mappa degli aderenti cfr. Rete Numeri Pari [\[link\]](#).

176 Si vedano l'intervista di Barry Sanders a Naomi Klein [\(link\)](#) e le proposte e iniziative della parlamentare Alexandria Ocasio-Cortez, elaborate in collaborazione con il gruppo Justice Democrats ed il Sunrise Movement

neta B”¹⁷⁷. Una stretta connessione fra la “redistribuzione di potere” al lavoro e ai cittadini organizzati e gli obiettivi di sostenibilità è presente nel Rapporto commissionato dal gruppo Socialisti&Democratici del Parlamento Europeo¹⁷⁸.

La decarbonizzazione e la transizione verso un nuovo paradigma economico non hanno un effetto predeterminato di breve periodo sulle disuguaglianze e sulla giustizia sociale, ma se governate male possono avere effetto negativo. E se questa è la percezione diffusa da parte della popolazione, l'opposizione al cambiamento sarà forte e il cambiamento stesso sarà fermato. Due sono i principali impatti di cui darsi cura: quello sul lavoro e quello sui consumi.

Per quanto riguarda il *lavoro*, se da un lato si sviluppano i settori collegati alla *green economy*, all'economia circolare, al trasporto elettrico, all'agricoltura sostenibile, alla gestione di servizi di pubblica utilità, dall'altro entrano in crisi le industrie della cosiddetta *brown economy*. Alcune di esse dovranno rinnovarsi radicalmente, abbandonando la cultura e la pratica dell'esternalizzazione dei costi ambientali; altre, come le centrali a carbone o lignite, dovranno scomparire. Allo stesso tempo, le innovazioni tecnologiche che consentono minore consumo di energia e materia tendono a ridurre la domanda di lavoro e comunque a frammentarne l'organizzazione (cfr. paragrafo I.3). Per quanto riguarda i *consumi*, è evidente che una carbon tax uguale per tutti finisce in realtà per pesare molto di più su chi dedica a quelle spese una quota più alta del proprio bilancio familiare, come ad esempio gli abitanti delle aree rurali o i pendolari che non possono avvalersi esclusivamente di mezzi pubblici. Come è stato osservato, “I governi non potranno accettare una decarbonizzazione forzata se essa conduce ad aggravare visibilmente le disuguaglianze”¹⁷⁹. È il segnale chiaro che, a parte altre considerazioni, viene dalla vicenda dei “gilè gialli” francesi.¹⁸⁰

Come argomentava in modo anticipatorio Alexander Langer, “la conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile”¹⁸¹. Chiedere sacrifici oggi in cambio della promessa di una futura vita migliore non funziona. Le fasce più deboli della popolazione sono spesso le più esposte all'impatto del riscaldamento globale, per il luogo in cui vivono, perché prive di risorse economiche e culturali per rispondere in modo adeguato ai rischi climatici e perché, una volta colpite, non sono in grado di recuperare e di riprendersi. Ma i benefici futuri della decarbonizzazione

177 Per Diem25, cfr. *Green New Deal per l'Europa*, [\[link\]](#).

178 Cfr il Rapporto *Uguaglianza Sostenibile, 2018* [\[link\]](#)

179 Cfr. Bruegel, *The distributional effect of climate policies* [\[link\]](#), novembre 2018.

180 Essi hanno gridato due slogan, solo apparentemente in contraddizione: “il governo parla della fine del mondo, noi siamo preoccupati della fine del mese” e “fine del mondo fine del mese, stesso colpevole stessa lotta”. Il movimento non è contro la carbon tax, ma contro il fatto che essa sia “equamente” spalmata in forme uguali per tutti, che non tenga conto dell'impatto differenziato che essa ha.

181 Si veda il suo articolo dell'agosto 1994: [\[link\]](#)

non bastano, se gli effetti negativi di breve periodo sono per loro significativi e maggiori (in termini relativi) rispetto agli altri. È insomma necessario che le politiche volte a limitare e bloccare il cambiamento climatico producano subito vantaggi per i ceti deboli. È una connessione presente nell'impianto concettuale dei 17 Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile e perseguita metodologicamente in Italia dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS).

Questa associazione fra giustizia ambientale e giustizia sociale si manifesta in modo diverso in altre emergenze ambientali e nelle varie forme di inquinamento. Sin dagli ultimi decenni del secolo scorso, la denuncia ambientalista ha a lungo insistito sulla trasversalità sociale delle emergenze e sulla convinzione che esistesse un "popolo inquinato", nel quale le persone erano esposte all'inquinamento, al rischio sanitario o al depauperamento del patrimonio naturale, indipendentemente dal ceto sociale di appartenenza. Oggi non possiamo servirci di questa chiave di lettura. Gli effetti dell'inquinamento non sono equamente distribuiti nella popolazione. Essi sono più devastanti là dove esistono fragilità sociali e povertà, perché esiste quasi sempre un rapporto "biunivoco" tra degrado ambientale e disagio sociale, tra disuguaglianze ambientali e disuguaglianze sociali. Su questo aspetto le politiche devono concentrarsi.

I ceti deboli pagano un prezzo più alto per svariate ragioni: perché vivono in territori più inquinati¹⁸²; perché impossibilitati, economicamente e culturalmente, ad accedere alla prevenzione o a cambiare il luogo di abitazione; perché privi di capitali per controbilanciare il fenomeno delle isole di calore o il disagio abitativo, con interventi di riqualificazione delle proprie abitazioni; perché impossibilitati a spostarsi dalle aree a rischio sismico o idrogeologico; perché costretti a vivere in sottoscala o abitazioni più esposte al rischio inondazione; perché (essendo incapienti) non possono accedere alle detrazioni fiscali per riqualificazione energetica e antisismica degli appartamenti o sono privi di capitali iniziali per impianti energetici da fonti rinnovabili; perché vivono in periferia e sono obbligati ad utilizzare il mezzo privato per recarsi al lavoro, sia per deficienza del trasporto pubblico sia per impossibilità di servirsi del *car sharing* e della mobilità elettrica, finora garantita solo nei centri urbani.

Inoltre l'inquinamento è pagato due volte dalla popolazione più fragile perché, oltre ai danni diretti, i costi del risanamento pesano sulla spesa pubblica e riducono i margini per il welfare, innestando un circuito vizioso, dietro cui molto spesso lo Stato ha mascherato e maschera la propria rinuncia a costruire politiche sociali lungimiranti.

Come si è detto, la relazione fra giustizia ambientale e sociale è biunivoca. Sono le stesse disuguaglianze sociali che

creano o accentuano problemi ambientali, si pensi alle periferie o alle altre aree fragili dove è spesso minore la cura dei beni comuni e degli spazi pubblici, vi è meno la consapevolezza dei rischi (discariche abusive o incendio di rifiuti), e il diritto di accesso al trasporto pubblico non sempre è. L'impegno dei cittadini a prendersi cura del contesto in cui vivono è ostacolato dalle disuguaglianze di accesso alla ricchezza comune, ovvero ai beni, servizi e dotazioni di un territorio che possono consentire una vita dignitosa e buona anche senza alti livelli di reddito: le *disuguaglianze sanitarie*, quelle nell'*accesso ai servizi* e alla *cultura*, o la *povertà educativa*. Queste mancanze ostacolano la possibilità stessa di "essere consapevoli" dei propri diritti, di immaginare "scenari diversi" da quelli che oggi appaiono dominanti. Nella stessa direzione opera, con forza, la diffusione delle illegalità, quando l'inquinamento crea plusvalenze illecite e un effetto distruttivo sul mondo del lavoro (concorrenza sleale, lavoro nero, ecc.). Anche in questo caso i ceti deboli pagano due volte: sul fronte del lavoro e della democrazia nonché per i danni alla salute che subiscono nei luoghi di residenza.

In conclusione, le interdipendenze tecniche, sociali e politiche fra sostenibilità ambientale e disuguaglianze mostrano che le politiche per la giustizia sociale e per la giustizia ambientale devono marciare assieme¹⁸³. Si può argomentare che le politiche per la giustizia ambientale hanno in realtà un effetto sociale, perché innalzano la "libertà sostanziale" delle future generazioni di raggiungere "il pieno sviluppo della persona umana" – per usare l'espressione dell'articolo 3 della nostra Costituzione. È un obiettivo di giustizia sociale assai importante, poiché le *future generazioni* costituiscono una categoria, potenzialmente infinita, di persone resa particolarmente debole e vulnerabile dal fatto di non avere alcun potere. Ma non basta. Le politiche per la giustizia ambientale devono anche prendersi cura della libertà sostanziale delle *attuali generazioni*, e quindi devono accrescere la giustizia sociale oggi. Non devono privilegiare il benessere dei ceti forti o essere attuate con disattenzione o a danno dei ceti deboli. Devono anzi assicurare miglioramenti più sostanziosi per le fasce più fragili, selezionando e privilegiando i luoghi del degrado, dell'abbandono e della marginalità.

Non è quello che è avvenuto in Italia in questi anni. Le politiche pubbliche hanno risentito del generale arretramento degli investimenti pubblici e soprattutto della mancanza di una strategia sostanziale di innovazione verso la giustizia ambientale e sociale. Basti pensare che la principale politica di innovazione ambientale sul terreno della rivoluzione energetica, ovvero la detrazione fiscale per l'efficientamento energetico degli edifici e per il fotovoltaico,

182 Si pensi al caso delle cinture periferiche dove erano insediati gli stabilimenti industriali e che oggi sono investite dall'irrisolto problema delle bonifiche (180.000 ettari, distribuiti tra nord e sud del paese, per parlare solo dei Siti di Interesse Nazionale).

183 "Nessuna politica potrà mai essere sostenibile in termini ambientali se non serve allo stesso tempo per affrontare e risolvere il tema dell'esclusione e dell'iniquinà sociale", scrive De Marzo (2018).

con i suoi significativi effetti quantitativi, si è risolta in un nulla di fatto per le famiglie incapienti (circa otto milioni di persone), che non sostenendo alcun onere fiscale non hanno potuto beneficiare di alcun vantaggio. E non si è in alcun modo fatto carico di attivare in Italia una filiera produttiva che si preparasse a sfruttare i benefici dell'“economia verde”. L'assenza di missioni strategiche assegnate alle imprese pubbliche ha inoltre impedito di utilizzare questa opportunità di cui pure l'Italia dispone.

La conoscenza dei processi globali dell'ecosistema Terra,

le nuove tecnologie, il progresso scientifico ci offrono in realtà straordinarie possibilità di realizzare l'obiettivo indicato. Molteplici proposte di questo Rapporto, nell'indirizzare il cambiamento tecnologico alla giustizia sociale si muovono in questa direzione e hanno coniugato obiettivi di giustizia sociale e ambientale: si vedano in particolare le proposte nn. 3, 4, 8, 9, 13 e 14. Ma l'impostazione che abbiamo sostenuto deve diffondersi anche dentro gli strumenti principali, tradizionali o innovativi, che perseguono la sostenibilità ambientale: è questo lo scopo di questa proposta.

PROPOSTA N. 10 Orientare gli strumenti per la sostenibilità ambientale a favore dei ceti deboli

Si propongono tre linee d'azione che possono orientare gli interventi per la sostenibilità ambientale e il contrasto al cambiamento climatico a favore dei ceti deboli, condizione perché quegli stessi interventi raccolgano il consenso per essere attuati: rimodulazione dei canoni di concessione del demanio e interventi fiscali attenti all'impatto sociale; rimozione degli ostacoli ai processi di decentramento energetico e cura degli impatti sociali dei processi di smantellamento delle centrali; modifiche dell'Ecobonus per l'incentivazione delle riqualificazioni energetiche degli edifici e interventi sulla mobilità sostenibile in modo favorevole alle persone con reddito modesto.

Il Green New Deal dell'Italia, nell'ambito di quello europeo, deve prevedere investimenti pubblici e privati, incentivi all'innovazione tecnologica, standard e regolamentazioni. Deve prevedere formazione e confronto culturale, perché per cambiare stili di vita servono strumenti di conoscenza, attitudini e mentalità che mettano in condizione le persone di affrontare il cambiamento, soprattutto alla velocità in cui ormai si presenta. Deve tener conto del fatto che le innovazioni in questo ambito possono espandersi per progressiva adesione dei singoli cittadini (è il caso dei piccoli impianti solari sui tetti), per effetto di interventi sistemici, ovvero grazie a politiche pubbliche che rendano praticabile l'innovazione (come è stato per il successo della raccolta differenziata, là dove è progredita, o come sarà per la diffusione della mobilità elettrica che ha bisogno di particolari infrastrutture). E deve infine sfruttare la particolare articolazione naturale, sociale ed economica del nostro territorio: il ruolo dei comuni e delle comunità territoriali, il peso delle piccole imprese, l'esistenza di patrimoni edilizi sotto- e sovra-utilizzati, le esperienze di gestione diretta da parte dei cittadini di servizi di interesse generale.

Gli interventi da attuare per coniugare giustizia ambientale e sociale devono avere natura nazionale ed europea, ma devono sapersi adattare ai diversi contesti. Le politiche di settore riguarderanno, accanto ai cambiamenti climatici e alla rivoluzione energetica, altri “settori ambientali”: l'economia circolare, i nuovi materiali, la mobilità. E potranno mirare a effetti diretti o indiretti. Esistono, infatti,

misure e politiche che intervengono *direttamente sul miglioramento delle condizioni economiche delle persone e delle famiglie* - attraverso la lotta all'inquinamento, al cambiamento climatico, o per la riqualificazione di spazi ed edifici - o sulla qualità dei luoghi, sulla sicurezza ambientale e sulla salubrità, operando *sul patrimonio di ricchezza comune* determinandone così un miglioramento che innalza la qualità della vita e di cui possono equamente godere tutti. Infine ci sono interventi che producono una *riduzione di spesa pubblica*, ad esempio prevenendo le emergenze o eliminando gli sprechi, producendo risparmi che creano maggiori disponibilità per il welfare.

Per tenere conto dei diversi contesti non servono interventi compensativi che aggiustino azioni settoriali cieche ai luoghi. Serve politiche nazionali di settore declinate luogo per luogo a misura dei territori, ascoltando le aspirazioni e raccogliendo la conoscenza delle persone che vivono nei luoghi: centri urbani o periferie, aree interne o aree di passata industrializzazione sospese fra città e campagna, etc. Questo approccio deve costruire spazi di pubblico confronto, animati dai governi locali, e dove possano manifestarsi le idee e l'azione delle organizzazioni di cittadinanza attiva, o modificando le politiche nazionali o in forme del tutto distinte da queste.

Su questa base metodologica, avanziamo un'agenda di ipotesi di lavoro. Non copre tutti i campi, ma si concentra su tre leve dell'azione pubblica: concessioni, trasferimenti e fisco; governo della transizione energetica; spazi, patrimonio immobiliare e mobilità.

CONCESSIONI, TRASFERIMENTI, FISCO E DEBITO

Una prima leva a disposizione è quella del dare-avere fra settore pubblico e settore privato. Questa leva può avere di per sé effetti sui comportamenti privati e, se ben usata, può accrescere i mezzi finanziari a disposizione dell'operatore pubblico per accrescere gli investimenti pubblici. I livelli attuali di investimento non sono infatti sufficienti per le politiche di mitigazione e adattamento dei cambiamenti climatici, di sostegno all'economia circolare, di sostituzione delle materie prime di origine fossile con quelle di origine vegetale, di sostegno all'agricoltura sana e multifunzionale, di riqualificazione e rigenerazione delle periferie urbane e territoriali, etc. I tre interventi che indichiamo sono tutti attenti all'impatto sociale immediato.

Un primo indispensabile intervento riguarda le *concessioni*, statali e regionali. Si tratta di un serbatoio di risorse, fino ad oggi sprecato, oggi gestito con modalità che originano spesso cattivo uso di pubbliche risorse e iniqui arricchimenti. È possibile viceversa combinare un adeguato ritorno per Stato e Regioni con una corretta gestione a vantaggio della collettività, assicurando un ragionevole profitto a chi mostra di avere capacità manageriali di gestione. Ci riferiamo alle concessioni per la gestione di cave, acque minerali, stabilimenti balneari. Per essi vanno rimodulati i canoni in modo progressivo nei prossimi cinque anni, per arrivare per le *attività estrattive* al 20% dei prezzi di vendita finali, come è attualmente in Gran Bretagna. Per le *acque minerali*, si tratta di passare dall'attuale canone medio pari a 0,1 centesimo per litro a 2 centesimi per litro in cinque anni; per gli *stabilimenti balneari*, da un canone minimo di 10 euro a mq all'anno a 20 euro a mq/anno. Queste misure potrebbero anche incentivare il risparmio di risorse ambientali non rinnovabili, utilizzando criteri di premialità per interventi di incremento del recupero e riuso degli inerti, per migliorie ambientali nelle aree di concessione balneare, per il risparmio di una risorsa fondamentale come l'acqua.

Un secondo intervento, in rapporto diretto con le politiche per il clima, riguarda, oltre alla rimodulazione delle *royalties* per l'estrazione di petrolio e gas - oggi all'attenzione del governo - una sostanziale riduzione e ridefinizione dei *sussidi all'autotrasporto*. Si tratta di esenzioni dal pagamento dell'accisa sul gasolio, sconti sui pedaggi autostradali, sui premi Inail e Rca, e altre ancora che ammontano a circa un miliardo e mezzo di euro¹⁸⁴. Questo intervento a impatto positivo sull'ambiente potrebbe concorrere, ad esempio, al finanziamento dell'eredità universale di cui alla Proposta n. 15. Si dovranno valutare le sue ricadute produttive e sociali per offrire opportunità di riconversione o ammodernamento produttivo.

Il terzo intervento riguarda gli *strumenti fiscali con cui incentivare decarbonizzazione o risparmio energetico* senza uno sbilanciamento a sfavore dei ceti deboli. Per spostare la pressione fiscale

dal lavoro e dalla produzione al consumo di risorse ambientali e di produzioni inquinanti o climalteranti, si può intervenire con una carbon tax in graduale aumento fino a quando non saranno raggiunti gli obiettivi di riduzione delle emissioni.¹⁸⁵ In merito alla leva fiscale è anche possibile ipotizzare un innalzamento della tassazione dei super-ricchi (lo 0,05% della popolazione), ed una tassa sulle transazioni finanziarie con una chiara ed esplicita destinazione delle risorse a vantaggio del Green New Deal¹⁸⁶. Per far sì che il costo del Green New Deal non gravi solo sulle attuali generazioni ma anche sulle generazioni future, che ne coglieranno appieno i vantaggi, si può, infine, valutare la strada di finanziare una parte degli investimenti nella sostenibilità con un debito a lungo termine. Questo debito dovrebbe ovviamente essere liberato dal patto di stabilità, stante che il suo "gravare sulle future generazioni" sarebbe parte del patto costitutivo del debito stesso.

GOVERNO DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA

La rivoluzione energetica rappresenta il principale fattore di trascinamento delle politiche per il clima e del Green New Deal, ma non avverrà "spontaneamente", serve una forte accelerazione delle politiche pubbliche. Per renderla socialmente desiderabile serve, come si è visto, che si risolva in un evidente vantaggio per i ceti deboli.

In una prima fase, è successo il contrario. Della rivoluzione energetica si è avvantaggiata una fascia privilegiata della popolazione. Ma il successo ottenuto nella diffusione degli impianti da fonti rinnovabili ha consentito di far calare i costi di 10 volte, rendendoli oggi molto più accessibili. A livello globale, inoltre, è oggi possibile affrontare il mancato accesso di intere popolazioni all'energia elettrica, non attraverso mega-infrastrutture (grandi centrali e linee aeree di trasmissione), ma grazie alla produzione diffusa che le tecnologie delle rinnovabili rendono possibile. Questa transizione va governata, di nuovo avendo attenzione alle ricadute sociali. Indicazioni assai innovative vengono dal progetto Capacity di Messina, che combina lo sviluppo di nuove fonti di produzione energetica e l'utilizzo di materiali costruttivi dell'architettura sostenibile con una forte azione di contrasto della povertà. A livello nazionale suggeriamo due linee di intervento: una politica industriale e di sviluppo che riduca i danni delle dismissioni e aiuti a cogliere i vantaggi delle nuove tecnologie; aggiustamenti nella politica di incentivazione della riqualificazione energetica degli edifici.

La *produzione distribuita* può dare un contributo significativo alla riduzione della *povertà energetica*¹⁸⁷, un problema che riguarda in forme estreme oltre un miliardo di esseri umani (privi di accesso a energia elettrica), ma anche circa 4 milioni di italiani. E permette, attraverso il ricorso a nuove

185 Cfr. Pagina web [\[link\]](#)

186 Prendendo spunto dalla proposta contenuta nel Green New Deal avanzata dalla parlamentare statunitense Ocasio-Cortez.

187 Mancanza di accesso a forme adeguate e affidabili di energia a prezzi sostenibili.

184 I sussidi alle fonti fossili solo in Italia si collocano complessivamente tra i 14 ed i 15 mld di € (fonte Legambiente)

tecnologie di stoccaggio e trasmissione, la determinazione di sistemi di tariffazione che tengano conto della condizione sociale degli utenti. Quanto allo smantellamento delle vecchie centrali, la transizione crea problemi e opportunità: ha di per sé un impatto negativo in termini di occupazione, per di più spesso in territori marginali o fragili; ma se governato all'interno di strategie di sviluppo rivolte ai luoghi e con la partecipazione attiva dell'impresa proprietaria, può offrire occasioni per il reimpiego degli impianti o delle competenze (cfr. Proposta n. 8).

Più in generale, la rivoluzione energetica renderà obsolete, non solo miniere di carbone (come già avvenuto) e centrali elettriche, ma anche gasdotti, fabbriche di auto e altri grandi impianti legati alla filiera in uscita. È necessario avere una strategia per questi grandi impianti. E per le relative cadute di occupazione. Ma c'è ovviamente l'altra faccia della medaglia: l'apertura di nuove prospettive legate alla produzione di energia rinnovabile e dei nuovi prodotti a essa connessa: ad esempio le batterie delle auto elettriche e per gli stoccaggi. L'Italia finora non ha saputo o potuto cogliere, anche per la natura dei propri punti di forza queste opportunità: si pensi alle pale eoliche o ai pannelli solari. Dovrebbe essere compito della politica industriale valutare, in un confronto con l'imprenditoria privata, quali opportunità siano aperte e valutare come coglierle. Anche un utilizzo strategico delle imprese pubbliche potrebbe essere utile a tale scopo (cfr. Proposta n. 3).

Sul lato della domanda, la *riqualificazione energetica degli edifici* è sia una necessità che un'opportunità. Ma, di nuovo, per chi? Guardando agli investimenti che hanno usufruito dell'ecobonus che copriva il 65% delle spese di riqualificazione energetica, emerge una relazione diretta tra Pil pro-capite di un dato territorio regionale e gli investimenti realizzati per abitante.¹⁸⁸ A fronte di una media nazionale di 60 euro per abitante, tutte le regioni del Sud si collocano sotto questa media con punte minime di 18 euro in Sicilia e di 20 in Campania e Calabria; le punte massime si registrano in Trentino Alto Adige (158), Piemonte (115) ed Emilia Romagna (100). Non un buon risultato in termini di giustizia sociale. L'indisponibilità a investire degli "incapienti" è una delle barriere che limitano l'accesso.

Per ridurre questo divario occorre, in primo luogo, una *rimodulazione dell'ecobonus* per interventi di efficienza energetica e antisismici che consenta l'accesso anche alle famiglie incapienti, rimodulando il ruolo delle società per la fornitura dei servizi energetici (o Energy Service Company – ESCO), anche se la sfida sarà soprattutto nella riqualificazione dei condomini. In secondo luogo, occorre eliminare gli ostacoli oggi esistenti all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, rendendo possibile, in linea con la Direttiva europea

appena approvata (direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili), la produzione e lo scambio di energia da fonti rinnovabili attraverso reti private (ad esempio, tra aziende o condomini limitrofi) e favorire la formazione di comunità energetiche¹⁸⁹ costituite da utenti/produttori, sostenendole con incentivi economici, condizioni di favore per le periferie (là dove la qualità delle abitazioni è peggiore, prevenendo così anche il fenomeno in crescita nelle nostre città delle isole di calore estive), nuovi regolamenti edilizi, ed investimenti nella rete.

SPAZI, PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO E ABITATIVO E MOBILITÀ NELLE AREE FRAGILI E NELLE PERIFERIE

Esistono luoghi del paese in cui l'alimentazione reciproca fra disuguaglianze e degrado ambientale è particolarmente forte. Si tratta, come accennato, di molte (non tutte) le periferie urbane, di alcune (non tutte) aree interne, segnate da una forte lontananza dalle centrali di offerta di servizi essenziali, e di molte (non tutte) le altre aree fragili¹⁹⁰, segnate da caduta demografica e da un patrimonio abitativo sottoutilizzato o degradato. Quest'ultima categoria è analizzata in profondità nel recente volume *Riabitare l'Italia*¹⁹¹: aree de-industrializzate, campagne produttive in spopolamento, coste consumate da cattiva urbanizzazione e ora in crisi, etc. Bene, proprio queste aree, per via del sommarsi di emergenze demografiche, ambientali (in parti dovute all'abbandono della cura del territorio, dei boschi, degli alvei dei fiumi), paesaggistiche e sociali, rappresentano una sfida per la politica che stiamo configurando.

Particolarmente seria è la situazione di molte periferie. All'abbandono si accompagna spesso la percezione che i propri bisogni e le proprie aspirazioni non siano riconosciute. Man mano che le politiche pubbliche arretrano, si manifesta un processo di segregazione: spesso si vive in compartimenti stagni, divisi dalla città e divisi tra comunità ed etnie che abitano lo stesso territorio. Genitori italiani che tendono sempre più a portare i propri figli in scuole dove ci sono altri italiani. E poi è sempre qui che si concentrano i roghi dei rifiuti, l'abbandono degli spazi, le aree non bonificate, l'assenza di servizi (sanitari, culturali, sportivi, sociali). Ed è dunque proprio qui che si può concentrare un'azione che miri al miglioramento delle condizioni di vita delle persone attraverso la riqualificazione del patrimonio di ricchezza comune e il ripristino dei diritti di accesso a esso.

Abbiamo indicato nella Proposta n. 8 le linee di una strategia "rivolta ai luoghi" che orienti proprio a questi territori i dividendi del cambiamento tecnologico che tendono invece ad andare nelle aree forti. Qui vogliamo indicare tre trat-

189

190 Per la iniziale definizione cfr. pagina web [\[link\]](#)

191 Cfr. A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli, 2018.

nibili per soddisfare i bisogni primari

188 Cfr. ENEA 2017 [\[link\]](#)

ti che quella strategia deve avere per coniugare assieme gli obiettivi di ridurre le disuguaglianze e rendere al tempo stesso più belli e vivibili questi luoghi: riqualificare il patrimonio edilizio pubblico e privato; riqualificare e rendere usabili gli spazi pubblici; una mobilità sostenibile per tutti i ceti sociali.

Il primo passo consiste nella *riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e privato*. Sono necessari indirizzi nazionali che distinguano prima di tutto fra “pieni” e “vuoti”, zone dove c’è sovra-utilizzo o sotto-utilizzo del patrimonio e quindi, all’interno della seconda categoria, come scrivono Lanzani e Zanfi¹⁹², operino una selezione: per riattivare edilizia oggi degradata o abbandonata quando essa ha un valore di mercato o un valore d’uso in prospettiva sociale; e viceversa “abbandonare selettivamente” l’edilizia non più usata quando non sussistono quelle condizioni. La riattivazione o il risanamento degli edifici verranno accompagnati da una riqualificazione energetica e da una contemporanea attenzione nell’evitare, come alcune esperienze mostrano possibile¹⁹³, che il risanamento dia luogo a espulsione dei ceti deboli (la cosiddetta *gentrification*).

Esperienze di altri paesi, inoltre, mostrano che un simile processo può attivare una spirale virtuosa di automazione, posti di lavoro ed economia verde. Nell’esperienza di *Energiesprong*¹⁹⁴ dell’Olanda, ad esempio, rivolta all’edilizia sociale e in cui la realizzazione delle nuove strutture interne è realizzata in serie, sono stati dimezzati i costi, è avvenuta una forte riduzione dei consumi energetici, con un azzeramento del consumo di metano, e sono stati ridotti i tempi di realizzazione. Approcci di questo tipo possono allargare notevolmente gli spazi di intervento, considerando che in Italia, come in larga parte d’Europa, una porzione non piccola del parco edilizio è fortemente energivora. Se è vero che l’industrializzazione riduce il numero di occupati per singolo intervento, l’aumento del numero degli edifici risanati può consentire ricadute positive anche sul fronte occupazionale. Serve, ovviamente, in Italia una regia nazionale che interessi le città e coinvolga l’industria edile concentrandosi, in una prima fase, sull’edilizia sociale, stante la parcellizzazione tipica dei condomini italiani.

Alla riqualificazione delle abitazioni si deve accompagnare la *riqualificazione di spazi pubblici*, con investimenti di-

retti finanziati con risorse pubbliche, prevenendo il rischio climatico delle “isole di calore”, attraverso l’implementazione di aree verdi e alberature. Quegli spazi vanno resi vivibili, curandone la manutenzione, investendo nelle relazioni di comunità, promuovendo negozi di prossimità. Per il conseguimento di questo obiettivo e in genere per promuovere visioni e strategie che incalzino e indirizzino l’operatore pubblico e concorre alla costruzione di welfare di comunità possono svolgere un ruolo di rilievo le organizzazioni di cittadinanza attiva. Si veda in proposito la Ricerca/azione avviata dal ForumDD per coagulare in quattro aree prototipali di Napoli, Roma, Padova e Torino le organizzazioni di cittadinanza che già vi operano attorno a un progetto collettivo¹⁹⁵.

La terza dimensione dove, in queste aree, gli obiettivi sociali e ambientali possono incontrarsi è la mobilità. Da un lato, gli investimenti sulla mobilità sostenibile, pubblica ed elettrica, riducono l’inquinamento e quindi gli effetti nocivi sulla salute, con riduzione della spesa sanitaria e disponibilità di risorse per altri comparti del welfare. Dall’altro, la garanzia del diritto di accesso al sistema di trasporto pubblico e della mobilità sostenibile è un aspetto centrale per sentirsi “cittadino”. Ma anche qui possono manifestarsi distorsioni. Oggi stanno cambiando non solo le tecnologie che riguardano il motore (elettrico, a emissioni zero), ma anche i mezzi di trasporto (sempre più differenziati, dal bus al monopattino). Se queste innovazioni non sono garantite a tutti i cittadini, indipendentemente dall’area del paese o del quartiere in cui risiedono, creeranno nuove disuguaglianze.

Nelle aree interne o comunque a bassa densità di popolazione, occorre dunque investire nella mobilità flessibile, modificando bandi e capitoli di assegnazione del servizio, come la Strategia aree interne sta spingendo a fare. E occorre investire nel trasporto ferroviario locale, per ridurre la dipendenza degli abitanti dall’auto privata. Inoltre, la mobilità sostenibile coinvolge anche le aziende e può svilupparsi come forma di welfare aziendale: i contributi che i datori di lavoro versano in busta paga ed esclusi dal reddito, ora relativi solo ai mezzi pubblici (con un limite di 200 euro l’anno) andrebbero estesi alle forme di auto condivisa, di noleggio o acquisto di biciclette, di mezzi elettrici leggeri. Nelle periferie delle città occorre investire nell’infrastrutturazione per la mobilità elettrica e ciclopeditone, nella disponibilità di car sharing, modulando il trasporto pubblico e pendolare in base ai bisogni degli abitanti e non alle “compatibilità” aziendali dell’azienda di trasporto locale. Le infrastrutture di ricarica private devono essere collocate in modo omogeneo nel territorio. Le reti di piste ciclabili urbane devono partire dalle periferie.

Sono alcuni tratti delle Strategie nazionali per le aree fragili e periferiche (di cui alla Proposta n. 8) che consentirebbero di allineare gli obiettivi di giustizia sociale e ambientale.

192 Cfr. *Riabitare l’Italia*, 2018.

193 È il caso dell’area della Kalsa a Palermo dove pure sono stati realizzati investimenti pubblici cospicui nel risanamento del patrimonio immobiliare. Lo studio di Angela Solaro *Dinamiche di marginalità negli spazi urbani in transizione: il caso della Kalsa*, mostra che “le informazioni demografiche e sociali relative agli intervalli censuari dal 2001 al 2011 e i dati dei valori immobiliari dal 2001 al 2016 non hanno evidenziato risultati chiaramente e univocamente interpretabili in grado di dare conto di un ricambio sociale effettivo della popolazione residente alla Kalsa né tantomeno trend costanti di aumento del valore di vendita e dei canoni di locazione degli immobili, fattori, entrambi, considerati sia causa sia effetto della *gentrification* dai principali esponenti della letteratura di riferimento adottata dallo studio” / cfr. Pagina web [\[link\]](#)

194 Cfr. Pagina web [\[link\]](#)

195 Cfr. ForumDD [\[link\]](#)

1.5 E LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE COINVOLTE DALLE PROPOSTE?

PROPOSTA N. 11 Reclutamento, cura e discrezionalità del personale delle PA

Si propone che in tutti i livelli amministrativi coinvolti dalle singole strategie di giustizia sociale proposte nel Rapporto venga attuata la seguente agenda di interventi: a) forte e mirato rinnovamento (anche disciplinare) delle risorse umane; b) politica del personale che elimini gli incentivi monetari legati ai risultati e li sostituisca con meccanismi legati alle competenze organizzative; c) restituzione della funzione di strumento di confronto fra politica, amministrazione e cittadini alla valutazione dei risultati; d) forme sperimentali di autonomia finanziaria della dirigenza; e) interventi che incentivino gli amministratori a prendere decisioni mirate sui risultati, non sulle procedure.

Molte delle proposte avanzate nel Rapporto richiedono una qualità dell'attività amministrativa oggi non disponibile, disponibile solo a macchia di leopardo o disponibile ma decisamente sottodotata in termini di risorse umane. È il caso, ad esempio, delle seguenti proposte: utilizzo degli appalti per soluzioni innovative o pre-commerciali; strategie di sviluppo integrato territoriale; assegnazione di obiettivi specifici di giustizia sociale all'Università, alla ricerca finanziata con risorse pubbliche, alle imprese controllate dallo Stato, e monitoraggio e valutazione del loro effettivo conseguimento; verifica di diritti digitali e costruzione e presidio di piattaforme digitali aperte e comuni; controllo nell'applicazione del salario minimo legale e dei minimi contrattuali; assistenza al disegno e all'attuazione dei Consigli del lavoro e della cittadinanza; assistenza ai beneficiari nell'utilizzo della dote patrimoniale ai giovani; etc.

Per lo svolgimento di queste funzioni, è necessario un mix generazionale e di competenze tecniche e organizzative, un continuo aggiornamento formativo e un volume di risorse umane adeguato nei punti del sistema (al centro e in periferia) più investiti dal cambiamento desiderato. Ed è necessario che dirigenti, funzionari e personale tutto abbiano la capacità e la motivazione per aderire al metodo di amministrare che l'attuale fase e le nostre proposte richiedono: un metodo fondato sull'interazione con i cittadini amministrati, su una loro crescente partecipazione alla verifica, sull'apprendimento sul campo, e dunque su un'elevata discrezionalità decisionale mirata a decidere prima di tutto "cosa" fare, non quale vestito giuridico dare alle cose che si fanno. È dunque necessaria un'organizzazione del lavoro adatta a garantire questi requisiti. Che oggi manca.

Torna cioè a pesare, oggi ancor più di ieri, il principale punto di debolezza del nostro paese dal dopoguerra: la sua Pubblica Amministrazione. Non si tratta, come assai si è fatto negli ultimi anni per scaricare responsabilità strategiche, di ridurre questa debolezza a quella dei singoli, delegittimando nel senso comune i pubblici impiegati e la PA intera. Disimpegno e illegalità sono, come lunghezza dei tempi e incapacità di ascolto gli effetti di un problema sistemico.

Nel sottofondo c'è il carattere fortemente giuridicizzato dell'intero sistema di governo dei poteri e delle procedure pubblici, che ha a lungo relegato nell'angolo la valutazione economica, statistica e sociologica, peraltro debole e incapace di affermarsi, e ha delimitato il potere della PA nei confronti dei cittadini in termini di "giustizia amministrativa".¹⁹⁶ Anche quando la cultura economico/razionale e politico/partecipativa hanno fatto irruzione, il peso degli esperti del diritto amministrativo è rimasto dominante in tutti i disegni di riforma. Questo tratto tende a enfatizzare il "come" delle procedure sul "cosa" degli obiettivi, e dunque a selezionare figure professionali che assicurino la prima cosa anziché la seconda. Esso è stato aggravato dal progressivo spegnersi, rispetto al primo trentennio post-bellico, di strategie politiche motivanti che, fissando obiettivi verificabili, potessero creare un "senso di missione" capace di produrre un'attenzione agli obiettivi, di per sé aliena al sistema.¹⁹⁷

In questo contesto, i cambiamenti ispirati ai metodi di cosiddetto "New public management" che venivano da altri paesi si sono trasformati nell'introduzione di sistemi valutativi legati a una improbabile misurazione dei "risultati", spesso lontani dall'ambito di influenza dell'azione dei valutati e dunque destinati a un mero esercizio di dissimulazione. Gli incentivi economici costruiti su di essi hanno avuto l'unico effetto di "incentivare l'invenzione di cose da incentivare". Nel frattempo, l'esternalizzazione delle funzioni in molti settori, specie dello Stato sociale, ha ulteriormente ridotto l'esposizione diretta dei pubblici funzionari alla "voce" dei cittadini e alla realtà dei territori. Mentre la prevalenza del controllo procedurale sull'attenzione ai risultati e alla tempestività dell'azione è stata aggravata dal moltiplicarsi dei controlli, e dalla costruzione di una narrativa del sospetto nei confronti dell'impegno e della discrezionalità dei pubblici funzionari,

¹⁹⁶ Su questo punto, cfr. B. Dente, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli editore, 1989.

¹⁹⁷ Cfr. J. Tirole, *The Internal Organization of Government*, Hicks Lecture, Oxford, aprile 1992 [\[link\]](#).

che prosegue e cresce mentre scriviamo. Non sorprendentemente la capacità di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali e nell'uso dei dati resi disponibili è rimasta modesta.¹⁹⁸

Nonostante tutto ciò, alcune parti del sistema producono risultati di alto profilo – scuola, salute e alcune strategie mirate a obiettivi definiti, ne sono esempi eclatanti in molte parti del paese – ma crescono i divari: fra Sud e Nord, fra singole Regioni, fra comuni, fra aree interne e urbane e all'interno di queste. Insomma, la PA diventa fattore di amplificazione delle disuguaglianze. L'arresto del processo di rafforzamento delle autonomie locali accompagnato da una “ri-centralizzazione senza più centro”, sta ulteriormente aggravando le cose. E rende la PA inadatta, in molte parti del paese, ad attuare le politiche che abbiamo prospettato.

È dunque dovere di chiunque avanzi proposte di nuove e radicali politiche pubbliche, come noi facciamo, indicare nella PA l'ostacolo che può impedirne il successo. E suggerire alcune idee per affrontare tale ostacolo¹⁹⁹. Del resto, un investimento nelle risorse umane e nell'organizzazione della PA è una componente indispensabile di ogni strategia che si prefigga una maggiore giustizia sociale. Come scrive Tony Atkinson: “La realizzazione di una società equa dipende, in misura notevole, dall'efficacia della pubblica amministrazione e dalla qualità dei suoi rapporti con i cittadini. [...]” (Atkinson, 2015, p. 126). Le proposte qui avanzate comportano un cambiamento significativo nell'attività governativa – proprio come il New Deal negli Stati Uniti negli anni Trenta del secolo scorso ha comportato nuove istituzioni – e hanno necessariamente bisogno di investimenti in nuovi metodi” Si tratta, insomma, anche qui di invertire la tendenza dell'ultimo trentennio che, seguendo la logica del mercato – che concentra gli investimenti dove il ritorno di mercato è massimo – ha condotto a sotto-investire nella pubblica amministrazione.

Quella che proponiamo non è un nuovo disegno di riforma. Non siamo attrezzati a farlo. E siamo anche assai dubbiosi che sia questa la strada: perché dovrebbe includere un processo sistemico di de-giuridicizzazione; e perché una “riforma della PA” non può mobilitare le forze necessarie a essere realizzata. Il cambiamento organizzativo di un'amministrazione incontra, come è stato osservato,²⁰⁰ ostacoli molteplici – nella cultura, nel legame con il contesto, nel peso delle

“regole di fatto”, nella tendenza alla persistenza, etc. Deve superare l'opposizione congiunta dei conservatori per interesse, dei conservatori per rinuncia e dei conservatori mossi da un malinteso senso di tutela della cosa pubblica dall'incursione degli “apprendisti stregoni”. Solo l'individuazione di chiari e forti obiettivi di policy, relativi alla qualità di vita dei cittadini, può realizzare una mobilitazione attorno a leadership e comunità di cambiamento, capace di superare questi ostacoli.

Ecco dunque il nostro punto di forza. Le proposte per la giustizia sociale che avanziamo, se condivise, offrono obiettivi chiari e mobilitanti. E individuano platee di beneficiari che possono pesare nel pretendere il cambiamento. Offrono quindi il terreno su cui chiedere che cambiamenti amministrativi necessari all'attuazione di quelle proposte siano realizzati.

È dunque questa la chiave della proposta che avanziamo: un'agenda di interventi da sperimentare proprio nelle singole *filieri amministrative verticali* – dal livello locale al livello regionale e nazionale – investite dalle politiche da noi suggerite (cfr. il Riquadro L per un esempio). Sarebbero gli obiettivi strategici di medio-lungo periodo, fissati e misurabili, e la pressione dei cittadini attorno a essi, alimentata da un monitoraggio aperto e in rete, a creare la spinta necessaria all'attuazione. Anche il rinnovamento delle risorse umane verrebbe realizzato – come del resto sempre dovrebbe essere – attorno al conseguimento di quegli obiettivi, sulla base di una pianificazione delle esigenze. Tali cambiamenti possono anche aiutare a ricomporre nei fatti le parti spezzate della filiera amministrativa, lacerata, come è stato osservato, da “uno statuto costituzionale fortemente decentrato e un assetto reale accentrato”.²⁰¹

Proponiamo allora che nelle “Amministrazioni strategiche” – in senso verticale, da Roma ai territori – per il disegno e l'attuazione delle politiche proposte sia attuata la seguente Agenda minima:

- Forte e mirato *rinnovamento (anche disciplinare) delle risorse umane* e ove necessario loro ampliamento;
- una *politica del personale* basata sulla missione strategica e su un “patto di equità organizzativa”;
- la *sostituzione degli attuali meccanismi incentivanti* legati ai risultati con meccanismi legati alle competenze organizzative, e la restituzione alla valutazione dei risultati di un ruolo di orientamento strategico e di strumento di dialogo fra politica e amministrazione, fra amministratori e con i cittadini;
- *l'autonomia finanziaria della dirigenza*, anche solo in via sperimentale, in tali aree.
- interventi che liberino la *discrezionalità* degli amministratori, indirizzandoli a prendere le decisioni che appaiono più adatte al raggiungimento dei risultati, non quelle che appaiono più aderenti all'interpretazione prevalente delle procedure.

198 Molti di questi profili emergono dalle analisi comparate condotte dall'OCSE. In particolare dalla *Survey on Open Government Data* del 2016 (una rilevazione basata sui dati relativi ai livelli di governo centrali/federali, escludendo quelli locali), risulta che: sulla base dell'apposito indice elaborato dall'OCSE per misurare la disponibilità, l'accessibilità e riusabilità dei dati, l'Italia si colloca su livelli lievemente inferiori alla media OCSE per quanto riguarda la disponibilità e l'accessibilità dei dati, ma decisamente al di sotto di questa media, se si guarda al sostegno assicurato dal governo centrale per diffondere il riuso. Analogamente anche la partecipazione dei cittadini al policy making, sulla base dei dati al 2015, risulta attestata su livelli inferiori a quelli medi OCSE.

199 Questa proposta ha beneficiato dei contributi di Marco Cammelli, Antonio Caponnetto, Gianmario Cinelli, Alberto De Negri, Bruno Dente, Giovanni Fattore, Francesco Longo, Lorenza Mlacchi, Guido Ortona, Pia Marconi, Raffaella Saporito, Andrea Surbone e Giovanni Xilo.

200 Cfr. F.Butera, B.Dente, *Change Management nelle Pubbliche Amministra-*

zioni: proposte, Franco Angeli, 2009.

201 Cfr. M. Cammelli, *Pubblica Amministrazione: domande forti, risposte deboli*, Astrid, 2017. Un esempio di ricomposizione pragmatica della filiera spezzata è la Strategia Nazionale Interna che coinvolge cinque amministrazioni Centrali, tutte le Regioni e oltre 1000 comuni.

Riquadro L

UN ESEMPIO: DI COSA AVREBBE BISOGNO UNA STRATEGIA URBANA NAZIONALE?

Supponiamo che, in attuazione della Proposta n. 8 “Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi”, si decidesse di lanciare una Strategia urbana nazionale, d’ora in poi Strategia urbana. Non si pensi qui al campo di applicazione (quali aree urbane o se immaginare una, due o più strategie). Ci interessa piuttosto configurare, per larghe linee, la “filiera amministrativa verticale” che, da Roma ai singoli centri urbani, dovrebbe attuare tale strategia. E capire di cosa avrebbe bisogno. A mo’ di esempio.

In primo luogo, sarebbe necessario superare l’attuale frammentazione di competenze a livello centrale, la cui persistenza condiziona qualsiasi possibilità di realizzare una strategia urbana nazionale. Andrebbe individuato un luogo di coordinamento di tutte le amministrazioni di settore che dialoghi con Regioni e città, simile al Comitato di coordinamento aree interne. In linea con le conclusioni della Commissione Periferie della Camera dei Deputati²⁰², andrebbe poi assicurato, in modo stabile e strutturato, il monitoraggio e la valutazione dei programmi e progetti di sviluppo urbano. La terza linea di intervento riguarda l’oggetto specifico della nostra proposta: disporre lungo l’intera filiera, in ogni livello di governo, di risorse umane adeguate, avvertite della missione, incentivate ad assumere decisioni discrezionali e monitorate. Articoliamo questa terza linea di intervento in qualche dettaglio.

Il punto di partenza è costituito dall’identificazione della filiera amministrativa verticale coinvolta dalla strategia e dalla ripartizione dei ruoli fra i diversi livelli di governo. Il quadro concettuale di riferimento è quello delle politiche rivolte ai luoghi (o *place-based*, richiamato nella Proposta n. 8). Suggestioni operative vengono in questa direzione, sia dall’esperienza internazionale, sia dalle lezioni di due esperienze italiane che hanno trovato attuazione nella programmazione UE 2014-20: la Strategia nazionale aree interne e le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) promosse dal Programma operativo nazionale “Metro” e dai Programmi operativi regionali.

Per quanto riguarda il livello centrale di governo, a esso dovrebbe competere la promozione e il coordinamento del processo, la predisposizione di linee guida aperte e modificabili, il ruolo di “assistenza di ultima istanza” sul piano strategico e tecnico e di vaglio sulla natura genuinamente aperta e partecipata di costruzione delle strategie locali e di selezione dei progetti. Per quanto attiene alla modalità concreta con cui organizzare il coordinamento, si tratta di valutare, anche a seconda del campo di applicazione prescelto (poche “città metropolitane”, un insieme ampio ma circoscritto di città medie, un grande insieme di piccoli e medi centri urbani, etc.), le due esperienze sopra menzionate e operare una scelta²⁰³. A livello regionale, come primo passo dovrebbero essere assicurate appropriate forme di coordinamento degli uffici regionali coinvolti nella programmazione e attuazione della strategia urbana, rafforzando l’interlocuzione/cooperazione con le città coinvolte e recuperando, quando carente, la capacità programmatoria scalzata dal ricorso alla scorciatoia del bando.

Infine, per quanto riguarda le città, le priorità sono assai diverse a seconda della scala. L’esperienza della Strategia aree interne mostra che nei comuni minori, ma anche, spesso, in quelli piccoli e medi, lo svolgimento delle funzioni richieste da una simile strategia richiede un deciso rafforzamento delle tecnostutture (spesso del tutto assenti), che costruiscano e attuino progetti in un dialogo paritario e schietto con la filiera amministrativo-tecnica a monte, con i centri di competenza locali ed esterni, pubblici e privati, e con i/le cittadini/e, i/le lavoratori/lavoratrici e gli/le imprenditori/imprenditrici organizzati/e. Tecnostutture che devono servire “aree vaste”, spesso inclusive di molteplici comuni (in media 15 con 20-50mila abitanti, nell’esperienza della Strategia aree interne).

Nei comuni maggiori, queste tecnostutture esistono, ma spesso vanno rafforzate, e va superata la frequente verticalizzazione di competenze, responsabilità e attività, orientando l’azione comune ai risultati finali. A questo fine, è significativa l’esperienza che nella programmazione UE 2014-20 ha visto un numero significativo di città assumere responsabilità dirette nella programmazione e gestione delle Strategie per lo sviluppo urbano sostenibile, dovendo per questo riorganizzarsi in tal senso²⁰⁴.

In tutti i casi, si tratta di indicazioni convergenti con i risultati preliminari di una survey pilota condotta dall’Ocse²⁰⁵, attraverso interviste con 88 città²⁰⁶. Nell’identificare il fattore propulsivo nel passaggio ad un approccio strategico, il 90% delle città ha segnalato la costituzione di team dedicati, di dimensione relativamente contenuta, la maggior parte dei quali di recente istituzione, collocati, in circa la metà dei casi, presso gli uffici del Sindaco o del City manager, con profili professionali per lo più manageriali.

202 Cfr. Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Relazione sull’attività svolta, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017 “...Ciò che è mancato ad oggi ... è l’attivazione di un processo di valutazione ... Occorre partire da una attenta attività di verifica e di monitoraggio degli effetti delle trasformazioni e dei risultati attesi dei programmi già promossi e/o realizzati, al fine di elaborare analisi e produrre metodi, strumenti, indicatori e basi informative finalizzate anche al miglioramento dell’azione delle amministrazioni pubbliche”

203 Della struttura di coordinamento della Strategia aree interne fanno parte le Regioni e, a nome di tutti i comuni, l’ANCI con un ruolo di rappresentanza degli oltre mille Sindaci coinvolti, che a loro volta hanno selezionate 72 leader, uno per area progetto. A supporto del PON Metro opera un Segretariato tecnico che vede amministrazioni centrali e città (14 comuni capoluogo delle città metropolitane) collaborare attraverso “gruppi di lavoro tematici”, che, fra l’altro, diffondono la pratica del “riuso” (di progetti, prassi, procedure).

204 In base alle analisi ANCI-IFEL, le città che hanno adottato e stanno attuando queste strategie (per lo più Città metropolitane e città medie, con diversi casi di coinvolgimento di centri minori) sono poco più di 200. Cfr. IFEL, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*, ottobre 2018

205 Cfr. OECD “Assessing Cities’ Innovation Capacity to Improve Resident Outcomes. Highlights from a pilot survey of cities”, novembre 2018.

206 Un terzo delle quali città medie, più di metà nord-americane, 16 europee.

Una volta condiviso questo assetto di responsabilità e gli obiettivi della strategia con i livelli regionali e comunali di governo, si può costruire un Piano di lungo periodo (diciamo a 10 anni) del personale necessario e delle sue caratteristiche professionali per ogni livello di governo e funzione: un passo ovvio per qualunque strategia, ma l'ultima delle cose che normalmente avviene nel disegnare una nuova politica pubblica in Italia. Il fabbisogno andrà quindi confrontato con le risorse umane disponibili (o comunque mobilitabili all'interno delle amministrazioni coinvolte), opportunamente valutate alla luce dei criteri stabiliti.

Saranno necessarie in tutta la filiera figure assai diverse: pochi ma preparati dirigenti e funzionari, con capacità strategiche e notevoli doti di leadership, una parte di essi con esperienze (possibilmente extra-nazionali) di politica territoriale o urbana; una leva di funzionari con le specifiche "competenze organizzative" ritenute rilevanti nei diversi nodi della strategia, con particolare attenzione al governo di processi partecipativi complessi; un'ampia leva di figure tecniche con competenze settoriali e ingegneristiche; una leva di operatori digitali in grado di innovare, attraverso il lavoro in team inter-disciplinari, le funzioni *core* degli enti regionali e locali, come avviene ormai da tempo in molte città d'Europa. Il reclutamento del personale che risulta mancare andrebbe affidato a un unico concorso nazionale prevedendo da subito una formazione dedicata e continuativa nel tempo.

Ma, come la nostra proposta argomenta, non basta. La pianificazione e il rafforzamento delle risorse umane non è sufficiente a rimuovere i rischi di una rarefazione dell'impegno, di autoreferenzialità e di inerzia: sono rischi particolarmente forti nel nostro contesto amministrativo e sono accresciuti per la lunghezza delle catene decisionali e la pluralità dei soggetti in campo, alcuni anche molto distanti dai luoghi ove le questioni da affrontare si manifestano. È dunque necessario, che nell'intera filiera amministrativa coinvolta dalla strategia siano realizzate (possibilmente a normativa data): *politiche del personale, adattamento degli attuali meccanismi incentivanti, forme di autonomia finanziaria della dirigenza e interventi che liberino la discrezionalità degli amministratori*. È l'essenza della proposta che facciamo e su cui apriamo il confronto.

L'uso del monitoraggio e della valutazione dei risultati per promuovere la partecipazione dei cittadini e orientare gli adattamenti delle strategie – non per stabilire incentivi monetari per i funzionari pubblici – assume particolare rilievo in questo esempio. L'esperienza della Strategia aree interne²⁰⁷, l'insuccesso di esperimenti di costruzione di sistemi estranei all'esistente Banca dati unitaria di monitoraggio dei progetti della politica di coesione, il radicamento e l'uso del sistema Open Coesione, indicano la strada da seguire.

Questi interventi possono in grande misura essere realizzati a normativa data, utilizzando gli spazi di flessibilità che esistono. Non si tratta, lo ripetiamo, di interventi orizzontali che investono l'intero sistema. Bisogna trovare il modo – e questo è uno dei punti delicati che affidiamo al confronto – di resecare le filiere amministrative verticali che, essendo protagoniste delle strategie, sono investite dagli interventi sperimentali e individuare le modalità attraverso le quali questi interventi, quando riguardano strumenti e meccanismi di portata generale, possano essere applicati solo in una parte della PA. Stabilendo, ad esempio che dopo 5 anni, essi siano sottoposti a valutazione e a conferma, modifica, estensione o abolizione.

SITUAZIONE DI PARTENZA, PUNTI DI DEBOLEZZA E INDIRIZZI DI AZIONE

In tutte le misure proposte in questo Rapporto, le Amministrazioni (nazionali, regionali e locali) sono chiamate a prendere decisioni che richiedono i seguenti requisiti: un'elevata discrezionalità in condizioni di incertezza, adattando i principi generali alle condizioni differenziate

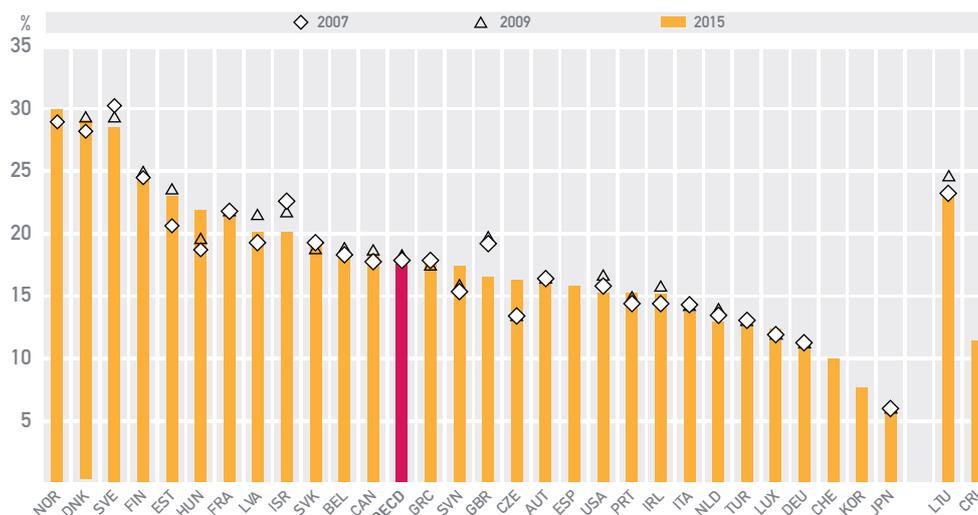
dei contesti; un'interazione continua, e spesso sul campo, con i soggetti investiti dai provvedimenti (beneficiari), sia come singoli che come gruppi o comunità, che sia volta anche a utilizzarne le conoscenze; la raccolta, il trattamento, la fornitura su rete in modo aperto e il confronto su masse di informazioni e dati relativi ai beneficiari, ai processi realizzativi e ai risultati. Anche fermandosi qui, e tralasciando le pur significative differenze fra le proposte formulate, è ben chiaro che queste funzioni richiedono conoscenze specifiche multidisciplinari e competenze organizzative (innovatività, senso istituzionale, cooperazione, etc) che andranno articolate caso per caso; e, ancora, la combinazione di figure professionali differenziate nelle loro attitudini e nella loro età; e poi moduli organizzativi flessibili e adattabili alle circostanze. Non è questa la situazione di oggi.

I confronti internazionali indicano, infatti, con chiarezza che in Italia l'occupazione nella PA è bassa e che l'età media dei dipendenti pubblici è eccezionalmente alta²⁰⁸.

207 Si veda ad esempio l'Appendice 4 "I risultati attesi: le scelte di cambiamento" nel volume a cura di S. Lucatelli e F. Monaco, *La voce dei Sindaci delle aree interne*, Rubbetino, 2018.

208 Cfr. Conto annuale della PA elaborato dal MEF [\[link\]](#). I confronti internazionali prendono a riferimento, oltre alla media UE a 28, Germania, Francia, Regno Unito e Spagna.

Occupati nella PA come percentuale del totale degli occupati (2007, 2009, 2015)



Fonte: OECD (2017) Government at a glance 2017. OECD Publishing, Paris

In termini di popolazione residente, l'Italia mostra nel 2016 un valore pari al 5,5% (in discesa rispetto al 2011, quando era pari al 5,7%), contro il 5,7% della Germania, l'8,5% della Francia, il 7,8% della Gran Bretagna e il 6,5% della Spagna. Anche in termini di numero di occupati, nonostante i modesti tassi di occupazione del nostro paese, la quota italiana (14%) è superiore solo a quella della Germania, e decisamente al di sotto di Spagna e UK (entrambe al 16%) e Francia (20%).²⁰⁹ Nel confronto con l'intero insieme dei paesi industriali, l'Italia, assieme al Giappone, è l'unico paese che fa registrare tassi medi annui di variazione dell'occupazione nella PA costantemente negativi nel periodo 2007-2014: il rapporto fra occupati PA e occupati totali era pari nel 2015 al 18,1%.²¹⁰ Straordinariamente alto è, nel confronto internazionale l'invecchiamento del personale della PA: la quota di lavoratori e lavoratrici di età pari ai 55 anni e oltre raggiunge il 44%, a fronte di una media OCSE del 25%; l'Italia è anche il paese con la più bassa quota di giovani occupati nella PA, appena il 2% è fra i 18 e i 34 anni.

Al problema assai grave dell'età è legato quello della tipologia delle competenze necessarie per "fare amministrazione" in questa fase di transizione sociale, demografica e tecnologica della storia. In particolare, le politiche che proponiamo richiedono una PA con più diversificate competenze professionali, con meno giuristi ed economisti e più scienziati sociali, analisti delle politiche, storici e geografi; e, come si è detto, competenze organizzative mirate. Richiedono poi l'immissione di giovani che riflettano

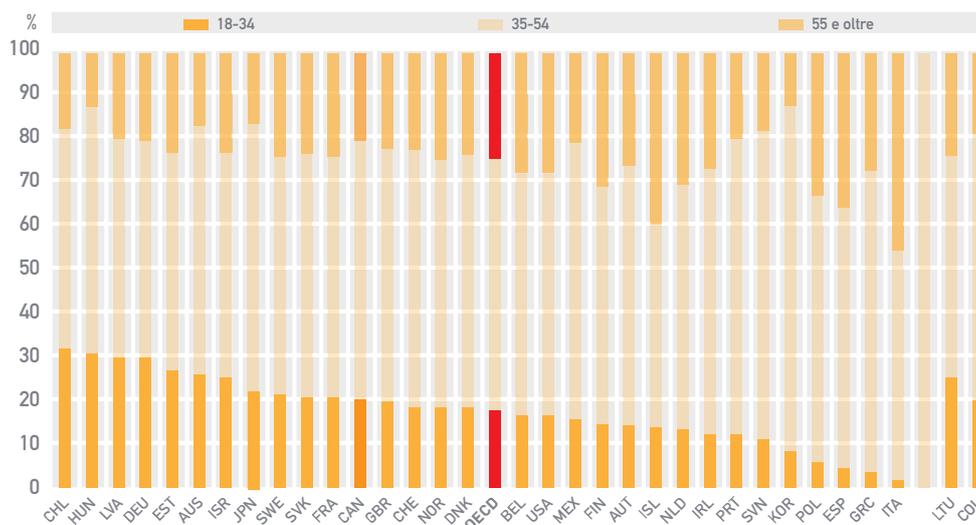
²⁰⁹ Nello stesso periodo di tempo, la spesa pro-capite per redditi da lavoro dipendente nel pubblico impiego è risultata in costante diminuzione in Italia, in controtendenza con la media UE a 28; nel 2016 questa è risultata pari a 2.704 euro contro i 2.918 della media UE a 28.

²¹⁰ OECD, *Government at a glance*, 2017.

gli sviluppi disciplinari e culturali dell'ultimo decennio e abbiano familiarità con le nuove tecnologie dell'informazione. E richiedono funzionari e dirigenti che sappiano come raggiungere i risultati nei contesti effettivi, non come scrivere le regole ideali o quali forme procedurali dare al proprio agire. E che conoscano, e di continuo interagiscano, con i contesti reali in cui le loro decisioni "atterrano". Spesso queste capacità non ci sono più o non ci sono mai state, perché non era questo che ai funzionari pubblici si chiedeva. Ma non è solo questione di capacità. È anche questione di incentivo a usarla.

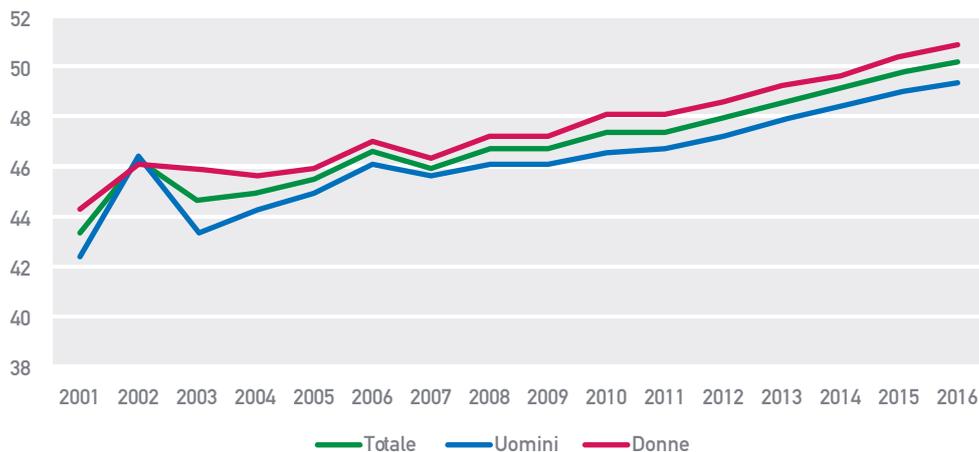
Funzionari e dirigenti devono continuamente assumere decisioni discrezionali in condizioni di incertezza. Con due rischi: che quelle decisioni non producano i risultati desiderati; che quelle decisioni siano considerate da terzi come non rispettose delle regole procedurali, non legittime. E qui interviene il problema: uno squilibrio fra i "benefici" nel caso di successo e i "costi" in caso di insuccesso. Il conseguimento o meno del risultato in termini di qualità di vita dei cittadini non è davvero oggetto di sistematica attenzione. Perché i meccanismi burocratici di incentivazione riguardano nella stragrande maggioranza di casi la soddisfazione di requisiti procedurali (in genere le "attività" svolte). Perché il più delle volte non è affatto chiara e in genere non discussa la missione perseguita. Perché di rado, perfino dentro l'amministrazione, i possibili risultati positivi pesano nella carriera del funzionario o dirigente. Viceversa, i costi nel caso di una contestazione di legittimità possono essere assai elevati. È uno squilibrio di motivazioni che spinge ad adottare decisioni proceduralmente corrette, a posporre le decisioni, a interpretare in modo prudente ogni regolamento, anche quando si è consapevoli che questa decisione non aiuta il conseguimento del risultato.

Percentuale di impiegati nell'amministrazione centrale dello Stato per fasce di età, 2015



Fonte: OECD (2017) Government at a glance 2017. OECD Publishing, Paris

Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego



Fonte: MEF.

A tale esito concorrono due altri fattori. La frequente carenza nell'Amministrazione del ricorso a "indirizzi" o "strategie" che si collochino fra la normativa e la discrezionalità degli amministratori²¹¹, offrendo a questi ultimi principi di riferimento. E l'assenza da parte della dirigenza di un'autonomia di bilancio che consenta di programmare l'allocazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire e, appunto, alle scelte discrezionali con cui si sceglie di perseguirli.

Da queste considerazioni derivano, sulla base di esperienze e riflessioni passate²¹², le direzioni in cui lavorare,

esposte di seguito. La realizzazione di interventi in singole filiere amministrative potrebbe essere considerata come l'operazione pilota – realizzata attorno all'obiettivo urgente e mobilitante della giustizia sociale – di un metodo di "cambiamento amministrativo"²¹³, che potrebbe successivamente offrire spunti per un'applicazione ad altre aree dell'amministrazione, sulla base degli esiti ottenuti. Certo, mancherebbe in questa fase sperimentale, quella massa critica di rinnova-

211 Cfr. su questo punto ancora M. Cammelli, *Amministrare senza amministrazione*, Rivista il Mulino n.4, 2016.

212 Oltre alle esperienze esaminate nel già citato F.Butera, B.Dente, *Change Management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, Franco Angeli, 2010, e a successive esperienze di cambiamento amministrativo legate a obiettivi strategici (fra cui la Strategia nazionale aree interne e la costitu-

zione degli Uffici Speciali per la Ricostruzione del cratere aquilano), si fa riferimento anche alle proposte elaborate nel 2007 e in parte contenute nel "Memorandum d'Intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", fra i Ministeri della Funzione Pubblica e dell'Economia e le Organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil il 18 gennaio 2007.

213 Per questa logica sperimentale cfr. ancora la proposta di "change management" avanzata da F.Butera e B.Dente e mai sistematicamente attuata.

mento che, come argomentano molti studiosi²¹⁴, può tornare a coinvolgere le giovani generazioni nel processo di ricostruzione del paese e dare anche un contributo alla riduzione della disoccupazione giovanile. Ma questo secondo, più esteso passo potrebbe poi avvenire su basi provate e solide.

UN'AGENDA DELLE COSE DA FARE

1. *Rinnovamento e ampliamento delle risorse umane*

L'impostazione sperimentale suggerita che muove dagli obiettivi strategici suggerisce di partire dal pacchetto di politiche prescelto. Nel nostro caso: le altre quattordici politiche descritte in questo Rapporto, rivolte in modo integrato all'obiettivo della giustizia sociale. In relazione a ogni singola politica, ai suoi obiettivi e al processo di causazione ipotizzato, si tratta di individuare, per ogni livello di governo, le funzioni amministrative coinvolte. E quindi di procedere, prima con una valutazione delle risorse umane necessarie, quindi del metodo di reclutamento

La valutazione delle risorse umane necessarie riguarda sia la quantificazione delle risorse richieste da ogni singola politica e missione strategica da noi identificata, e dei profili di competenza disciplinare e organizzativa necessari, sia la valutazione delle uscite, sia, infine, la valutazione della necessità di promuovere, in alcuni contesti, con le dovute garanzie, un'uscita anticipata dal lavoro. In alcuni casi, sarà necessario incrementare il numero di occupati rispetto all'attuale organico. E, ad esempio, questo il caso del rafforzamento degli enti che effettuano ispezioni sulla regolarità del lavoro (Proposta n. 12) o delle amministrazioni comunali minori (Proposta n. 8).

L'insieme di queste valutazioni può avere luogo nell'ambito dei già previsti Piani triennali di fabbisogno che le Amministrazioni devono redigere ai sensi del Dlgs. 165/2001 (modificato dal Dlgs. 75/2017) "in coerenza con la pianificazione pluriennale dell'attività e della performance". L'intero processo è oggi facilitato dalla grande dimensione dei flussi che (anche a prescindere dagli effetti dell'aggiustamento delle regole per la pensione) saranno in uscita nei prossimi anni: già negli anni 2014-17 sono usciti ogni anno circa 80mila pubblici dipendenti per motivi di età, un numero destinato ad aumentare. Il processo di graduale superamento dei vincoli di assunzione in favore di meccanismi basati sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, va nella stessa direzione.

Questa valutazione deve essere necessariamente ancorata alle politiche/missioni da sostenere e ai servizi da assicurare rifuggendo dal tentativo di disegnare un percorso di reclutamento generalizzato e onnicomprensivo. Deve includere un'analisi delle funzioni da svolgere, sulla base delle indicazioni sopra descritte. Deve essere aperta e partecipata, soprattutto

214 Si vedano in particolare le tesi del gruppo di ricerca raccolto nel sito web [\[link\]](#).

per quanto riguarda l'individuazione delle competenze e professionalità necessarie, da definire attraverso il confronto tra la PA e i centri di competenza nazionali e altri stakeholders rilevanti per le diverse politiche. Laddove pertinente, deve infine tenere conto dell'impatto della evoluzione demografica sulla domanda di servizi, per una adeguata programmazione dei reclutamenti. Per quanto riguarda la dirigenza, in linea generale, si deve rifuggire dalla tentazione di ricercare competenze specialistiche, che risulteranno magari presto obsolete in un contesto di rapido cambiamento; preferendo invece figure con capacità metodologiche e di guida di team multidisciplinari e di processi che prevedono un confronto acceso e aperto, ovviamente tenendo conto, laddove opportuno, di eventuali, indispensabili, competenze specialistiche.

Per quanto riguarda il metodo di reclutamento, esso non può che essere decentrato, affidando la valutazione delle richieste di assunzione ad un organismo tecnico indipendente che verifichi in modo trasparente, la rispondenza delle proposte di assunzione ai fabbisogni come sopra individuati. Si tratta di valutare in che modo, sotto quali condizioni e con quali eventuali supporti la Scuola Nazionale di Amministrazione (SNA) possa svolgere questo ruolo. Quanto alla tempistica, essa è dettata dalle politiche/missioni da sostenere, ma non va diluita, non solo per l'urgenza di colmare carenze non più sostenibili, ma anche per non perdere la massa critica di impatto innovativo.

Per contrastare il rischio di neutralizzazione di questo impatto, a valle delle assunzioni, occorre assicurare un percorso formativo che dia forza ai contingenti immessi nell'impatto con il personale e le prassi esistenti, mantenga una relazione orizzontale fra essi e assicuri una prospettiva di formazione continua. Un utile riferimento pratico è rappresentato dalla sperimentazione promossa dalla SNA nel caso del concorso RIPAM del 2015 per l'assunzione di 120 funzionari esperti di politiche di coesione da parte delle amministrazioni centrali responsabili dei programmi da questa finanziati: a essi è stata assicurata una formazione dedicata una volta inseriti nelle rispettive amministrazioni, volta a costruire e mantenere una coesione di gruppo per la condivisione di esperienze e l'alimentazione dell'intento innovativo originario.

2. *Organizzazione e politica del personale*

Per quanto riguarda l'organizzazione, una forte staffetta generazionale e un incremento delle forze di lavoro occupate nella PA deve essere accompagnata, di nuovo solo nelle filiere amministrative coinvolte, da una ipotesi organizzativa, che renda tale rinnovamento/ampliamento attuabile e che offra un "nuovo mondo" agli entranti. Non si possono iniettare risorse umane nuove in un corpo malato. Alcuni interventi comuni a tutte le filiere amministrative soggette a cambiamento, dovrebbero creare le condizioni affinché, caso per caso, si creino gli incentivi e le condizioni per rea-

lizzare cambiamenti adatti agli specifici contesti.

Si tratta allora di riprendere in mano ipotesi già in passato discusse e nuove strade che assieme incentivino e diano fondamento ad un forte aumento della responsabilizzazione e discrezionalità di funzionari e dirigenti pubblici. Si tratta di requisiti sempre più necessari in un metodo moderno di amministrazione di tipo place-based.

Il “nuovo mondo” delle filiere amministrative investite dall’intervento deve essere caratterizzato da una politica del personale centrata sulla missione strategica e su un “patto di equità organizzativa”. La missione strategica è quella definita dagli obiettivi specifici di giustizia sociale di ogni singola politica da noi proposta. Tali obiettivi costituiranno il metro del confronto all’interno dell’amministrazione, fra amministrazione e politica e fra amministrazione e cittadini, e anche il punto di riferimento della “carriera” del personale. Il patto di equità organizzativa prevede che alla base delle decisioni di carriera e di incentivazione monetaria non siano più gli attuali impropri meccanismi di valutazione dei risultati. Essi verranno sostituiti, come già avviene in alcune PA del paese, da una “valutazione delle competenze organizzative”. Funzione per funzione, si tratta di rendere esplicite ex-ante le competenze organizzative attese (accuratezza, imprenditorialità, cooperazione, etc.) e quindi di chiedere ai dipendenti un’autovalutazione (secondo un ranking) e le sue motivazioni. Su questa base conoscitiva, saranno i dirigenti delle strutture ad assumere le decisioni in merito alla carriera e agli incentivi, previa l’approvazione del livello manageriale superiore. E a tali diversi ruoli possono essere discrezionalmente associate retribuzioni integrative. La molteplicità di ruoli attraverso il cui affidamento è possibile “premiare” un funzionario capace e impegnato elimina il rischio, oggi assai forte, che il numero degli uffici sia disegnato in relazione alle esigenze di premiare il personale.

Questa soluzione restituirebbe la valutazione dei risultati al proprio ruolo di accompagnamento di processi decisionali e di confronto dentro l’amministrazione e con i cittadini. Lo sviluppo di metodi di monitoraggio e valutazione dei risultati, slegati dai meccanismi incentivanti e affidati il più possibile a soggetti terzi, indipendenti, ne fa uno strumento serio nel riorientamento dell’attività a missioni strategiche. Per le strategie suggerite in questo Rapporto, a livello nazionale potrebbero essere predisposte Linee Guida Nazionali con una lista di possibili indicatori di riferimento con cui approssimare gli obiettivi specifici fissati dalla strategia (e metodologie possibili per rilevarli) e i processi da monitorare. Utilizzando queste linee guida come riferimento, le amministrazioni redigerebbero Rapporti annuali o biennali di autovalutazione che, stante il sistema di causazione postulato dalla strategia, descriva quali processi si siano effettivamente messi in moto e perché e descriva l’andamento degli indicatori rilevati. Tali Rapporti, accompagnati da analisi

valutative indipendenti, rappresenterebbero un materiale importante nei processi di partecipazione e confronto con i cittadini e nel dialogo all’interno delle amministrazioni.

Questo nuovo mondo potrebbe essere integrato, sempre nelle filiere amministrative pilota, dall’introduzione di forme di autonomia finanziaria della dirigenza, attribuendo un budget ai Capi Dipartimento/Direttori Generali e a cascata alla dirigenza, assicurando massima pubblicità e trasparenza alle risorse assegnate e agli obiettivi fissati, in base ai quali ciascun dirigente gestisce il proprio budget, reinvestendo – con garanzia della più ampia discrezionalità in proposito – eventuali risparmi ottenuti grazie all’efficientamento, per una quota nella struttura (per premiare il personale, migliorare la qualità del lavoro, rinnovare le dotazioni tecnologiche, ecc.).²¹⁵

3. *Le motivazioni per l’esercizio di discrezionalità*

Accanto alle misure sin qui indicate manca ancora qualcosa. Nelle Amministrazioni investite dal cambiamento serve che funzionari e dirigenti siano incentivati a prendere, in condizioni di incertezza, decisioni rivolte, al meglio delle loro possibilità, a raggiungere i risultati. Anche se questo vuol dire assumersi il rischio di un cattivo esito o di viaggiare sul filo della correttezza procedurale.

Insomma, in quelle amministrazioni occorre adottare meccanismi che incentivino la “discrezionalità in condizioni di incertezza”. L’esercizio del controllo sarà assicurato ma non dovrà accrescere i tempi e dovrà minimizzare il contenzioso. Si tratta, di far sì, a un tempo, che i controlli preventivi di legittimità internalizzino gli obiettivi di policy, agendo quindi come corresponsabili del loro conseguimento; e che i responsabili delle decisioni di merito possano assumere tali decisioni minimizzando il timore di essere contraddetti successivamente.

Una prima ipotesi è quella ricavabile dalla normativa europea sui fondi comunitari, nella versione semplificata che è al momento in discussione per il periodo di programmazione 2021-27. In questa ipotesi: 1) il certificatore attesta la validità delle procedure interne generali (ossia, non con riguardo a singole applicazioni); 2) una volta fatto questo, non si controlla più nulla, assumendo che le procedure certificate siano rispettate in fase attuativa; 3) laddove sia denunciato il mancato rispetto delle procedure, oppure a campione, si effettuano controlli mirati. Questa ipotesi mantiene per l’amministratore il rischio che, pure avendo ella/egli agito secondo la procedura pre-certificata, la propria decisione venga contraddetta, se a giudizio del soggetto terzo eventualmente investito del giudizio essa non risulti avere applicato la sud-

²¹⁵ Da considerare in questo contesto l’introduzione dell’audizione pubblica dei candidati all’alta dirigenza esterna da parte delle commissioni parlamentari (sul modello degli hearings americani) quale strumento di determinazione di nomine inadeguate e aumento della funzione di controllo da parte del Parlamento.

detta procedura; ma si tratta comunque di un restringimento di rischio rispetto alla situazione attuale.

Una seconda ipotesi, più radicale, è suggerita da recenti esperienze²¹⁶, e consiste nella compresenza e interazione di tre meccanismi:

- a) un *soggetto certificatore* che prenda su di sé la preventiva verifica di legittimità delle decisioni – ossia dell’applicazione, caso per caso, della procedura – lasciando così all’amministratore la responsabilità e discrezionalità in merito al contenuto della decisione, non della sua legittimità;
- b) un’*interazione ripetuta e non formale fra amministratore e certificatore* che consenta al primo di anticipare la chiave di lettura del certificatore (in relazione ai diritti da tutelare) e al secondo di comprendere le motivazioni dell’amministratore (in relazione all’obiettivo da raggiungere);
- c) un *forte costo connesso al mancato conseguimento dell’obiettivo di policy*, che ricada sia sull’amministratore che sul certificatore.

I meccanismi b) e c) servono ad impedire che il trasferimento di responsabilità in merito alla legittimità dia luogo vuoi ad un allungamento ulteriore dei tempi – per cautela di azione da parte del certificatore e disincentivo all’accuratezza per l’amministratore – vuoi al ripiegamento dell’amministratore su decisioni a minor rischio di legittimità ma inferiori nel conseguimento dell’obiettivo. Nel caso dell’Expo di Milano, in cui è l’ANAC a svolgere il ruolo di certificatore, la sussistenza dei meccanismi b) e c) ha garantito il risultato. Ma se il rapporto fra amministratore e certificatore diviene formale e se il certificatore non ha un forte incentivo a raggiungere lo stesso risultato dell’amministratore, il sistema viene meno. È necessario confrontarsi su questo punto, con riferimento alle specifiche politiche pubbliche e missioni strategiche da noi considerate prioritarie. È ben possibile che il meccanismo appaia attuabile solo in alcuni casi dove è particolarmente cogente l’evidenza e il costo politico del mancato conseguimento dell’obiettivo in dati tempi.

Una terza ipotesi su cui confrontarsi è quella di realizzare la separazione fra responsabilità del “cosa fare” e quella sul “come farlo”, ossia della legittimità degli atti, all’interno di ogni centro di decisione. L’Ufficio di controllo interno diviene, in questa versione, il centro di responsabile per la legittimità, ottenendo di nuovo il risultato di potere selezionare per la responsabilità sul “cosa”, figure professionali

capaci di perseguire obiettivi. Anche in questo caso la separazione di ruoli funziona se l’Ufficio di controllo ha un rapporto continuativo e informale con l’“Ufficio obiettivi” e se si sente investito dell’urgenza di trovare soluzioni in merito alle procedure.

Non indichiamo qui una quarta strada, perché essa non potrebbe che affrontare in modo radicale il tema del controllo e della stessa missione affidata alla Corte dei Conti. Tuttavia, se le prime tre strade apparissero inadeguate o non realizzabili, diverrebbe urgente affrontare questo nodo, venendo meno alla logica di interventi pilota, nelle sole filiere interessate e a normativa data. Si tratterebbe viceversa di intervenire sul perimetro delle attività di controllo della Corte, valutando l’ipotesi di circoscriverlo al solo controllo successivo sulla gestione (attribuendo quello preventivo alle strutture di controllo interno) e di perseguire per danno erariale solo il dolo. In questo quadro, il riconoscimento di un comportamento negligente, “colposo” (sia pur grave), fattispecie peraltro di assai difficile valutazione, darebbe luogo a conseguenze nelle responsabilità assegnate al dipendente trovato manchevole ma non a ripianamento monetario del danno. Anche la discussione di questi complessi temi, che richiedono interventi sull’ordinamento, beneficerebbero dagli interventi sperimentali e limitati proposti in questa Agenda.

²¹⁶ Sono i “meccanismi causali” che S.Buseti e B.Dente (“*La vigilanza collaborativa a Expo Milano*”, 2015 in ...) deducono dall’esperienza che consentì a Progetto Expo Milano di raggiungere l’obiettivo partendo da una situazione assai compromessa. Come gli autori osservano, la riproduzione di quei meccanismi può rivelarsi complessa. Aiuterebbe certamente costruirli e sperimentarli per Strategie mirate, come quelle delle proposte presentate in questo rapporto, dove siano espliciti e sotto forte occhio pubblico gli obiettivi da conseguire e le loro scadenze.

