



ANNALI 2014 – ANNO II

(ESTRATTO)

VITA ACCADEMICA

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

BRUNO NOTARNICOLA

COORDINATORE DELLA COLLANA

FRANCESCO MASTROBERTI

COMMISSIONE PER GLI ANNALI DEL DIPARTIMENTO JONICO

BRUNO NOTARNICOLA, DOMENICO GAROFALO, RICCARDO PAGANO,
GIUSEPPE LABANCA, FRANCESCO MASTROBERTI,
NICOLA TRIGGIANI, AURELIO ARNESE, GIUSEPPE SANSEVERINO, STEFANO VINCI

COMITATO SCIENTIFICO

DOMENICO GAROFALO, BRUNO NOTARNICOLA, RICCARDO PAGANO,
ANTONIO FELICE URICCHIO, MARIA TERESA PAOLA CAPUTI JAMBRENGHI,
DANIELA CATERINO, MARIA LUISA DE FILIPPI, ARCANGELO FORNARO,
IVAN INGRAVALLO, GIUSEPPE LABANCA, TOMMASO LOSACCO,
GIUSEPPE LOSAPPIO, FRANCESCO MASTROBERTI, FRANCESCO MOLITERNI,
CONCETTA MARIA NANNA, FABRIZIO PANZA, PAOLO PARDOLESI,
FERDINANDO PARENTE, GIOVANNA REALI, LAURA TAFARO,
SEBASTIANO TAFARO, NICOLA TRIGGIANI

COMITATO REDAZIONALE

STEFANO VINCI (COORDINATORE), AURELIO ARNESE,
MARIA CASOLA, PATRIZIA MONTEFUSCO, ANGELICA RICCARDI,
ADRIANA SCHIEDI, GIUSEPPE SANSEVERINO

REDAZIONE:

PROF. FRANCESCO MASTROBERTI

DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI ECONOMICI E GIURIDICI DEL MEDITERRANEO: SOCIETÀ,
AMBIENTE, CULTURE

CONVENTO SAN FRANCESCO, VIA DUOMO, 259 - 74123 TARANTO, ITALY

E-MAIL: FRANCESCO.MASTROBERTI@UNIBA.IT

TELEFONO: + 39 099 372382

FAX: + 39 099 7340595

HTTP://WWW.ANNALIDIPARTIMENTOJONICO.ORG

Adriana Chirico

LA DOTTRINA DELLA PACE NEI PAPI BENEDETTO E FRANCESCO

Relazione in occasione della 14 Conferenza Internazionale dei diritti umani
“Human rights between war and peace”
Ostróda (Polonia) 13-14th June, 2014

I Messaggi dei Pontefici Romani in occasione della Giornata mondiale della pace sono – per le diverse tematiche trattate e per la profondità dei contenuti – un patrimonio magisteriale di cultura e di pedagogia cristiana che la Chiesa cattolica ha proposto in questi anni al mondo sul tema della pace. Sono anche un termometro dell’evoluzione delle problematiche e della sensibilità via via sviluppatesi dall’anno in cui il Papa Paolo VI, nel 1968, decise di istituire questa celebrazione annuale il primo di gennaio, per esprimere l’augurio, come lui scrisse, «che sia la Pace con il suo giusto e benefico equilibrio a dominare lo svolgimento della storia avvenire».

I Pontefici successivi hanno confermato questo appuntamento, che ha un suo titolo tematico, entro il quale vengono svolti argomenti precisi che costituiscono, per i fedeli e per il mondo intero, un indicatore del giudizio che la Chiesa suggerisce sulle più rilevanti problematiche contemporanee legate al tema della pace. Il *Messaggio* del Papa viene inviato alle cancellerie di tutto il mondo e segna anche la linea diplomatica della Santa Sede per l’anno che si apre.

Appare, perciò, interessante riprendere i contenuti almeno delle più recenti Giornate della pace, dal Papa Benedetto al Papa Francesco per capire, attraverso i temi messi in rilievo, ciò che interessa o preoccupa maggiormente la Chiesa cattolica.

Le tematiche generali prescelte da Benedetto XVI, a partire dal 2006, sono, nell’ordine: la Verità, la Persona umana, la Famiglia, la Povertà, l’Ambiente, la Libertà religiosa, l’Educazione, gli Operatori di pace; le tematiche prescelte da Francesco sono: la Fraternità per il 2014 e la Schiavitù per il 2015.

Le riflessioni generali maggiormente richiamate all’interno dei Messaggi del Papa Ratzinger hanno riguardato, in primo luogo, gli aspetti teologici e scritturistici legati al tema della pace, seguite da: Globalizzazione, Annuncio, Etica, Libertà religiosa, Relativismo, Economia, Famiglia, Giustizia, Persecuzione dei cristiani, Laicità, Diritto, Politica, Ecologia, Ambiente, Fanatismo religioso.

Il Papa Bergoglio si è soffermato anche lui sulla Teologia della pace, e poi ancora su: Globalizzazione, Diritti umani, Solidarietà, Economia, Etica sociale, Risorse della terra, Fraternità.

E' interessante partire dal Pontefice regnante e dal tema generale della 48. Giornata mondiale della pace 2015, che ha per titolo *Non più schiavi ma fratelli*. Tema che può apparire singolare, perché nella convinzione dell'opinione comune la schiavitù viene considerata come un retaggio dei "secoli bui" del passato, che non appartiene più all' "evoluto", all' "emancipato" mondo contemporaneo.

Se è vero che la riduzione degli esseri umani in schiavitù ripugna alla coscienza giuridica e politica contemporanea ed è severamente vietata dalle normative internazionali, nondimeno nel mondo d'oggi, come è scritto nel comunicato del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, del 21 agosto 2014, "molteplici sono gli abominevoli volti della schiavitù: il traffico di esseri umani, la tratta dei migranti e della prostituzione, il lavoro-schiavo, lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo, la mentalità schiavista nei confronti delle donne e dei bambini. E su questa schiavitù speculano vergognosamente individui e gruppi, approfittando dei tanti conflitti in atto nel mondo, del contesto di crisi economica e della corruzione. La schiavitù è una terribile ferita aperta nel corpo della società contemporanea, è una piaga gravissima nella carne di Cristo!"

Mettere a tema la schiavitù come dramma della vita contemporanea rappresenta una bella sfida alla mentalità contemporanea che, con una certa saccenteria positivista, giudica dall'alto un passato storico che si è macchiato di colpe non meno gravi di quelle odierne.

Come cercare di superare questo dramma della contemporaneità? La tematica appare strettamente connessa a quella della 47. Giornata mondiale: *Fraternità fondamento e via per la pace*; «per contrastarla efficacemente occorre innanzitutto riconoscere l'inviolabile dignità di ogni persona umana, e inoltre tenere fermo il riferimento alla fraternità, che richiede il superamento della disuguaglianza, in base alla quale un uomo può rendere schiavo un altro uomo, e il conseguente impegno di prossimità e gratuità per un cammino di liberazione e inclusione per tutti. L'obiettivo è la costruzione di una civiltà fondata sulla pari dignità di tutti gli esseri umani, senza discriminazione alcuna. Per questo, occorre anche l'impegno dell'informazione, dell'educazione, della cultura per una società rinnovata e improntata alla libertà, alla giustizia e, quindi, alla pace».

In effetti nel Messaggio per il 2014 la problematica era già stata richiamata come grave lesione dei diritti umani fondamentali e posta accanto al tema del diritto alla vita e alla libertà di religione: «Il tragico fenomeno del traffico degli esseri umani, sulla cui vita e disperazione speculano persone senza scrupoli, ne rappresenta un inquietante esempio. Alle guerre fatte di scontri armati si aggiungono guerre meno visibili, ma non meno crudeli, che si combattono in campo economico e finanziario con mezzi altrettanto distruttivi di vite, di famiglie, di imprese» (n. 1). Il documento

papale individua la radice del dramma nell'egoismo individuale, che si sviluppa socialmente «nelle molte forme di corruzione» e «nella formazione delle organizzazioni criminali...Penso al dramma lacerante della droga, sulla quale si lucra in spregio a leggi morali e civili; alla devastazione delle risorse naturali e all'inquinamento in atto; alla tragedia dello sfruttamento del lavoro; penso ai traffici illeciti di denaro come alla speculazione finanziaria, che spesso assume caratteri predatori e nocivi per interi sistemi economici e sociali, esponendo alla povertà milioni di uomini e donne; penso alla prostituzione che ogni giorno miete vittime innocenti, soprattutto tra i più giovani rubando loro il futuro; penso all'abominio del traffico di esseri umani, ai reati e agli abusi contro i minori, alla schiavitù che ancora diffonde il suo orrore in tante parti del mondo, alla tragedia spesso inascoltata dei migranti sui quali si specula indegnamente nell'illegalità» (n. 8).

Il documento papale individua nella dimensione della fraternità la via per superare lo stato di ingiustizia che spesso grava sull'uomo d'oggi: «Le molte situazioni di sperequazione, di povertà e di ingiustizia, segnalano non solo una profonda carenza di fraternità, ma anche l'assenza di una cultura della solidarietà. Le nuove ideologie, caratterizzate da diffuso individualismo, egocentrismo e consumismo materialistico, indeboliscono i legami sociali, alimentando quella mentalità dello “scarto”, che induce al disprezzo e all'abbandono dei più deboli, di coloro che vengono considerati “inutili”. Così la convivenza umana diventa sempre più simile a un mero *do ut des* pragmatico ed egoista» (n. 1).

Il Papa Francesco suggerisce al mondo contemporaneo di sperimentare la via della fraternità consacrata da Cristo sulla Croce (n. 3), in modo che diventi la via di una nuova solidarietà tra gli uomini (n. 4) e ponga la basi di un diverso modello di sviluppo in economia: «Il succedersi delle crisi economiche deve portare agli opportuni ripensamenti dei modelli di sviluppo economico e a un cambiamento negli stili di vita. La crisi odierna, pur con il suo grave retaggio per la vita delle persone, può essere anche un'occasione propizia per recuperare le virtù della prudenza, della temperanza, della giustizia e della forza» (n. 6). Per questa via, secondo il Pontefice, è possibile fermare la sfrenata corsa agli armamenti (n. 7) e assicurare anche il giusto rispetto per le risorse della terra (n. 9), poiché la relazionalità fraterna, creando rapporti di reciprocità e di perdono, invita a “donarsi e spendersi con gratuità per il bene di ogni fratello e sorella» (n. 10).

Il Papa Francesco si è soffermato sul tema della pace, oltre che in numerosi discorsi, anche nella Esortazione apostolica *Evangelii gaudium*, ai nn. 238-258, dove egli individua il contributo della Chiesa alla causa della pace nel dialogo che essa deve intrattenere con gli Stati, con la società, con le altre religioni (n. 238).

In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo ambito, il Pontefice precisa che se il dialogo interreligioso deve essere «sempre affabile e cordiale», nello stesso tempo va considerato «il vincolo essenziale tra dialogo e annuncio, che porta la Chiesa a mantenere ed intensificare le relazioni con i non cristiani. Un sincretismo

conciliante sarebbe in ultima analisi un totalitarismo di quanti pretendono di conciliare prescindendo da valori che li trascendono e di cui non sono padroni. La vera apertura implica il mantenersi fermi nelle proprie convinzioni più profonde, con un'identità chiara e gioiosa, ma aperti «a comprendere quelle dell'altro» e «sapendo che il dialogo può arricchire ognuno». Non ci serve un'apertura diplomatica, che dice sì a tutto per evitare i problemi, perché sarebbe un modo di ingannare l'altro e di negargli il bene che uno ha ricevuto come un dono da condividere generosamente» (n. 251).

Da questo punto di vista il Pontefice non ammette alcun relativismo o irenismo religioso, puntando invece su una precisa affermazione di identità come unica condizione che consente sia di dialogare sia di dare e chiedere rispetto.

Non si può, peraltro, sottacere il dibattito che hanno suscitato alcune affermazioni del Papa Francesco, nel corso di una conferenza stampa, che a qualche commentatore sono sembrate un superamento del tradizionale e consolidato punto di vista della Chiesa sulla “guerra giusta”. Anche un certo prolungato silenzio della Santa Sede sulla persecuzione dei cristiani in Iraq, presumibilmente per non urtare la suscettibilità del mondo arabo e non dare l'impressione della mancanza di rispetto nel segno “supremo” del dialogo, sono state negativamente giudicate da altri, tanto più se si considera che proprio il patriarca di Baghdad, Louis Sako, ha chiesto l'intervento armato per difendere i cristiani.

Alla nozione di “guerra giusta” la Chiesa cattolica ha storicamente fatto ricorso quando si è trattato di difendere i diritti della fede e la *libertas ecclesiae* laddove queste erano minacciate da un nemico aggressivo come, ad esempio, nel caso delle battaglie di Poitiers del 732, di Lepanto del 1571, di Vienna del 1683, senza le quali l'occidente avrebbe avuto un destino ben diverso. Il principio di “guerra giusta” è stato ripreso e concettualmente approfondito, con la consueta acutezza di argomentazioni, dal cardinale Ratzinger, il quale, nel suo discorso in Normandia il 4 giugno 2004, definì la guerra degli Alleati *bellum iustum*, perché gli angloamericani operavano “anche per il bene di coloro contro il cui Paese era condotta la guerra”. Il 1. aprile 2005, in una conferenza tenuta a Subiaco (l'ultima da cardinale), Ratzinger paragonava il pacifismo estremo all' “anarchia” per la quale «i fondamenti della libertà si sono persi». Questo pacifismo può deviare verso un «anarchismo distruttivo e verso il terrorismo»; dunque la pace non può essere considerata una mera assenza di conflitti armati, essa è invece «inseparabilmente connessa» a diritto e giustizia.

Queste nozioni contrastano fortemente con la mentalità oggi prevalente e che il card. Ratzinger definiva “dittatura del relativismo”, caratteristica dominante del nichilismo trionfante in Europa almeno a far data dagli ultimi decenni del '900. Proprio questa mentalità era quella maggiormente radicata nei movimenti pacifisti degli anni '80, nel pieno del drammatico confronto nucleare tra Nato e Patto di Varsavia, quando tra i manifestanti contro gli schieramenti missilistici occidentali

prevalere il principio del *Lieber rot als tot*, «meglio rossi che morti», slogan che dalla Germania Federale si diffuse al resto dell'Europa occidentale.

Se il pacifismo rinunciatario è ritenuto lontano dall'interesse che la Chiesa considera precipuo, quello per la difesa della libertà della fede, allora appare tanto più significativa l'opera che compiono i militari, soprattutto quelli impegnati al servizio delle Organizzazioni internazionali e del diritto internazionale umanitario. Proprio ai soldati «impegnati in delicate operazioni di composizione dei conflitti e di ripristino delle condizioni necessarie alla realizzazione della pace» è andato il pensiero di Benedetto XVI nel suo primo messaggio da Pontefice per la XXXIX Giornata della pace, laddove ricorda (al n. 8) la *Gaudium et Spes* n. 79, che considera i soldati al servizio della Patria “ministri della sicurezza e della libertà dei popoli”. Il fatto che il Papa abbia espressamente annoverato i soldati che difendono la sicurezza e la libertà tra gli uomini di pace ha il suo significato, in quanto rientra chiaramente nel concetto della “guerra giusta” ed è un punto di vista tutt'altro che scontato all'interno della Chiesa.

La stessa nozione di “guerra giusta” implica l'appello al diritto e alla giustizia, in vista della quale «la Comunità internazionale si è dotata di un diritto internazionale umanitario per limitare al massimo, soprattutto per le popolazioni civili, le conseguenze devastanti della guerra». Ma l'appello al diritto internazionale umanitario, elaborato nella «consapevolezza che esistono diritti umani inalienabili connessi con la comune natura degli uomini», richiede anche, «soprattutto da quando la minaccia terroristica ha posto in atto *inedite modalità di violenza*», che «la comunità internazionale ribadisca il diritto internazionale umanitario e lo applichi a tutte le odierne situazioni di conflitto armato, comprese quelle non previste dal diritto internazionale in vigore». Anche in questo caso il Papa sembra ribadire che, nei casi previsti dal diritto umanitario, è giusto intervenire militarmente per difendere popolazioni inermi.

Nella visione ratzingeriana è urgente che nella società del relativismo - con la sua mentalità del fare ciò che pare e piace, che diventa necessariamente prepotenza del più forte sul più debole - prenda piede ancora di più un Diritto come normazione della giustizia, che regoli il campo dei diritti e dei doveri. La giustizia, infatti, osserva Benedetto, non è legata all'utile, ma ha radici trascendenti: «La giustizia, infatti, non è una semplice convenzione umana, poiché ciò che è giusto non è originariamente determinato dalla legge positiva, ma dall'identità profonda dell'essere umano. È la visione integrale dell'uomo che permette di non cadere in una concezione contrattualistica della giustizia e di aprire anche per essa l'orizzonte della solidarietà e dell'amore».

Se «una pace vera e stabile presuppone il rispetto dei diritti dell'uomo» è tuttavia vero che tali diritti sono indeboliti da «una concezione debole della persona», da cui si comprende bene «la profonda insufficienza di una concezione relativistica della persona, quando si tratta di giustificare e difenderne i diritti», come nel caso delle

«morti silenziose provocate dalla fame, dall'aborto, dalla sperimentazione sugli embrioni e dall'eutanasia. Come non vedere in tutto questo un attentato alla pace?».

Ma l'attenzione di Papa Benedetto si concentra, in particolare, su quelle concezioni di Dio che stimolano «l'insofferenza verso i propri simili e al ricorso alla violenza nei loro confronti. È questo un punto da ribadire con chiarezza: una guerra *in nome di Dio* non è mai accettabile! Quando una certa concezione di Dio è all'origine di fatti criminosi, è segno che tale concezione si è già trasformata in ideologia». Su questo punto fondamentale il Pontefice di allora esprime valutazioni molto precise proprio in relazione alla minaccia terroristica, che «ha posto in atto *inedite modalità di violenza*», rispetto alle quali Benedetto ritiene necessario che «la comunità internazionale ribadisca il diritto internazionale umanitario e lo applichi a tutte le odierne situazioni di conflitto armato, comprese quelle non previste dal diritto internazionale in vigore».

Ritorna, ancora una volta, in forma implicita ma chiara, la concezione della “guerra giusta” che deve orientare sul piano etico e giuridico gli interventi delle Organizzazioni internazionali e degli Stati perché nasca una pace autentica, rispettosa sia del diritto alla vita sia della «libera espressione della propria fede...Parlando in particolare dei cristiani, debbo rilevare con dolore che essi non soltanto sono a volte impediti; in alcuni Stati vengono addirittura perseguitati, ed anche di recente si sono dovuti registrare tragici episodi di efferata violenza. Vi sono regimi che impongono a tutti un'unica religione, mentre regimi indifferenti alimentano non una persecuzione violenta, ma un sistematico dileggio culturale nei confronti delle credenze religiose. In ogni caso, non viene rispettato un diritto umano fondamentale, con gravi ripercussioni sulla convivenza pacifica. Ciò non può che promuovere *una mentalità e una cultura negative per la pace*».

Quello della difesa dei diritti violati dei cristiani è una preoccupazione costante, come si sa, del Pontificato di Benedetto, manifestata in molteplici occasioni, in modo spesso coraggioso e senza infingimenti e una di queste occasioni sono proprio i Messaggi per la Giornata della pace, dove ritornante è il motivo della tutela della libertà religiosa nel mondo. A questo tema generale è espressamente dedicata la XLIV Giornata della Pace 2011, dove l'intera prima parte (n. 1) è dedicata agli scenari di violenza in Iraq e vengono menzionati le «sofferenze della comunità cristiana, e, in modo speciale, il vile attacco contro la Cattedrale siro-cattolica “Nostra Signora del Perpetuo Soccorso” a Baghdad, dove, il 31 ottobre scorso, sono stati uccisi due sacerdoti e più di cinquanta fedeli, mentre erano riuniti per la celebrazione della Santa Messa. Ad esso hanno fatto seguito, nei giorni successivi, altri attacchi, anche a case private, suscitando paura nella comunità cristiana ed il desiderio, da parte di molti dei suoi membri, di emigrare alla ricerca di migliori condizioni di vita. A loro manifesto la mia vicinanza e quella di tutta la Chiesa».

In queste espressioni non c'è alcuna concessione ai sottili distinguo diplomatici o interreligiosi, nessuna esitazione a dire una parola chiara e coraggiosa e nessuna

forma di *ostpolitik* di vecchia memoria; del resto poco più avanti il Pontefice tedesco mette in rilievo che, più in generale nel mondo «i cristiani sono attualmente il gruppo religioso che soffre il maggior numero di persecuzioni a motivo della propria fede. Tanti subiscono quotidianamente offese e vivono spesso nella paura a causa della loro ricerca della verità, della loro fede in Gesù Cristo e del loro sincero appello perché sia riconosciuta la libertà religiosa. Tutto ciò non può essere accettato, perché costituisce un'offesa a Dio e alla dignità umana; inoltre, è una minaccia alla sicurezza e alla pace e impedisce la realizzazione di un autentico sviluppo umano integrale». Nella parte conclusiva del documento Ratzinger ritorna sull'argomento e di nuovo con parole forti si schiera in difesa dei cristiani perseguitati dal fanatismo islamico: «Mi rivolgo, infine, alle comunità cristiane che soffrono persecuzioni, discriminazioni, atti di violenza e intolleranza, in particolare in Asia, in Africa, nel Medio Oriente e specialmente nella Terra Santa, luogo prescelto e benedetto da Dio. Mentre rinnovo ad esse il mio affetto paterno e assicuro la mia preghiera, chiedo a tutti i responsabili di agire prontamente per porre fine ad ogni sopruso contro i cristiani, che abitano in quelle regioni» (n. 14).

Secondo il Papa uno dei pericoli più gravi che oggi minacciano la libertà religiosa è dato dal relativismo etico: «Una *libertà nemica o indifferente* verso Dio finisce col negare se stessa e non garantisce il pieno rispetto dell'altro... L'illusione di trovare nel relativismo morale la chiave per una pacifica convivenza, è in realtà l'origine della divisione e della negazione della dignità degli esseri umani. Si comprende quindi la necessità di riconoscere una duplice dimensione nell'unità della persona umana: quella *religiosa* e quella *sociale*. Al riguardo, è inconcepibile che i credenti “debbero sopprimere una parte di se stessi - la loro fede - per essere cittadini attivi; non dovrebbe mai essere necessario rinnegare Dio per poter godere dei propri diritti» (n. 3).

Rilevato che la libertà religiosa è «*anche un'acquisizione di civiltà politica e giuridica*», il documento papale sottolinea che «*La libertà religiosa non è patrimonio esclusivo dei credenti, ma dell'intera famiglia dei popoli della terra*. È elemento imprescindibile di uno Stato di diritto; non la si può negare senza intaccare nel contempo tutti i diritti e le libertà fondamentali» (n. 5). In questo senso sono condannabili «tutte le forme di fanatismo e di fondamentalismo religioso ... Non si può dimenticare che *il fondamentalismo religioso e il laicismo sono forme speculari ed estreme di rifiuto del legittimo pluralismo e del principio di laicità*. Entrambe, infatti, assolutizzano una visione riduttiva e parziale della persona umana ... L'ordinamento giuridico a tutti i livelli, nazionale e internazionale, quando consente o tollera il fanatismo religioso o antireligioso, viene meno alla sua stessa missione, che consiste nel tutelare e nel promuovere la giustizia e il diritto di ciascuno» (n. 8). Da questo punto di vista in Europa la cultura relativista della tolleranza di ascendenza illuminista ha prodotto forme anche estreme di intolleranza e di saccente razionalismo, di cui non è stato risparmiato lo stesso Benedetto, come nel caso degli

attacchi violenti da lui subiti in occasione del discorso 2006 all'Università di Ratisbona o nel caso della contestazione estremista che nel 2007 ha impedito al Pontefice di accedere all'Università La Sapienza, a Roma, per l'inaugurazione dell'anno accademico. Anche da questo punto di vista appare significativo l'auspicio, espresso nel documento, «affinché in Occidente, specie in Europa, cessino l'ostilità e i pregiudizi contro i cristiani per il fatto che essi intendono orientare la propria vita in modo coerente ai valori e ai principi espressi nel Vangelo. L'Europa, piuttosto, sappia riconciliarsi con le proprie radici cristiane, che sono fondamentali per comprendere il ruolo che ha avuto, che ha e che intende avere nella storia» (n. 14).

Nichilismo e fanatismo religioso, argomenta il Pontefice, condividono una medesima convinzione di imporre con la violenza la propria opinione circa la verità, per cui anche lo stesso fenomeno del terrorismo risulta meglio comprensibile se se ne comprendono le motivazioni culturali, religiose e ideologiche: «A ben vedere, il nichilismo e il fondamentalismo fanatico si rapportano in modo errato alla verità: i nichilisti negano l'esistenza di qualsiasi verità, i fondamentalisti accampano la pretesa di poterla imporre con la forza. Pur avendo origini differenti e pur essendo manifestazioni che si inscrivono in contesti culturali diversi, il nichilismo e il fondamentalismo si trovano accomunati da un pericoloso disprezzo per l'uomo e per la sua vita e, in ultima analisi, per Dio stesso».

E' per questo che sin dal suo primo Messaggio per la pace (il XXXIX della serie, 2006) Benedetto XVI ha posto a fondamento della convivenza tra i popoli il rispetto della verità, perché «la pace non può essere ridotta a semplice assenza di conflitti armati» (n. 3); occorre invece «partire dalla consapevolezza che il problema della verità e della menzogna riguarda ogni uomo e ogni donna, e risulta essere decisivo per un futuro pacifico del nostro pianeta» (n. 5); occorre, cioè, «ricuperare la consapevolezza di essere accomunati da uno stesso destino, in ultima istanza trascendente, per poter valorizzare al meglio le proprie differenze storiche e culturali, senza contrapporsi ma coordinandosi con gli appartenenti alle altre culture. Sono queste semplici verità a rendere possibile la pace ... La verità della pace chiama tutti a coltivare relazioni feconde e sincere, stimola a ricercare ed a percorrere le strade del perdono e della riconciliazione» (n. 6).

In questo senso si può affermare che la pace vera nasce dal rispetto della verità e, dunque, dal rispetto dei diritti di tutti e ciò considerando Benedetto XVI non ha mai sottaciuto un giudizio chiaro sulla persecuzione dei cristiani in alcuni (e non pochi) regimi islamici; perché l'irenismo religioso e la mancanza di determinazione nella verità non sono buone premesse per la pace.

Un altro tema particolarmente rilevante presente nei Messaggi di Papa Benedetto è quello di un giusto ordine economico mondiale che combatta le disuguaglianze e la povertà e impedisca il sorgere di conflitti da ciò causati. Il tema, come si sa, è ampiamente trattato nell'enciclica *Caritas in veritate* e nei Messaggi per la pace esso viene ripreso e approfondito, con la solita chiarezza di giudizio priva di infingimenti,

tipica del Papa Ratzinger. Egli parte dal fenomeno della globalizzazione, che racchiude in sé aspetti positivi e negativi, per cui si rende necessario un «corale impegno nella ricerca del bene comune...Allarmano i focolai di tensione e di contrapposizione causati da crescenti diseguaglianze fra ricchi e poveri, dal prevalere di una mentalità egoistica e individualista espressa anche da un capitalismo finanziario sregolato».

Il Pontefice ritiene che una efficace lotta alla povertà «richiede una cooperazione sia sul piano economico che su quello giuridico che permetta alla comunità internazionale e in particolare ai Paesi poveri di individuare ed attuare soluzioni coordinate per affrontare i suddetti problemi realizzando un efficace quadro giuridico per l'economia».

Trattando del tema della famiglia Benedetto sottolinea che essa «oltre che di un fondamento di valori condivisi, necessita di un'economia che risponda veramente alle esigenze di un bene comune a dimensioni planetarie ... Al tempo stesso, ci si deve adoperare per una *saggia utilizzazione delle risorse* e per un'*equa distribuzione della ricchezza*. In particolare, gli aiuti dati ai Paesi poveri devono rispondere a criteri di sana logica economica, evitando sprechi che risultino in definitiva funzionali soprattutto al mantenimento di costosi apparati burocratici. Occorre anche tenere in debito conto l'esigenza morale di far sì che l'organizzazione economica non risponda solo alle crude leggi del guadagno immediato, che possono risultare disumane».

Questa prospettiva vale anche quando si parla di difesa delle risorse naturali, in vista della quale occorre «operare una *revisione profonda e lungimirante del modello di sviluppo*, nonché riflettere sul senso dell'economia e dei suoi fini, per correggerne le disfunzioni e le distorsioni. Lo esige lo stato di salute ecologica del pianeta; lo richiede anche e soprattutto la crisi culturale e morale dell'uomo». La crisi ambientale nasce quando «la natura e, in primo luogo, l'essere umano vengono considerati semplicemente frutto del caso o del determinismo evolutivo, rischia di attenuarsi nelle coscienze la consapevolezza della responsabilità». A tale fine il Papa chiede, oltre che progetti politici lungimiranti da parte di governi, anche il «rispetto di norme ben definite anche dal punto di vista giuridico ed economico», perché la crisi ecologica «offre una storica opportunità per elaborare una risposta collettiva volta a convertire il modello di sviluppo globale in una direzione più rispettosa nei confronti del creato e di uno sviluppo umano integrale, ispirato ai valori propri della carità nella verità».

Sono queste alcune delle condizioni essenziali che, nella visione del Papa Benedetto XVI possono garantire al mondo un futuro di pace e, pur se «l'umanità vive oggi, purtroppo, grandi divisioni e forti conflitti che *gettano ombre cupe sul suo futuro*», resta vero che «la pace non è un sogno, non è un'utopia: è possibile», ma a condizione che l'umanità sappia affrontare una profonda capacità di formazione educativa, che incoraggi a ricercare la verità e il bene comune, in quanto «l'autentico sviluppo dell'uomo riguarda unitariamente la totalità della persona in ogni sua dimensione». E, dice il Papa, «la prima educazione consiste nell'imparare a

riconoscere nell'uomo l'immagine del Creatore e, di conseguenza, ad avere un profondo rispetto per ogni essere umano ... Non bisogna dimenticare mai che 'l'autentico sviluppo dell'uomo riguarda unitariamente la totalità della persona in ogni sua dimensione', inclusa quella trascendente ... Solo nella relazione con Dio l'uomo comprende anche il significato della propria libertà. Ed è compito dell'educazione quello di formare all'autentica libertà. Questa non è l'assenza di vincoli o il dominio del libero arbitrio, non è l'assolutismo dell'io. L'uomo che crede di essere assoluto, di non dipendere da niente e da nessuno, di poter fare tutto ciò che vuole, finisce per contraddire la verità del proprio essere e per perdere la sua libertà. L'uomo, invece, è un essere relazionale, che vive in rapporto con gli altri e, soprattutto, con Dio. L'autentica libertà non può mai essere raggiunta nell'allontanamento da Lui».

Carlo Chiurazzi

I FONDI STRUTTURALI PER GLI INVESTIMENTI, LA RICERCA E
L'INNOVAZIONE TRA PATTO DI STABILITÀ INTERNA
E SVILUPPO ECONOMICO

1. – Dal Trattato di Maastricht ad oggi si sono infittiti gli studi di settore europei e nazionali, nonché i dibattiti politici e tecnici circa le disposizioni di tenuta dei bilanci degli Stati membri dell'Unione Europea, che vanno correntemente sotto il nome di “patto di stabilità”. Disposizioni aggettivate come rigide fino ad essere insopportabili per gli enti dei vari comparti pubblici che partecipano – a seguito di una elaborazione “domestica” del Patto - non al conseguimento degli indici europei previsti, ovvero l'indebitamento netto sul PIL (0,03) e lo stock di debito sul PIL (0,6), ma solo a quello dell'indebitamento netto. Non solo, il legislatore statale ha abdicato ad ogni forma di controllo sullo stock di debito, ma non si è minimamente preoccupato della diversificazione socio-economica e territoriale dei territori regionali, stabilendo medesime regole per tutti gli enti dei comparti .

Di seguito, si riportano alcune considerazioni relative al dibattito, oramai serrato da anni, circa la necessità di nettizzazione del totale dalle spese rilevanti ai fini del patto di stabilità interno quelle relative a programmi cofinanziati dall'Unione Europea, partendo dalla considerazione che l'utilizzo dei fondi comunitari è assoggettato al principio dell'addizionalità e dunque al concorso finanziario aggiuntivo rispetto a quello europeo da parte dello Stato membro e delle regioni. La proposta, è dunque quella di incorporare le spese di investimento co-finanziate dai fondi strutturali nel calcolo del patto di stabilità. Escludere dal patto di stabilità degli enti locali i fondi strutturali europei, o più precisamente la parte cofinanziata dall'Italia dei Fondi strutturali, significa consentire loro di spendere quanto hanno in cassa per mettere a sistema interventi di riqualificazione delle scuole, rendere le strade percorribili ed interconnesse, investire in ricerca, innovazione, risorse umane.

2. – Le spese di investimento e l'impatto sul PIL. Il declino del PIL è evidentemente di tipo congiunturale, legato cioè al ciclo macroeconomico di crisi globale che colpisce il nostro Paese. Un recentissimo documento messo a punto dalle Regioni Lombardia, Lazio e Puglia , evidenzia come la perdita di spesa pubblica per abitante connessa ai tetti di spesa del Patto di stabilità sia stata pari a 446 euro per abitante su scala media nazionale. Il fortissimo restringimento degli obiettivi di spesa

connessi al Patto di stabilità ha quindi esercitato effetti recessivi sull'economia reale molto forti.

D'altro canto, le misure e gli interventi messi in campo tramite i Programmi Operativi (PO) regionali e nazionali hanno un connotato strutturale, tale cioè da restituire un risultato non immediato, ma in tempi medi, e quindi non possono immediatamente invertire, in termini di risultati di crescita, le conseguenze recessive del quadro macroeconomico generale del Paese e dell'Europa e del brusco calo della spesa pubblica spendibile per lo sviluppo, anche se hanno esercitato sinora un effetto calmierante sulla crisi, quantificabile in 3,76 punti di PIL fra 2008 e 2012. Anche la scarsa apertura internazionale dell'economia nazionale (la cui propensione all'export è pari al 25% circa) non ha consentito al sistema produttivo di sfruttare la crescita del commercio internazionale e ha contribuito ad esercitare spinte recessive particolarmente forti.

L'industria delle costruzioni ha risentito, negli anni 2009-2012, del calo del valore degli appalti pubblici, legato agli accresciuti vincoli del patto di stabilità, manifestando una perdita di imprese e di occupazione; al pari, anche il commercio ha continuato a registrare notevoli difficoltà, con un vistoso calo delle vendite.

La filiera agroalimentare, intesa come sommatoria di agricoltura ed agroindustria, riesce a spuntare un lieve incremento dell'export fra 2011 e 2012 (+0,7%) attribuibile soltanto all'industria di trasformazione, poiché il comparto primario perde il 6,6% di export. La filiera in questione perde l'1,1% delle sue imprese tra il primo trimestre 2012 e corrispondente trimestre del 2013, ancora una volta a causa dell'agricoltura (212 delle 217 imprese in meno nella filiera agroalimentare sono infatti imprese agricole, solo 5 sono di trasformazione).

3. – Regioni ed enti locali: ordinarietà e straordinarietà degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Il tema dei fondi strutturali, che transitano dal bilancio dell'Unione Europea alle regioni d'Europa e, attraverso queste, ai beneficiari finali (imprese e cittadini), destinatari e promotori della "crescita" dei territori, in termini di competitività, è un tema di grande attenzione per le istituzioni locali. E lo è ancora di più, oggi, in un tempo in cui i cosiddetti "trasferimenti" dallo Stato membro - Italia alle regioni e agli enti locali, soprattutto del Mezzogiorno - beneficiari di circa il 70% dell'ammontare totale dei fondi strutturali - si riducono per effetto del debito pubblico che impone la tanto discussa "Spending review". Basti pensare alle "drastiche" riduzioni di trasferimenti di risorse pubbliche ordinarie nazionali per far fronte alle funzioni delegate a regioni ed enti locali in materia di trasporti, edilizia scolastica, viabilità, sanità e servizi socio assistenziali (per citare i settori di più diretto impatto con i cittadini) e di conseguenza alle mancate garanzie, non solo di qualità, da parte dei Presidenti regionali e dei Sindaci, in materia di servizi pubblici locali, oramai esplicitamente esposti a tutti i livelli istituzionali.

In questo quadro, è più che attuale aprire il dibattito sulla revisione della politica di coesione e sull'efficacia dei fondi strutturali per le regioni e le città, oramai orfani,

di fatto, del principio per cui sono stati creati, ovvero quello di “straordinarietà” nella programmazione e gestione dei fondi strutturali.

È bene ribadire che i fondi strutturali vedono una compartecipazione dello Stato membro - Italia, non solo in termini finanziari (tra il 20% per le regioni in obiettivo competitività e il 50% per le regioni in obiettivo convergenza) e delle regioni (tra il 10% e il 15%) ma in termini di condivisione delle politiche pubbliche co-programmate da regioni e da enti locali sui territori pertinenti (“place based”) nell’ottica della cosiddetta “coesione sociale e territoriale” formulata dal “ V Rapporto Barca” . Pertanto, le “politiche comunitarie” attuate attraverso le regioni e gli enti locali, sono coerenti con gli obiettivi definiti dal Consiglio Europeo e dal Parlamento europeo che, nel 2011, a seguito della perdurante crisi economica registrata, hanno identificato nei quattro cardini (occupazione, istruzione, agenda digitale e infrastruttura) la possibile via di uscita dalla crisi attraverso il Piano di azione coesione sottoscritto tra le regioni del mezzogiorno (a cui si sono aggiunte Molise e Sardegna), la Commissione europea e il Ministro per la coesione territoriale. In questo quadro, regioni ed enti locali sono corresponsabili del raggiungimento degli obiettivi della delineata “strategia europa 2020” in termini di crescita e di competitività dei territori, prefiggendosi, inoltre, di render conto ai beneficiari – cittadini e imprese – della quantità e qualità dei servizi prodotti e erogati.

In tal senso, a livello nazionale, nei Programmi nazionali di riforma (PNR) degli ultimi anni, al fine di venire incontro all’esercizio delle funzioni degli enti locali in materie così altamente impattanti per i cittadini e per la sostenibilità e lo sviluppo delle imprese - soprattutto a fronte di una situazione reale che registra un calo del PIL, specialmente nei territori del Mezzogiorno – sono stabiliti i principi cardine della politica di coesione territoriale per i prossimi anni:

- l’integrazione tra politiche nazionali e politica comunitaria nell’ottica della “straordinarietà” dei fondi strutturali rispetto all’ordinarietà dei fondi “trasferiti”;
- la concentrazione delle risorse (per investimenti, a scapito dei trasferimenti) su pochi temi prioritari di impatto sulla qualità della vita delle città e dei cittadini;
- un maggiore orientamento ai risultati;
- la definizione degli obiettivi misurabili e il rafforzamento degli strumenti di verifica dei risultati.

L’effettiva implementazione di tali indirizzi dipende dai concreti meccanismi di incentivazione per le Amministrazioni pubbliche beneficiarie dei finanziamenti e dall’adozione di strumenti rigorosi per la valutazione dei risultati ottenuti, ma soprattutto da “come” questi interventi potranno essere portati all’effettivo “pagamento”, ovvero potranno essere trasformati in condizioni di crescita, occupazione e sviluppo.

In termini di quantificazione delle risorse disponibili, al fine di sottolineare l’apporto dell’Europa per gli enti locali, è importante sottolineare che l’ammontare complessivo di risorse europee assegnate all’Italia per il periodo 2007-2013 è di quasi

29 miliardi, di cui oltre il 70 per cento destinati all'obiettivo Convergenza, e per la restante parte all'obiettivo Competitività. È immaginabile il grande sforzo che si deve richiedere, da parte delle regioni e degli enti locali, di mettere in campo progettualità positiva e virtuosa, consentendo di impegnare e liquidare risorse che altrimenti rimarranno, ancora una volta, bloccati nelle casse delle regioni e dei comuni.

4. – La ripartizione della dotazione dei fondi strutturali: chi beneficia? Il ruolo degli enti locali, nell'attuazione delle politiche europee e unitarie, è già testimoniato dalla presenza di comuni e province tra i beneficiari dei PO FESR e FSE, come emerge dai dati di seguito illustrati. In particolare per il FESR (che finanzia settori come ricerca, viabilità, turismo, ambiente e sanità), il 40,6% delle risorse impegnate a valere sui Programmi Operativi regionali FESR 2007-2013 vede come beneficiari gli operatori privati, ossia le imprese, i consorzi privati, le cooperative. Seguono i comuni (con il 23,3% delle risorse impegnate), le Regioni (18,9%), e, a grande distanza, gli altri enti pubblici ed organismi di categoria (10,7%). A favore di interventi presentati dalle Province sono state impegnate il 4% delle risorse, mentre solo l'1,9% è a favore di iniziative presentate da Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici.

A fronte di tale situazione nazionale, nelle regioni dell'Obiettivo Competitività regionale ed occupazione, gli operatori privati sono destinatari del 57,5% delle risorse impegnate, i Comuni del 16,4% e le Regioni del 12,4%. Rispetto alla rilevazione 2011, si evidenzia una significativa contrazione del contributo pubblico a valere sulle risorse FESR 2007-2013 assegnato ai comuni, passato dal 29,3% al 23,3%, con una riduzione del 25,8%.

Il 30,7% dei comuni italiani è beneficiario di almeno un progetto finanziato dai PO regionali FESR 2007 – 2013. In particolare, il 62,3% dei comuni delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (1.083 su 1.739, per complessivi 3.144 progetti finanziati) ha ottenuto un finanziamento a valere sui PO regionali FESR 2007-2013, con punte del 96,3% in Calabria e del 93,1% in Basilicata.

Diversa la situazione nelle regioni dell'Obiettivo Competitività regionale ed occupazione, dove poco più di un quinto (21,7%) dei comuni (1.315 su 6.353 comuni per 2.100 progetti ammessi a finanziamento) è beneficiario di risorse FESR 2007-2013.

5. – Breve iter sulle ragioni di investimento e di crescita delle regioni e degli enti locali attraverso i fondi strutturali. All'approssimarsi dell'avvio del ciclo di programmazione 2007-2013, l'Europa e l'Italia ponevano, nei documenti programmatici comunitari, nazionali e poi regionali, le basi per avviare un percorso finalizzato ad una crescita armonica, capace di ridurre i divari tra territori ed investire su sviluppo ed occupazione. La non lontana Europa del 2007 si presentava come l'“Europa della crescita”, degli interventi “straordinari” e di qualità, l'Europa delle opportunità, l'Europa degli investimenti in ICT, l'Europa delle energie rinnovabili e della riduzione delle emissioni di gas serra, l'Europa della mobilità delle intelligenze.

Obiettivi, dunque, di investimento sui territori in linea con gli obiettivi europei proclamati da Lisbona e da Goteborg .

Tuttavia, seppure le premesse al superamento della frammentarietà degli investimenti minori e disseminati sul territorio (i cosiddetti “investimenti a pioggia”), che hanno caratterizzato il ciclo di programmazione 2000-2006, fossero tutte più che credibili perché puntavano su una programmazione integrata tra territori e politiche pubbliche virtuose, la complessità delle procedure da una parte, e l’insufficienza finanziaria legata al limite di spesa - imposto dal patto di stabilità interno – dall’altra, non hanno consentito di registrare avanzamenti in termini di “capacità” dei territori e delle istituzioni nella creazione di opportunità di sviluppo. Difatti, lo sforzo di portare le regioni e i territori verso la tanto auspicata direzione degli investimenti pubblici a medio e lungo termine, capace di promuovere condizioni per assicurare servizi essenziali, e combinare così, virtuosamente, nuove iniziative volte alla crescita e all’occupazione, non ha trovato riscontro nella altrettanto capacità di “fare spesa” da parte delle amministrazioni pubbliche.

Alla quantità ingente dei fondi per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 previsto dalla Decisione della Commissione europea del 3 aprile 2014, n. 2014/190/CE, si aggiunge il tema del cofinanziamento dello Stato membro - Italia - dei fondi dell’attuale programmazione non ancora spesi, relativi al periodo 2007-2013, che è pari a 9 miliardi da sbloccare in due anni (2014-2015).

Se fossero fuori dal patto di stabilità interno, Regioni e Comuni potrebbero completare i tanti interventi di investimento sul territorio, avviati e non conclusi, perché non liquidati da parte dei beneficiari alle imprese. Inoltre, vi sono anche i fondi Sviluppo e Coesione (ex Fas, fondi per le aree sottosviluppate), fondi nazionali che tra residui e stanziamenti di cassa valgono 15 miliardi tra 2014 e 2015 e possono essere investiti per l’85% nelle regioni meridionali e per il 15% in quelle settentrionali, fondi che cadono per l’intero nella morsa del Patto di Stabilità.

6. – L’anno della crisi: opportunità e limiti di spesa. Il 2009 è stato considerato l’anno della crisi economica e finanziaria, o meglio il primo anno di “crisi finanziaria globale” alla quale si affiancherà la vera e propria crisi economica reale. Si presenta, alle regioni e ai cittadini, un’ “Europa della crisi” e le “regioni europee della crisi” a cui dare risposte attraverso la messa in campo di misure anticicliche per disegnare una quantomeno opportuna “Exit strategy”. A partire da quest’anno, l’Europa mette in campo strumenti normativi più appropriati ad affrontare la situazione di crisi congiunturale che porta, di fatto, alla chiusura di imprese.

Tra gli interventi meritevoli di attenzione ricordiamo il versamento, da parte del MISE e delle regioni, dei Fondi di garanzia per gli investimenti per rendere più agevole l’accesso al credito da parte delle PMI ed attenuare il crescente razionamento del credito , nonché l’innalzamento del limite del “de minimis” da 200.000 euro a 500.000 euro a favore delle PMI operanti sul territorio .

Ancora una volta, la parola-chiave dell'Europa è “investimento”, ma al cospetto di tale obiettivo, i limiti del patto di stabilità non si allentano, ma anzi diventano sempre più severi a causa dell'alternarsi dei provvedimenti messi in campo per risanare le finanze pubbliche, che si tradurranno in un restringimento dei vincoli del Patto di stabilità, quindi in una contrazione della spesa pubblica per la crescita, particolarmente significativa.

Le amministrazioni pubbliche che, nel frattempo avranno avviato progetti co-finanziati con i fondi strutturali a valere sulla programmazione 2014-2020, si troveranno, per effetto di una realizzazione ritardata di un notevole numero di operazioni a valere sulla programmazione precedente (2007-2013) a far salire il tetto della spesa, non riuscendo, così, ad onorare liquidazioni a favore delle imprese italiane.

Pertanto alla finanziabilità di opere a valere sulla programmazione 2014-2020, si misura un livello di liquidità non sufficiente da parte delle Regioni ovvero limiti di Patto euro-compatibile che non consentono il pronto pagamento di tali opere.

Recentemente è stato adottato il DL 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, in Legge 23 giugno 2014, n. 89 (cd. decreto Renzi) che dovrà sbloccare il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione ed evitare che questa situazione persista. Il provvedimento affronta principalmente tre temi: innanzitutto il tema della “trasparenza” ovvero quanti e quali debiti la Pubblica Amministrazione registra; poi, quali siano le strade amministrative e tecniche per favorire l'estinzione dei debiti; infine, con quali strumenti sia efficace prevenire il formarsi dei ritardi dei pagamenti. Obiettivo del focus sui debiti, è naturalmente restituire ossigeno alle imprese che hanno investito in questi anni, caratterizzati dalla crisi economica e finanziaria e soprattutto restituire fiducia al rapporto pubblico-privato nelle scelte di investimento.

Il cd. decreto Renzi dispone all'art. 41 che per le Pa, le quali registrino ritardi nel pagamento dei debiti superiori a 90 giorni nel 2014 e 60 giorni dal 2015 rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, non sia possibile procedere nell'anno successivo a quello di riferimento “ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.”.

Per quanto attiene propriamente la possibilità di alleggerire il limite di patto di stabilità dalle spese di investimento, che potrebbero non essere calcolate nel patto di stabilità, il testo del DL n. 66/2014 apre all'intervento della Cassa depositi e prestiti nel cedere e certificare crediti. Si prevede che la Cdp - insieme ad altre istituzioni finanziarie dell'Ue - “possono acquisire (...) i crediti assistiti dalla garanzia dello Stato (...) anche al fine di effettuare operazioni di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei relativi debiti, per una durata massima di 15 anni, in

relazione alle quali le pubbliche amministrazioni debentrici rilasciano delegazione di pagamento (...) o altra simile garanzia a valere sulle entrate di bilancio”.

Di questa impostazione, ne usufruirebbero, sul 2014, 34 Comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario da 300 milioni, in favore della massa attiva della gestione liquidatoria per il pagamento dei debiti ammessi al rimborso. Inoltre, viene rifinanziato il Fondo per il ripiano dei debiti dei Ministeri, mentre si richiede ai dicasteri, un elenco puntuale dei debiti da saldare.

Un punto fondamentale è quello che richiama, ancora una volta, in maniera esplicita, l'allentamento del patto di stabilità interno a Regioni ed Enti locali ai fini del pagamento dei debiti di parte corrente, in base al quale i pagamenti dei debiti accumulati al 31 dicembre 2013 ex art. 37, comma 2 del DL n. 66/2014 “non rilevano ai fini dei vincoli e degli obiettivi del patto di stabilità interno”.

7. La strada del tentativo di modifica della Legge di stabilità 2014 in materia di eliminazione del contributo delle Regioni sul saldo netto da finanziare. Le Regioni e le province autonome hanno presentato alcuni emendamenti condivisi atti a modificare il testo della Legge di stabilità 2014, con lo scopo di escludere il contributo delle Regioni dal tetto del patto di stabilità dei cofinanziamenti nazionali ai programmi europei. Regioni e Province autonome, infatti, hanno dichiarato che il mantenimento degli equilibri dei bilanci regionali risulta insopportabile e che il cofinanziamento agli interventi finanziati dall'UE per il periodo di programmazione 2014-2020 potrebbe non essere sostenibile.

Questo avvenne dicembre 2013, a fronte della presentazione della succitata legge di stabilità, al fine di superare limiti nella partecipazione delle regioni e degli enti locali nella spesa. Molto condiviso e largamente discusso è stato l'emendamento per l'esclusione dal patto di stabilità dei cofinanziamenti nazionali ai programmi europei sebbene successivamente non approvato in sede parlamentare. Successivamente, in sede di conversione del DL 30 dicembre 2013, n.151, si proponeva di aggiungere il seguente comma all'art. 1 che sostituisce la lettera n-bis) dell'art. 32 della Legge 12 novembre 2011, n. 183 prevedendo l'esclusione dai tetti di spesa relativi al patto di stabilità interno regionale: “delle spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, ivi comprese le spese sostenute utilizzando le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale e destinate all'attuazione del Piano di Azione e Coesione. Per le Regioni ricomprese nell'Obiettivo Convergenza e nel regime di phasing in nell'Obiettivo Competitività, di cui al Regolamento del Consiglio (CE) n. 1083/2006, tale esclusione è subordinata all'Accordo sull'attuazione del Piano di Azione Coesione del 15 novembre 2011”. Alternativamente si proponeva il seguente emendamento “Al comma 7, dell'art.2, del DL 8 aprile 2013, n.35, le parole “e di 1.000 milioni di euro per l'anno 2014” sono sostituite dalle seguenti “e di 1.800 milioni di euro per l'anno 2014” al fine di incrementare l'importo delle esclusioni di spesa dal patto di stabilità

effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari.

È auspicabile che l'ammontare di spese detraibili dal patto di stabilità, pari a 1 mld nel 2013, come previsto dal comma 7, art. 2, del DL n. 35/2013, in uno con la proposta di elevare detto ammontare a 1,8 mld di euro per il 2014, possano essere considerati i primi step di un percorso che porti verso l'esclusione di tutti i cofinanziamenti dal patto.

Anche tali emendamenti, però, non hanno visto la luce in quanto il DL n. 151/2013 non è stato convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Altro emendamento è stato quello relativo alle scadenze del patto territoriale incentivato e del patto territoriale verticale: la legge di stabilità 2014 ha anticipato i termini dell'applicazione del patto incentivato e del patto verticale territoriale. I termini stringenti impediscono la ricognizione delle effettive esigenze degli enti locali per definire la graduatoria degli spazi finanziari da assegnare a ciascun ente. L'emendamento mira a ripristinare le precedenti scadenze. Sulla stessa direzione va l'emendamento sugli spazi finanziari del patto di stabilità che prevede di aggiungere all'art.1 del decreto legge 30 dicembre 2013, n.151 il seguente comma: "Al comma 8 dell'art. 1 del DL 35/2013 come coordinato con la legge di conversione 6 giugno 2013, n. 64 dopo le parole "certi, liquidi ed esigibili" sopprimere "al 31 dicembre 2012" e dopo le parole "richiesta equivalente di pagamento" sopprimere" entro il predetto termine"; dopo le parole "prioritariamente per il pagamento di" sostituire "residui" con "debiti". Tali spazi sarebbero destinati prioritariamente per il pagamento di residui di parte capitale in favore degli enti locali.

Nonostante la mancata conversione del DL n. 151/2013 il precedente presidente della conferenza delle Regioni, Vasco Errani, ebbe a chiedere al governo di escludere i fondi europei dal patto di stabilità interno, «altrimenti è chiaro che non potremo spendere le risorse» e «senza interventi pubblici il Paese non è in grado di fare un salto». I fondi strutturali Ue sono già fuori dal patto, proprio perché mirati agli investimenti. Non così le risorse italiane che li accompagnano (i fondi per essere spesi devono essere cofinanziati dal Paese membro per il 50%).

La battaglia è ancora in atto, ma per ora, nessun provvedimento risolve realmente il tema.

8. – Horizon 2020: un Programma Quadro europeo per la Ricerca e l'Innovazione (2014 - 2020). L'invocata esclusione dalle spese relative al cofinanziamento nazionale e regionale di programmi europei dalla disciplina del PSI consentirebbe di sfruttare a pieno le opportunità di sviluppo economico e sociale offerte dai fondi strutturali, in primis dai fondi europei per la ricerca e l'innovazione. Il 7 aprile 2014 è stato lanciato ufficialmente in Italia Horizon 2020, il nuovo Programma integrato destinato a diverse policies: alla priorità - ricerca della Commissione europea che è stata oggetto del VII Programma Quadro; alla priorità -

competitività ed innovazione, attraverso il Programma Quadro (CIP) e al tema dell'innovazione e della tecnologia, con l'Istituto Europeo per l'Innovazione e la Tecnologia (EIT).

Poteva chiamarsi “VIII programma Quadro”, ma il nome che la Commissione ha voluto attribuire (a seguito di una competizione aperta) , dà il reale senso di un Programma nuovo, integrato, più complesso e meno settoriale, più alla portata di un orizzonte promotore della crescita, della competitività e del lavoro, attraverso il cosiddetto “EU funding triangle”, ovvero l'applicazione della conoscenza ad un processo, prodotto o servizio. Il nuovo Programma è attivo dal 1° gennaio 2014 fino al 31 dicembre 2020 ed ha un preciso intento: quello di accompagnare l'UE nelle sfide di un mondo globalizzato che promuove la mobilità dei ricercatori e le proposte degli innovatori fornendo gli strumenti necessari alla realizzazione di progetti di portata europea. Il budget stanziato per Horizon 2020 (compreso il programma per la ricerca nucleare Euratom) è di 70,2 miliardi di € a prezzi costanti, 78,6 miliardi di € a prezzi correnti.

Horizon 2020 nasce per accompagnare le sfide della nuova politica di Europa 2020. La strategia di crescita dell'Europa è quella di trasformare l'economia degli Stati Membri, in economia smart – intelligente, sostenibile, inclusiva puntando ad un massiccio ed esteso (non solo ai settori specifici e specialistici ma anche a tutti i settori della vita sociale) investimento in ricerca ed innovazione, partendo dalla consapevolezza che una politica che investe in ricerca ed innovazione, contribuisce all'aumento del PIL pro-capite. Per l'Europa, l'investimento in ricerca ed innovazione è un investimento di exit strategy dalla crisi che attanaglia i Paesi membri.

A tali obiettivi, dà concretezza il Bilancio Pluriennale 2014-2020, finalizzato, sostanzialmente, a stabilizzare il sistema finanziario ed economico e a creare, al contempo, misure per creare opportunità economiche ed occupazionali. Difatti, il bilancio pluriennale, pari a 1.025 bn di euro - al netto delle spese di amministrazione pari a 62,6 bn di euro - dedica alla crescita intelligente (491 bn di euro); crescita sostenibile (383 bn di euro); sicurezza e cittadinanza (18,5 bn di euro) ed Europa globale (70 bn di euro). Tali obiettivi rinforzano le policies che concorrono ad innalzare il livello di alta formazione, di opportuna e diffusa occupazione e di più ampi e diversificati livelli di produttività, di coesione, territoriale, sociale, economica nonché di tutela ambientale dai cambiamenti climatici e di valorizzazione delle energie alternative a supporto di una nuova visione della produttività economica.

Guardando ai numeri, rispetto agli obiettivi posti da Europa 2020, le politiche che dovranno essere messe in campo dai Fondi strutturali e dai Fondi comunitari a gestione diretta, dovranno essere, in linea con la nuova Europa - smart, intelligente, indirizzate a ridurre la disoccupazione, consentendo al 75% delle persone tra i 20 ed i 64 anni di trovare occupazione ovvero di auto-occuparsi; tali politiche dovranno

puntare alla Ricerca ed all'innovazione, impiegando il 3% del PIL dei Paesi Europei in investimento in ricerca ed innovazione.

Non solo, l'attenzione di Europa "sostenibile" è indirizzata alla riduzione delle emissioni di gas serra (-20%), all'incremento dell'utilizzo delle energie da fonti rinnovabili, nonché all'incremento del 20% di efficientamento energetico. In tema di Europa inclusiva, le opportunità dei finanziamenti, dovranno concorrere a ridurre la dispersione scolastica al di sotto del 10% e che almeno il 40% dei giovani tra i 30 ed i 34 anni dovranno aver completato gli studi universitari, così come si dovrà pensare ad una società più giusta ed inclusiva consentendo di escludere dal rischio di povertà e di esclusione sociale, almeno 20 milioni di persone.

9. – La struttura del Programma e le novità. Le due grandi ed importanti novità nascono dal superamento di diverse criticità di metodo e di merito, partono dalle lezioni del passato in tema di ricerca e di innovazione.

Nel merito Horizon 2020 si presenta come un programma unico per tutti i finanziamenti dell'UE per la ricerca e l'innovazione finalizzato a esplicitare il progresso scientifico in prodotti e servizi innovativi a vantaggio imprenditoriale e migliorativo per la vita dei cittadini.

Nel metodo, il Programma presenta una cruciale novità, quella della riduzione delle formalità burocratiche e dei costi amministrativi dei partecipanti andando per la strada della semplificazione delle norme e delle procedure in modo da essere interessante e facilmente fruibile per i ricercatori che possano portare valore aggiunto alla ricerca di base ed applicata ed essere al servizio di una gamma più ampia di imprese europee innovative. Inoltre, il programma mette a punto un sistema valutativo delle proposte progettuali accelerato in modo da consegnare le risultanze velocemente e mettere in campo più calls annualmente.

In virtù della sua natura trasversale, la struttura di Horizon 2020 è composta da tre Pilastri e da cinque Programmi trasversali:

1. Excellence Science (24,6 miliardi di euro): "Scienza di eccellenza" è la priorità focalizzata sulla valorizzazione dei talenti in Europa promuovendo la mobilità dei ricercatori nelle migliori infrastrutture di ricerca e offrendo opportunità di aggiornamento e di carriera ai ricercatori (Azioni Marie Curie);

2. Competitive Industries (17,9 miliardi di euro): "Leadership industriale" è la priorità che permetterà di valorizzare, attraverso adeguati finanziamenti, i grandi investimenti in tecnologie industriali essenziali, incentivando il potenziale di crescita delle aziende in Europa; inoltre consentirà alle PMI innovative di trasformarsi in imprese leader a livello mondiale.

3. Societal Challenge (31,7 miliardi di euro): "Sfide delle società": è la priorità che prende in considerazione le domande e le preoccupazioni dei cittadini di fronte alle sfide globali, poste da Europa 2020. I finanziamenti si concentreranno sulle seguenti sfide:

- sanità, cambiamenti demografici e benessere;

- sicurezza alimentare, agricoltura sostenibile, ricerca marina e marittima e bio - economia;
- energia da fonti sicure, pulita ed efficiente;
- trasporti intelligenti, ecologici e integrati;
- azione per il clima, efficienza sotto il profilo delle risorse e materie prime;
- società inclusive, innovative e sicure.

È evidente che, nonostante la divisione del programma in tre pilastri, il core di Horizon 2020 rimane la collaborazione tra diversi soggetti – partner degli Stati membri nel campo della ricerca accademica ed industriale con l’obiettivo puntuale di integrare ricerca ed innovazione, tentando sempre più opportunamente di legare la coerenza dell’idea al mercato produttivo. Alla base vi è la convinzione, che con il supporto strategico e finanziario all’innovazione – “innovazione” in una visione più ampia ed applicativa (e non ristretta ed iperspecialistica) - si possano indirizzare le attività nella direzione della domanda e del mercato. In questo senso, si può dire che l’apertura a nuovi target quali i giovani, i potenziali innovatori e scienziati che propongono idee, stimola il mercato a nuove domande con nuovi prodotti commerciabili e fruibili sul mercato europeo rappresentando una key innovation del Programma Horizon 2020.

Al vasto Programma Horizon 2020 può partecipare qualsiasi impresa, università, centro di Ricerca ed organizzazione negli Stati Membri. Inoltre, superato il numero minimo di partner, si può presentare la proposta con i Paesi terzi.

Se si dà uno sguardo attento ai partecipanti, nell’ambito del VII Programma Quadro 2007-2013, dedicato alla ricerca, si scopre che sono state finanziate 12.000 piccole e medie imprese, che hanno coperto il 15% del totale dei soggetti finanziati, con un contributo medio per PMI di 338.050 euro. L’obiettivo è allargare la platea a soggetti, enti, università e centri di ricerca che fanno dell’innovazione e della ricerca la chiave dello sviluppo del territorio, della competitività delle imprese, di nuova occupazione.

Tra le key innovation che il Programma Horizon 2020 introduce, è importante sottolineare:

1. la semplificazione dell’architettura del programma centrata su tre obiettivi;
2. meno audit e controlli sui progetti;
3. apertura alle opportunità per consorzi più piccoli;
4. semplificazione dei modelli finanziari;
5. nuovi strumenti per le PMI;
6. supporto alla ricerca intensiva per le PMI;
7. focus sulla cooperazione internazionale;
8. calls meno prescrittive e più orientate al metodo bottom-up;
9. enfasi sull’accesso alle pubblicazioni in tema di ricerca;
10. più attenzione alla proof-of-concept, al progetto pilota e alla dimostrazione del progetto per stimolare il mercato dell’innovazione;

11. nuova tipologia di fondi basata sugli output.

Si propongono di seguito alcuni esempi di azioni del vastissimo programma per dare il senso degli aspetti di metodo e di merito più innovativi :

a) Marie Curie Actions

Particolare attenzione viene posta sull'azione "RISE" (Research and Innovation Staff Exchange) tesa all'obiettivo di perseguire finalità di cooperazione internazionale ed intersettoriale al fine di trasferire conoscenza tra università ed impresa basandosi su un progetto di ricerca progettato e realizzato insieme. È richiesta una partecipazione di almeno un'organizzazione di ricerca non –commerciale ed un'impresa commerciale di due Paesi Membri. L'implementazione del progetto coinvolgerà staff tecnici e manageriali, ricercatori skilled che lavoreranno intorno ad attività condivise in network.

b) Industrial leadership for Innovation

Una PMI può candidarsi alla Priorità "Industrial leadership" utilizzando lo strumento dell'"INNO". In questo caso, l'impresa si candida a tre fasi: 1) Business idea: presentazione della propria idea progettuale che parte dal concetto – e dalla valutazione della fattibilità; 2) dimostrazione e replicabilità della stessa idea progettuale, in termini di ricerca e di innovazione; 3) commercializzazione del prodotto sul mercato – Venture capital – output della proposta.

10. Conclusioni. In questa nuova fase della politica europea che tenta di uscire dalla crisi, i paesi che investono in innovazione e ricerca risultano vincenti. Una ricerca della Commissione Europa ha dimostrato che i Paesi che hanno investito in Ricerca ed innovazione tra il 2004-2009, hanno visto il PIL crescere di più dei paesi che non hanno investito. È necessario, perseverare su questa strada, passare dalla ricerca pura all'innovazione, nella visione ampia ed applicativa che abbiamo indicato. In tal senso va implementata e sviluppata la catena del valore: dalla valorizzazione del capitale umano all'idea, al progetto sostenibile, al mercato e alla commercializzazione.

Il mix delle prospettive di Horizon 2020 può considerarsi utile a creare valore aggiunto per un paese che deve fare dell'innovazione, la leva della competitività e della nuova occupazione; anche perché è l'unica strada percorribile.

Angelica Riccardi

IL SISTEMA DI RESPONSABILITÀ PREVENZIONALE NELLE UNIVERSITÀ

Parere reso per la redazione del Regolamento in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

1. – Il D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, stabilisce al comma 2 dell'art. 3 (rubricato "Campo di applicazione") che nei riguardi di determinate amministrazioni pubbliche, tra cui le Università e gli Istituti di istruzione universitaria, le disposizioni del decreto «sono applicate tenendo conto delle effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative» da individuarsi attraverso decreti emanati dai ministri competenti.

Decorso il termine (originariamente fissato in ventiquattro mesi e prorogato *ex art. 2, co. 51, D.L. n. 225/2010*, a quarantotto mesi) posto per l'emanazione di questa normativa di adeguamento, attualmente è in circolazione uno schema di regolamento ministeriale sul quale è stato già reso il parere del Consiglio di Stato richiesto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Relazione del 16 marzo 2011).

A questa stesura provvisoria si farà di seguito riferimento, dando conto al contempo della pregressa disciplina di adeguamento posta dal Decreto ministeriale 5 agosto 1998, n. 363 (*"Regolamento recante norme per l'individuazione delle particolari esigenze delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria ai fini delle norme contenute nel D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni"*), in attuazione delle analoghe previsioni della precedente normativa in materia (art. 1, co. 2, D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626).

2. – Lo schema di *"Regolamento recante disposizioni per l'applicazione del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 e successive modificazioni e integrazioni, ai sensi dell'art. 3, comma 2, agli Istituti di istruzione ed educazione di ogni ordine e grado (Capo I) e alle Università, agli Istituti di istruzione universitaria e alle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (Capo II)"*, apre il capo specificamente dedicato alle Università e agli Istituti di istruzione universitaria con l'individuazione delle «particolari esigenze connesse al servizio espletato» e delle «peculiarità organizzative» che sono alla base dell'adeguamento della normativa generale (art. 11).

L'elencazione di queste ragioni nello stesso articolato del regolamento è già *ex se* indicativa della volontà di attribuire alle stesse il massimo rilievo.

Deve al riguardo rilevarsi che il parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 7 aprile 2011, aveva osservato che le esigenze e peculiarità organizzative elencate all'art. 11 dello schema avrebbero potuto «essere contenute nella relazione al provvedimento, essendo [questo articolo] privo di un preciso contenuto dispositivo». Lo schema di D.M. riformulato a seguito del parere non ha accolto questa indicazione, affermando che «i suddetti riferimenti hanno la finalità di porre in evidenza la peculiarità delle istituzioni universitarie e, pertanto, la eliminazione degli stessi renderebbe incomprensibile il dispositivo dello schema di provvedimento, vanificando gli stessi presupposti che ne costituiscono il fondamento» (così la Relazione illustrativa al decreto).

La scelta già operata a livello ministeriale in questo senso – anche il Decreto n. 363/1998 non aveva aderito all'analogia indicazione del parere del Consiglio di Stato del 9 marzo 1998 di espungere dal Preambolo «l'articolata elencazione delle particolari esigenze dell'attività universitaria» – viene dunque nel nuovo provvedimento ribadita e rafforzata, con l'enunciazione di queste ragioni nello stesso disposto normativo.

Atteso che lo schema di decreto, al pari del precedente regolamento, è essenzialmente diretto a “ridefinire” la nozione di responsabile ai fini prevenzionali, e in particolare quella di datore di lavoro (le altre disposizioni intervengono infatti su profili a carattere secondario), è in funzione di questa imputazione di responsabilità – distonica non solo rispetto a quella ordinariamente stabilita in materia prevenzionale, ma anche a quella generalmente posta in tema di amministrazioni pubbliche – che le «particolari esigenze del servizio espletato» e le «peculiarità organizzative» indicate vanno lette.

Assumono in questa prospettiva un particolare rilievo la diversificazione e frammentarietà – sia con riguardo alle attività svolte che alle strutture *lato sensu* intese – che connotano le amministrazioni in esame, caratteristiche che erano state già evidenziate nella precedente normativa ministeriale (il nuovo provvedimento riprende nella sostanza i contenuti del D.M. n. 363/1998, unica innovazione degna di nota è il riferimento al periodico cambiamento dei soggetti di vertice di cui alla lettera *h*).

A questi caratteri sono da ricondurre le previsioni di cui all'art. 11, co. 2, sub *d* («necessità di garantire, con uniformità di procedura, l'applicazione e l'osservanza della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nel rispetto delle singole specificità e con riferimento sia alle molteplici e diversificate attività svolte, sia alla tipologia dei rischi, sia alle dimensioni, valutate tanto con riferimento all'entità del patrimonio immobiliare di ciascuno e sia al numero dei lavoratori a vario titolo impiegati negli stessi»), all'art. 11, co. 3, sub *a* («gli Enti sono costituiti da un'aggregazione di strutture eterogenee, autonome con riferimento ad alcuni settori di attività, ma interdipendenti con riferimento ad altri, presso le quali svolge la

propria attività tanto personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, ognuno sulla base di specifiche attribuzioni e competenze, tanto personale non organicamente strutturato e personale di enti convenzionati, sia pubblici che privati, sia italiani che esteri, sia a tempo pieno che a tempo determinato», sub *c* («il personale, sia organicamente strutturato che non, spesso agisce anche in autonomia, sia organizzativo-gestionale sia di risorse, tanto presso la propria struttura, quanto presso altre, interne o esterne agli Enti»), sub *g* («gli Enti sono caratterizzati da luoghi di lavoro che presentano molteplici tipologie di rischio fortemente differenziate, tanto per qualità che per intensità»), sub *h* («negli Enti si verifica un periodico cambiamento dei soggetti di vertice delle strutture organizzative in quanto gli stessi svolgono una funzione *pro tempore*, sono di nomina elettiva e/o di designazione a termine»), sub *i* («la presenza di lavoratori dell'Università ed equiparati nelle aziende ospedaliere universitarie integrate ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo del 21 dicembre 1999 n. 517, nonché le frequenti collaborazioni tra Università ed Enti di ricerca, di servizio, assistenziali e/o produttivi, pubblici o privati, nello svolgimento delle quali il personale delle stesse e quello degli altri enti interessati concorre direttamente al raggiungimento dei fini comuni, impongono la previa definizione dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti, onde evitare sovrapposizioni di funzioni ed interferenze, anche in considerazione di quanto imposto dalla seconda parte del comma 6 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 81/08»), sub *j* («gli Enti sono spesso articolati in più sedi o poli collocati anche in località diverse e sottoposti a vigilanza da parte di organismi di controllo locali diversi (es. azienda sanitaria locale, direzione provinciale del lavoro, vigili del fuoco, uffici comunali)»), sub *k* («l'articolazione organizzativa delle attività degli Enti, essendo autonomamente definita dai singoli statuti, assume peculiari connotazioni di specificità per ciascuna sede»), sub *l* («la molteplicità delle attività istituzionalmente svolte, relative alla didattica, alla ricerca, all'assistenza, ai servizi e all'amministrazione, in considerazione della riconosciuta libertà di ricerca e di insegnamento, sia dei singoli che delle strutture di riferimento, impone che la scelta del soggetto cui attribuire la funzione di datore di lavoro, per gli effetti e ai fini del decreto legislativo n. 81/08, sia operata in piena autonomia dai singoli Enti»).

È questa frammentarietà che probabilmente rappresenta la *ratio* dell'imputazione di responsabilità in materia prevenzionale al polo politico delle Università, in deroga all'ordinario sistema basato sulla responsabilità del polo gestionale delle amministrazioni.

Tale *ratio* sembra colta anche dal Consiglio di Stato, che nel parere reso nell'Adunanza del 7 aprile 2011 rileva che «lo schema di regolamento mira a coniugare un'esigenza di uniformità e governo unitario del sistema con la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni e degli enti destinatari della disciplina».

Nella bozza di regolamento gli organi politici delle Università, Rettori in primo luogo, sono individuati come istanze in cui queste divergenti esigenze possono trovare, se non una composizione, una mediazione.

3. – L'art. 12 dello schema, dedicato alla definizione dei soggetti e delle categorie di riferimento, stabilisce al comma 1: «Ai fini e per gli effetti del presente Capo, valgono le seguenti definizioni:

A). Datore di lavoro: 1. Nell'esercizio della propria autonomia e nel rispetto di quanto stabilito dal comma 1, lettera *b*, seconda parte, dell'art. 2 del decreto legislativo n. 81/08, le Università e gli Istituti d'istruzione universitaria, mediante i propri organi di governo, possono individuare o un unico datore di lavoro o una pluralità di datori di lavoro: nel primo caso, deve essere individuato datore di lavoro il Rettore dell'Università ovvero il legale rappresentante degli Istituti di istruzione universitaria; nel secondo caso, possono essere individuati come datori di lavoro i soggetti di vertice di una singola struttura o di un raggruppamento di strutture omogenee, qualificabili come unità produttiva ai sensi del comma 1, lettera *t*, dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81/08 e della lettera *f* del presente articolo, in quanto detti soggetti di vertice esercitino effettivamente i relativi poteri decisionali e di spesa».

La nuova norma riprende e specifica la nozione di datore di lavoro già delineata dal D.M. n. 363/1998 – che prevedeva all'art. 2, co. 1: «Il datore di lavoro, con apposito provvedimento dell'Università, viene individuato nel Rettore o nel soggetto di vertice di ogni singola struttura o raggruppamento di strutture omogenee, qualificabile come unità produttiva ai sensi del presente articolo, dotata di poteri di spesa e di gestione» – e articolata sul doppio binario Rettore / soggetti di vertice di unità produttive.

La rimessione alla “autonomia” degli organi di governo delle Università della scelta del datore di lavoro è più formale che sostanziale, essendo predeterminata nel provvedimento l'area all'interno della quale deve procedersi a tale individuazione. La scelta è limitata invero al versante politico di queste amministrazioni, a cui appartengono tanto il Rettore, in caso di opzione per un datore di lavoro unico, quanto i soggetti di vertice di strutture qualificabili come unità produttive, in caso di opzione per una pluralità di datori di lavoro.

Non è chiaro se la scelta in esame debba essere formalizzata nello Statuto, in quanto atto che pone la disciplina in tema di articolazione interna dell'Università *ex* art. 2, co. 2, L. n. 240/2010, oppure in una delibera del Consiglio di Amministrazione, quale materia rientrante nelle decisioni di «indirizzo strategico» dell'ente *ex* art. 2, co. 1, lett. *h*, L. n. 240/2010.

3.1. – I soggetti di vertice di cui alla disposizione in commento sono da individuare nei Direttori dei Dipartimenti *ex* L. 30 dicembre 2010, n. 240.

È questa la più rilevante innovazione connessa allo schema di decreto – conseguente al nuovo assetto organizzativo di queste amministrazioni delineato dalla

normativa del 2010 (v. in particolare l'art. 2, co. 2) – rispetto al provvedimento anteriore, nel quale la nozione di unità produttiva ai fini dell'individuazione del soggetto di vertice era determinata in relazione a un ordinamento differente (art. 2, co. 2, D.M. n. 363/1998).

La possibilità di individuare questi soggetti quali datori di lavoro è subordinata – come già nel precedente regolamento di attuazione – a precise condizioni:

1) possibilità di qualificare la struttura o il raggruppamento di strutture quale unità produttiva *ex* art. 2, co. 1, lett. *t*, D.Lgs. n. 81/2008, («stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni o all'erogazione di servizi, dotati di autonomia finanziaria e tecnico funzionale»), e art. 12, co. 1, lett. *f*, schema D.M., («singola struttura, o aggregazione di strutture omogenee, dotata di autonomia finanziaria e tecnico funzionale, individuata negli atti generali degli Enti, nonché le aziende ospedaliere universitarie integrate ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517»).

Le strutture di cui alla norma sono rappresentate dai Dipartimenti, che nell'impianto della L. n. 240/2010 costituiscono la struttura portante dell'articolazione interna dell'ente Università e sono attributari «delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative, nonché delle attività rivolte all'esterno ad esse correlate o accessorie» (art. 2, co. 2, lett. *a*).

Meno perspicuo è il riferimento al «raggruppamento di strutture», che pare non possa identificarsi nelle «strutture di raccordo» di cui all'art. 2, co. 2, lett. *c*, L. n. 240/2010, istanze che hanno funzioni eminentemente didattiche (e nella specie «funzioni di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche, compresa la proposta di attivazione o soppressione di corsi di studio, e di gestione dei servizi comuni») e non sono dotate di un'autonomia finanziaria e tecnico-funzionale che consenta di considerarle quali unità produttive ai sensi della normativa prevenzionale a carattere sia generale sia speciale.

L'art. 12, co. 1, lett. *f*, dello schema di decreto dispone che all'individuazione delle unità produttive in discorso si debba procedere negli «atti generali degli Enti», e il riferimento deve intendersi come relativo agli Statuti, che *ex* art. 2, co. 2, L. n. 240/2010, delineano la strutturazione organizzativa dell'Università.

Lo stesso provvedimento qualifica poi espressamente quali unità produttive nell'art. 12, co. 1, lett. *f*, le «aziende ospedaliere universitarie integrate», che sono oggetto di una specifica regolamentazione nel D.Lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, e sono provviste dell'autonomia finanziaria e tecnico-funzionale necessaria ai fini di tale qualificazione.

2) esercizio effettivo dei relativi poteri decisionali e di spesa.

Il riferimento all'effettività nell'esercizio dei poteri decisionali e di spesa riprende immediatamente il generale pre-requisito che la legislazione in tema di

salute e sicurezza sui luoghi di lavoro pone per l'iscrizione della posizione datoriale (D.Lgs. n. 81/2008, art. 2, co. 1, lett. *b*, secondo periodo).

3.2. - I Direttori dei Dipartimenti, in ipotesi di opzione per una pluralità di datori di lavoro, costituiscono in ogni caso una figura datoriale aggiuntiva rispetto a quella principale rappresentata dal Rettore (in questo senso espressamente anche il parere del Consiglio di Stato citato: «si prevede che debba intendersi come datore di lavoro [...] per le Università il Rettore o il responsabile dell'unità produttiva come definita dallo schema di decreto (in tal caso congiuntamente)»).

Infatti lo schema di D.M. stabilisce all'art. 12, co. 1, lett. *b*, (che pone la definizione di “Coordinatore dei datori di lavoro”), che «nel caso si sia optato per l'individuazione di una pluralità di datori di lavoro, al Rettore dell'Università o al legale rappresentante dell'Istituto di istruzione universitaria, che è comunque individuato come datore di lavoro di tutti i luoghi di lavoro non riconducibili alle unità produttive di cui alla successiva lettera *f* e dei relativi lavoratori, spetta la responsabilità del coordinamento delle attività di tutti i datori di lavoro individuati, così come stabilito dal successivo art. 13».

In base a questa norma, anche in caso di pluralità di datori di lavoro il Rettore rimane attributario – in qualità di coordinatore – di una serie di obblighi di estrema rilevanza relativi all'ente nel suo complesso, che costituiscono il contenuto tipico delle responsabilità datoriali ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008 (art. 13 schema D.M., v. *infra*).

La nuova figura del “Coordinatore dei datori di lavoro” rappresenta un deciso rafforzamento del ruolo datoriale del Rettore in tema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e sposta decisamente il baricentro del sistema di responsabilità verso questo organo. Mentre nell'impianto del D.M. n. 363/1998 poteva ritenersi che la designazione del soggetto di vertice dell'unità produttiva fosse in un rapporto di “alternazione” con la posizione del Rettore sul piano dell'imputazione di responsabilità – in quanto, pur prevedendosi all'art. 3, co. 1, un ruolo di coordinamento di quest'ultimo in caso di diversi datori di lavoro, tale ruolo era configurato in termini troppo generici per farne discendere una responsabilità prevenzionale in senso proprio –, nell'attuale schema di decreto la designazione dei soggetti di vertice non fa venir meno la posizione di “garanzia” del Rettore, a cui è imputata «la responsabilità del coordinamento delle attività di tutti i datori di lavoro individuati».

L'art. 13 della bozza di Regolamento precisa poi i termini di questo coordinamento ponendo a carico del Rettore la delineazione delle linee strutturali del sistema di sicurezza dell'amministrazione-Università, dall'organizzazione del servizio centrale di prevenzione e protezione, alla presentazione del piano di valutazione dei rischi, all'individuazione delle figure sulle quali il sistema è articolato (responsabile del servizio centrale di prevenzione e protezione, medico competente,

esperto qualificato, e altre figure previste dalla normativa vigente in materia), all’emanazione del regolamento sulla salute e sicurezza sul lavoro.

La responsabilità datoriale del Rettore, per altro verso, si “riespande” «in caso di omessa individuazione del datore di lavoro o di individuazione non conforme ai criteri di cui al comma 1, lettera *b*, seconda parte, dell’articolo 2 del decreto legislativo n. 81/08, o in caso di individuazione di una pluralità di datori di lavoro che non possiedano effettivamente la adeguata autonomia decisionale e di spesa»; in queste ipotesi infatti l’art. 12, co. 1, lett. *a*, punto 3, dello schema di D.M. dispone che «per datore di lavoro si intende sempre il Rettore dell’Università».

Anche tale previsione si muove nel senso della valorizzazione della posizione di questo soggetto nel sistema prevenzionale rispetto alla disciplina previgente.

Il ruolo datoriale del Rettore è poi esclusivo in relazione a «tutti i luoghi di lavoro non riconducibili alle unità produttive di cui alla successiva lettera *f* e dei relativi lavoratori» (art. 12, co. 1, lett. *b*), previsione che riprende quella del D.M. n. 363/1998 concernente le strutture prive di autonomia e di uso comune (art. 2, co. 1).

3.3. – Importante innovazione dello schema di D.M. è l’espressa individuazione dei soggetti - datori di lavoro per particolari ipotesi, nelle quali il criterio per l’imputazione della qualifica formale e della responsabilità sostanziale di datore di lavoro è rappresentato dal luogo di svolgimento della prestazione.

Nell’art. 12, co. 1, si prevede (con un espresso richiamo al D.Lgs. n. 81/2008, art. 3, co. 6 e 7) che «nelle aziende ospedaliere universitarie integrate di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, il direttore generale svolge le funzioni di datore di lavoro anche nei confronti di tutti i lavoratori degli Enti come definiti dalla successiva lett. *h*, che svolgano presso la stessa la propria attività; in ipotesi di distacco presso terzi di lavoratori degli Enti, e viceversa, gli obblighi di sicurezza e salute sul lavoro relativi alla attività svolta durante il periodo di distacco sono a carico del distaccatario. A questi esclusivi fini e nei limiti sopra indicati, per datore di lavoro si intende il datore di lavoro distaccatario; in caso di lavoratori degli Enti che prestino servizio con rapporto di dipendenza funzionale presso altre amministrazioni pubbliche, organi o autorità nazionali, e viceversa, gli obblighi di sicurezza sono a carico del datore di lavoro dell’ente ospitante; nei confronti di lavoratori a progetto le disposizioni del decreto legislativo n. 81/08 e del presente decreto si applicano esclusivamente se la prestazione lavorativa si svolge nei luoghi di lavoro dell’ente committente e per datore di lavoro di questi lavoratori si intende il datore di lavoro di tale ente; nei confronti degli studenti dei corsi universitari, dei corsi di perfezionamento, dei *master*, dei corsi dei dottorati di ricerca, dei corsi di specializzazione, nei confronti degli allievi dei corsi post-dottorato, dei tirocinanti, dei borsisti, degli assegnisti, degli studenti dei corsi delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e, comunque, dei soggetti ad essi equiparati che svolgano la loro attività presso enti convenzionati, sia pubblici che privati, per datore di lavoro si intende, di regola, il datore di lavoro designato dall’ente ospitante.

Il datore di lavoro può anche essere di volta in volta altrimenti individuato nelle convenzioni sottoscritte ai sensi del successivo articolo 20».

4. – L'iscrizione del ruolo datoriale al versante politico dell'amministrazione operata dai regolamenti di attuazione relativi all'Università deroga l'ordinario sistema di imputazione di responsabilità costruito dal D.Lgs. n. 81/2008.

L'art. 2 di questa normativa stabilisce infatti al comma 1, lett. *b*, secondo periodo, che «Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo».

L'individuazione del datore di lavoro nel «dirigente al quale spettano i poteri di gestione» operata nella prima parte della norma ripropone nel *sub*-sistema prevenzionale l'ordinario assetto di regolazione del lavoro alle dipendenze di enti pubblici, che ha la sua base nella distinzione tra polo politico e polo amministrativo nell'attività di organizzazione e nell'attribuzione a quest'ultimo delle posizioni soggettive datoriali.

Coerente con questo schema è l'ipotesi, contemplata di seguito nella stessa disposizione, in cui la posizione datoriale è imputata al funzionario sprovvisto di qualifica dirigenziale «preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale»: anche in questo caso il soggetto responsabile ai fini prevenzionali è quello investito di compiti gestionali, con un semplice adattamento ad una situazione particolare – partizione sul piano organizzativo della struttura amministrativa in uffici autonomi e preposizione alla gestione degli stessi di soggetti non aventi qualifica dirigenziale – del modello generale. Il canone di effettività sotteso all'imputazione dello *status* datoriale rimanda infatti, anche in quest'ipotesi, al livello “amministrativo” di gestione dell'ente.

Il binomio potere / responsabilità alla base del sistema di tutela delineato dal D.Lgs. n. 81/2008 è poi declinato, nell'individuazione della figura datoriale appartenente al polo amministrativo, attraverso il riferimento da un lato all'«ubicazione e [...] ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività», dall'altro alla dotazione di «autonomi poteri decisionali e di spesa».

Nell'assetto del D.Lgs. n. 81/2008, l'identificazione del datore di lavoro con l'organo di vertice (che va individuato alla stregua della normativa legale e statutaria che disciplina la distribuzione di competenze tra i vari organi, con particolare riguardo alla competenza concernente il conferimento di incarichi dirigenziali) ha carattere sussidiario, e interviene in caso «di omessa individuazione o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati» del dirigente o funzionario:

l'attribuzione della qualifica datoriale al versante politico dell'amministrazione rappresenta un sistema alternativo di imputazione di responsabilità prevenzionali, applicabile in caso quello prefigurato come ordinario "disfunzioni", e *self-executive* (questa attribuzione discende infatti direttamente dall'ultima parte dell'art. 2, co. 1, lett. b, a differenza dell'ipotesi di cui al periodo precedente della norma che richiede per la sua operatività l'attivazione delle singole amministrazioni).

L'individuazione del datore di lavoro nel dirigente operata dal D.Lgs. n. 81/2008 costituisce la declinazione sul piano prevenzionale del modello prefigurato in generale dalla normativa in tema di amministrazioni pubbliche.

Il D.Lgs. n. 165/2001, infatti, già sul piano dei principi generali (art. 4) traccia una chiara linea di demarcazione tra politica e amministrazione, concretantesi nella distinzione tra i momenti iniziale (fissazione di obiettivi e programmi) e finale (controllo dei risultati) della gestione – che rientrano nella competenza dell'organo di governo o politico –, e l'attività gestionale intermedia – prerogativa, invece, della dirigenza – che ha svolgimento sui diversi piani (finanziario, tecnico e amministrativo) strumentali ad una effettiva autonomia operativa.

Ancora, indicazioni nel senso di un'univoca individuazione del datore di lavoro nel dirigente si ricavano dall'art. 5, D.Lgs. n. 165/2001, che, demandando espressamente agli organi preposti alla gestione «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro», riconosce ai soggetti concretamente attributari di questi poteri, cioè i dirigenti, le prerogative manageriali strumentali ad un effettivo "governo" delle prestazioni lavorative, anche con riguardo al substrato materiale delle stesse (ambiente di lavoro); nonché dall'intero Titolo II, Capo II, del decreto, *sedes materiae* della disciplina della dirigenza pubblica, improntato al principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa e alla parificazione degli strumenti di gestione del personale a disposizione dei dirigenti pubblici rispetto al settore privato.

Anche per questo fondamentale profilo, dunque, l'iscrizione della qualifica di datore di lavoro al Rettore e agli organi di vertice dell'Università effettuata dalla bozza di D.M. si presenta di dubbia legittimità.

Nello schema di regolamento – come già nel D.M. n. 363/1998 – l'ordinario sistema di imputazione di responsabilità viene pertanto completamente invertito, con la non considerazione del polo amministrativo-gestionale.

Su questa strutturazione del modello si erano concentrate le osservazioni del parere del Consiglio di Stato dell'aprile 2011, che appunto aveva richiesto al Ministero di «chiare: 1) se lo schema di regolamento adottato ai sensi dell'art. 3 comma 2 del decreto legislativo n. 81 del 2008 possa – a suo avviso – contenere norme derogatorie rispetto alla disciplina primaria non trattandosi di un regolamento di delegificazione, e se possa quindi contenere una o più definizioni della figura del datore di lavoro che non risultino in linea con quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. b, del decreto legislativo n. 81 del 2008; 2) quale sia la *ratio* delle diverse e non

omogenee scelte operate dallo schema di regolamento in relazione all'individuazione del datore di lavoro nelle diverse istituzioni destinatarie della normativa».

Lo schema di D.M. non ha accolto tali rilievi: si ribadisce la volontà ministeriale di perpetuare il modello già adottato con il precedente decreto applicativo, che addossava al versante politico delle Università la responsabilità datoriale con una deroga ancora più marcata alla disciplina allora vigente, che limitava questa imputazione a soggetti appartenenti al versante amministrativo e gestionale, esonerando formalmente da obblighi di garanzia in materia i titolari degli organi di governo dell'ente (nel D.Lgs. n. 626/1994 un ruolo di questi ultimi veniva in rilievo, infatti, esclusivamente nella fase di individuazione dei soggetti / datori di lavoro – demandata appunto agli «organi di direzione politica o, comunque, di vertice delle amministrazioni» – con ricadute sul piano dell'iscrizione di responsabilità alquanto incerte).

Una corretta applicazione alle Università del modello delineato dal D.Lgs. n. 81/2008 avrebbe dovuto invece portare a considerare datore di lavoro ai fini prevenzionali il Direttore generale, che in base all'art. 2, co. 1, L. n. 240/2010, subentra al direttore amministrativo (lett. *n*) e ha l'attribuzione «sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché dei compiti, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (lett. *o*).

L'assegnazione a questo soggetto dei compiti di gestione complessiva dell'ente previsti dalla normativa specifica in materia di organizzazione delle Università, nonché delle funzioni demandate dalla legislazione generale in tema di amministrazioni pubbliche – i dirigenti di uffici dirigenziali generali, *ex art.* 16, co. 1, del D.Lgs. n. 165/2001, «propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti» (lett. *a-bis*); «curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali» (lett. *b*); «adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi ed esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti» (lett. *d*); «svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale» (lett. *h*) –, rende il Direttore generale la figura dotata delle funzioni e delle attribuzioni necessarie e sufficienti per considerarla datore di lavoro ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008.

È il Direttore generale che risulta essere il soggetto «al quale spettano i poteri di gestione [...] dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa» a cui l'art. 2, co. 1, lett. *b*, di questa normativa fa riferimento per la responsabilità ai fini prevenzionali.

La possibilità del Rettore – che ha compiti e funzioni di altro genere (v. art. 2, co. 1, lett. *b*, L. n. 240/2010) – di soddisfare questi requisiti è, al contrario, alquanto dubbia.

Si ripropongono, in relazione all’attuale schema di decreto, le medesime questioni che avevano investito il rapporto tra il D.M. n. 363/1998 e la normativa a carattere generale. In particolare, si pone il problema dei limiti da riconoscere alle previste regolamentazioni di adeguamento della disciplina in tema di salute e sicurezza in particolari settori.

In relazione al precedente assetto della materia, si era ritenuto che la regolamentazione per tali settori non potesse apportare alla disciplina generale che adattamenti di dettaglio, e nella specie, per quanto attiene al versante delle responsabilità datoriali, non potesse vanificare il modello stabilito dall’art. 2, co. 1, D.Lgs. n. 626/1994.

Questa normativa consentiva infatti esclusivamente scostamenti sul piano dell’”applicazione” della disciplina in funzione di peculiarità dell’attività o dell’organizzazione (art. 1, co. 2), mentre i criteri di imputazione di responsabilità attengono al livello di delineazione delle linee strutturali del sistema prevenzionale.

Tale lettura riduttiva della norma trovava conferma nell’analisi dei decreti emanati: gli adattamenti che hanno toccato il tema della responsabilità prevenzionale del soggetto datoriale, salvo che nel settore Università, non avevano modificato il modello generale, limitandosi in genere alla regolazione dell’ipotesi di imputazione di responsabilità in caso di prestazione di attività presso strutture diverse da quelle dell’amministrazione di appartenenza – vedi D.M. 29 agosto 1997, n. 338 (Strutture giudiziarie e penitenziarie); D.M. 21 novembre 1997, n. 497 (Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all’estero); D.M. 13 agosto 1998, n. 325 (Corpo della guardia di finanza); D.M. 29 settembre 1998, n. 382 (Istituti di istruzione e educazione di ogni ordine e grado); D.M. 14 giugno 1999, n. 450 (Polizia di Stato, Corpo nazionale dei vigili del fuoco *et alii*); D.M. 14 giugno 2000, n. 284 (Ministero della difesa); D.M. 6 febbraio 2001, n. 110 (Corpo forestale dello Stato) – .

Nicola Triggiani

IN RICORDO DI VINCENZO PERCHINUNNO (1934-2014)

Non è facile tracciare in poche righe un ricordo del Prof. Vincenzo Perchinunno, per me e gli altri Suoi allievi semplicemente “il Professore” o “il Prof.”.

Non è facile perché, avendo avuto il privilegio di frequentarlo per venticinque anni, i ricordi sono innumerevoli e molti particolarmente belli e significativi.

Se è vero che la Vita è fatta di coincidenze, è stata una straordinaria coincidenza a consentirmi di conoscerlo.

Da studente, non avevo frequentato le Sue lezioni: in base alla lettera del mio cognome appartenevo, infatti, al corso di Procedura Penale impartito dal Prof. Giuseppe Ruggiero (insigne giurista scomparso, per un'altra singolare coincidenza, appena pochi mesi prima del Prof. Perchinunno).

Affascinato dalla materia, e pieno di entusiasmo per l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, dopo aver superato l'esame chiesi al Prof. Ruggiero la disponibilità a seguirmi nel mio lavoro di tesi. Acconsentì, ma qualche mese dopo fu eletto dal Parlamento componente laico del Consiglio Superiore della Magistratura, con conseguente incompatibilità a svolgere attività didattica per tutta la durata del mandato. Al Prof. Perchinunno, già titolare da molti anni della I^a cattedra di Procedura Penale (A-L), fu pertanto attribuita per supplenza anche la cattedra del Prof. Ruggiero (Q-Z).

Ricordo la preoccupazione per questa imprevista sostituzione del Relatore della mia tesi di laurea a pochi mesi dalla discussione: non avevo, infatti, mai avuto occasione di conoscere il Prof. Perchinunno. E invece fu quello l'inizio per me di una meravigliosa avventura, umana e professionale.

Dopo la laurea, infatti, fui ammesso dal Professore a frequentare come cultore della materia l'Istituto di Diritto e Procedura Penale (così avrebbe continuato a chiamarlo, anche dopo la sua trasformazione in Dipartimento): pur avvertendomi che la carriera accademica presentava delle enormi difficoltà e non poteva garantirmi alcuna certezza per il futuro, non volle deludere la mia aspirazione di voler approfondire lo studio della Procedura Penale e la mia passione per la scrittura e la ricerca (“Come si fa ad impedire ad un giovane così volenteroso di studiare?” – furono le Sue parole).

Cominciai così pian piano, giorno per giorno, a conoscere quest'Uomo straordinario, un gentiluomo d'altri tempi, ancorato alle più sane tradizioni, con il

culto della Famiglia (non ricordo di averlo mai visto partecipare ad un Convegno di studi senza avere accanto a Sè la Sig.ra Sandra), eppure aperto alla modernità e sempre disposto all'ascolto. E più la conoscenza diveniva profonda, più aumentava la mia ammirazione nei Suoi confronti e il desiderio di emularLo.

So che mi ha voluto molto bene e altrettanto Gliene ho voluto io, anche se forse non ce lo siamo mai detto. D'altronde, dopo tanti anni di frequentazione, spesso le parole risultavano superflue: bastava uno sguardo o un cenno per intenderci alla perfezione.

Vincenzo Perchinunno è stato un Docente eccezionale, un Avvocato di razza, un raffinato Studioso del processo penale e dei diritti fondamentali della persona. Ci ha lasciato un immenso patrimonio di dottrina: è sufficiente soltanto ricordare il suo importante contributo alla redazione di un "Manuale di Procedura Penale" adottato in moltissime sedi universitarie e particolarmente apprezzato da studenti e Colleghi.

Ma del Suo alto Magistero mi piace ricordare soprattutto il bellissimo rapporto che aveva con gli Studenti, verso i quali mostrava grande disponibilità, garbo e rispetto in ogni momento della vita universitaria (lezioni, tutorato, esami, sedute di laurea).

Da giovane assistente, frequentai le Sue lezioni e fui subito profondamente colpito dalla Sua grande capacità di comunicare agli studenti concetti anche molto complessi con estrema chiarezza e di rendere didattica l'esperienza professionale forense. Amava concludere le lezioni sollecitando la loro curiosità e stimolandoli a formulare domande, in un dialogo aperto e franco.

Al sabato mattina, giorno dedicato al ricevimento dei laureandi - sempre particolarmente numerosi, grazie alla passione e all'entusiasmo per la disciplina che riusciva a trasmettere loro -, ma anche giorno nel quale potevo più che in altri momenti discutere con Lui dei temi di ricerca che mi aveva assegnato e sottoporre alla Sua attenzione i miei lavori, erano sempre gli studenti ad avere la precedenza. E l'interesse degli studenti veniva anteposto a qualunque altro impegno del Professore: ricordo, per esempio, che puntualmente ogni anno veniva invitato a partecipare all'inaugurazione della Fiera del Levante (si trattava sempre di un sabato di settembre), ma rinunciava volentieri a questo appuntamento - al quale molti *vip* avrebbero voluto a tutti i costi intervenire, data la presenza, di solito, del Presidente del Consiglio in carica - per non venir meno all'appuntamento settimanale con i Suoi studenti. La mondanità, del resto, non gli apparteneva, essendo rimasto, nonostante la Sua notorietà, una persona semplice e riservata.

Durante gli esami - momento per me particolarmente formativo, perchè il Professore mi voleva seduto accanto a Sè ed era quindi una preziosa occasione di apprendere non solo la Sua profonda dottrina, ma anche il Suo metodo di valutazione della preparazione degli studenti - non ricordo mai un gesto di intemperanza, anche quando la stanchezza avrebbe potuto avere il sopravvento dopo aver esaminato, con il necessario scrupolo e rigore, decine e decine di studenti. All'ultimo studente da

interrogare riservava la stessa attenzione che aveva avuto per il primo candidato della sessione. Mi impressionava soprattutto la Sua straordinaria capacità di osservazione e di introspezione psicologica: riusciva, con doti non comuni, a comprendere in pochi attimi lo stato d'animo e il mondo interiore dello studente che gli sedeva di fronte. E non lesinava mai parole di incoraggiamento, spronando gli studenti a fare sempre di più e meglio.

Anche le sedute di laurea - nelle quali tornava ad indossare quella Toga che con grande valore e dignità indossava quotidianamente nelle Aule di Giustizia, con assoluta dedizione verso i Suoi patrocinati, ma allo stesso tempo con assoluto rispetto delle norme e delle prescrizioni deontologiche, anche non scritte - erano per il Professore un momento importante e non uno stanco rituale da sbrigare alla svelta: si immedesimava negli studenti, al traguardo di una tappa importante della loro esistenza, e nella gioia e soddisfazione dei loro familiari, dopo tanti sacrifici e patemi d'animo per giungere a quella agognata meta.

Sulla scia di altri grandi Maestri come Aldo Moro e Renato Dell'Andro - del quale fu Allievo - Vincenzo Perchinunno ci ha lasciato soprattutto una grande eredità morale e un patrimonio di Valori che custodirò per sempre nel mio cuore con immensa gratitudine.

Valori tanto più importanti in una Università profondamente diversa da quella nella quale il Professore ha profuso il Suo impegno per tanti anni - lasciando un segno indelebile - e nella quale non si sarebbe riconosciuto. Una Università, quella degli ultimi anni, burocratizzata fino all'estremo e nella quale più che il valore umano e professionale dei docenti e le esigenze formative degli studenti sembrano contare soprattutto i numeri e astruse formule matematiche ("crediti", "mediane", "valutazioni bibliometriche" e algoritmi vari).

I preziosi insegnamenti del Professore, il Suo luminoso esempio saranno per me e per tutti noi una guida e uno stimolo per cercare di realizzare una Università davvero al servizio degli studenti, un processo penale più giusto, un mondo migliore.

Grazie, Professore. Di tutto. Ci vediamo sabato. In Istituto.

Antonio Felice Uricchio

KNOWLEDGE AND LEARNING IN THE AGE OF GLOBALIZATION:
WHAT ROLE DOES THE UNIVERSITY PLAY?

Relazione presentata al convegno Knowledge and learning for quality of life tenutosi
a Portorosi, Slovenia il 25-27 maggio 2014

1. – Knowledge and learning in the global society. The social, economic, manufacturing and communicative changes which have taken place in recent years have strengthened the link between social and cultural factors due to the emergence of knowledge as the central figure in the role of social, professional and cultural integration. This has in turn changed the epistemological status of the word knowledge and has made it a concept which is accessible to everyone. In every society education is considered and carried out within its own social structure. In the historic processes of the “planetary society of knowledge”, education has always been a current and highly important concern. In the current context of an advanced industrialised society a different social structure is being created which goes beyond international borders and covers the entire planet thanks to information and communication technology. This has led to the success of the Information Society in which the driving force behind the development of different fields of social organisation is the multimedia element which allows man to increase his knowledge and therefore generates The Knowledge Society. This is a society which has ramifications of increasing knowledge throughout the whole world in a way which has never been seen before. It is not just the sheer volume of facts which are electronically circulated without any apparent limit on the quantity of information, but the unhindered opportunities which Network Technology present (this in itself constitutes a revolution in terms of exchange of product and goods on a global scale) and is above all a huge change in the social organisation of knowledge and the production of goods, material and non material and also the social management of knowledge which in turn exerts an influence on the collective mindset. The model of a global citizen which emerges can no longer be produced solely by informal education, as happens in agricultural communities with their community structures, and so the role of formal education becomes more important as it is centred on the distribution of education to different classes and sectors of industrialised society. As an activator in this era of “accessibility” and as the protagonist in the “Information

and Knowledge Society”, the growth of individual social and cultural knowledge of all kinds has been enabled on a global scale and this relies on the multiple methods of exchanging information that characterise the lives of everyone on this earth. It is no longer western culture which dominates, but other minor cultures which are coming to the fore and breaking down the old barriers that limited their influence. Ultimately these current processes of globalisation demand the deconstruction of old education systems and intellectualism and instead demands the furthering of a collective general education, as demonstrated in the theory and practice of Lifelong Learning which, in raising the knowledge levels of the population, has combined established methods of learning with the thoughts and feelings of humankind.

1.1. – EU strategies in the making of “knowledge society”. The European Union has stated that the creation of a Knowledge Society is a primary objective in the strategy of Lifelong Learning: from the Memorandum on Education and permanent learning in Lisbon (March 2000), the Barcelona declaration on “A Competitive Economy based on Knowledge” (March 2000) and the Berlin directive on excellence and the quality of knowledge teaching (September 2003). The European Union asks its member states to agree to a “European Space for Lifelong Learning” which guarantees its citizens a competitive knowledge on the global scene. One of the main principals of Lifelong Learning is the centralisation of knowledge with all its inherent needs and problems, as previously discussed in the mission statement of the Knowledge Society. These are the education systems which must be put in place according to the educational needs of the subject and vice versa. The centralisation of learning has precise results: Lifelong Learning can be extended to everyone on the planet regardless of where they live, the social group they belong to, their age, sex or human condition. The university has a great responsibility to its citizens to provide them with vocational training. The education system of “widespread intellectualism” demands there be no barriers between people with different cultural backgrounds but that there should be communication and integration between individuals from diverse backgrounds. This is critical for a common European citizenship in which individual identities and particular affinities can come together to create social inclusion, equal rights and professional adaptability. As long as the investment in human resources - and lifelong learning is included in this - is not seen and realized as a vital added value in this current historical stage of the development of the processes of globalization, it is clear that the Knowledge Society runs a serious risk of involution between two opposite views: on one extreme the radicalization of the global fight between culture and irreconcilable knowledge and therefore between powers in violent opposition and on the other extreme the global mass conformism both of which risk causing immeasurable damage to mankind and nature. A third path which seems promising is that of intercultural education as the only opportunity to overcome cultural diversity which could destroy the vision and prevent the longed-for “harmonious living” described by Tonino Bello which is at the base of real

democracy. The universities situated on the Mediterranean are at the crossroads of commercial, intellectual, cultural, linguistic and religious exchanges and should have this intercultural vocation written in their DNA.

2. – Learning Global Citizenship. We can have a clear idea of how global citizenship may contribute to the long term goal of sustainable world development. This raises two main questions, namely, what are the key competencies needed for people to be able to adapt to this rapidly changing and highly interconnected world and how we can provide people with adequate opportunities to learn these competencies. Education in general, and university programs specifically, are the most effective means of building global citizenship. The ability of the future generations to be adequately motivated and capable of shaping the sustainable development of a global society depends to a large extent on the effectiveness of our education programs. Most universities today are not only engaged in preparing their students to become globally aware, but they are also reinforcing the global dimension of their teaching methods and course materials. Top universities are measured by the quality of their international exchange programs, multicultural student classes and global programs. All these efforts, however, are not necessarily a guarantee that students will automatically become socially responsible and engaged citizens of the world. Evidently, teaching global citizenship is not a simple endeavour. Educating students to look at the world through a “global citizen” mentality cannot be achieved simply by a transfer of knowledge and information. Teaching global citizenship means first of all increasing public awareness and making students understand the concept of global citizenship, which in itself is often more difficult than it appears. Once the students are aware and willing to participate, adequate programs must teach those competencies which, to the best of our belief, are the right requirements for tomorrow’s global citizens. What we need is a complex learning process that enables young people to be willing to and capable of contributing to the development of a sustainable world. Traditionally, educational institutions make use of information to bring about change in the behaviour patterns and attitudes of their students. But can we expect that information alone will develop such sophisticated attitudes and complex behavioural structures and traits? Teaching global citizenship certainly requires absorbing notions, but first of all it has to develop critical thinking: asking and answering questions, leading and discussing, hence inculcating the ability to view a question from different positions and aspects. The first step towards bringing about a change in the understanding of the concept of global citizenship is to help students to relate information and conceptual categories to the “untidiness” of the real world. They must see the link between conceptually well organized theories and their less structured personal experience. This can only be achieved if conceptual frameworks are adapted to the specific problems faced directly by students. “Global capacity and competence building” is currently an inherent part of most international organizations that work in the area of development – from the United Nations to non-governmental

organizations such as Oxfam. The United Nations Development Programme (UNDP) was in the 70's one of the pioneers in developing an understanding of capacity building. The UNDP defines capacity building as a long-term process of development that involves all the stakeholders, including ministries, local authorities, non-governmental organizations, professionals, community members, academics etc. Capacity building uses all the resources and capabilities of a country: human, scientific, technological, organizational, and institutional. The goal of capacity building is to tackle problems related to policies and methods of development, while considering the potential, limits and needs of the people of the country concerned. The UNDP outlines that capacity building takes place on various levels: an individual level, an institutional level and a societal level.

2.1. – The role of the universities in the global citizen building process. Universities can certainly make their important contribution at each and every level, but needless to say their main effort goes into teaching at the individual level. According to the UNDP, this requires the development of conditions that will allow individuals to engage in the “process of learning and adapting to change”. It is not easy to have a clear understanding of what is being done in different universities in this field, this is mainly due to the fact that there is little or no consensus regarding the definition of the term “global citizenship”. Hence, there are no clear standards on curricula and what should be done in a global citizenship program. We know that in various Anglo-Saxon universities there are self-standing courses on Global Citizenship while in most of the European universities we find aspects of global citizenship being studied as subsections of different courses such as corporate global governance, renewable energies, climate change, ethics etc. As we can see, the nature of citizenship education is contextual by nature and is understood in different ways in different cultures and has been approached in different ways in different periods. However, it is centrally concerned with developing a set of skills, values and attitudes, to help young people question what they think they know, and learn to value other perspectives. The aspect of student learning outcomes is in fact a challenging issue, particularly for professors who are asked to assess student learning in a quantitative way. But most of all educators are concerned about the process of teaching, the didactics. Regarding global citizenship, the major question is what do our students do with the knowledge we imparted to them? Does what we teach them really have an impact? As mentioned before, knowledge giving is easier than developing critical thinking. Skills cannot just be taught, but need an appropriate learning environment. The (intercultural) understanding of social, economic and environmental interdependence can only be developed through personal experience. How could the pedagogical approach best serve to implement this concept? Modern teaching gets guidance from cognitive researchers, the vast majority of whom subscribe to a constructivist view of education that emphasizes the active role of the learner in the learning process. Interactive teaching, discussion formats and guided

field experiences are extremely important tools, and these are necessary to help students register observations about themselves and the relationship to their habitual environment. Only in this way can the professor help orient the individual student's growth in the right direction, or manage the educational process by orienting the information which seems to be needed. To summarize, real learning is holistic and real understanding emerges from active experiences that make sense to the learners. Because of this, the developmental changes that occur continuously in children and young people play an important role in the learning process. Knowing about development – how different age groups think and behave and how each student's development is embedded in family and culture – is a critical competence for educating and directing students towards global citizenship.

3. – The Information Society in European Union Strategies using e-democracy. The relationship between technology and social development has always been central to the political and economic plans of the European Union. With the Lisbon Strategy, developed between 2000 and 2010, European institutions have already underlined how important it is to guarantee a process of economic and social growth and the implementation of digital technologies both in the field of manufacturing and public service in member states. This undertaking has been carried out with the recent launch by the European Union of the Europe 2020 strategy. This concerns an initiative which will run in conjunction with the current Lisbon treaty and reiterates its principals. In particular the main objective remains the cultural growth and education of European citizens in terms of the development of their personal intellectual and professional skills in the workplace with regards to their flexibility and willingness to relocate. The implementation of these objectives, according to the European Union, is possible though certain steps (which relate to the reaching of specific targets in various environments such as investment in research, employment levels, the PIL of member states, education) and work in 7 key areas. In particular one of these initiatives regards the development of a European digital agenda the basis of which is the investment in technology which will lead to social and economic development and will guarantee businesses access to the net economy and citizens to global services. The University of Bari is moving in this direction. Under the same heading the Commission intends to provoke the member states into financing research projects regarding Information Technology and projects aimed at promoting digital literacy among European citizens. The countries of the European Union have a specific task, that of promoting the coordinated and coherent digitalisation of administrative, social and economic structures. Moreover these technologies interconnect in different ways which are analysed within this document. In particular, this reference to economic development these new technologies are often considered as instruments to explore new possibilities for growth (as online services are considered precious resources to fuel innovative manufacturing sectors the investment in which can help overcome the current economic crisis).

3.1. – University and digital training for the young. The university obviously plays an important role in the digital education of the young. However, in the school environment you cannot discount the presence of real planning in educational strategies aimed at encouraging awareness of the importance of new technologies in terms of economic, social and even personal ways. It must be stressed that even in the most diverse education experiences, both inside and outside school, conditions can be fostered whereby children become aware of the importance of the acquisition of certain contemporary skills. The intellectual enrichment garnered by contact with cultural diversity must be cultivated so that the younger generation are integrated into a social-political perspective in which digital media are the driving force behind social progress, as advocated by European institutions. Therefore it is necessary that training bodies, and schools in the first place, confer greater planning on the relationship between digital and intercultural competencies. The relationship between new technologies and inter-culturalism cannot develop without the presence of a key issue in the digital world: e-democracy. This is an aspect which suggests that there may be more space for young people in participatory processes. In fact, an increasing number of political activists have updated their methods to adapt to the digital world, in which the new generation doubtlessly has ample confidence and familiarity. Apart from these assumptions, however, a series of filters and variables come into play which are involved in the forms and methods used by young people to become digital citizens. Firstly, as pointed out by Palfrey and Gasser (2008), the web is not a political tool or democratic in itself, but it plays a very important function of social glue for young people, with implications that touch on the sphere of democracy and of being a citizen. Only in this way can we arrive at a less jagged and fragmented picture of the results achieved by education in educational practices. The development of the media of education could also help bridge the digital divide between young people who have easy access to the network and those who for social or economic reasons do not have the same opportunities, both amongst the participants who have developed individually good skills in interacting with the web and those who have yet to develop a proper critical sense. We must not forget, however, how important a good grounding in media education allows young people to develop a strong sense of citizenship and understand the importance of active participation in community life.

4. – The role of universities in the process of internationalization of research. Since the launch of the Seventh Framework Programme (FP7), the economic environment has changed dramatically. The recession, triggered by the financial crisis of 2008 led to the adoption of stimulus packages to jump-start the economy. The consolidation of public finances and structural reforms are necessary but not sufficient to ensure global competitiveness. Intelligent investments, particularly in research and innovation, are critical to maintaining a high standard of living and address major social challenges such as climate change, an aging population and the

transition to a more efficient use of resources. Research and innovation can help create jobs, increase prosperity, improve the quality of life and promote global public goods. General scientific and technological advances are needed to address the pressing challenges of society. In addition, investments in this sector can create business opportunities through the creation of innovative products and services. For these reasons, research and innovation are at the heart of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. With this in context, the main objective is to raise spending on research and development to 3% of GDP by 2020. The flagship initiative “Innovation Union” provides for a comprehensive set of actions designed to enhance the performance in research and innovation. Over recent years, there has been more talk of the concept of the knowledge-based economy, indicating a new context in which knowledge is an essential resource for the innovation of production systems and for the acquisition of broader levels of competitiveness. There is no development without innovation and without innovation there is no scientific research which then becomes important to determine a strategy in the field of science and technology with clearly defined lines of action and characterized by choices based on reliable surveys and analysis. The guidelines for the science and technology policy which the Italian government recently approved, move in this direction, dealing with the reality of the delicate problem of coordination among various participants and outlining scenarios in which scientific and technological research is subject to a repositioning strategy that takes into account the limited resources available. An essential approach to research that moves towards internationalization is necessarily aimed at strengthening the latter. These strategies should primarily aim to promote international collaboration in a selective manner, ie by focusing on those areas where it can better contribute to the advancement of our knowledge. Secondly, the assets of our areas of excellence in science should be “exported” in order to gain an increased weight internationally. Finally, the work of internationalization of research should be taken into account and the priority areas identified by the National Research Program (NRP).

The trends on the free movement of capital, goods and services, as well as a more open labour market, have also had an impact on educational systems, with respect to demand becoming stronger to move in an international dimension. Gradually the various economies become more interconnected, international skills become more important to operate on a global scale (OECD 2009). Companies that compete on world markets seeking workers not only paid for foreign languages, but also have a multi-cultural dimension that allows them to interact with international partners. For their part, many governments have introduced policies to promote mobility and exchanges, essential tools to build social networks beyond national borders. And no less strong are the incentives that push universities to enhance their international activities, in order to build or enhance their reputation in the increasingly global academic competition. Moreover, even for supremacy in research the university

system must be able to attract top researchers and scientists from around the world. If this has never existed, an exclusively national talent becomes an increasingly anachronistic.

4.1 – When universities become international. But what basically is the “internationalization” of a university? For this question there are several possible answers, not mutually exclusive. In the different university systems the emphasis is placed on one or more of these responses. The first and most common is the one that basically equates attractiveness with the internationalization abroad. To become more international means being able to attract more foreign students or to attract the most talented ones. For some systems and universities it also means being able to attract teaching staff and researchers, with permanent or temporary contracts. A second answer less well known is that one considers internationalization as the possibility of extending the employability of its graduates outside the national borders. In this case, it seeks above all to promote the mobility of their students and exchange programs of various kinds. But they can also try to offer more courses to their students relevant to the international labour market, such as courses taught in English. A third response refers to the inclusion of the university into various international networks. To this end it may intensify scientific cooperation with foreign universities. You can enhance the programs of development cooperation. Or you can set up courses of study in collaboration with foreign universities, such as joint and double degrees, doctorates, international, etc.. One form of inclusion in international networks is a more selective participation in consortia that are in fact forms of credit, such as those that bestow the “Euro-labels” in various disciplines, or acknowledge research-intensive universities, such as the LERU. The international partnerships, that for a majority of scientific teaching purposes, are a form of internationalization are becoming more widespread, but are attributed to different values in different countries and universities. A fourth mode of internationalization, which is typical of universities in the most developed and market –orientated countries is expansion abroad. Some universities open campuses in other countries. Others, especially the British, organize courses in other countries through distance education, or with established foreign universities, who take the name of the courses franchised or validated. Whatever the prevailing mode, what pushes a university to “internationalize”? And what pushes some large countries such as France and Germany and their the relevant governments to provide incentives to their universities to assume a greater international visibility? Pausing for now on the behaviour of individual universities, we can say that with this question there are several possible answers, not mutually exclusive. The main reason has to do with the actions of their governments, as has just been mentioned. The universities internationalize because incentives or sanctions are introduced by governments, local authorities and various subjects which reward one or more of the above-mentioned modes of internationalization or punish their absence. It could be argued that the set of available incentives is the tool, rather than the reason for the drive towards

internationalization. The motivating factors could be found in the competition for reputation that has evolved between the universities around the world (van Vught 2008) and the consequent battle for resources. However, this competition means that the universities belong to systems that provide incentives and resources targeted at taking more advantage of internationalization and acting with greater alacrity. Second, in some European countries (particularly in Britain and the Netherlands) some of the above methods are a major source of funding. The attraction of foreign (non EU) students greatly increases revenues from tuition fees as these students pay higher taxes. The opening of branches abroad or courses at foreign universities is also a source of significant profit. But there are also less practical reasons behind the push for the many universities to internationalize. In some cases it is simply a result of isomorphic behaviour which is the desire to imitate successful behaviour. In others internationalization is key to the strategic objectives of the university such as the rewarding of merit and other areas in which the university excels. This is the direction in which the University of Bari is moving.

4.2. – Ranking culture in the strategy of universities. A final reason is becoming increasingly important in the strategies of all universities. It is the spread of the "culture of rankings", which, although criticized by many, has in the criteria or methods used, introduced a form of competition in the leadership of the universities which has previously been unknown. Within this culture, the degree of internationalization of a university plays an important role because, directly or indirectly, it is a crucial factor in its reputation. To summarize, we can say that two main strategies are discernible in action at a European level regarding the internationalization: competitive/cooperative strategies and also those of a purely competitive nature. Obviously the two strategies often coexist alongside one another, however, they both require different tools. The first focuses on the attraction of foreign students, or even on the recruitment of teachers or post-graduates. The second more collaborative approach introduces the phenomena such as the rise of double and joint degrees, or the creation of international research networks to try to get funds (the obvious example being the European framework programs that explicitly require the creation of these networks). Recently, the first seem to have taken the upper hand to some extent, however this is a trend that could also be reversed in favour of the second. Universities tend to cooperate with each other because cooperation with other universities gives them competitive advantages. The example of the European Framework Programmes is indicative: it collaborates with other universities because this increases its chances of winning compared to other networks. As mentioned above, it is easier to make comparisons to determine the overall degree of internationalization of a country or a university based on these parameters. It was from the data relating to the first two criteria, for example, that the Times Higher Education ranking was based until 2009 which assessed the international dimension of universities (from 2010 onwards the criteria of this ranking have changed). It is

the first criterion of internationalization that is referenced by the ILO and OECD reports on national systems of higher education. A positive aspect is the trend that the percentage of foreign students in Italian universities has more than doubled compared to 2000, in line with what has happened in other OECD countries. However 2.8% of foreign students come from other EU countries and this is the challenge which Italian universities now face. Their task, in the light of this analysis, will be to implement in the coming years the main program of the European Union for funding research and innovation (Horizon 2020) with a budget of almost 80 billion Euros over a period of seven years (2014-2020). This program will bring together for the first time in a single program all EU funding for research and innovation. There will be a greater emphasis on the ability to translate scientific advances into innovative products and services that provide business opportunities and change the lives of citizens for the better. At the same time red tape will be drastically reduced which in turn will simplify rules and procedures to attract more top researchers and a broader range of innovative businesses. Horizon 2020 will direct resources toward three separate priorities: The Science of Excellence: € 24.6 billion. This fund will develop talent in Europe giving researchers access to research infrastructure and making Europe an attractive place for the best researchers in the world. This will in turn leverage the success of the European Research Council (ERC) and offer excellent opportunities for researchers in their training and career through the Marie Skłodowska - Curie ("Marie Curie Actions"). Industrial Leadership: 17.9 billion euro . This fund will bring major investment in key industrial technologies and encourage the growth potential of European companies by providing them with adequate levels of funding and help innovative SMEs to become the leading companies in the world. Societal challenges: € 31.7 billion. This fund reflects the strategic priorities of the Europe 2020 strategy and addresses major concerns shared by Europeans and other countries. The funding will focus on the following challenges: health, demographic change and well-being, food security, sustainable agriculture, marine and maritime research and the bio-economy; energy sources, clean and efficient transport, green and integrated transport; climate action, efficiency in terms of resources and raw materials, and as a result inclusive, innovative and secure societies. It is in facing these challenges that universities are playing for the future: knowledge and global expertise will shape the citizens of the new millennium.

References:

A VAN VUGHT F DILL D., (Jan 21, 2010). *National Innovation and the Academic Research Enterprise: Public Policy in Global Perspective*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.

ASTROLOGO D., GARBOLINO F. (2013). *La conoscenza partecipata, Nuove pratiche di knowledge management*, Milano, EGEA.

- BELANGER P. (1994). *Lifelong Learning: the dialectic of lifelong education*, in *Internazional review of education*, n.40, Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- BOCCHI G., CERUTI, M. (2004). *Educazione e globalizzazione*, Milano, Raffaello Cortina.
- BONAGLIA F., GOLSTEIN A. (2008). *Globalizzazione e sviluppo*, Milano, Il Mulino.
- BUCKINGHAM, D. (2006). *Media Education. Alfabetizzazione, apprendimento e cultura contemporanea*, Trento, Centro studi Erickson.
- CE (2001), *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, Bruxelles.
- CURZIO Q., MARSEGUERRA G. (a cura di), (2008). *Democracy, institutions and social justice in* Atti del convegno (Città del Vaticano, 18 maggio 2006). Scheiwiller.
- DI JHON D. (2009). *The sustainable learning community: one university's journey to the future*, USA, New Hampshire.
- Dichiarazione di Barcellona sull' Economia competitiva basata sulla conoscenza* (2002, Marzo),
- Direttive di Berlino sull'eccellenza e la qualità della formazione e della conoscenza* (2003, Settembre)
- EVANS M., REYNOLDS C. (2004). *Educating for global citizenship in a changing world*, Toronto, OISE/UT.
- FEDERIGHI P. (1996) *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal lifelong learning a una società ad iniziativa diffusa*, Napoli, Liguori.
- FORNASARI A. (2010). *Informal education in knowledge society: reflections and pedagogic experiences*, in *Biblioteche che educano. L'educazione informale nello scacchiere euromediterraneo* (a cura di) Morgese W., Abenante A., Bari, Edizioni dal Sud.
- GALIMBERTI C., RIVA G. (1997), *La comunicazione virtuale*, Milano, Guerini Associati.
- GEHRKE, B., (2011). *Making Global Citizen: the role of teaching and learning in Ricomporre Babele. Educare al cosmopolitismo*, Colle Val D'Elsa, Biblioteca della Fondazione.
- GLOOR P, (2006). *Creativity, competitive advantage through collaborative innovation networks*, Oxford, Oxford University Press.
- IASEVOLI G. (a cura di), (2006), *La nuova formazione per la nuova internazionalizzazione. Università e processi di internazionalizzazione* Milano, Franco Angeli.
- LOIODICE I. (2011), *Università, qualità didattica e lifelong learning. Scenari digitali per il mutamento*, Roma, Carocci.
- MANULI F. (2004), *Università e internazionalizzazione della cultura: i titoli congiunti*, Bologna, Dupress.

Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente di Lisbona
(2000, Marzo)

OLEANDRI G. (2003), *I sistemi formativi nella prospettiva dell'economia globale. Per una pedagogia del lifelong learning*, Roma, Armando Editore.

PALFREY J., GASSER U. (2009, trad. it), *Nati con la rete. La prima generazione cresciuta su Internet. Istruzioni per l'uso*, Milano, Rizzoli.

SANTELLI L. (2003), *Interculturalità e Futuro*, Bari, Levante Editore.

ULRICH BECK (2012), *I rischi della libertà. L'individuo nell'epoca della globalizzazione*, Milano, Il Mulino.

WILKINSON J. (1984). *The art and craft of teaching*, Cambridge.

Sitography:

<http://e.c.europa.eu/digital-agenda>

<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020>

http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm