



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

16
2020

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 978-88-945030-2-9

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture

Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy

e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

16
2020 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DEI QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – DJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- Collana di pubblicazioni del Dipartimento Jonico (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione ad una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

- Annali del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Essa ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.

- Quaderni del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata on line sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Essa ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi.

In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata.

Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico. Il Direttore degli Annali del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale. Il Direttore dei Quaderni del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale. I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione, secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta, tenendo conto del curriculum del proponente e dei contenuti del lavoro, e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio. I Direttori dirigono i lavori dei Comitati Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento. I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti dei referaggi e informano gli autori sull'esito degli stessi, invitandoli alle necessarie modifiche/integrazioni, e, d'intesa con il Coordinamento, decidono la pubblicazione o meno, in caso di pareri contrastanti dei referees.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico. Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre collane ha un proprio Comitato Direttivo formato da 4 professori ordinari o associati e 4 ricercatori, tutti incardinati nel Dipartimento Jonico. I Comitati Direttivi durano in carica tre anni e i componenti non sono immediatamente rieleggibili, salvo diversa delibera del Dipartimento Jonico. I requisiti per l'ammissione nei Comitati Direttivi sono determinati dal Consiglio di Dipartimento. A seguito di lettera del Coordinatore delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico, gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi. I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'articolo 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione sulla loro collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti. All'interno del comitato direttivo è stabilita la seguente ripartizione di funzioni: i professori ordinari e associati coadiuveranno il Direttore della Collana nelle

procedure di referaggio, mentre i ricercatori cureranno la fase di editing successiva all'espletamento positivo della procedura di referaggio, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione nominato dal Coordinamento delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico.

Art. 6. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di referaggio a “doppio cieco” con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione, preferibilmente ordinari. La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei professori ordinari e associati dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 7. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito www.annalidipartimentojonico.org, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on line o cartacea del lavoro, Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio curriculum vitae et studiorum e il file del lavoro in due formati (word e pdf). Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali. Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito www.annalidipartimentojonico.org. Nel caso di non corrispondenza, i direttori potranno restituire il file e non ammettere la proposta. Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà pervenire tassativamente entro la data indicata. I Direttori comunicheranno agli autori l'avvio della procedura di referaggio e il suo esito. Espletata positivamente la procedura di referaggio, i responsabili della redazione delle rispettive Collane invieranno agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di editing

INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI
Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile. pag.9

SEZIONE I

GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

SEZIONE II

GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO
Cultura, stile di vita sostenibile « 55

ROSATILDE MARGIOTTA
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:
traiettorie pedagogiche* « 71

SEZIONE III

GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA
Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione

della condizionalità e blocco dei licenziamenti « 85

MICHELE DELEONARDIS

Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari « 97

FRANCESCA NARDELLI

La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

SEZIONE IV

GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile « 141

RAFFAELE MUTO

Bias e Monopoli « 151

SEZIONE V

GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali « 165

STEFANO ROSSI

La disciplina lavoristica nel terzo settore « 175

ALESSIO CARACCILO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche
locali* « 205

VALERIA CASTELLI
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze
di tratta delle donne nigeriane* « 227

SEZIONE VI

GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:
spunti di riflessione* « 255

SEZIONE VII

GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA
*La non financial disclosure nel processo di transizione
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA
Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO₂ per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica « 337
- ROSA DI CAPUA,
Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale « 349

SEZIONE VIII

GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO
Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni « 363
- ERVINA RRUGA
Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente? « 373
- FRANCESCA ALTAMURA
Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto « 389
- NICOLÒ TREGLIA
Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica « 403

SEZIONE IX

GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE
Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile « 419

MARIO SANTORO

La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano

« 435

DORELLA QUARTO

La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti

« 449

IL DJSGE E LA SFIDA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

ABSTRACT

La sostenibilità esprime bisogni globali e di carattere intergenerazionale, riflettendosi su settori estremamente eterogenei. La vocazione globale della sostenibilità trova nell'Agenda 2030 la propria 'stella polare', ma senza una azione che replichi l'idea di sostenibilità a livello locale appare evidente l'irraggiungibilità degli obiettivi dell'Agenda. A sua volta, la nascita del concetto di sostenibilità quale mediazione tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente trova nell'arco jonico un ideale paradigma locale di riflessione sull'importanza di uno sviluppo 'green', riferito peraltro ad un territorio, quello tarantino, tuttora alle prese con la necessità di sciogliere il legame perverso con il polo siderurgico: cogliendo altresì l'occasione offerta dall'istituzione della ZES interregionale jonica. Non poteva, quindi, sfuggire al DJSGE dell'Università di Bari la ghiotta opportunità per avviare una riflessione scientifica trasversale sulla sfida della sostenibilità, compulsando i giovani studiosi a cimentarsi sull'argomento.

Sustainability relates to global and intergenerational needs, touching upon extremely heterogeneous sectors. The global vocation of sustainability finds its own 'polar star' in the 2030 Agenda, but without an action that replicates the idea of sustainability at the local level, the unattainability of the Agenda's objectives is evident. By the same token, the concept of sustainability as a mediation between economic development and environmental protection finds in the Ionian arc an ideal local paradigm for testing the importance of a 'green' development, also referred to a territory of Taranto, still struggling with the imperative to dissolve the perverse link with the steel industry: a goal to be pursued also exploiting the opportunity offered by the institution of the Ionian interregional SEZ. Therefore, the DJSGE of the University of Bari decided to implement an interdisciplinary research effort dealing with the challenge of sustainability, inviting young scholars to try their hand at the topic

PAROLE CHIAVE

Sostenibilità – Sviluppo – Lavoro – Salute

Sustainability – Development -Work - Health

SOMMARIO: 1. Il concetto di sostenibilità e l'Agenda 2030. – 2. L'Italia e l'Agenda 2030 tra Covid-19 e "rimbalzo in avanti". – 3. La sostenibilità alla prova dell'epidemia da Covid 19. – 4. Il DJSGE e l'occasione dello sviluppo sostenibile. – 5. Uno sguardo alla ricerca. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Il concetto di sostenibilità, secondo le scienze ambientali ed economiche, è condizione per uno sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità di quelle future di realizzare i

* Pur nell'uniterietà della riflessione, i paragrafi 1, 2 sono ascrivibili a Domenico Garofalo, il paragrafo 3 ad Anna Rinaldi, mentre i paragrafi 4 e 5 a Paolo Pardolesi. Comune è la riflessione conclusiva svolta nel paragrafo 6.

propri, esprimendo bisogni globali di carattere intragenerazionale e intergenerazionale, inerenti settori estremamente eterogenei tra loro.

Le tappe di avvicinamento per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile si stanno facendo sempre più serrate e dense di contenuti, come si evince dalla *timeline* reperibile sul sito dell’Agenzia Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (da ora ASviS per brevità)¹, principiando con la Conferenza ONU di Stoccolma del 1972 sull’ambiente umano e proseguendo con le conclusioni cui è pervenuta la Commissione Brundtland fino alle varie conferenze e vertici mondiali sul clima, promossi dalle Nazioni Unite (Rio de Janeiro nel 1992 e nel 2012, Johannesburg nel 2002, Parigi nel 2015)².

La spinta verso la creazione di una coscienza collettiva che inducesse le autorità mondiali a prendere sul serio la questione dello sviluppo sostenibile ha trovato nel Rapporto Brundtland del 1987³ il proprio volano, ivi evidenziandosi che «sustainable development is not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs. We do not pretend that the process is easy or straightforward. Painful choices have to be made. Thus, in the final analysis, sustainable development must rest on political will»⁴.

Un contributo significativo sull’argomento è stato offerto anche dall’Unione Europea col varo nel 2001 della Strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile⁵, a completamento e consolidamento della c.d. Strategia di Lisbona, declinando il *sustainable development* in diverse dimensioni, e cioè quella economica (capacità di un sistema economico di produrre reddito e lavoro in maniera duratura), quella ambientale (tutela dell’ecosistema e rinnovamento delle risorse naturali) ed infine quella sociale (capacità di garantire che le condizioni di benessere umano siano equamente distribuite), secondo una visione sincronica.

È in questo momento storico che l’Unione europea effettua una sorta di *upgrading* politico, comprendendo come «Lo sviluppo sostenibile offre all’Unione europea una visione positiva sul lungo termine di una società più prospera e più giusta, con la

¹ V. <https://asvis.it/sviluppo-sostenibile>.

² Cfr. U. Villani, *Osservazioni preliminari sullo sviluppo sostenibile*, in corso di pubblicazione; ancor prima dello stesso autore, *Riflessioni sul diritto allo sviluppo*, in *Banche ed etica* (a cura di I. Sabbatelli), CEDAM, Padova, 2013, p. 239 ss.

³ Nel 1983 presso le Nazioni Unite viene istituita la Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED), che presenta nel 1987, a firma del suo presidente, il norvegese Gro Harlem Brundtland, il rapporto «Our common future», stilando le prime linee guida per uno sviluppo sostenibile. Il documento, meglio conosciuto come rapporto Brundtland (United Nations, *Our common future. Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987), evidenziava lo stretto rapporto tra i modelli produttivi e di consumo dei Paesi dell’emisfero settentrionale, insostenibili secondo una prospettiva di lungo periodo, e le sacche di povertà presenti nel sud del globo, suggerendo di adottare una strategia che coniugasse sviluppo e ambiente, nota come «*sustainable development*» (sviluppo sostenibile).

⁴ United Nations, *Our common future, Report of the World Commission on Environment and Development*, 1987, spec. 15.

⁵ Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 15 maggio 2001 COM(2001)264 definitivo.

promessa di un ambiente più pulito, più sicuro e più sano: una società che garantisca una migliore qualità della vita per noi, per i nostri figli e per i nostri nipoti»⁶.

L'iniziativa europea si affianca a quella già intrapresa anni prima dall'ONU, che vede coronati i propri sforzi con l'approvazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta anche dall'Italia il 25 settembre 2015 unitamente ad altri 192 Paesi membri delle Nazioni unite ed a sua volta entrata di prepotenza nella politica UE, come si evince consultando il nuovo programma d'azione, proposto dal neo-presidente Ursula von der Leyen⁷, in netta discontinuità rispetto a quelli precedenti riconducibili alla presidenza di Jean-Claude Juncker, con l'intenzione di porre lo sviluppo sostenibile quale architrave delle politiche europee e nazionali⁸.

L'Agenda globale definisce 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, in breve SDGs e relative icone intuitive) da raggiungere entro il 2030, a loro volta strutturati in 169 *target*, in grado di orientare tutti i Paesi firmatari verso modelli di crescita sostenibili, vista la sostanziale insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo economico, sociale ed ambientale, in un'ottica integrata delle varie componenti della crescita globale⁹.

Il percorso di ogni singolo Paese, sviluppato su tre lustri, è oggetto di monitoraggio e valutazione periodica globale¹⁰, essendo sin d'ora evidente che ad un punto di arrivo ben definito per tutti i Paesi firmatari degli impegni di Agenda 2030, corrispondono punti di partenza molto differenti.

In sostanza, appare chiaro, ad esempio, che la posizione della Svezia sia decisamente diversa da quella dell'Italia¹¹ e quest'ultima a sua volta differente da quella di qualunque Paese dell'Africano subsahariana, ponendosi sin d'ora il problema della "sostenibilità della sostenibilità" (soprattutto in termini di correlati impegni economici oltre che in relazione agli effetti sistemici che la pandemia da Covid-19 avrà sugli obiettivi dell'Agenda 2030¹²), considerando altresì la forte interconnessione che

⁶ Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 15 maggio 2001 COM(2001)264 definitivo, spec. 2.

⁷ U. Von der Leyen, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa. Orientamenti politici per la prossima commissione europea 2019-2024*, in https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

⁸ Addirittura nel rappresentare le differenze tra l'approccio "a là Ursula" e quello adottato da Juncker, si utilizza la metafora del «salto quantico» (Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, spec. 6). Da ultimo sull'argomento v. L. Di Marco, *Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee. Dal Green Deal al Next Generation EU, Quaderno ASviS, n. 1*, 18 agosto 2020.

⁹ Trattasi della c.d. «connessione» di cui parlano T.N. Gladwin, J.J. Kennelly, T. Krause, *Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research*, in *The Academy of Management Review*, 1995, p. 874 ss.

¹⁰ Sul punto si rinvia al rapporto ONU sull'Agenda 2030 per l'HLPF 2019, e per una sintesi v. Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, 10 ss.

¹¹ Per una valutazione comparativa della *performance* del nostro Paese relativamente ai vari *Goals* e rispetto non solo alla media UE, ma anche ai rispettivi competitors, si rinvia alle schede reperibili in Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, spec. 49 ss.

¹² Sul punto d'obbligo il rinvio e la lettura del Rapporto Asvis, *Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, Roma, 5 maggio 2020, da cui si evince

caratterizza tutti i 17 Goals di Agenda 2030, basti pensare alle ricadute derivanti dalla presenza di una istruzione di qualità, equa e inclusiva, di cui al *Goal 4*, sul successivo *Goal 5*, in tema di pari opportunità per donne e uomini o ancora, si immaginino le ricadute offerte da un lavoro dignitoso per tutti, previsto dal *Goal 8*, per l'eliminazione delle disuguaglianze, di cui al *Goal 10*.

Di conseguenza, frizioni, resistenze, criticità relative alla realizzazione dei singoli *targets* dei vari *Goals* determinano ricadute a cascata sugli altri anche se apparentemente distanti.

L'atteggiamento concreto di ogni singolo Paese firmatario diventa, quindi, strategico per l'effettiva realizzazione dell'obiettivo finale, segnalandosi sin d'ora approcci sovente ondivaghi e comunque poco chiari circa la reale volontà di rispettare gli impegni previsti da Agenda 2030, si pensi esemplificativamente a quello cinese¹³.

La sostanziale visione reticolare del progetto riconducibile ad Agenda 2030 ne restituisce una funzione orientativa analoga a quella assunta dalla Stella Polare per le prime esperienze di navigazione d'altura, consentendo ad ogni *stakeholder*, dal singolo Sistema Paese, alla più elementare formazione sociale, finanche al cittadino *uti singuli*, di utilizzare *Goals* e *targets* quali parametri di riferimento per un nuovo modo di concepire l'esistenza sociale, collettiva ed individuale.

Ciò vale, quindi, per l'Italia, ma ancor più per un territorio funestato dal punto di vista ambientale come quello dell'arco jonico e di Taranto in particolare, ove costante è la ricerca di nuovi modelli di sviluppo sostenibile all'ombra del polo siderurgico più grande d'Europa ed all'interno di una delle più interessanti Zone Economiche Speciali del Paese e cioè quella interregionale jonica.

2. La posizione italiana rispetto ad Agenda 2030 non è sicuramente quella sperata, anche a causa di una azione politica incerta, non dissimile da quella storicamente posta in essere dall'Unione europea¹⁴, segnalandosi un piccolo e recente cambio di passo, con l'impegno del Governo Conte a costituzionalizzare formalmente il principio dello sviluppo sostenibile, a dotarsi di un'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile, a orientare le politiche a favore della *green economy*, dell'economia circolare e della lotta alle disuguaglianze, comprese quelle di genere, sebbene ad oggi tutto ciò sia ascrivibile alla "politica degli annunci", piuttosto che riflettere risultati tangibili¹⁵.

L'approccio della politica italiana ad Agenda 2030 è formalmente fermo agli impegni assunti dal Governo Conte 1, ma già il cospicuo elenco di mozioni discusse

un impatto fortemente negativo della pandemia da Covid-19 sulla quasi totalità dei *Goals* di Agenda 2030, auspicandosi che non si sacrificino i risultati raggiunti finora, ma che si avvii «un cambiamento nel senso della "resilienza trasformativa", cioè di una reazione alla crisi che non faccia semplicemente tornare a dove eravamo prima della crisi epidemica, ma che cambi in meglio l'Italia, nell'ottica dello sviluppo sostenibile».

¹³ D. Speroni, *Questa settimana: Il puzzle cinese e il rebus delle migrazioni*, 8 novembre 2018, in <https://asvis.it/archivio-editoriali/931-3525/questa-settimana-il-puzzle-cinese-e-il-rebus-delle-migrazioni>,

¹⁴ Su cui v. Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, p. 30 ss.

¹⁵ Cfr. Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, spec. 5, nonché p. 60 ss.

alla Camera ad aprile 2019 potrebbe rappresentare un buon punto di partenza per l'avvio di una sorta di *upgrading* politico in materia¹⁶, visto che sono stati oggetto di discussione, tra le altre cose, l'istituzione della Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'obbligatorietà di relazioni tecniche allegate ai provvedimenti legislativi e attuativi della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (da ora SNSS), la previsione di una relazione annuale al Parlamento sull'attuazione della SNSS e di costanti campagne di informazioni su Agenda 2030, l'istituzione di un tavolo permanente con Regioni, PATB ed enti locali per coordinare le azioni a favore dello sviluppo sostenibile e, come anticipato, l'avvio delle procedure per costituzionalizzare il principio dello sviluppo sostenibile.

L'importanza di una efficace azione informativa e comunicativa è stata percepita dal settore scolastico e universitario, come dimostrano le plurime iniziative avviate nelle scuole di ogni ordine e grado¹⁷, unitamente all'approvazione del Manifesto delle Università per la sostenibilità¹⁸, ma a ben guardare è al mondo delle imprese che si guarda con maggior attenzione per comprendere il reale interesse risposto nella reale transizione verso un'economia ed uno sviluppo sostenibile, oltre che una sua reale agibilità, specie se si considerano i costi che una tale operazione comporta.

A tal proposito, la risposta degli imprenditori non si è fatta attendere, visto che il 29 maggio 2019 è stato approvato un importante documento sull'argomento, ivi indicandosi le linee di azione necessarie ad allineare l'azione imprenditoriale agli SDGs¹⁹, tra le quali spicca immediatamente, quanto meno per afferenza al settore scientifico IUS/07, il potenziamento delle politiche attive del lavoro e di misure orientate alla creazione di impresa, alla promozione di lavoro buono e dignitoso e alla limitazione di fenomeni di degrado sociale, capaci di garantire maggiore produttività alle imprese, perseguendo l'equità di genere e tra generazioni e la valorizzazione di tutte le diversità.

Uno degli *stakeholder* più importanti nella promozione di Agenda 2030 per il nostro Paese è proprio l'ASviS, che vede progressivamente aumentare non solo le organizzazioni aderenti, ma anche l'efficacia della propria azione promozionale e cooperativa, come emerge da una semplice ricognizione del sito istituzionale della associazione, nonché dalla mole di documenti pubblicati, paradigmatici di un vivace dialogo istituzionale che l'ASviS intrattiene oramai stabilmente con tutti gli attori di Agenda 2030, che culmina nel Festival dello Sviluppo Sostenibile, giunto oramai alla quarta edizione²⁰.

Ed è proprio all'ASviS che solitamente si guarda per comprendere quale sia lo stato di attuazione di Agenda 2030 in Italia, consultandone il rapporto annuale, la cui ultima

¹⁶ Cfr. Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, p. 61 ss.

¹⁷ Si segnala sul punto il Concorso MIUR-ASviS «Facciamo 17 Goal» per l'edizione 2019.

¹⁸ Leggilo in <https://www.crui.it/archivio-notizie/le-università-per-la-sostenibilità-2.html>.

¹⁹ Il documento è denominato «Acceleriamo la transizione alla sostenibilità. Le imprese per l'Agenda 2030» ed è reperibile al link https://asvis.it/public/asvis/files/Patto_Milano_2019.pdf.

²⁰ Alla luce dell'emergenza pandemica, l'edizione 2020 del Festival prevista per maggio-giugno in tutta Italia è stata riprogrammata dal 22 settembre 2020 all'8 ottobre 2020 (<https://festivalsvilupposostenibile.it/2020#>).

edizione mostra un quadro in chiaroscuro dell'Italia, migliore su alcuni fronti e peggiore su altri²¹, specie se confrontato con il recente passato.

La condizione negativa su alcuni *Goals e target* sembra poter compromettere il percorso complessivo del nostro Paese, che dovrebbe conseguire alcuni *targets* sin dal 2020, come nel caso dell'8.6), ivi prevedendosi la riduzione sostanziale della percentuale di giovani disoccupati che non seguano un corso di studi o che non seguano corsi di formazione entro la fine di quest'anno, ovvero al *target* 8.b) inerente lo sviluppo e l'operatività di una strategia globale per l'occupazione giovanile e l'attuazione del "Patto globale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro" entro la fine del 2020.

Sebbene si tratti di *targets* privi di riferimenti numerici specifici da raggiungere, appare evidente che anche in assenza di un indicatore disponibile a livello interno si faccia riferimento ad obiettivi «irrealistici», specie se si utilizzano elementi di comparazione relativi ad altri Paesi europei²².

Il ruolo strategico dell'ASviS nella valutazione della *performance* nazionale in relazione all'Agenda 2030 si percepisce dalla consultazione dell'intera produzione documentale edita, a maggior ragione in periodi complessi come quello che stiamo attraversando, in cui l'ASviS si pone quale soggetto in grado non solo di monitorare l'andamento complessivo del Sistema Paese rispetto al tema della sostenibilità, ma anche di influenzare l'atteggiamento delle istituzioni rispetto ad esso, si pensi alla chiara discontinuità rispetto all'impostazione seguita nel recente passato per la redazione della legge di bilancio 2020, ove sono state accolte alcune delle proposte avanzate proprio dall'ASviS, ovvero al rapporto tra incentivi per "Industria 4.0" e quelli per l'economia circolare, al varo di un *Green New Deal* italiano (sulla scia di quello europeo)²³, all'impegno per la mobilità sostenibile, alla lotta alle disuguaglianze di genere, all'attenzione ai problemi abitativi e delle periferie²⁴.

²¹ Come si evidenzia nel Rapporto per il 2019, l'Italia mostra segni di miglioramento, tra il 2016 e il 2017, per nove Obiettivi (3, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 16 e 17), una sostanziale stabilità si rileva per gli Obiettivi 4 e 13, mentre peggiorano gli indicatori relativi agli Obiettivi 1, 2, 6, 7, 14 e 15. Tra il 2010 e il 2017, invece, l'Italia mostra segni di miglioramento in nove aree: alimentazione e agricoltura sostenibile, salute, educazione, uguaglianza di genere, sistema energetico, innovazione, modelli sostenibili di produzione e di consumo, lotta al cambiamento climatico, cooperazione internazionale. Per sei aree, invece, la situazione peggiora: povertà, condizione economica e occupazionale, condizioni delle città, condizione dei mari, ecosistema terrestre e qualità della governance, pace, giustizia e istituzioni solide, mentre per i restanti due Obiettivi (acqua e disuguaglianze) la condizione appare sostanzialmente invariata. Per una analisi più dettagliata, v. Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, p. 76 ss., raccomandandosi la consultazione intuitiva delle schede di sintesi (78 ss.)

²² Ad esempio con riferimento al target 8.6, ed avendo a mente l'indicatore relativo ai Giovani tra i 15-29 anni che non lavorano e non studiano (c.d. NEET) il valore target tedesco è quello del 7,9% a fronte di quello italiano per il 2018 pari al 23,4%; quanto al target 8.b), l'indicatore «Sussidi per la disoccupazione» (% del PIL) vede la Francia attestarsi ad un rapporto col PIL pari al 3% a fronte dell'1,7% italiano (Asvis, *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2019*, Roma, spec. 115 e 117).

²³ Su cui v. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.

²⁴ Cfr. Rapporto ASviS, *La Legge di Bilancio 2020 e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, Roma, 26 febbraio 2020, spec. 6.

Come anticipato, l'impatto della pandemia sul nostro Paese, il primo in Europa a doversi confrontare con l'esperienza devastante del *lockdown*, rischia di alterare la *timeline* di realizzazione di Agenda 2030, ma è sempre ASviS ad auspicare che il nostro Paese prepari «un proprio piano di investimenti che sia di dimensioni e qualità adeguate a produrre un “rimbalzo in avanti” che non ci faccia tornare al passato. Una crisi così devastante deve portare a un ripensamento profondo del modello di sviluppo e a un cambiamento di molte politiche lungo la strada dello sviluppo sostenibile che, anche in precedenza, di fronte alle minacce dei cambiamenti climatici e delle crescenti disuguaglianze, si stava affermando come l'unica scelta possibile»²⁵.

La produzione normativa emergenziale ai tempi del Covid-19 è stata analizzata in modo attento dall'ASviS, che ha esaminato ogni singolo decreto, collocando a margine dei provvedimenti l'icona relativa al singolo *Goal* di riferimento per Agenda 2030²⁶ ed emergendo così una azione politica del Governo concentrata maggiormente su alcuni *Goals* piuttosto che su altri²⁷.

3. Dal 1987²⁸ il tema della sostenibilità ha assunto importanza crescente nell'agenda delle principali organizzazioni internazionali sino a diventarne il fulcro con gli *SDGs* e il *European Consensus on Development*. Come tutte le prescrizioni correttive, essa rappresenta un termine di confronto – il *sollen* - ed al tempo stesso una strategia conservativa. Per taluni è retorica e rappresenta una trappola²⁹. È indubbiamente la parola d'ordine per non interrompere la catena internazionale di produzione e conservare lo *status quo*. Da questo punto di vista, la sostenibilità è progressista, anti-rivoluzionaria, non violenta³⁰. L'antropocene³¹ stigmatizza l'impatto umano sugli ecosistemi della Terra, primo fra tutti il cambiamento climatico antropogenico, e ci pone davanti alla questione non solo della sostenibilità ma anche della resilienza del genere umano. La pandemia SARS-CoV-2 ci consegna un potente insegnamento in merito a come sarebbero stati utili dei sistemi di salvaguardia contro la colonizzazione antropica della natura ed il progressivo ampliamento della sfera urbana. È dunque opportuno oggi più che mai fare una seria riflessione su come la nostra specie dopo aver determinato un'accelerazione nei trend di riscaldamento del pianeta, ne subisca oggi per prima gli effetti disastrosi e ciò passa attraverso l'abbandono di una visione

²⁵ Aa.Vv., *Per un pacchetto di investimenti a favore dello sviluppo sostenibile delle città e dei territori*, ASviS, Roma, 28 maggio 2020, spec. 5.

²⁶ Si rinvia all'analisi del d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio) reperibile al sito <https://asvis.it/public/asvis2/files/DLRilancioSDGs.pdf>

²⁷ *Decreto Rilancio pone attenzione ai Goal 3, 8 e 9, ma debole su Green new deal*, in asvis.it

²⁸ World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

²⁹ S. Latouche, *L'invenzione dell'economia*, Bollati Boringhieri, 2005.

³⁰ K. R. Popper, *Utopia and Violence. In Conjectures and Refutations*, Basic Books, New York and London 1962.

³¹ C. N. Waters et al., *The Anthropocene is functionally and stratigraphically distinct from the Holocene*, *Science* 351 (6269), 2016; E. C. Ellis, *Anthropocene: a very short introduction*, Oxford University Press, 2018.

semplificistica che continua a separare natura e cultura, natura e urbano³². A più di trent'anni dall'introduzione del concetto di sviluppo sostenibile, formulato in termini intertemporali - la soddisfazione dei bisogni delle generazioni presenti contro la soddisfazione dei bisogni delle generazioni future – ci si trova a dover ripensare all'orizzonte temporale della sostenibilità, riferendolo sincronicamente alla generazione presente.

Dal punto di vista della scienza economica, d'altro canto, la sfida è ancor più complessa, in quanto i sistemi di misurazione della salute delle economie registrano prevalentemente il valore aggiunto derivante dalla produzione e questa, a sua volta, dal punto di vista microeconomico, altro non è che la trasformazione degli *input* in *output*³³ senza tener conto degli effetti della seconda legge della termodinamica³⁴.

In un ecosistema compromesso che genera malattie diventa ancora più impervia la strada già tortuosa che dovrebbe portare alla sconfitta della povertà e della fame³⁵. Secondo le stime di Banca Mondiale³⁶, saranno tra 71 e 100 milioni le persone che verseranno in condizioni di povertà estrema³⁷³⁸. Per l'ONU³⁹, i poveri arriveranno addirittura a 490 milioni. Le dinamiche che corrispondono a queste cifre sono ancora più allarmanti. I *lockdown* hanno esacerbato le disuguaglianze. Coloro che hanno perso il lavoro nei settori formali non hanno potuto ricollocarsi nei settori informali poiché la pandemia non fa differenza tra mercato nero e legale, a differenza di altre crisi. A causa della perdita del lavoro, molti lavoratori immigrati nelle città sono ritornati nelle zone rurali, dove non è certo che i loro figli riceveranno un'istruzione e che questa sarà adeguata. La crisi economica è già crisi alimentare. Il numero di persone che non può accedere ad un'adeguata alimentazione rischia di raddoppiare: quest'anno oltre 130 milioni di persone soffriranno la fame debilitante che - nel lungo termine – farà ammalare gli adulti e impedirà il sano sviluppo dei bambini. Anche il danno ai sistemi sanitari sarà di lunga durata. Le cliniche sono rimaste a corto di personale, a causa delle scarse condizioni di sicurezza, che dissuadono anche i fruitori. Per questo i tassi di

³² Così S. Boeri, p.9., in P. Antonelli, A. Tannir (a cura di), *Broken Nature XXII Triennale di Milano*, Electa, 2019.

³³ La teoria della produzione secondo approccio marginalistico tradizionale basato sulla nozione di funzione della produzione si deve principalmente a L. Walrs, P. H. Wicksteed, *An Essay on the Coordination of the Laws of Distribution*, Macmillan, London, 1894.

³⁴ N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press, 1971; nonché, *The economics of production*, American Economic Review, 60(2), 1971, pp. 1 ss.

³⁵ Cárdenas et al. *The pandemic is plunging millions back into extreme poverty*, The Economist, Sep 26th 2020.

⁹ A. Sumner, C. Hoy, E. Ortiz-Juarez, *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty*, Wider Working Paper 2020/43, Helsinki: UNU-WIDER, 2020.

³⁷ Coloro che vivono con meno di 1,90 dollari al giorno, ai prezzi del 2011.

³⁸ Dal 1990 fino allo scorso anno, il numero di persone estremamente povere era drasticamente diminuito, passando da 2 miliardi - il 36% della popolazione mondiale - a 630 milioni, ovvero solo l'8%. La maggior parte di essi residenti nell'Africa subsahariana e in paesi lacerati da conflitti. Al contrario, quasi la metà dei nuovi indigenti si troverà nell'Asia meridionale. La crisi economica derivante dalla pandemia ha infatti colpito soprattutto i paesi a medio reddito.

³⁹ A. Sumner, C. Hoy, E. Ortiz-Juarez, *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty*, cit.

immunizzazione infantile stanno scendendo ai livelli registrati l'ultima volta negli anni Novanta⁴⁰.

La pandemia ed i *lockdown* pare abbiano cancellato con un colpo di spugna gli ultimi decenni di progressi compiuti nella direzione del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

4. L'interconnessione che caratterizza Agenda 2030 riguarda anche le Regioni che compongono il nostro Paese e per quanto riguarda la Puglia, una recente analisi esamina il rapporto tra il nostro territorio ed i vari SGD's nell'arco temporale 2010-2018, evidenziando miglioramenti importanti nei *Goals* 4, 5 e 12, mentre la crescita della quota di lavoro *part-time* involontario sul totale degli occupati influenza in maniera negativa il *Goal* 8 e l'aumento del consumo di suolo causa il peggioramento osservato nel *Goal* 15⁴¹.

In questa ottica, il tema dello sviluppo sostenibile (che per sua natura si presta ad una riflessione allargata/interdisciplinare) rappresenta un prezioso piano di omologazione scientifica sulla scorta del quale articolare un confronto tra prospettive disciplinari variegata e, talvolta 'eccessivamente', distanti tra loro. Cerchiamo, per quanto possibile, di fare chiarezza sul punto. Di là dalle venature millenaristiche, che troppo spesso imprinono un tono riduttivo ai discorsi in materia, il tema della sostenibilità è di per sé connesso alle sempre più consapevoli richieste della società moderna circa l'opportunità di sviluppare sinergie (funzionali quanto efficienti) tra territorio, ambiente, impresa, industria e, più in generale, tutto l'apparato socio/economico/culturale, finalizzate a consegnare alle future generazioni un mondo migliore di quello trovato. Ebbene, i 17 *Sustainable Development Goals* (obiettivi di sviluppo sostenibile) e i 169 *Targets* (traguardi) in cui si articola l'Agenda ONU 2030 rappresentano una ghiotta occasione per vagliare, per un verso, la capacità di soddisfare le necessità delle presenti generazioni (senza compromettere il futuro di quelle successive) attraverso una corretta gestione di tutte le risorse (naturali, economiche, culturali e sociali) e, per l'altro, di implementare programmi di sviluppo sostenibile che si impongano come *driving forces* rispetto all'inevitabile diffidenza dei 'paesi in via di sviluppo', che, a differenza di quanto avvenuto nel passato per i cd. paesi ricchi, vedrebbero limitato il diritto a gestire liberamente (*rectius* senza freni) le proprie risorse.

Ecco, allora, che, sulla scorta di considerazioni di tal fatta, al Collegio del Dottorato in "Diritti, Economie e Culture del Mediterraneo" (caratterizzato da un DNA multidisciplinare volto a favorire il dialogo tra settori scientifico-disciplinari promuovendo linee di ricerca connesse alle peculiarità del contesto territoriale di riferimento, ma di interesse nazionale/internazionale: l'ambiente, la tutela della salute, l'ecologia industriale, i profili legali del lavoro e dei tributi, gli aspetti economici/commerciali dell'economia locale, le attività commerciali legate al porto, il

⁴⁰ Secondo la *Bill & Melinda Gates Foundation*, solo il 67% dei bambini del mondo potrebbe ricevere la terza dose cruciale del vaccino anti difterite-tetano-pertosse, contro l'84% dello scorso anno.

⁴¹ Aa.Vv., *L'evoluzione delle regioni italiane rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, ASviS, Roma, 2020, spec. 9.

lavoro dipendente nella grande industria, lo studio degli aspetti demografici e storici dei flussi migratori, le questioni educative legate all'ambiente e alla legalità) il tema dello sviluppo sostenibile è parso – come *supra* cennato – un provvido piano di omologazione in virtù del quale poter realizzare – grazie al prezioso contributo dei giovani dottorandi di ricerca (appartenenti al 32, 33, 34 e 35 ciclo) – un 'armonioso balletto' interdisciplinare in grado offrire un confronto critico/ragionato (ovviamente declinato in *points of view* settoriali differenti) concernente i tratti più tormentati ed emblematici dello scenario economico, sociale, socio-politico e giuridico del territorio jonico.

5. La ricerca è stata suddivisa in sezioni (per la precisione nove) corrispondenti ai differenti obiettivi affrontati dai dottorandi, che hanno provveduto a declinarli attraverso l'approccio metodologico dei rispettivi settori scientifico-disciplinari.

La Sezione I (*Goal* n. 3 - Salute e Benessere) contempla un contributo che — concernendo il traguardo di una copertura sanitaria universale (ossia il *target* 3.8.) — si focalizza sulla logica del *just in time* e del modello *Kaizen* (che, perseguendo il miglioramento continuo/diffuso in tutti i livelli della struttura gerarchico-organizzativa, ambisce ad introdurre un cambiamento interno all'azienda incentivando l'interazione tra la totalità degli attori del processo produttivo a tutti i livelli; sì che, ogni singolo lavoratore diviene coautore del processo di miglioramento) come soluzioni idonee a rimuovere gli ostacoli per un equo accesso alla sanità da parte dei cittadini.

Nella Sezione II (*Goal* n. 4 – Istruzione di qualità), che si muove a ridosso dell'obiettivo di fornire tanto un'educazione di qualità (equa ed inclusiva) quanto un'opportunità di apprendimento per tutti, si alternano tre interessanti contributi: 1) il primo dispiega una riflessione antropologico-educativa volta a rintracciare dei principi pedagogici validi per una possibile *paideia* nel XXI secolo; 2) il secondo, invece, indagando sul contributo che la cultura può offrire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU (con particolare riferimento al *Target* 4.7.), approfondisce il ruolo che i musei possono ricoprire nella promozione del dialogo interculturale, presentando il 'caso studio' del Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MART); 3) infine, il terzo, muovendo dall'intendimento di delineare itinerari di comunicazione educativa volti a riabilitare la parola come dispositivo pedagogico carico di senso, mira a rimarcare come quest'ultima – qualora opportunamente guidata dal buon senso – possa garantire tanto l'espressione linguistica, quanto la comunicazione empatica e con ciò porre le basi per una società più democratica in cui siano perseguiti paradigmi di sviluppo sostenibile in linea con l'obiettivo numero 4 dell'Agenda 2030.

La Sezione III (*Goal* n. 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica) contempla l'obiettivo di incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, da accoppiare a un'occupazione piena e produttiva (oltre che un lavoro dignitoso per tutti). Si sviluppa attraverso quattro contributi (tre di matrice gius-lavoristica e uno afferente al settore scientifico-disciplinare del marketing). Più nello specifico, nel primo contributo si procede ad un'attenta analisi delle misure varate dall'esecutivo per fronteggiare la pandemia da Covid 19 incrociandole, anche sotto il profilo temporale,

con l'azione governativa varata alla fine dello scorso anno per dare attuazione all'Agenda 2030. Il secondo saggio intende appuntare l'attenzione sulla recente normativa che ha regolamentato il lavoro autonomo (l. n. 81/2017) alla luce del *Goal* n. 8 dell'Agenda ONU 2030, nella consapevolezza che l'obiettivo di promuovere un lavoro dignitoso per tutti passa necessariamente per una più articolata protezione del lavoro autonomo. In un quadro di tal fatta, ben si colloca il terzo contributo – sempre di matrice lavoristica – volto ad illustrare le principali questioni in materia di salario minimo sia in Italia, sia in ambito europeo (con un *focus* specifico sui recenti interventi della Commissione europea). Come già cennato, la sezione si conclude con un saggio che – in linea con gli obiettivi prefissati nel *target* 8.9 dell'Agenda ONU 2030 (in forza del quale i territori sono chiamati ad “elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali”) —, analizza il modello di sviluppo adottato negli ultimi anni dalla città di Taranto e finalizzato a rinnovare il *City-Brand* con l'intento di ritrovare la vocazione turistica attraverso il mare, nel segno esclusivo della sostenibilità.

Volgendo lo sguardo alla Sezione IV (*Goal* n. 9 – Impresa, Innovazione e Infrastrutture), incentrata sull'obiettivo di costruire un'infrastruttura resiliente, promuovendo al contempo l'innovazione ed un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile, è dato osservare come l'accento sia stato posto su due profili di assoluto interesse: 1) il primo – in un'ottica di sviluppo sostenibile, di rispetto ambientale e di responsabilità sociale — si focalizza sull'importanza di una connessione tra la fiscalità dell'innovazione e la fiscalità ambientale al fine di incentivare sempre di più le imprese a sviluppare processi, sistemi, tecnologie e prodotti innovativi; 2) nel secondo, sull'abbrivio di una ricognizione della letteratura in tema di distorsioni da monopolio che attribuiscono ad un'impresa profitti non concorrenziali a danno di chi acquista, si guarda ad una nuova teoria di monopolio che superi le convinzioni ricevute e dominanti, ma non più in linea con la realtà economica (per comprendere come la manipolazione cognitiva dei consumatori conduca ad *outcome* di mercato non ottimali).

Nella Sezione V (*Goal* n. 10 – Ridurre le disuguaglianze), articolata intorno all'ambizioso obiettivo di ridurre l'ineguaglianza fra le nazioni e al loro interno, vengono riuniti sei contributi di area giuridica (attinenti ai settori scientifico-disciplinari del diritto del lavoro, diritto amministrativo, diritto commerciale e diritto ecclesiastico). In particolare, nei primi tre contributi – di matrice gius-lavoristica — vengono affrontate le tematiche del reddito di cittadinanza (con lo scopo di analizzare gli strumenti introdotti in materia di contrasto alla povertà, anche nella manifestazione del lavoro povero, confrontandoli con gli apparati teoretici che ne hanno costituito il fondamento, al fine di vagliare l'idoneità del mezzo nella prospettiva di ridurre le disuguaglianze), della disciplina lavoristica nel terzo settore (con approfondimento dei profili lavoristici della riforma del Terzo Settore – attuata in Italia nel 2016-2017 – in funzione di supporto all'attività svolta dagli enti *no profit* nel settore dell'assistenza) e dell'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza sociale (attraverso l'analisi delle posizioni espresse dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, in

special modo con riferimento alle prestazioni assistenziali che rientrano tra le misure per le quali vige l'obbligo di coordinamento comunitario). Nel quarto *paper*, invece, attraverso la lente metodologico/scientifica del diritto amministrativo, si procede all'analisi delle strategie giuridiche adottate in tema di disuguaglianze sociali per rimarcare come, attraverso politiche globali di *gender mainstreaming*, si possa imporre anche ai governi locali l'adozione di provvedimenti per raggiungere le pari opportunità, fondamentali per la costruzione di una società all'avanguardia, sempre più orientata a percorsi di *empowerment* femminile sia nell'ambito politico sia in quello economico. Strettamente connesso alle cennate problematiche in tema di pari opportunità risulta il penultimo elaborato volto ad approfondire l'annosa tematica del *gender gap* nel contesto societario alla luce delle novità introdotte dal nuovo Codice di autodisciplina delle società quotate (onde comprendere se l'introduzione di strumenti giuridici *ad hoc* possa davvero essere la chiave per l'eliminazione delle suddette disparità). Infine, il sesto contributo – che si muove nell'ottica del perseguimento di una progressiva riduzione delle disuguaglianze su scala globale rendendo più disciplinati, sicuri e responsabili il fenomeno delle migrazioni e della mobilità delle persone (anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite) – analizza, per un verso, il 'sistema tratta' proveniente dalla Nigeria e, per l'altro, il ruolo svolto dalla 'religione tradizionale' nel *modus operandi* di organizzazioni criminali a carattere transfrontaliero che gestiscono il traffico di esseri umani per scopi sessuali impiegando i rituali *juju* (ossia dei veri e propri giuramenti che suggellano il patto tra le donne che vogliono andare in Europa e i trafficanti: in breve, i trafficanti si impegnano a pagare tutti i costi del viaggio, mentre le donne promettono loro di restituire il denaro e si impegnano a non denunciarli alla polizia) come strumento di sopraffazione psicologica, oltre che come espediente per assicurarsi l'impunità.

Nella Sezione VI (*Goal 11 - Città e comunità sostenibili*) guardano all'obiettivo di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili due distinti contributi. Il primo, interrogandosi sui cambiamenti nelle organizzazioni museali che intraprendono un percorso di innovazione strategica sostenibile, impiega la tecnica dell'intervista non strutturata per verificare se e come il MArTA rappresenti un modello museale sostenibile in grado di porsi come motore di sviluppo e innovazione civica grazie al suo potenziale di inclusione; il secondo, affrontando il tema della co-creazione (strumento indispensabile per innovare il settore pubblico dal punto di vista dell'approccio *Service-Dominant*), provvede ad un'analisi descrittiva di casi di co-creazione nella logica S-D ed, in particolare, delle *good practice* dei *RegioStars Awards* (il più importante premio UE per progetti di sviluppo regionale innovativi, nel periodo 2014-2019).

Nella Sezione VII (*Goal 12 – Consumo e produzione responsabili*) – realizzata a ridosso dell'obiettivo di garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo (la cui attuazione potrebbe assicurare la concretizzazione di piani di sviluppo complessivi, la riduzione dei futuri costi economici, ambientali e sociali, il miglioramento della competitività economica nonché la riduzione della povertà) – trovano collocazione sette elaborati (sei dei quali attinenti all'area economica e uno a quella giuridica). Più in chiaro, si riscontrano quattro contributi di matrice merceologica così distribuiti: da

un lato, il primo *paper*, attraverso un'analisi delle recenti norme a favore della chiusura dei cicli nei processi produttivi, intende illustrare le principali misure a supporto dell'economia circolare e della simbiosi industriale adottate a livello europeo e nazionale; dall'altro, gli altri tre elaborati affrontano (attraverso la metodologia del *Life Cycle Assessment*) i temi della modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche di rifiuti solidi urbani, quello degli impianti di produzione di biodisel (da fanghi di depurazione) e, infine, quello dei reattori fotovoltaici di UV-C/TiO₂ per il trattamento di acque reflue. In particolare, nel primo elaborato – prendendo le mosse sia dalla considerazione che il conferimento in discarica di rifiuti solidi urbani costituisce una delle possibili soluzioni di gestione dei rifiuti con un impatto ambientale maggiore rispetto agli altri sistemi di smaltimento, sia da un'attenta analisi della letteratura in materia – si intende esaminare gli impatti ambientali dei sistemi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani attraverso l'uso della metodologia *Life Cycle Assessment* e vagliare le soluzioni prospettate in relazione alla problematica della modellizzazione a lungo termine del gas di discarica. Per questa via, negli altri due *paper*, si scruta il *Life Cycle Assessment* di impianti di produzione di biodisel da fanghi di depurazione (con un'incisiva ricognizione degli studi scientifici, improntati alla metodologia cennata, che confrontano la produzione convenzionale di biodiesel da matrici oleose di prima generazione e la produzione di biodiesel da matrici di scarto – come i fanghi di depurazione – che rappresenta una soluzione conveniente ed alternativa di smaltimento) e quello di reattori fotovoltaici di UV-C/TiO₂ per il trattamento di acque reflue (nelle pieghe di questo lavoro viene presentata una *review* bibliografica degli studi di *Life Cycle Assessment* applicata agli impianti di trattamento fotocatalitici che utilizzano la radiazione UV e nanoparticelle di biossido di titanio come catalizzatori). Negli altri due elaborati (appartenenti all'Area 13) i temi trattati concernono rispettivamente: 1) gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di acquisto dei prodotti *green* (si che – considerando variabili moderatrici, costrutti che misurano la percezione dei prodotti *green*, inclusi indicatori BES, e variabili psicologiche inerenti all'ambiente, con una ricerca quantitativa avente ad oggetto prodotti *green* derivanti da produzioni di acquacoltura sostenibile nel mare Jonio – si perviene a risultati che mostrano, da un lato, una relazione inversa tra benessere sociale percepito e variabili comportamentali e, dall'altro, come i consumatori siano più attratti dall'utilità del prodotto *green*, rispetto al prezzo e alla qualità) e 2) la *non financial disclosure* nel processo di transizione dei modelli organizzativi verso una prospettiva *social oriented* (con lo scopo di verificare quali siano le modalità e le conseguenze di un efficace modello integrato di informativa societaria ed il relativo ruolo nel processo di transizione dei modelli organizzativi da *gain oriented* a *social oriented*). A conclusione di questa succinta ricognizione della sezione in oggetto vien fatto di rimarcare come l'ultimo saggio (l'unico di area giuridica e, segnatamente, di diritto tributario), partendo dall'idea di un fisco aderente alla visione e agli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati dal *Goal* n. 12 dell'Agenda ONU 2030, analizzi in ottica comparativa i limiti e le prospettive della *plastic* e della *sugar tax* alla luce della legge di bilancio 2020).

La penultima sezione di questo lavoro collettaneo (ossia la Sezione VIII, *Goal* n. 13 – Lotta contro il cambiamento climatico), contemplando l’obiettivo di adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze, conta quattro contributi di area giuridica (due di diritto tributario, uno di diritto privato comparato e, infine, uno di diritto commerciale). In relazione, ai due contributi di matrice tributaristica mette conto rilevare come i temi trattati concernano: 1) il *polluter pays principle* e, dunque, l’istituzione di tributi ambientali in senso proprio, in grado di incidere direttamente su chi inquina e sulla quantità e qualità di rifiuti prodotti, per il cui tramite la Direttiva UE 2018/851 del 30 maggio 2018 mira a trasformare la gestione dei rifiuti in una gestione sostenibile dei materiali); e 2) i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici (si che – richiamando l’attenzione su uno dei principali obbiettivi del *Green New Deal*, ovvero il contrasto ai cambiamenti climatici – il *paper* relativo si propone di analizzare la disciplina positiva con le relative criticità nonché i possibili sviluppi delle accise sui prodotti energetici e delle accise sull’energia elettrica). Il contributo di diritto commerciale, invece, muovendo dal presupposto che occorrono ingenti risorse finanziarie per combattere il cambiamento climatico, guarda alle caratteristiche dei *green bonds* come valido strumento finanziario (innovativo e favorevole all’ambiente) garantito dall’EU. L’ultimo contributo della sezione in parola, muovendosi in un’ottica comparatistica, si avvale dell’apparato di analisi economica del diritto per soppesare gli strumenti di mercato messi in campo dagli Stati per combattere il cambiamento climatico.

A fine corsa, l’ultima sezione (ovvero la Sezione IX, *Goal* n. 16 – Pace giustizia e istituzioni solide) s’ispira all’obiettivo di promuovere società pacifiche e più inclusive (nonché di offrire l’accesso alla giustizia per tutti e di creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi per tutti) e si snoda attraverso tre elaborati (due di diritto processuale penale e uno di diritto processuale civile). Partiamo dall’ultimo: in tale contributo, attraverso un’attenta descrizione dell’attuale situazione del sistema giudiziario civile italiano (con specifico riferimento all’arbitrato, alle varie istanze di ADR e agli incentivi), si riflette sul ruolo che l’arbitrato, riformato, potrà ricoprire al fine di promuovere società pacifiche ed inclusive anche sul piano dell’accesso alla giustizia per tutti i cittadini. Gli elaborati di diritto processuale penale toccano temi alquanto intriganti: 1) la tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo italiano (non a caso si rileva come una prima forma di riduzione delle disuguaglianze e di garanzia dell’equità processuale sia costituita dalla tutela della vittima all’oggettiva mediante una doverosa ed efficiente assistenza giudiziaria linguistica che le consenta l’esercizio del proprio inalienabile diritto di comprendere e di essere compresa); 2) la progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale (nel presupposto che la prima forma di riduzione delle disuguaglianze sia rinvenibile all’interno della disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, l’attenzione verterà, per un verso, nell’analisi della disciplina e delle modifiche intervenute su impulso dell’Unione Europea e, per l’altro, sulla presa di coscienza che l’intero impianto normativo sul punto sia esclusivo appannaggio delle persone fisiche non abbienti, omettendo qualsiasi forma di coordinamento in relazione al processo a carico delle persone giuridiche incolpate *ex d.lgs. n. 231/2001*).

6. Complessivamente la scelta degli argomenti di indagine si può ritenere essere orientata verso un'idea della Agenda ONU 2030 quale «strumento pedagogico», oseremmo aggiungere, intuitivo, visto l'abbinamento tra SDGs e relativo logo (*colour wheel*), nonché la stessa *dashboard* con le 17 icone colorate (quali metafore visive)⁴².

Di conseguenza, che si affronti il tema (centrale ai tempi del Covid-19) della tutela della salute e delle modifiche procedurali per favorirne un accesso più ampio⁴³, ovvero quello distante anni luce della tutela linguistica dell'imputato⁴⁴, oppure si voglia approfondire l'affascinante questione del "*polluter pays principle*"⁴⁵, quale precipitato del proverbiale "chi rompe paga", è sempre percepibile al fondo di ogni *paper* il *fil rouge* della sostenibilità nella sua triplice dimensione (economica, ambientale e sociale), quale collante dell'intera ricerca, collocandosi sullo sfondo di essa l'idea dell'uomo come soggetto in grado di «arginare i processi pervasivi di spoliazione della sua dignità e legittimare una dinamica di autentica progettualità nel mondo e per il mondo, come richiedono la sfida della sostenibilità e l'Agenda ONU 2030»⁴⁶, nella speranza che proprio il Covid-19 induca i Paesi più refrattari rispetto agli impegni contenuti in Agenda 2030 a rivedere le proprie posizioni e ad attenuare le rigidità mostrate nei negoziati internazionali svoltisi durante le *Conference Of the Parties* (c.d. COP), auspicio che si spera si manifesti nella COP26 in programma a Glasgow nel 2021, poiché «soltanto la puntuale applicazione della Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dell'Accordo di Parigi del 2015 potranno infatti creare sulla terra quelle migliori condizioni di vita e di sicurezza da tanti agognate e scongiurare il rischio di nuove pandemie da tanti temute»⁴⁷.

⁴² Così V. Sampietro, *Cultura, stile di vita sostenibile* (sub Goal 7), cui si rinvia.

⁴³ Su cui v. D. Lafratta, *Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica. Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen* (sub Goal 3).

⁴⁴ Cfr. M. Santoro, *La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano* (sub Goal 16).

⁴⁵ Cfr. C.I.S. Lovascio, *Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni* (sub Goal 13).

⁴⁶ Così P. Turnone, *L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione antropologico-educativa* (sub Goal 4).

⁴⁷ V. L. Baroncelli, *Solo lo sviluppo sostenibile potrà scongiurare l'insorgenza di nuove pandemie*, in *treccani.it*, 18 giugno 2020.

SEZIONE I

GOAL N. 3 SALUTE E BENESSERE

Daniela Lafratta

TUTELA DELLA SALUTE E PROCESSI ORGANIZZATIVI NELLA SANITÀ
PUBBLICA. UN APPROCCIO AL MODELLO *JUST IN TIME* NELLA
PROSPETTIVA *KAIZEN*

ABSTRACT

Il *Goal 3* mira ad «Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età» con l'ulteriore obiettivo di cui al traguardo 3.8 di una copertura sanitaria universale. Lo studio si focalizza sulla logica del *Just in time* e degli strumenti *Kaizen* che, applicati alla sanità, si mostrano con ragionevole grado di certezza idonei a eliminare le barriere che negano un equo accesso ovvero l'uguaglianza dei cittadini che, in posizione di vulnerabilità, necessitano del sostegno dello Stato.

The *Goal 3* is «to ensure health and well-being for all and for all ages" with the additional objective referred to in goal 3.8 of universal health coverage. The study focuses on the logic of *Just in time* and *Kaizen* tools which, applied to healthcare, are shown with reasonable degree of certainty suitable for eliminating the barriers that deny fair access or the equality of citizens who, in a position of vulnerability, they need state support.

PAROLE CHIAVE

Salute – Uguaglianza – Miglioramento

Health – Equity – Improvement

SOMMARIO: 1. Agenda 2030, OSS 3, traguardo 3.8. – 2. Panorama attuale. – 3. La spesa sanitaria. – 4. Le variabili del sistema. – 5 (Segue:) Livelli di efficienza, appropriatezza ed efficacia sul territorio nazionale. – 6. Trasformare l'(in)sostenibilità. – 7 (Segue:) Il *Lean* in sanità – 8. (Segue:) Strumenti *Kaizen*. – 9. Dalla letteratura ai *case study*. – 10. Conclusioni

1. L'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (OSS) 3, focalizzandosi sul carattere di diritto umano fondamentale e universale della salute ho posto quale fine ultimo quello di «Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età».

La salute, definita nella costituzione dell'OMS quale «stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia», si pone quale diritto alla base di tutti gli altri diritti fondamentali dell'uomo. Siffatto principio assegna agli Stati e alle loro articolazioni compiti che vanno aldilà della semplice gestione di un sistema sanitario. Essi dovrebbero farsi carico di individuare e cercare di modificare tutte quelle variabili che di fatto incidono negativamente sulla salute pubblica ovvero sull'equità di accesso alle cure abbattendo ogni fattore idoneo a generare disuguaglianze o cattive prassi nella presa in carico e gestione del paziente. In tale contesto il concetto di

sviluppo sostenibile «risponde ai bisogni delle attuali generazioni senza compromettere l'abilità di quelle future di sopperire ai propri»⁴⁸. Pertanto, lo sviluppo sostenibile comporta da un lato il ricorso a risorse rinnovabili e una rigorosa protezione ambientale, e dall'altro la capacità di assicurare che il progresso umano, primo fra tutti il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, perduri nel tempo⁴⁹.

Come per gli altri OSS, anche per l'obiettivo 3 sono stati individuati una serie di traguardi tesi a misurare il successo delle politiche e delle strategie messe in atto. In particolar modo ci si soffermerà, analizzando lo stato del sistema sanitario nazionale, sul traguardo 3.8 il quale prescrive, quale fine ultimo, quello di conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione da rischi finanziari, l'accesso ai servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso sicuro, efficace, di qualità e a prezzi accessibili a medicinali di base e vaccini per tutti.

2. L'Italia è un paese anziano il che rappresenta, sotto certo profilo, un segnale positivo posto che l'allungamento delle aspettative di vita sottende una capacità di invecchiare e pertanto un buon andamento della salute. Le indagini Istat⁵⁰ hanno dimostrato che nel 2019 circa 14 milioni di italiani hanno più di 65 anni e risultano in vita 17000 ultracentenari. Sotto altro profilo e alla luce dei primi risultati provvisori, il 2019 non risulta contrassegnato, per quanto concerne il quadro demografico nazionale, da significativi cambiamenti, inversioni di tendenza o improvvisi quanto temporanei *shock* di periodo. Lo scorso anno è stato, infatti, contrassegnato da tendenze demografiche da un punto di vista congiunturale in linea con quelle mediamente espresse negli anni più recenti. Le evidenze documentano ancora una volta bassi livelli fecondità e un regolare quanto atteso aumento della speranza di vita.

Il riflesso di tali andamenti demografici comporta nel complesso un'ulteriore riduzione della popolazione residente, scesa al 1° gennaio 2020 a 60 milioni 317mila, confermandosi un *trend* negativo ininterrotto da cinque anni consecutivi, che registra nel 2019 una riduzione pari al -1,9 per mille residenti. La riduzione si deve al rilevante bilancio negativo della dinamica naturale (nascite-decessi) risultata nel 2019 pari a -212mila unità, solo parzialmente attenuata da un saldo migratorio con l'estero ampiamente positivo (+143mila). Dati non altrettanto incoraggianti giungono dalle proiezioni della popolazione che, evidenziando una transizione al ribasso della medesima, stimano un tasso demografico in discesa da 60 milioni 317mila di abitanti del 2020 a 57 milioni entro il 2035 per effetto della bassissima natalità ed un aumento degli over 65. Dunque, se l'Italia è destinata a diventare un Paese sempre più longevo, rileva la questione di come gestire tale fenomeno demografico. Detto assunto implica

⁴⁸ WCED, Special Working Session, *Our Common Future*, in World Commission on Environment and Development, 1987, 1-91.

⁴⁹ E. Missoni, *Determinanti globali della salute e (in)sostenibilità dell'obiettivo di copertura sanitaria universale*, in *Welfare & Ergonomia*, 1, 2018, 11-38

⁵⁰ Indicatori demografici Istat 2020 - [si veda: <https://www.istat.it/it/archivio/238447>]

variabili non trascurabili, si pensi alla diminuzione della forza lavoro che sovente si accompagna all'aumento di prestazioni richieste ed erogate dall'Inps⁵¹. Così anche l'aumento di domanda di prestazioni sanitarie che, come comprensibile, a causa dell'invecchiamento richiede un maggior ricorso a strutture mediche. Dati alla mano risulta infatti che il 40 % dei residenti in Italia soffre almeno di una patologia cronica e l'87 % degli over 75 soffre di almeno una malattia cronico degenerativa. Tali premesse assegnano al Servizio Sanitario Nazionale una sfida di enorme portata sotto innumerevoli profili.

3. Il settore della salute ha un impatto economico fondamentale in tutti i paesi sviluppati. Dalla lettura dei dati dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), nel 2018 l'Italia ha destinato alla sanità risorse economiche pari all'8,8 per cento del Pil, una percentuale che scende al 6,5 per cento se si considera la spesa sanitaria finanziata solo con fondi pubblici. Al contrario altri Paesi europei come Germania (9,5 per cento), Francia (9,3 per cento) e Regno Unito (7,5 per cento) nel 2018 hanno registrato percentuali di spesa pubblica in sanità rispetto al Pil più alte delle nostre⁵².

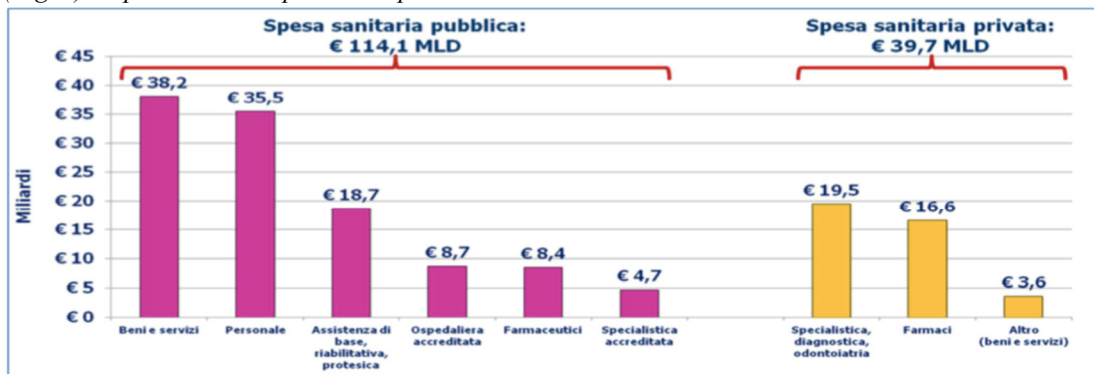
Tutelare siffatto diritto rappresenta un fattore critico per lo sviluppo economico nonché, al tempo stesso, è una componente essenziale per il benessere sociale. La composizione della spesa sanitaria del nostro Paese vede un'integrazione pubblico-privato nel finanziamento dei bisogni di cura dei cittadini italiani. A fronte di una Spesa Sanitaria complessiva di oltre 154 miliardi di EUR il contributo pubblico è del 74% mentre quello diretto da parte dei cittadini è del 26%. Più dettagliatamente, come mostrato in tabella (Fig.1) si osserva che dei 114,1 miliardi di EUR destinati al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale 38,2 miliardi di EUR sono impiegati per sostenere i costi di beni e servizi, 35,5 miliardi di EUR per il costo del personale, 18,7 miliardi di EUR per l'erogazione di assistenza di base, assistenza riabilitativa ed assistenza protesica, 8,7 miliardi di EUR per l'attività ospedaliera accreditata, 4,7 miliardi di EUR per l'attività specialistica accreditata ed 8,4 miliardi di EUR per i farmaci. Di contro, la spesa privata ammonta a circa 39,7 miliardi (Fig. 1) di cui 19,5 miliardi di EUR sono impiegati per l'erogazione di prestazioni sanitarie nei campi della

⁵¹ Dall'Osservatorio sulle pensioni erogate dall'INPS, che analizza i dati del 2018, emerge che le pensioni vigenti al 1° gennaio 2019 sono 17.827.676, di cui 13.867.818 di natura previdenziale (vecchiaia, invalidità e superstiti) e le restanti 3.959.858 di natura assistenziale (invalidità civili, indennità di accompagnamento, pensioni e assegni sociali). Nel 2018 la spesa complessiva per le pensioni è stata di 204,3 miliardi di euro, di cui 183 miliardi sostenuti dalle gestioni previdenziali. Le prestazioni di tipo assistenziale, erogate per sostenere una situazione di invalidità collegata o meno al reddito basso, sono costituite per il 20,7% da pensioni e assegni sociali e per il restante 79,3% da pensioni erogate agli invalidi civili. Tra queste ultime, la prestazione di maggior rilievo (46%) è l'indennità di accompagnamento [si veda: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53532>]

⁵² Il rapporto tra spesa sanitaria e PIL indica la quota di risorse che uno Stato utilizza per la promozione, il mantenimento, la cura e il ristabilimento delle condizioni di salute della popolazione rispetto a quanto prodotto complessivamente nel periodo di riferimento.

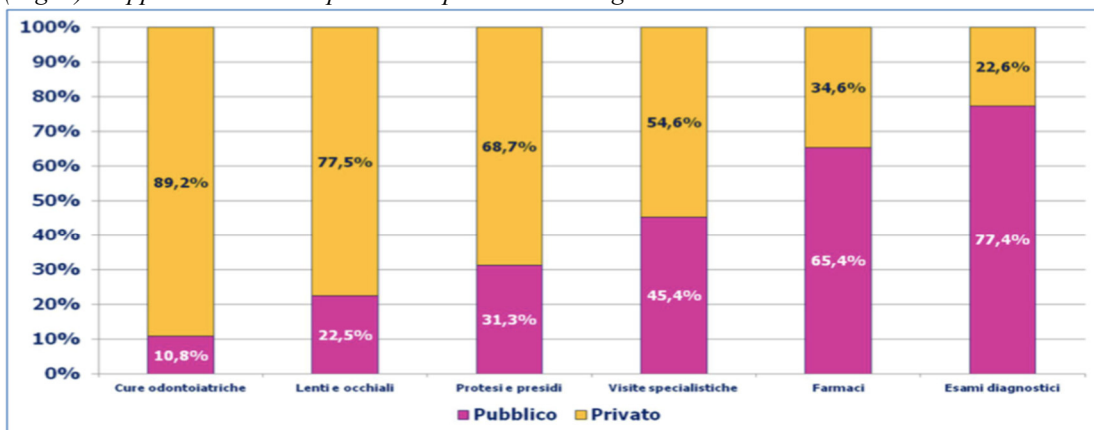
specialistica, della diagnostica e dell'odontoiatria, 16,6 miliardi di EUR per l'acquisto di farmaci e 3,6 miliardi di EUR per i restanti beni e servizi sanitari.

(Fig. 1) – Spesa sanitaria pubblico - privato



Fonte: Elaborazione RBM Assicurazione Salute S.p.A. su dati Corte dei Conti e su dati Istat

(Fig. 2) – Apporto economico pubblico - privato nell'erogazione delle cure



Fonte: Elaborazione RBM Assicurazione Salute S.p.A.

Dalla lettura dei dati è quindi chiaro che i cittadini italiani affiancano nell'ambito del proprio percorso di cura prestazioni sanitarie erogate dal Servizio Sanitario Nazionale e prestazioni sanitarie pagate di tasca propria.

Più dettagliatamente risultano finanziate privatamente da ciascun paziente, la quasi totalità (89%) delle cure odontoiatriche, in oltre 2/3 dei casi l'acquisto di lenti e occhiali ovvero la maggior parte delle visite specialistiche (55%). Più alta la misura dell'erogazione ad opera del pubblico sugli esami diagnostici, che comunque vengono pagati privatamente nel 23% dei casi, e dei farmaci dove comunque i cittadini sostengono direttamente i costi dell'acquisto dei farmaci in più di 1/3 dei casi (Fig. 2).

La circostanza che rende doverosa una profonda riflessione sta nella natura pubblica del Sistema Sanitario Nazionale che di fatto è imperniato su logiche

garantistiche. Eppure in presenza di una struttura così ideata l'incidenza delle spese sanitarie che i cittadini sono chiamati a dover sostenere nel momento del bisogno è più che doppia rispetto a quella registrata negli USA che da sempre adottano un Sistema Sanitario di prevalente natura privata. Prendendo in esame il solo comparto delle visite specialistiche vediamo che più della metà dei richiedenti la prestazione medica finanzia autonomamente la medesima. Bisogna pertanto interrogarsi sulla natura della scelta. È essa obbligata? All'esito della lettura dei dati relativi alle fasce di reddito maggiormente colpite la risposta appare positiva. Meglio dire, il ricorso alla sanità privata non interessa in maggior misura i redditi più elevati che per mera e libera scelta personale si determinano al privato. In tal senso una panoramica della situazione ci viene fornita dal "*IX Rapporto Rbm-Censis sulla sanità pubblica, privata e intermediata*" dal quale si evince che per le visite specialistiche si rileva un finanziamento diretto da parte del cittadino del 62%. In particolare per i cittadini con reddito inferiore ai 15.000 € la frequenza di utilizzo in regime privato per tali prestazioni si attesta al 48,1%, per salire al 58,5% in corrispondenza dei redditi compresi tra 15.000 € e 35.000 €. Posto ciò va esaminato, in combinato con tali dati, l'annoso problema dei tempi di attesa. Si legge dal sopra richiamato rapporto, una palese incapacità del SSN di erogare in tempi adeguati le prestazioni incluse nei Lea (Livelli essenziali di assistenza). In 28 casi su 100 i cittadini, avuta contezza dei tempi d'attesa eccessivi, hanno optato per prestazioni a pagamento⁵³. In sostanza, la realtà consegnataci dai numeri, vede uno scenario in cui i Lea, ovvero i diritti che da essi discendono, sono in gran parte negati a causa delle difficoltà di accesso alla sanità.

Gravosa e intollerabile conseguenza di quanto finora illustrato sta nella circostanza che il costo della spesa sanitaria privata grava indiscriminatamente sui redditi familiari⁵⁴. In questo contesto non stupisce che la quota di persone che dichiarano di aver rinunciato o differito ad altro momento cure di cui avevano bisogno in Italia è quasi il doppio della media UE.

La Spesa Sanitaria sostenuta privatamente dal cittadino è la più grande forma di disuguaglianza in quanto pone il cittadino di fronte alla scelta "secca" tra pagare (sempre che sia in grado di farlo) o rinunciare alle cure. Immediata considerazione di ciò è da individuarsi nella grave lesione del diritto alla salute, *ex. art 32 Cost.*, ovvero

⁵³ Servono in media 128 giorni per una visita endocrinologica, 97 per una mammografia, 75 per una colonscopia, 65 per una visita oncologica.. La spesa privata sale a 37,3 miliardi di euro: +7,2% dal 2014 (-0,3% quella pubblica). Per una più accurata indagine si veda il *IX Rapporto Rbm-Censis sulla sanità pubblica, privata e intermediata*.

⁵⁴ Nel 2017 oltre 11 milioni di italiani hanno dovuto indebitarsi per finanziare le proprie cure, 7,9 milioni hanno dovuto intaccare i propri risparmi e poco meno di 3 milioni sono arrivati a vendere i propri immobili o a liquidare i propri investimenti mobiliari (prevalentemente titoli di stato); Importante, in ogni caso, il ruolo in termini di supporto al reddito già svolto attualmente dal welfare contrattuale che ha garantito il rimborso delle cure pagate di tasca propria ad oltre 10,4 milioni di persone. Si veda: M. Vecchietti, *La salute è un diritto di tutti*, Egea, Milano, 2019, *passim*

nella grave iniquità di accesso alle cure che di fatto genera una discriminazione non certo accettabile.

4. Affinché il traguardo di una copertura universale possa dirsi raggiunto è necessario assicurare a quanti, in condizione di vulnerabilità, richiedono accesso ai servizi sanitari ovvero evitare che le persone siano costrette a ridurre il personale patrimonio subendo un impoverimento come conseguenza dei costi delle cure o ancora garantire le cure in modo non omogeneo sul territorio nazionale.

Come si è detto in precedenza esiste una stretta correlazione tra l'aumento della spesa sanitaria e un'accresciuta speranza di vita⁵⁵ ma, oltre tale variabile, ciò che grava sulla spesa è da individuarsi in una molteplicità di situazioni e di livelli di responsabilità. Gli effetti della globalizzazione in salute sono mediati da una serie di “determinanti” che influenzano le situazioni socioeconomiche, le loro condizioni materiali e gli stili di vita e contestualmente le risorse messe in campo dagli Stati per quanto riguarda *welfare* e servizi sanitari. Lo stato di salute di una popolazione è pertanto il risultato dell'azione, ovvero dell'interazione, di differenti fattori che si possono raggruppare in tre grandi categorie:

1. I determinanti sociali di salute (comportamenti personali e stili di vita, fattori sociali, condizioni di vita e di lavoro, accesso ai servizi sanitari, condizioni generali socio-economiche, culturali e ambientali, fattori genetici)⁵⁶;

2. I sistemi sanitari e le politiche per la salute;

3. L'offerta, l'uso e la qualità dei servizi sanitari.

Tralasciando quanto di cui al punto 1, è necessario valutare se il sistema sanitario e le politiche sanitarie attuali risultano in grado di garantire equità e copertura assistenziale nonché valutare la qualità dei servizi sanitari.

Dunque, le politiche sanitarie messe in campo negli ultimi decenni hanno evidenziato un fallimento del sistema. Infatti, l'aumento dei fondi destinati al sistema sanitario unitamente ad un maggiore ricorso a meccanismi di pagamento anticipato e una corrispondente riduzione della dipendenza da pagamenti diretti *out-of-pocket* della prestazione, hanno prodotto una regressività nel finanziamento e costituiscono una barriera di accesso alle cure.

Per ciò che attiene all'offerta e alla qualità dei servizi sanitari si riscontrano disomogenei livelli di efficienza, appropriatezza ed efficacia sul territorio nazionale il che mal si concilia con l'equità a cui il sistema è ispirato.

⁵⁵ È stato tuttavia osservato che al di sopra di una soglia di spesa di circa settantacinque dollari americani pro capite quella relazione diviene imprevedibile e i risultati in termini di salute dipendono soprattutto dall'efficienza del sistema. Istat, Rapporto annuale, *La situazione del Paese nel 2019*.

⁵⁶ In tale contesto è compito degli Stati attuare politiche di prevenzione delle malattie che spaziano dalle cattive abitudini personali all'impatto inquinante delle grandi industrie. Cfr. C. Cipolla, *Disuguaglianze sociali in Sanità*, Franco Angeli, Milano, 2013.

Con riferimento all'efficienza tecnico-produttiva (*technical efficiency*) per tale si intende la capacità del sistema sanitario, attraverso i suoi processi organizzativi e tecnologici, di produrre il miglior *outcome* a parità di risorse ovvero, a parità di *outcome*, di ottimizzare la quantità delle risorse impiegate. In tal modo, un'organizzazione sanitaria può dirsi efficiente se riesce a massimizzare il livello di produzione ottenibile o se riesce a parità di risultato a minimizzare l'impiego delle risorse.

Il concetto dell'appropriatezza è invece riferito alla valutazione degli atti medici in relazione ai costi, alle risorse disponibili ed ai risultati auspicabili. Generalmente, si distingue l'appropriatezza clinica⁵⁷ dall'appropriatezza organizzativa⁵⁸.

Infine, l'efficacia è il grado con cui i beni e servizi che vengono prodotti dal SSN ed erogati alla popolazione conducono ai risultati attesi in termini di salute. L'efficacia come dimensione della performance è, quindi, riferita a quei cambiamenti nello stato di salute strettamente attribuibili all'attività del sistema sanitario.

5. La componente dell'efficienza considerata nel presente lavoro si riferisce solo alla capacità delle amministrazioni regionali di mantenere i bilanci in pareggio. Rispetto a questa specifica dimensione dell'efficienza le regioni che si mostrano più virtuose sono, sostanzialmente, quelle del Centro-Nord, ma con alcune eccezioni.

Rispetto ai livelli di appropriatezza sono prevalentemente le Regioni del Nord, in particolare la Valle d'Aosta, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia e la Liguria a mostrare livelli medio-alti. Le regioni del Mezzogiorno alle quali si accomunano, con un livello di appropriatezza medio-basso, anche l'Emilia-Romagna, l'Umbria ed il Lazio sono caratterizzate da un insufficiente livello di appropriatezza.

⁵⁷ L'appropriatezza clinica è rivolta alla valutazione medico-tecnica di specifici interventi o procedure, indipendentemente dal *setting* assistenziale in cui l'intervento/procedura è stata eseguita; si valuta se i benefici attesi per il soggetto sono superiori agli eventuali effetti avversi. La dimensione della *performance* corrisponde al grado in cui l'assistenza sanitaria erogata è adeguata ai bisogni clinici, rispetto alle attuali conoscenze scientifiche. Sulle specifiche del concetto si veda M. Adversi, R.M. Melotti, *Il principio di appropriatezza clinica quale criterio di erogazione della prestazione medica*, in M. Sesta (a cura di) *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, *Quaderni di Sanità Pubblica*, Maggioli Editore, Rimini, 2014, 357 e ss. Si veda altresì: https://www.osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2016/10/ro-2012-arg-21_performance.pdf

⁵⁸ L'appropriatezza organizzativa riguarda il livello di assistenza, ad esempio l'ospedale in termini di adeguatezza tecnica (la valutazione dell'opportunità di ricoverare in ospedale un paziente con determinati problemi di salute) e può anche riferirsi al livello di efficienza operativa (valutazione della durata della degenza indipendentemente dalla condizione del paziente o dalla procedura eseguita). Come dimensione della performance si intende valutare l'appropriatezza delle soluzioni organizzative, ossia il livello di qualità con cui il sistema assolve alla propria funzione secondo il rapporto tra le prestazioni erogate ed i determinanti connessi alla qualità organizzativa, come, ad esempio, le risorse strutturali impiegate. Sulle specifiche del concetto si veda M. Adversi, R.M. Melotti, *Il principio di appropriatezza clinica quale criterio di erogazione della prestazione medica*, cit., 365. Si veda altresì: https://www.osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2016/10/ro-2012-arg-21_performance.pdf

Le regioni eccellenti rispetto alla dimensione dell'efficacia sono il Piemonte, la Valle d'Aosta, la PA di Trento, la Liguria e la Toscana; con valori dell'indicatore medio-alto troviamo, oltre ad altre regioni del Centro- Nord, anche la Basilicata. Il resto delle regioni del Mezzogiorno si collocano agli ultimi posti della graduatoria, in compagnia della PA di Bolzano, della Lombardia e del Friuli-Venezia Giulia che sono le uniche regioni del Nord a collocarsi ad un livello medio-basso.

Le regioni con il livello di soddisfazione ed accessibilità del sistema più elevato sono la PA di Bolzano, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna e le Marche; al contrario, la Sicilia, la Calabria, la Puglia, la Campania e l'Umbria si collocano nella parte più bassa della graduatoria⁵⁹.

Dai sopra esposti dati emerge, quindi, che i livelli di efficienza e di efficacia registrati nelle regioni sono fortemente disomogenei, ma accomunati da una forte differenza tra nord e sud. Tuttavia, emerge che la PA di Bolzano e l'Abruzzo, a fronte di bilanci di spesa positivi, fanno registrare livelli bassi e medio-bassi di efficacia. Si tratta, quindi, di casi in cui una buona gestione della spesa non concorda con altrettanti buoni risultati in termini di salute. Per contro, le regioni che lamentano conti in rosso, come la Liguria e la Basilicata, possono vantare livelli medio-alti di efficacia del sistema sanitario.

6. Negli ultimi anni per realizzare obiettivi di miglioramento dell'efficienza e della qualità produttiva nel contesto di erogazione dei servizi si sono aperti ampi spazi per una riorganizzazione dei processi produttivi e delle prassi operative interne alle organizzazioni, attingendo a strategie e pratiche manageriali radicate da tempo nel settore industriale. Tra queste rivestono un particolare rilievo le logiche operative *Lean*, nate nell'ambito dell'industria automobilistica giapponese (Toyota Production System)⁶⁰ e finalizzate al miglioramento continuo dei processi, attraverso il diretto coinvolgimento del personale aziendale nell'ottimizzazione del flusso di lavoro, nella riduzione degli sprechi e nella creazione del valore a partire dalla pratica operativa quotidiana, in un'ottica di comprensione ed orientamento ai bisogni del cliente⁶¹.

⁵⁹ Osservatorio sulla Salute: Gruppo di lavoro coordinato dal Dott. Alessandro Solipaca e Dott. Antonio Giulio de Belvis: Prof. Eugenio Anessi Pessina, Dott.ssa Maria Avolio, Dott.ssa Alessandra Battisti, Dott.ssa Alessandra Burgio, Prof. Gianfranco Damiani, Dott. Pietro Folino Gallo, Prof.ssa Maria Michela Gianino, Dott.ssa Silvia Longhi, Dott.ssa Laura Murianni, Dott. Aldo Rosano, Dott.ssa Tiziana Sabetta, Prof.ssa Roberta Siliquini, Prof. Walter Ricciardi

⁶⁰ Taiichi Ohno (1912 – 1990) fu colui che ebbe l'incarico di recuperare l'enorme divario di produttività che divideva la Toyota dalle compagnie Americane. Ohno riuscì a sviluppare tra il 1945 e il 1970 il nuovo sistema di produzione diventato famoso con il nome di Toyota Production System (TPS). Ispirato da libri quali "Today and Tomorrow" di Henry Ford dove tutti i concetti base della produzione Lean venivano spiegati, Ohno fece suo anche il sistema supermarket: stoccare una piccola quantità di tutti i prodotti che il proprio cliente può desiderare e rifornire man mano solo gli oggetti che vengono usati in un'ottica di riduzione degli sprechi.

⁶¹ F. Centauri, M. Marsilio, S. Villa, F. Nicosia, *Implementare il modello Lean nelle organizzazioni sanitarie: il caso dell'Ospedale Galliera*, Franco Angeli, Milano, 2016, *passim*.

Le logiche *Lean* affondano le loro radici in tempi remoti. In occidente, all'interno delle catene produttive industriali degli anni '60 la filosofia prevalente era riassumibile in questa frase rivolta dai "capi" ad un lavoratore: «tu non pensare che a pensare ci pensiamo noi»⁶². Contemporaneamente in Giappone si affermavano concetti del tipo: «usa la testa, non il tuo denaro», nel senso che l'operaio doveva diventare un lavoratore pensante, perché solo così diventava produttivo. Con tali logiche l'industria giapponese mise in luce nuovi modelli che di fatto risultavano in grado di corrispondere con più efficacia alle richieste di maggior qualità provenienti dal mercato e di tempi e costi più ridotti nei processi d'impresa. La logica di base era ed è tuttora quella di porre l'utente finale al centro del sistema produttivo in base alle sue esigenze ovvero alle sue aspettative. Il tutto in un circuito in cui i tempi di attesa e gli sprechi sono azzerati e le risorse, materiali e umane, ottimizzate.

Oggi, si assiste all'adozione di tecniche *Lean* in differenti realtà produttive⁶³ comprese realtà sanitarie.

7. Le imprese, gli attori dei fattori produttivi, indipendentemente dal prodotto o dai servizi erogati sono in costante pressione. Competitività, concorrenza, innovazione tecnologica, gestione del personale, esigenze dei clienti, *standard* di qualità da garantire e, sovente, ingenti tagli dei finanziamenti pongono i *manager* in posizione di grave disagio. Lo scopo di ogni impresa è quello di produrre mantenendo alto il livello di qualità e garantendo un profitto.

In sanità, applicare tecniche *Lean*, consente di ricavare un servizio appropriato, efficace ed efficiente per il paziente che si trova ad attraversare il processo di cura senza che si creino inutili attese o inadeguati trattamenti (in contrasto con quelle che sono le esigenze del paziente), tenendo in considerazione il contenimento dei costi. In particolare, si è registrato come l'introduzione di tecniche *Lean* hanno profondamente influenzato i progetti di riorganizzazione dei processi e delle attività all'interno del contesto sanitario⁶⁴. Differenti studi hanno ampiamente dimostrato che siffatte logiche riescono ad apportare miglioramenti sostanziali nelle organizzazioni sanitarie e con particolare riguardo si è osservata una drastica riduzione degli errori unitamente al contenimento dei costi e alla riduzione dello stress del personale.

Il significato del *Lean Thinking* è quello di pensare snello, ovvero perseguire col massimo sforzo la caccia agli sprechi (*Muda*) dove spreco è qualsiasi attività che assorbe risorse e non aggiunge valore direttamente al servizio che si eroga al paziente; lo spreco aggiunge solo tempo e costo, non valore; lo spreco interrompe il flusso del paziente ed è una causa determinante la qualità del processo di cura.

⁶² C. Bianciardi, *Lean Thinking in Sanità: Da Scelta Strategica a Modello Operativo, (Italian Edition)*, Esculapio, 2014, Kindle, Seattle, *passim*.

⁶³ In Italia ha fatto scuola il caso Ducati che attraverso tali logiche è divenuta leader del settore.

⁶⁴ Z. Radnor, *Process Improvement and Lean Thinking: Using knowledge and information to improve performance*, in *Connecting Knowledge and Performance in Public Services*, 2010, 173-198.

Ora, analizzando gli strumenti che tale filosofia *Lean* può apportare in sanità possiamo evidenziare alcuni tra i principali sprechi quali:

- La complessità amministrativa: i costi del personale amministrativo rappresentano una voce consistente di spesa del SSN. Gli sprechi in questo caso sono generati dall'eccessiva burocratizzazione, scarsa informazione e un aumento eccessivo del comparto amministrativo;

- Costi eccessivi delle tecnologie sanitarie: l'assenza di regole ben definite e mancanza di costi standard in questo mercato fanno sì che vengano acquistate a prezzi molto più alti del loro valore reale, con differenze regionali ingiustificate;

- Mancanza di comunicazione tra i diversi livelli: le strutture sanitarie sono organizzate secondo il modello dipartimentale, che si ramifica verticalmente per specializzazioni. Siffatto impianto, aumenta la difficoltà di coordinamento e porta inevitabilmente a inefficienze, dal momento che nella maggior parte dei casi un paziente ha bisogno di cure trasversali;

- Spreco di risorse umane e di materiali: questo causa attese relative ai processi amministrativi generali e una disorganizzazione del personale;

- Eccesso di dati e informazioni: rappresenta forse il primo problema di questo settore, soprattutto considerando che spesso tutte queste informazioni che vengono richieste e generate, non vengono neanche utilizzate. Questa asimmetria informativa causa diverse perdite di tempo e spesso un senso di disorientamento nel paziente, che, a volte, non riesce ad avere una totale consapevolezza del suo stato di salute;

- Sovra utilizzo di interventi sanitari inefficaci e inappropriati: questa è la categoria più consistente di sprechi. La cosiddetta medicina difensiva prevede un uso a volte indiscriminato di farmaci, *screening* di efficacia non documentata, esami preventivi a volte non necessari etc.;

- Inadeguato coordinamento dell'assistenza: inteso come la gestione del percorso del paziente tra *setting* assistenziali diversi, in particolare tra ospedale e territorio. Basti pensare alla fase post-operatoria (riabilitazione per esempio) o a pazienti con malattie croniche, per i quali le cure primarie devono essere integrate ad altri tipi di interventi e terapie⁶⁵.

Lo scopo principale deve essere quello di offrire un servizio migliore all'utente cercando di snellire i tempi dei processi interni, eliminando gli sprechi creando così un flusso di miglioramento continuo che di fatto risulta idoneo ad un sostanziale abbattimento dei costi.

⁶⁵ Per un approfondimento sul tema si veda A. Cartabellotta, *Disinvestire e riallocare: la chiave per la sostenibilità del SSN, Un approccio sistematico alla riduzione degli sprechi*, in *Evidence open access journal published by the GIMBE Foundation*, 7, 2015, 1-4.

8. Il *Kaizen*⁶⁶ affonda le sue radici nell'approccio scientifico-statistico di matrice occidentale e di fatto è il prodotto della standardizzazione della produzione sperimentata da Henry Ford. Siffatta metodologia indica sostanzialmente il miglioramento continuo/diffuso in tutti i livelli della struttura gerarchico organizzativa, senza limitarsi alla sola produzione industriale ma adattando il processo ad una più ampia idea di miglioramento professionale. Il cambiamento a cui il modello ambisce è un cambiamento interno all'azienda che coinvolge la totalità degli attori (che partecipano al processo produttivo) incentivando l'interazione tra i livelli tanto in senso verticale quanto su di un piano orizzontale; in tal modo ogni singolo lavoratore diviene coautore del processo di miglioramento. Ora, va sottolineato che la logica *Kaizen* non richiede radicali trasformazioni, ma piccoli miglioramenti incrementali. Il miglioramento costante, infatti, si pone alla base dell'obiettivo finale della logica in discussione, ovvero osservare la realtà per poter distinguere i fatti concreti da quelli non reali, estrapolare le problematiche che vengono alla luce e intervenire nel modo più corretto.

Va tuttavia precisato che la capacità di risolvere problemi non può riscontrarsi in un solo ed isolato fattore. Preliminarmente il punto di partenza riguarda la capacità di analisi quantitative e qualitative con la conseguente e necessaria abilità di analisi dei problemi per definirne con chiarezza i contorni e i contenuti, lo studio delle cause ovvero della natura, le perdite e i difetti che da essi derivano. Così si focalizzano i possibili processi di miglioramento della qualità, dei costi, del tempo. L'approccio è, dunque, mirato, da una parte, alla risoluzione dei problemi, nel momento e nel luogo

⁶⁶ Miglioramento continuo e graduale di un'attività al fine di creare più valore e meno sprechi. La ricerca della perfezione attraverso il miglioramento continuo consente di alimentare la fonte del vantaggio competitivo creato. Le risorse rese disponibili con la semplificazione dei processi sono impiegate nelle attività di miglioramento continuo (strutturate e misurabili). La vera fonte dell'evoluzione dell'industria giapponese va ricercata a monte di tutti questi indubbi cambiamenti del sistema produttivo. Essa si trova nel vecchio principio filosofico: "ogni cosa merita di essere migliorata". È sull'applicazione sistematica e metodica di questo semplice principio che si è basata tutta la crescita economica del Giappone. Il successo derivante dall'aver trasformato questo principio in un eccellente sistema di gestione di impresa si spiega con il diverso approccio che il Giappone ha avuto verso il miglioramento. Infatti, mentre nella cultura occidentale il miglioramento viene per lo più perseguito con operazioni drastiche di cambiamento da cui si aspetta un immediato ritorno dell'investimento, in Giappone il miglioramento viene visto come un processo continuo e graduale. Più precisamente, viene visto nel vero significato del termine giapponese "*Kaizen*". Il significato: in giapponese *Kaizen* significa letteralmente "miglioramento". È l'impegno ad apportare ogni giorno piccoli miglioramenti ovunque si può: nella vita personale, privata, sociale, professionale. Nell'ambito industriale/produttivo, *Kaizen* significa un miglioramento continuo che coinvolge l'intera struttura aziendale – dirigenti, quadri, operai allo stesso modo. Esso trova le sue radici nel vecchio detto giapponese: "se non si vede un uomo per tre giorni, i suoi amici dovrebbero guardarlo attentamente per scoprire quali cambiamenti si sono verificati". In questo detto è sottintesa la convinzione che ogni cosa, anche se di poco, cambia continuamente. Trasportando tale concetto in azienda, significa non far passare giorno senza che si produca qualche miglioramento, anche se piccolo. Con la continuità come sua primaria caratteristica, il *Kaizen* (tanti piccoli miglioramenti) si contrappone al *kakushin* (innovazione) e al *kairyō* (un grande miglioramento). *Kakushin* e *kairyō* vengono decisi dalla direzione e necessitano di un grande investimento; il *Kaizen* viene fatto ogni giorno da tutto il personale. Si veda [<https://www.leanthinking.it/cosa-e-il-lean-thinking/glossario/kaizen/>]

in cui si verificano; dall'altra, alla semplificazione dei processi con l'eliminazione di tutto ciò che è spreco. Applicare *Kaizen* in azienda significa far emergere non solo le competenze, ma anche il buon senso e la capacità di *problem solving* di ogni singola risorsa che concorre al raggiungimento dell'obiettivo comune di creare il valore realmente percepito dal cliente.

Ora, attraverso una fusione delle tecniche *Lean* con gli strumenti *Kaizen*, pertanto attraverso la standardizzazione e la riduzione degli sprechi per mezzo di un miglioramento continuo la sanità può ambire ad un sistema idoneo a garantire equo accesso alle cure in un'ottica gestionale che non mira ad apportare tagli ai fondi ovvero ad erogare prestazioni sanitarie di scarsa qualità all'esito di lunghi tempi di attesa.

9. Una revisione della letteratura sulle «*Metodologie di miglioramento dei processi aziendali*» condotta per conto del *National Audit Office*⁶⁷, evidenzia che le tecniche *Lean* risultano oggi essere la metodologia di miglioramento del processo più citata nel settore sanitario⁶⁸. Ulteriori prove della prevalenza dell'implementazione *Lean* nell'assistenza sanitaria sono fornite da un improvviso e brusco aumento di rapporti nella letteratura accademica e professionale⁶⁹ e nella «letteratura grigia»⁷⁰. Una serie di spiegazioni altrettanto sostenibili sono fornite a sostegno delle pratiche di implementazione *Lean* nell'assistenza sanitaria, ad esempio, Hartley e Skelcher⁷¹ sostengono che nel Regno Unito, si sono realizzate scelte politiche tese al miglioramento dei servizi pubblici e che il "miglioramento" continua ad avere la massima priorità.

Tale letteratura è peraltro sostenuta da numerosi casi studio nazionali e internazionali⁷².

⁶⁷ Z.J. Radnor, *Review of business process improvement methodologies in public services*, in *London (Aim) Research*, 2010, 1-94.

⁶⁸ N. Burgess, Z. Radnor, *Lean paradox: can lean influence healthcare?*, in *Proceedings of the 17th International Annual European Operations Management Association (EurOMA) Conference—Managing Operations in Service Economies*, 2010, 6-9.

⁶⁹ L. Brandao de Souza, *Trends and approaches in lean healthcare*, in *Leadership in Health Services*, 2009, Vol. 22 No. 2, 121-139.

⁷⁰ Il termine «letteratura grigia» indica, nel gergo di bibliotecari e documentalisti, quella vasta area di «documenti non convenzionali» che non vengono diffusi attraverso i normali canali di pubblicazione commerciale e che quindi sono spesso difficilmente individuabili e accessibili. T.P. Young, S.I. McClean, *A critical look at Lean Thinking in healthcare*, in *Qual Saf Health Care*, 17(5), 2008, 382-386.

⁷¹ N. Burgess, Z. Radnor, *Lean paradox: can lean*, cit., *passim*.

⁷² La prima applicazione dei principi *Lean* in Sanità risale alla fine degli anni Ottanta, quando alcuni ospedali statunitensi come la Scuola di Medicina dell'Università del Michigan iniziarono delle sperimentazioni nel loro settore di quei principi che fino ad allora erano propri solo del mondo manifatturiero. Fu Steven Spear il primo a sistematizzare, diffondere e rendere noti i vantaggi che tale tecnica avrebbe potuto portare all'intero sistema sanitario americano. Successivamente a tali pubblicazioni una serie di applicazioni del *Lean Thinking* fu messa in atto anche in altre realtà ospedaliere statunitensi come Boston, Pittsburgh, Appleton, Wisconsin, Salt Lake City e Seattle. La spinta ad intraprendere un percorso di cambiamento *Lean* in queste organizzazioni è nata principalmente

Sul piano nazionale è emblematico il progetto della Regione Toscana Net Visual DEA varato nel 2011, che coinvolge attualmente nove aziende sanitarie toscane; partendo dalla riprogettazione dei modelli di *bed management* e di pianificazione delle attività sono stati conseguiti risultati importanti in termini di efficacia clinica oltre che di efficienza. Il progetto in esame ha apportato numerose e vistose migliorie nei reparti in cui gli stessi hanno avuto applicazione. A titolo esemplificativo basti pensare al reparto di Pronto Soccorso dell’Azienda Senese. Si è preso in esame il percorso del “paziente tipo” individuato nel paziente ortopedico. Per sviluppare il lavoro oggetto di sono stati individuati referenti medici e infermieristici coinvolti attivamente nella fase di definizione e di implementazione dello strumento. È stato inoltre identificato nella figura del Direttore di struttura il ruolo dello *sponsor* di progetto, fondamentale per il coinvolgimento del personale. Il paziente, avuto accesso al PS ha una serie di *step* ben definiti da attraversare: accettazione al *triage*, prima visita medico-infermieristica, accertamenti diagnostici, consulenza ortopedica e seconda visita medico-infermieristica in PS con dimissione. Ora, tale percorso è stato osservato dal *team* e sono stati individuati i *muda* sui quali intervenire. Rispetto alla situazione di partenza si è osservato una riduzione dei tempi pari al 34,5 %⁷³. È bene sottolineare che erogare lo stesso servizio in un tempo minore garantisce una minore attesa non solo per il paziente coinvolto, ma anche per quelli in attesa con ovvie ripercussioni positive sul sistema integralmente considerato.

L’Azienda Senese ha inoltre intrapreso ulteriori progetti Lean quali:

- “PPU: Il prelievo all’ora che vuoi tu”: con l’obiettivo di ridurre le attese degli utenti che devono effettuare esami ematici. I primi risultati mostrano una riduzione del 13% del tempo di attesa rispetto a novembre 2016;

- “Ordinando... con il *Kanban!*”: la profonda riorganizzazione del *layout* del reparto ha permesso di recuperare vari ambienti e di centralizzare il materiale sanitario ed i farmaci in un unico magazzino, gestito a *kanban*⁷⁴. Con tale strumento si applica sostanzialmente uno degli strumenti maggiormente utilizzati nei sistemi *just in time*, secondo cui le quantità di materiali considerate e utilizzate devono essere ridotte al minimo sufficiente a garantire efficienza, ciò porta maggiore velocità, semplificazione dei procedimenti di gestione delle scorte, nonché un abbassamento delle medesime. I

dalla necessità di far fronte a deficit finanziari, problemi di liste d’attesa ed un generale malessere organizzativo. Allo Shadyside, University of Pittsburgh Medical Center, fu applicato il TPS (Toyota Production System) procedendo alla mappatura e riprogettazione dei processi e degli spazi di lavoro al fine di individuare e seguire il flusso di valore, eliminando gli sprechi. Nell’ottica del miglioramento continuo venne introdotta la metodologia PDCA (Plan-Do-Check-Act) per la soddisfazione dei pazienti e degli operatori. Si veda C. Bianciardi, *Lean Thinking in Sanità*, cit., *passim*.

⁷³ C. Bianciardi, *Lean Thinking in Sanità*, cit., *passim*.

⁷⁴ Il *kanban* consiste in un cartellino, cd cartellino parlante, recante una serie di informazioni sistematizzate che circolano tra fornitore e cliente, fornendo ad entrambi le notizie necessarie per la gestione quotidiana dei materiali utilizzati, eliminando sistemi eccessivamente macchinosi.

risultati ottenuti sono: risparmio di circa € 42.000, riduzione dell'86% degli ordini in urgenza e 60% del tempo impiegato per effettuarli.

Tali casi, non isolati, evidenziano come tali strumenti sono di fatto idonei ad apportare significative migliorie nella gestione delle Aziende sanitarie facendo ricorso a soluzioni alternative ai meri tagli dei fondi destinati all'assistenza sanitaria.

10. Con l'Agenda 2030 si è posta una sfida globale attraverso cui rendere sostenibile un sistema ormai (in)sostenibile. Con tale sfida si dovranno misurare anche i sistemi sanitari di ogni Paese, seppure nelle loro profonde differenze sociali, culturali e politiche. L'obiettivo di copertura sanitaria universale rappresenta per il settore sanitario un traguardo ambizioso ma necessario.

In questo lavoro si è cercato di delineare l'insieme di variabili che sostanzialmente incidono sulla spesa sanitaria e si è altresì posta attenzione agli strumenti di derivazione industriale che hanno dimostrato ampio spettro di fattibilità anche nel settore della salute.

Di fatto, le logiche politiche attuate dagli Stati hanno finora evidenziato gravi carenze e, sovente, i decisori politici si sono trovati dinnanzi alla difficile scelta "obbligata" dei tagli.

Nella sanità italiana negli ultimi anni il *Lean* ha iniziato a diffondersi in maniera crescente. Nel 2012 l'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese ha iniziato il proprio percorso di cambiamento improntato sulla strategia *Lean* che ha prodotto significativi risultati, non solo in termini economici (oltre 5 milioni di euro), ma soprattutto in termini di miglioramento della qualità e della sicurezza dei servizi offerti ai pazienti e del benessere organizzativo.

La sostenibilità dell'OSS 3 e in particolare del traguardo dell'accesso universale ai servizi è indiscutibilmente legata alle scelte politiche che si porteranno in campo e che saranno al banco degli imputati quando dovrà discutersi se tali scelte sono state funzionali nel mitigare l'impatto negativo che la mancata assistenza sanitaria è potenzialmente in grado di generare. Solo con sistemi di salute ad accesso universale a servizi di qualità potrà di fatto abbattersi la resilienza e in tale ottica è obbligo di tutti gli Stati introdurre criteri di miglioramento continuo affinché nessuno resti dimenticato, affinché nel mondo nessuno mai possa più sentirsi invisibile.

SEZIONE II
GOAL N. 4 QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

Pierluca Turnone

L'IDEA DI UOMO NELL'AGENDA ONU 2030:
UNA RIFLESSIONE ANTROPOLOGICO-EDUCATIVA

ABSTRACT

Uno dei compiti principali della riflessione pedagogica attuale consiste nel tentativo di ridefinire criticamente la dimensione dell'umano. La questione della tecnica e l'intenso dibattito sul post-umanesimo hanno modificato notevolmente il modo di intendere l'uomo in rapporto alla natura e alla cultura. Il contributo intende confrontarsi con questa complessa tematica alla luce del Goal 4 dell'Agenda ONU 2030, nel tentativo di rintracciare dei principî pedagogici validi per una *paideia* possibile nel XXI secolo.

One of the principal tasks of the current pedagogical reflection is the attempt to critically redefine the human dimension. The question of technique and the lively debate about post-humanism have radically changed the way of conceiving man in relation to nature and culture. The contribution aims to deal with this complex subject on the basis of the Goal 4 of the UN 2030 Agenda, in order to trace some pedagogical principles valid for a possible *paideia* in the 21st century.

PAROLE CHIAVE

Post-umanesimo – Dualismo natura/cultura –
Paideia

Post-humanism – Nature/culture dualism –
Paideia

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030: spunti per una riflessione antropologico-educativa. – 3. L'era della tecnica e del post-umanesimo: *fnis hominis?* – 4. La pedagogia del limite come neo-*paideia* per il XXI secolo.

Lo scenario futuro idealmente prefigurato dai diciassette obiettivi dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile, oltre a costituire l'*ad quem* di un sentire ormai consolidato nel mondo della ricerca pedagogica e delle istituzioni educative, rappresenta senz'altro una sfida ardua e di non semplice risoluzione. Per tale ragione, ci sembra opportuno chiarirne i motivi fondamentali e la fisionomia complessiva, dal momento che, come ricorda E. Colicchi, «una sfida è un problema che la realtà presente prospetta alla pedagogia»⁷⁵; a sua volta, «un problema è sempre qualcosa che viene posto; e che viene posto in certi termini per rispondere a un certo genere di interessi»⁷⁶.

⁷⁵ E. Colicchi, *Pedagogia «tra sfide e utopie» e «società della conoscenza»*, in *Studi sulla formazione*, n. 2, 2008, p. 15.

⁷⁶ *Ibidem*.

La realtà presente, come abbiamo ricordato in un recente contributo⁷⁷, è quella dell'orizzonte postmoderno e delle sue contraddittorie emergenze: abitiamo «un mondo vario-pinto, in-determinato e dominato dai plurali [...], che nella complessità, nell'incertezza e nella frammentazione (delle metodologie, dei saperi, delle prospettive) trova il proprio sigillo e, financo, la propria giustificazione»⁷⁸. Dunque, un mondo «polverizzato»⁷⁹ e frammentato *en profondeur*, eppure interconnesso e interdipendente, modellato concettualmente dagli imperativi della scienza e della tecnica.

In questo mondo, nel nostro mondo, uno dei problemi più urgenti, evidentemente, è rappresentato dall'insostenibilità economica, ecologica e sociale del modello di sviluppo tecno-capitalistico (ma anche, e soprattutto, della sua riconfigurazione neomercantilistica, tratto distintivo di alcune tra le più grandi economie asiatiche)⁸⁰, affermatosi dapprima in Occidente e poi nel resto del mondo.

I termini costituiscono i differenti piani di lettura e di comprensione del problema, che l'Agenda inquadra secondo l'articolazione tematica delle cosiddette «cinque P»: pianeta, persona, prosperità, pace e *partnership*⁸¹. La parola chiave, che poco più su abbiamo ricordato nel suo contrario, è quella della sostenibilità, oggi ricorrente in molteplici ambiti disciplinari, anche molto diversi tra loro.

Il genere di interessi in gioco riguarda il miglioramento generale e progressivo delle condizioni di vita (nonché la sopravvivenza stessa) degli abitanti del pianeta, umani e non umani, presenti e (soprattutto) futuri.

Cosa resta da fare, dunque, al filosofo dell'educazione? Il tentativo – più che gravoso – di tratteggiare e meglio comprendere, in rapporto al proprio oggetto di studio e alla *Stimmung* contemporanea, il convitato di pietra del nostro discorso: colui che pone il problema in certi termini e secondo certi interessi, facendosene responsabilmente carico; colui che, sulla scorta di una certa storia, «promette»⁸² ai propri figli di tutelare l'equilibrio ecosistemico e di consegnare loro un mondo maggiormente inclusivo, equo e solidale (ma non per questo snaturato e indebolito); insomma, il soggetto delle *Geisteswissenschaften*, l'uomo inteso come specifico

⁷⁷ P. Turnone, *Il senso della persona e di una pedagogia del limite nell'orizzonte postmoderno*, in R. Pagano (a cura di), *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione. Linee tematiche per una soggettività globalizzata (Quaderni del Dipartimento Jonico, n. 11)*, EDJSGE, Taranto 2019, pp. 371 ss.

⁷⁸ Ivi, p. 372.

⁷⁹ Cfr. A. Appadurai, *Modernità in polvere*, tr. it., Raffaello Cortina Editore, Milano 2012.

⁸⁰ Cfr. P. Khanna, *Il secolo asiatico?*, tr. it., Fazi Editore, Roma 2019, p. 44.

⁸¹ Cfr. A. Fucecchi, A. Nanni, *Agenda 2030. Una sfida per la scuola. Obiettivi e strategie per educare alla mondialità*, Scholé, Brescia 2019, p. 10.

⁸² Come affermato da Ban Ki-moon, predecessore di António Guterres alla guida del Segretariato delle Nazioni Unite (2007-2016), l'Agenda 2030 è «una promessa da parte dei leader a tutte le persone in ogni luogo. Si tratta di un'agenda per le persone, per porre fine alla povertà in tutte le sue forme, un'agenda per il pianeta, la nostra casa comune»; citato in G. Aleandri, *Lifelong, lifewide e lifedeeep learning. Analisi e prospettive pedagogiche*, in Id. (a cura di), *Lifelong and lifewide learning and education: Spagna e Italia a confronto*, Roma TrE-Press, Roma 2019, p. 54.

individuo (con tutti i suoi limiti e le sue possibilità) e come forma universale (il *Mensch* del neumanesimo tedesco).

Ragionare sugli obiettivi e sulle strategie dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile significa cimentarsi in una radicale riflessione antropologica, volta ad interpretare il senso dell'umanesimo occidentale sulla base delle emergenze del nostro tempo. Questo comporta una ridefinizione critica dell'idea stessa di uomo e della sua educazione: «è difficile parlare e scrivere dell'uomo senza tener conto che è l'essere di cui massima è l'incompletezza e la dinamica di processualità storico-culturale e formativa continua (umanizzazione dell'uomo) e che quest'ultimo è da definirsi anche educazione»⁸³. *Educo ergo sum*: uomo è educazione, ed educazione calata in una precisa contestualità, in un determinato orizzonte spaziale e temporale, eppure aperta alla ricerca di un senso ulteriore, all'incommensurabilità del valore, alla responsabilità della scelta. E dunque: quale uomo, per quale educazione? Tale educazione avrà i tratti di una nuova *paideia*? Se sì, quali saranno le sue caratteristiche di fondo, i suoi motivi salienti, la gittata delle sue proposte per l'oggi?

Il nostro saggio intende confrontarsi con questa complessa tematica alla luce degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, nel tentativo di rintracciare dei principi pedagogici percorribili per una *paideia* possibile nel XXI secolo. Cominceremo la nostra disamina delineando una panoramica generale di tali obiettivi.

2. «Oggi a tutti noi appare con estrema chiarezza che non esiste alcun elemento terrestre che non sia legato ad altri da connessioni e interdipendenze: acquisire consapevolezza di questa compenetrazione è la grande sfida pedagogica da affrontare e vincere»⁸⁴. Questa considerazione, svolta da A. Fucecchi e A. Nanni⁸⁵, ci dà

⁸³ G. Acone, *Antropologia dell'educazione*, La Scuola, Brescia 1997, p. 13.

⁸⁴ A. Fucecchi, A. Nanni, *Agenda 2030*, cit., p. 12.

⁸⁵ Al fine di comprendere in maniera adeguata le tendenze e gli scenari che caratterizzano l'orizzonte postmoderno, i due autori fanno riferimento alle categorie interpretative di Parag Khanna, il già citato politologo di origine indiana: «oltre Bauman ed Appadurai lo studioso Khanna ci offre la possibilità di aggiornare una lettura delle forze globali e degli antagonismi, attraverso punti di osservazioni che arricchiscono il quadro della postmodernità; la sua riflessione ruota su tre piani interconnessi: la connettività, la forza del decentramento, la lotta per le *supply chain* mondiali. Secondo Khanna è possibile affrontare un tentativo di descrizione dei processi in corso intersecando più piani:

- la "connettività ha sostituito la divisione come nuovo paradigma della organizzazione mondiale". Abbiamo bisogno di mappe nuove ripensate con un approccio geopolitico totalmente diverso: una mappa realistica del mondo non può rilevare soltanto i confini degli Stati, ma dovrebbe mettere in evidenza "le metropoli, le autostrade, le ferrovie, le pipeline, i cablaggi per Internet e gli altri simboli della nostra nascente civiltà di *network* globali".

- il "decentramento è la più potente forza politica della nostra era"; la frantumazione di grandi realtà territoriali favorisce l'aggregazione concorrente di altri distretti e di nuove confederazioni che seguono logiche di competizione ma anche di condivisioni di risorse, come sta avvenendo in Africa orientale e nell'Asia orientale.

- la "natura della competizione geopolitica si evolve dalle guerre per la conquista di un territorio a un tiro alla fune per le *supply chain* (catene di distribuzione) globali, orizzontali e verticali". Ciò significa

immediatamente la misura dell'impegno richiesto ai 193 Paesi firmatari del programma d'azione per lo sviluppo sostenibile. I diciassette obiettivi, cui fanno riferimento i 169 *target* finali, non possono essere perseguiti individualmente, poiché rientrano in una progettualità corale e universalmente condivisa da tutti i membri dell'ONU: «si tratta appunto di maturare un'identità terrestre, di esplorare la condizione umana e di costruire un'etica planetaria cogliendo l'opportunità offerta dall'Agenda ONU 2030 e dai suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile da realizzare, si badi bene, non in successione ma simultaneamente»⁸⁶.

Alla dimensione della formazione umana è esplicitamente dedicato il quarto obiettivo, che come i precedenti (1: “povertà zero”; 2: “fame zero”; 3: “salute e benessere”) e il successivo (5: “uguaglianza di genere”) rientra nell'area tematica della persona: esso prescrive di «garantire una istruzione di qualità per tutti e opportunità di apprendimento durante la vita per tutti»⁸⁷. L'obiettivo si struttura in dieci traguardi da conseguire entro il 2030; essi prevedono la promozione di un'istruzione libera, equa e qualitativamente elevata, garantita ad ogni uomo e ad ogni donna dall'età prescolare fino agli studi universitari (4.1, 4.2, 4.3, 4.6). Viene attribuita grande importanza a un'istruzione «tecnica, professionale e terziaria» (4.3) e all'acquisizione di «competenze specifiche – anche tecniche e professionali» (4.4), capaci di proiettare con successo i giovani in un mondo lavorativo sempre più specializzato. Inoltre, occorrerà eliminare ogni disparità di trattamento e garantire eque opportunità di apprendimento anche alle categorie protette, come «le persone con disabilità, le popolazioni indigene ed i bambini in situazioni di vulnerabilità» (4.5), in modo da incoraggiare «un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile» (4.7). A tal fine, risulta necessario «costruire e potenziare le strutture dell'istruzione» (4.a), espandere «il numero di borse di studio disponibili per i paesi in via di sviluppo» (4.b) e aumentare «la presenza di insegnanti qualificati, anche grazie alla cooperazione internazionale»⁸⁸ (4.c).

Nel prosieguo del saggio avremo modo di tornare sul carattere ‘tecnico’ di concetti quali ‘istruzione’ e ‘apprendimento’, più volte presenti nei *target* summenzionati; per ora, ci limitiamo ad evidenziare come il quarto obiettivo vada colto nella sua connessione con gli altri rubricati nell'Agenda e faccia dunque riferimento ad una dimensione ‘globale’ entro cui ricomprendere la persona e la sua educazione. Gli altri obiettivi sono riconducibili, come abbiamo già ricordato, alle seguenti aree: pianeta (6:

che le guerre si combattono non più con gli armamenti, ma con gli strumenti delle strategie commerciali, finanziarie ed economiche» (A. Fucecchi, A. Nanni, *Agenda 2030*, cit., pp. 66 s.).

⁸⁶ Ivi, pp. 12 s.

⁸⁷ Ivi, p. 27.

⁸⁸ V. <https://unric.org/it/obiettivo-4-fornire-uneeducazione-di-qualita-equa-ed-inclusiva-e-opportunita-di-apprendimento-per-tutti/>

“acqua pulita e igiene”; 7: “energia pulita e accessibile”; 13: “agire per il clima”; 14: “la vita sotto l’acqua”; 15: “la vita sopra la terra”); prosperità (8: “lavoro dignitoso e crescita economica”; 9: “industria, innovazione e infrastruttura”; 10: “ridurre le diseguaglianze”; 11: “città e comunità sostenibili”; 12: “consumo e produzione responsabile”); pace (16: “pace, giustizia e istituzioni forti”); *partnership* (17: “*partnership* per gli obiettivi”)⁸⁹.

Quanto abbiamo mostrato sin qui fornisce alla nostra riflessione antropontologica una prima, fondamentale indicazione: nel XXI secolo, l’uomo non può più essere concepito come un ente separato rispetto alla comunità internazionale nel suo complesso e al mondo che è chiamato ad abitare. Le sue azioni possono produrre echi, anche notevoli, sul proscenio planetario e avere profonde ripercussioni sull’equilibrio ecosistemico di cui egli è parte costitutiva ed integrante. Nella nostra temperie culturale, l’uomo ha l’opportunità di (ri)scoprire l’originarietà del proprio legame ontico con il mondo e la propria prossimità alla natura, riconoscendo il rapporto indissolubile che lo lega all’altro, sia esso umano o non umano. Il principio del riconoscimento si fa così principio di appartenenza e di reciprocità, come ben evidenziato dal diciassettesimo obiettivo dell’Agenda (che in qualche modo funge da chiave di volta di tutto il programma d’azione). A livello educativo, concepire l’uomo quale parte di una comunità universale di uomini, a sua volta ricompresa essenzialmente in un tutto vivente e organico, può rilanciare l’idea di una *paideia* che, seppur *difficile*, torni a illuminare la riflessione pedagogica contemporanea. Una *paideia* di antichissime radici, non antropocentrica, ma, per dir così, umanocentrica, profondamente legata all’*idea* (εἶδος) di uomo: non in qualità di «lo soggettivo», né di un «vuoto schema» situato al di là «dello spazio e del tempo» (come ha pensato e voluto la modernità), ma in quanto «forma viva» capace di aprirsi all’universale «nella vita storica», nella dimensione comunitaria e nell’agire politico⁹⁰. A parere di chi scrive, l’«universale» di cui si parla, per quanto emerga e si strutturi nella storia e per la storia, non può essere concepito in termini esclusivamente immanentistici, pena il suo avvitrimento nell’inevitabile spirale del nichilismo. Solo in quest’ottica ha senso teorizzare un’educazione alla ‘mondialità’, che altrimenti resterebbe un concetto vuoto e legato a un’esigenza spuria della ragione pedagogica; mondialità come «coscienza di appartenere ad una comunità di destino»⁹¹ e sforzo di riappropriazione di un ἦθος autenticamente ‘naturale’, nel tentativo di ri-costruire una *humanitas* dotata di capacità critico-ermeneutica per proiettarsi nella storia (e oltre la storia) *sub specie educationis*.

Tale sforzo di ri-costruzione del *Mensch* incontra numerosi ostacoli lungo il suo cammino. Nel paragrafo seguente, analizzeremo brevemente due questioni centrali con cui dovrà misurarsi una possibile *paideia* per il XXI secolo: la sfida della tecnica e quella, ad essa intimamente legata, del postumano.

⁸⁹ Ivi, p. 42.

⁹⁰ Cfr. W. Jaeger, *Paideia. La formazione dell’uomo greco*, tr. it., Bompiani, Milano 2018, pp. 15 s.

⁹¹ A. Fucecchi, A. Nanni, *Agenda 2030*, cit., p. 13.

3. In un certo senso, si parla di *homo technicus* sin dagli albori della civiltà occidentale. Se la tecnica, infatti, costituisce «l'insieme delle conoscenze, dei procedimenti e degli strumenti impiegati per compiere un'azione sia di tipo manuale che intellettuale»⁹², possiamo affermare che essa sia antica quanto la ragione e che costituisca il carattere essenziale della scienza occidentale. Già i Milesi, come ricorda R. Pagano, «elevatorono la conoscenza pratica, insita nella tecnica, a metodo d'indagine dei fenomeni naturali. [...] L'universo, per loro, funzionava allo stesso modo delle particelle sottoposte al controllo dell'uomo. I fenomeni naturali venivano considerati alla stregua delle operazioni compiute nella quotidianità dal vasaio, dal cuoco, dal contadino, dall'artigiano»⁹³. Questa intuizione, imperniata sul nesso conoscenza/potere (fare), sarebbe alle origini del controllo umano sul mondo naturale e della *Weltanschauung* antropocentrica, come affermato da Gehlen nel suo celebre *Die Seele im technischen Zeitalter* (1957). Il «paradigma antropologico» di fondo, già rintracciabile nel pensiero dei Greci, riconosce l'uomo quale «animale incompiuto e carente»⁹⁴, sempre potenzialmente minacciato (e minacciabile) da una natura ostile, leopardianamente 'matrigna':

L'antropologia moderna ha dimostrato che, mancando di organi ed istinti specializzati, l'uomo non è conformato per un ambiente naturale, peculiare della sua specie, e di conseguenza non ha altra risorsa che trasformare con la sua intelligenza *qualsivoglia* stato di cose da lui incontrato nella natura. Povero di apparato sensoriale, privo di armi, nudo, embrionale in tutto il suo *habitus*, malsicuro nei suoi istinti, egli è l'essere che dipende esistenzialmente dall'*azione*⁹⁵.

Svantaggiato nella lotta alla sopravvivenza rispetto alle altre specie animali, l'uomo sarebbe costretto ad agire per contrastare la propria precarietà e la continua messa-in-questione della propria esistenza. Tale agire intelligente rappresenterebbe un agire tecnico-pratico e costituirebbe lo specifico del modo d'essere dell'uomo nel mondo. Esso si farebbe dinamica di significazione, linguaggio, λόγος, e quindi anche *Bildung* e *Kultur*: «la tecnica crea un nuovo mondo, un mondo umano. L'uomo con la tecnica imita la natura, e questa imitazione avviene in due modi: ci sono arti che si limitano ad imitare, come, per esempio, la pittura, e altre, produttive, con le quali l'uomo non imita, ma coopera con la natura. Una pratica riuscita rileva tanto della

⁹² R. Madera, voce *Tecnica*, in *Enciclopedia filosofica*, vol. XVII (*Spor-Trez*), Bompiani, Milano 2010, p. 11312.

⁹³ R. Pagano, *Pedagogia mediterranea*, Scholé, Brescia 2019, p. 33.

⁹⁴ G. Acone, *Antropologia dell'educazione*, cit., p. 19. Come riporta anche Pagano, «se Platone cerca l'uomo nella sua forma divina con la filosofia e Isocrate nella sua formazione retorica, entrambi, però, lo vedono come essere fragile, incerto, smarrito» (R. Pagano, *Pedagogia mediterranea*, cit., p. 27).

⁹⁵ A. Gehlen, *L'uomo nell'era della tecnica*, tr. it., Sugarco, Milano 1984, p. 16; citato in G. Acone, *Antropologia dell'educazione*, cit., p. 20.

conoscenza che l'uomo ha della natura quanto del suo potere su di essa»⁹⁶. In questa prospettiva, non è facile stabilire una netta linea di demarcazione tra la natura dell'uomo e la sua cultura; quel che è certo però, come affermato da Acone, è che in Gehlen «l'intelligenza umana diviene una sorta di doppio interiorizzato del nesso carenza/tecnica: l'uomo per sopravvivere deve inventarsi una sovranatura come “protesi” della sua natura inizialmente difettosa e carente, precaria e indifesa»⁹⁷. Una “sovranatura” onnivora e imperialista, che oggi presenta i caratteri dello scientismo e di un tecno-capitalismo affermatosi a livello mondiale (e ormai insostenibile).

La lettura di Severino, nel solco della riflessione heideggeriana, pone la questione della tecnica e le sue ricadute antropologiche da un'ulteriore angolatura, tra le più rilevanti del nostro evo:

E l'uomo? Molte, le voci che accusano la tecnica di essere disumanizzante. Ma che cos'è l'“uomo” nella cultura occidentale, ormai planetaria? Richiamiamo qui la risposta che si è data, nei miei scritti, e in un contesto molto più ampio di quello al quale ora ci si sta riferendo. Al di sotto delle molteplici definizioni dell'esser uomo agisce un tratto a esse comune – e decisivo – per il quale l'uomo è un centro di forze cosciente, capace di organizzare mezzi, in vista della produzione di scopi. [...] Ma la definizione dell'uomo come centro cosciente di forze, capace di organizzare mezzi in vista della produzione di scopi, è la definizione stessa della tecnica. E allora non si dovrà forse dire che la tecnica è l'*inveramento* massimo dell'uomo, ossia che l'uomo trova nella tecnica la propria essenza più profonda, così come, nel tempo che precede la morte di Dio, è nella potenza, ossia nella tecnica divina che l'uomo trova e vive il più profondo essere se stesso?⁹⁸

Nella concezione severiniana, l'uomo è anzitutto volontà di potenza e prassi cosciente e teleologicamente orientata⁹⁹. Tale *homo technicus* trova la propria giustificazione radicale in ogni metafisica (comprese la platonica e quella della tradizione cristiana) fondata sulla fede nell'«esistenza dell'agire», e dunque sulla credenza che «le cose possano essere smosse, controllate, prodotte, create e distrutte»¹⁰⁰. La progressiva e totalitaria affermazione di un apparato tecno-scientifico in funzione del quale tutte le altre forze si dispongono e si organizzano (dall'economia alla politica, dalla religione all'ideologia) costituirebbe, oggi, il lascito più rilevante della cultura occidentale (fondata sulla fede nel divenire) al resto del mondo. Ma c'è di più. Se l'essenza dell'uomo – e della tecnica – consiste nella capacità di «organizzare mezzi in vista della produzione di scopi», il suo «inveramento massimo» consisterà

⁹⁶ R. Pagano, *Pedagogia mediterranea*, cit., pp. 35-36.

⁹⁷ G. Acone, *Antropologia dell'educazione*, cit., p. 21.

⁹⁸ E. Severino, *Il tramonto della politica. Considerazioni sul futuro del mondo*, Mondadori, Milano 2018, pp. 85-86.

⁹⁹ Cfr. *ivi*, p. 87.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 83.

nell'incremento indefinito della propria potenza generatrice, e dunque nell'incremento indefinito della potenza della tecnica. Ciò potrà avvenire esclusivamente a patto che l'uomo destini la tecnica a fine del suo agire e non a semplice mezzo eteronomo: «la tecnica non ha come scopo il benessere o la felicità dell'uomo, ma quel potenziamento indefinito di se stessa che peraltro dà all'uomo più benessere e felicità di quelli che egli otterrebbe se essi fossero lo scopo del suo agire»¹⁰¹. Ma così facendo, in qualche modo, l'uomo annienta qualcosa di sé, forse in via definitiva; qualcosa che, nell'ottica di Severino, pertiene alle inessenziali «concezioni “ideologiche” dell'essere uomo»¹⁰², e che noi, ponendolo in relazione con l'idea di una certa 'elevazione' soggettiva (etica, religiosa, spirituale), qualifichiamo come *umano*, in netta contrapposizione al determinismo indifferente (e 'oggettivo') del mondo naturale. È per questo che il dominio della tecnica coincide con l'era del *postumano*: a essere 'congedato' non è solamente il tradizionale dualismo epistemologico natura/cultura (si pensi alla teoria cyborg di Donna Haraway, alle riflessioni di Sarah Kember, alla prospettiva transumanistica di Hans Moravec¹⁰³), ma anche il sentire etico e assiologico delle varie tradizioni e visioni religiose del mondo, spesso percepite come sovrastrutture inautentiche e fuorvianti. Il quadro che ne viene fuori, se di 'quadro' si può parlare, è ancora tutto da saggiare e da ridefinire, anche in senso pedagogico. Quel che è certo è che la tecnicizzazione del mondo, se da un lato garantisce il dominio dell'uomo sulla natura, dall'altro lo getta nuovamente in una condizione esistenziale di spaesamento e di precarietà: l'individuo infatti, conscio di aver «superato limiti che si pensavano invalicabili e intrinseci alla natura umana»¹⁰⁴, abbandona ogni remora e si affida acriticamente al potere della tecno-scienza. Si tratta di una fiducia mal riposta. La dimensione 'funzionale' e performativa della tecnica non consente di offrire risposte adeguate alla domanda di senso (la *magna quaestio* agostiniana) che caratterizza lo stare-al-mondo dell'uomo. I sintagmi di alcuni eventi-limite radicalmente problematici, primo fra tutti la morte, vengono prontamente rimossi dalla grammatica dell'esistenza umana. Con risultati inquietanti, come ha dimostrato la recente pandemia di Covid-19: di fronte alle contraddizioni e alle incertezze dell'*establishment* tecnico-scientifico, gli individui delle società occidentali sono apparsi disorientati e impreparati, manifestando una polifonia di atteggiamenti estremizzati (dal negazionismo alla noncuranza o, all'opposto, ad una accentuata ipocondria), incapaci di trovare un punto di raccordo e di sintesi consapevole. Il dominio della tecnica, esercitato nel deserto dell'umano, è un dominio sottile e beffardo, perché non mantiene tutto ciò che promette.

4. Come si vede, lo scenario entro il quale va articolata una riflessione antropologica adeguata alle sfide dell'oggi appare profondamente segnato dagli

¹⁰¹ Ivi, p. 87.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ V. A. Fucecchi, A. Nanni, *Agenda 2030*, cit., pp. 85-86.

¹⁰⁴ R. Bodei, *Limite*, il Mulino, Bologna 2016, p. 21.

imperativi di una concezione tecnico-pratica dell'agire che, in ambito pedagogico, appiattisce la dimensione educativa sull' 'oggettività' dei processi di apprendimento psico-cognitivo, emotivo e comportamentale, cristallizzando il concetto di 'istruzione' quale attività specializzata, prevedibile e perfettamente replicabile in diversi contesti (finanche 'a distanza'). Nemmeno la formulazione del quarto obiettivo dell'Agenda 2030 e dei suoi *target*, come abbiamo ricordato (*supra*, § 2), sfugge alla logica di tale «approccio positivo-empirico-ricognitivo-descrittivo»¹⁰⁵, radicato nella *Stimmung* di un orizzonte di ricomprensione culturale attualmente «insuperabile»¹⁰⁶.

Il rilancio di una prospettiva neo-paideutica per il XXI secolo, a nostro parere, non può essere 'neutro' e 'oggettivo' nel senso epistemologico delle scienze: esso non ha molte alternative per il futuro, se non quella di riaffermare un'idea forte e *credibile* di uomo e di umanità, da assumere nuovamente quale fine in sé di kantiana memoria. Solo un'idea forte e credibile dell'uomo in quanto uomo può arginare i processi pervasivi di spoliamento della sua dignità e legittimare una dinamica di autentica progettualità nel mondo e per il mondo, come richiedono la sfida della sostenibilità e l'Agenda ONU 2030. Tale forza ontologico-morale, quantunque caratteristica di una specifica tradizione di pensiero (quella paideutica) e di una cultura oggi in crisi d'identità (quella occidentale), si offre a un livello di comprensione universale¹⁰⁷ e si contrappone tanto all'ignavia nichilistica dell'*homo technicus*, quanto al pensiero debole di molte visioni post-umanistiche. Ma cosa potrebbe 'garantire' a quest'idea le sue «guarnizioni universalistiche»¹⁰⁸? Tale εἶδος, cioè, come potrebbe affermarsi credibilmente in un contesto mondiale "scomposto" e "polverizzato"? Quale sarebbe la sorgente speculativa e morale della sua forza? Quest'ultima, a nostro parere, non potrà essere ricavata da un'ulteriore *Weltanschauung* logico-sistematica o da una rinnovata metafisica della natura, ma da alcuni elementi minimi a livello fenomenologico-esistenziale, posti a fondamento dell'identità umana e accettabili da tutti. L'essenziale dell'uomo, di ogni uomo, è la sua dimensione *liminale*, secondo una prospettiva che ha in Heidegger uno dei suoi maggiori antesignani. Il concetto di *limite*, proprio come il *Dasein* heideggeriano, è indicativo del modo con cui l'essere si dà al mondo, sottolineando concretamente la finitezza e la mortalità dell'individuo. «I limiti ci circondano e ci condizionano da ogni lato e sotto ogni aspetto»¹⁰⁹, scrive R. Bodei; ci circondano, ci condizionano. La dimensione del limite è solo apparentemente solipsistica; in realtà, costituisce la dimensione del Noi, perché spinge l'Io ad andare consapevolmente oltre sé stesso. Constatando la condizione dell'altro, soggiacente ai suoi stessi limiti (o a limiti esistenziali ancora più gravosi dei suoi), l'uomo lo avverte

¹⁰⁵ G. Acone, *Antropologia dell'educazione*, cit., p. 16.

¹⁰⁶ G. Acone, *La paideia introvabile. Lo sguardo pedagogico sulla post-modernità*, La Scuola, Brescia 2004, p. 16.

¹⁰⁷ G. Acone, *Antropologia dell'educazione*, cit., pp. 17-18.

¹⁰⁸ G. Acone, *La paideia*, cit., p. 12.

¹⁰⁹ R. Bodei, *Limite*, cit., p. 7.

come prossimo a sé, al netto di ogni diversità presunta o effettiva; tale sentimento di vicinanza empatica¹¹⁰ e di reciprocità si estende agli altri esseri viventi e si traduce in un senso di appartenenza alla Terra, grande casa comune e incunabolo della vita. La constatazione della prossimità ontica con la comunità universale dei viventi e la consapevolezza dei limiti ecosistemici del pianeta costituiscono i tratti fondamentali di quell'ἦθος naturale oggi auspicato dall'Agenda 2030 e dai principî dell'educazione ambientale.

Il concetto di limite, inoltre, evoca la terra incognita di ciò che il limite stesso oltrepassa o sussume. Il limite è il luogo/non-luogo di passaggio ove germinano i semi del pensiero simbolico, del sacro, del religioso, del destino; solo in riferimento a tale dimensione/articolazione si giocano le dinamiche di significazione e l'attribuzione di un senso per l'uomo, per il mondo e per le cose (ciò che comunemente chiamiamo 'cultura'). Attraverso una comprensione negativa (per sottrazione) del limite, l'uomo si scopre libero da condizionamenti e predeterminazioni (perlomeno fino a un certo punto) e si schiude alla dimensione del valore, della trascendenza, del divino; mentre, attraverso una comprensione positiva (per attribuzione) di tale concetto, egli conferisce un senso alla propria libertà-di (responsabilità) e comprende sé stesso concretamente, attraverso la maturazione di una coscienza storica.

Questo è il *Grenzmensch*, «l'essere confinario che non ha confini»¹¹¹: sintesi armonica di natura e cultura, individualità e totalità, continuamente aperta a un gioco di significazione/interpretazione che ne determina il destino e la possibilità di autorealizzazione nel mondo. Come scrive Tolstoj in *Resurrezione* (1899), «gli uomini sono come i fiumi: l'acqua è in tutti uguale e ovunque la stessa, ma ogni fiume è ora stretto, ora rapido, ora ampio, ora tranquillo, ora limpido, ora torbido, ora tiepido. Così anche gli uomini. Ogni uomo reca in sé, in germe, tutte le qualità umane, e talvolta ne manifesta alcune, talvolta altre, e spesso non è affatto simile a sé, pur restando sempre unico e sempre se stesso»¹¹².

Il concetto di limite giustifica la dialettica tra finito e infinito, essenza ed esistenza, appartenenza e trascendenza, e rintraccia il senso storico dell'umanesimo occidentale a partire dalla precarietà della condizione umana universale. A nostro parere, pertanto, esso può costituire agevolmente il fondamento di un neumanesimo critico, storicistico ed ermeneutico potenzialmente valido per tutta l'ecumene umana: nel nostro recente saggio¹¹³, infatti, avevamo tematizzato una pedagogia del limite quale forma possibile di una *paideia* adeguata alle sfide del postmoderno. La nozione di limite articola *ab*

¹¹⁰ Come scrive M. Borrelli, «la responsabilità è una questione etica, ma senza i sentimenti, senza il cuore, anche l'etica rimane sospesa, fredda, inerme. Senza l'*empatia*, non si entra nel rispetto, nel riconoscimento, nell'affetto per l'altro e le cose» (M. Borrelli, *Nuovo umanesimo o nichilismo. Grandezza e miseria dell'Occidente*, Asterios, Trieste 2017, p. 191).

¹¹¹ G. Simmel, *Logik. Eine Kollegschrift von G. Salomon-Delatour*, in *Soziale Welt*, XX, 1969-70, pp. 222-223; citato in R. Bodei, *Limite*, cit., p. 8.

¹¹² L. Tolstoj, *Resurrezione*, tr. it., Garzanti, Milano 1999, p. 204; citato in R. Bodei, *Limite*, cit., p. 119.

¹¹³ Cfr. P. Turnone, *Il senso della persona e di una pedagogia del limite nell'orizzonte postmoderno*, cit.

imis fundamentis il processo formativo, la relazione tra l'educatore e l'educando e la tensione maieutica caratteristica di ogni autentico atto (auto)educativo. L'educazione paideutica è approssimazione infinita a un τέλος ideale, ma concretamente vissuto nelle determinazioni storiche delle comunità civili, sociali, politiche; e il suo protagonista, come ricorda M. Gennari, è quell'uomo che «si forma e si educa all'interno di una visione umanistica dell'uomo stesso, del mondo e di Dio, contrassegnando attraverso la libertà ogni scelta nei confronti del sacro, della vita, della comunità umana, dell'amore, della solidarietà e della fraternità intesa come eguaglianza e dignità»¹¹⁴. Sul piano educativo, i principî della prossimità, dell'appartenenza e della trascendenza, capisaldi di una pedagogia del limite, corrispondono a quelli della cura di sé e dell'altro, della coscienza storica e dell'educazione spirituale e interreligiosa.

Alla luce degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, l'educazione neo-paideutica distingue la nozione di 'progresso' da quella di un mero 'sviluppo'. I due termini non sono affatto sinonimi, come rilevava già Pasolini nei suoi *Scritti corsari* (1975): se il primo configura un orizzonte etico ed ideale di miglioramento del genere umano nel suo complesso, il secondo risponde esclusivamente a un principio di funzionalità interna a un sistema, indifferente alla dimensione valoriale¹¹⁵. Qualche anno prima, nell'enciclica *Populorum progressio* (1967), Paolo VI ammoniva che «lo sviluppo non si riduce alla semplice crescita economica. Per essere autentico sviluppo, deve essere integrale, il che vuol dire volto alla promozione di ogni uomo e di tutto l'uomo»¹¹⁶. Oggi l'ideale del progresso, associato univocamente a un certo razionalismo e alla filosofia della storia illuministica, appare in profonda crisi. Ma è proprio a partire da questa crisi che la pedagogia del limite deve saperne recuperare la tensione etico-antropologica ed escatologica, salvaguardandone il senso in una relazione di continuità con la tradizione umanistica e di adeguamento alle sfide poste dallo *Zeitgeist* contemporaneo.

In conclusione, l'approccio neo-paideutico che abbiamo qui sommariamente schematizzato adopera un linguaggio antico, eppure sempre fecondo, per (ri)comprendere la dinamica e il fatto educativo, proponendo un'idea di uomo/umanità e dei principî pedagogici che possano fungere da stella polare nei nuovi scenari globali, sempre più incerti e mutevoli. I concetti fondanti di una pedagogia e di una didattica a carattere tecnico-psicologico-sperimentale (passi la forse eccessiva semplificazione), quali quelli, già ricordati, di 'istruzione', 'apprendimento', 'professionalizzazione' *et similia*, devono essere ricompresi nell'orizzonte paideutico dell'educazione come autoeducazione consapevole; l'acquisizione di 'competenze' «trasversali,

¹¹⁴ M. Gennari, G. Sola, *Logica, linguaggio e metodo in pedagogia*, il Melangolo, Genova 2016, pp. 18-19.

¹¹⁵ Cfr. P.P. Pasolini, *Scritti corsari*, Garzanti, Milano 2015.

¹¹⁶ Cfr. Paolo VI, *Populorum progressio*, 26 marzo 1967, n. 14. La differenza tra i concetti di "progresso" e "sviluppo", anche in riferimento al pensiero di Paolo VI e di Pasolini, è stata recentemente evidenziata da padre Giulio Albanese in una puntata del programma televisivo *Coffee Break*, andata in onda su LA7 il 3 gennaio 2020.

multifunzionali e indipendenti dai contesti»¹¹⁷ deve trovare un significato più profondo al livello di un approccio conoscitivo integrale, capace di aprirsi a una relazione dialogica (i cui esiti risultano impossibili da determinare *ex ante*) centrata sulla ricerca e sull'affermazione di valori condivisi. Valori autenticamente umani, ai quali fanno riferimento, in linea di principio e di diritto, i *target* e gli obiettivi delineati dall'Agenda ONU 2030.

¹¹⁷ Tali appaiono essere le caratteristiche delle otto competenze fondamentali per la sostenibilità elencate nel documento UNESCO 2017 *Educazione allo sviluppo sostenibile. Obiettivi di apprendimento* (cfr. A. Fucecchi, A. Nanni, *Agenda 2030*, cit., p. 40).

Valentina Sampietro

CULTURA, STILE DI VITA SOSTENIBILE

ABSTRACT

L'articolo indaga il contributo che la cultura può offrire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'ONU, con particolare riferimento al Goal 4 - Quality Education, Target 4.7. Approfondisce il ruolo che il "Museo" svolge nella promozione del dialogo interculturale, presentando il MArTA e il Museo Egizio come "casi di studio": luoghi di incontro in cui le diversità culturali diventano strumento di arricchimento e coesione sociale.

This paper investigates the culture's contribution to achieve UN Sustainable Development Goals (SDGs, Agenda 2030), focusing on Goal 4 - Quality Education, Target 4.7. It examines in depth the role that "Museums" play in promoting intercultural dialogue. Thus, the MArTA and Museo Egizio have been chosen as "case studies": meeting places where cultural diversity becomes an instrument of social enrichment and cohesion.

PAROLE CHIAVE

Educazione di qualità – dialogo interculturale – coesione sociale

Quality Education – intercultural dialogue – social cohesion

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. *Literary review*: natura giuridica degli SDGs – 3. (segue) Metodo. *Law and Literature* – 4. L'Agenda ONU 2030 come "immagine della giuridicità contemporanea" – 5. *Beyond tourism*: il museo come luogo di cultura, di relazione, dialogo e coesione sociale

1. Cultura. Neologismo antico, intimamente e morfologicamente connesso con il Futuro. Cultura. Un vocabolo «not straightforward», polisemico e ambiguo, «uncanny presence». Uno scoglio tagliente e sinistro per chi insegue il mito della 'certezza' (del diritto). «Certe idee, certe immagini di cose supremamente vaghe, fantastiche, chimeriche, impossibili, ci dilettono sommamente, o nella poesia o nel nostro proprio immaginario, perché ci richiamano le rimembranze più remote [...]».

Cultura. Vocabolo, dunque, extragiuridico, estraprestuale. Non un termine, ma una parola. Come annotò e ci insegna Giacomo Leopardi:

Le parole [...] non presentano la sola idea dell'oggetto significato [...]. Le voci scientifiche presentano la nuda e circoscritta idea di quel tale oggetto, e perciò si chiamano termini perché determinano e definiscono le cose da tutte le parti [...] Giacché sono cose ben diverse la proprietà delle parole e la nudità o secchezza, e se quella dà efficacia ed evidenza al discorso, questa non gli dà altro che aridità [...].»

(30 aprile 1820)¹. «Nelle parole si chiudono e quasi si legano le idee come negli anelli le gemme, anzi s'incarnano come l'anima nel corpo [...] in modo che le idee siano inseparabili dalle parole [...]»² (27 luglio 1822)

Cultura. Nervatura dell'Agenda ONU 2030³ o il pilastro mancante⁴: cosicché «unicamente la meta 4.7 hace referencia a poner en valor [...] la aportación de la cultura al desarrollo»⁵.

Una ricerca che indaga sull'apporto della cultura allo sviluppo sostenibile, però, non può non tener fermamente conto del Preambolo dell'Agenda 2030 (richiamato dal *Goal* n. 1). Nel punto in cui l'Agenda 2030 definisce l'immensa sfida globale, specifica lo scopo indispensabile da perseguire nel cammino che tende allo sviluppo sostenibile: «[...] eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty»⁶. La parola 'sradicare' (*eradicating*) rientra nel campo etimologico, immaginifico e metaforico di 'cultura'.

La stretta connessione fra povertà, *quality education* e cultura è, purtroppo, ancor più evidente nel fenomeno allarmante della «povertà educativa»⁷, un termine crudo, questo, che potrebbe essere spiegato come «la privazione, per i bambini e gli adolescenti, dell'opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni»⁸. Inoltre, non può essere dimenticato il fenomeno dei NEET, alla luce del grido caro all'Agenda 2030: «NO ONE LEFT BEHIND». Infatti, «essere NEET, ovvero non studiare, non lavorare né seguire

¹ G. Leopardi, *Zibaldone*, cit., p. 144 (estrapolata Edizione Einaudi)

² G. Leopardi, *Pensieri di varia*, cit., estrapolata dalla pagina it.wikisource.org.

³ Prof. E. Giovannini, portavoce ASviS nell'articolo di V. Azzarita, *Agenda 2030: la sfida della complessità che viene dal paradigma dello sviluppo sostenibile*, pubblicato su Il giornale delle fondazioni il 16.01.2017, consultabile su: <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/agenda-2030-la-sfida-della-complessita-C3%A0-che-viene-dal-paradigma-dello-sviluppo-sostenibile>

⁴ Cfr K. Nurse, *Culture as the Fourth pillar of Sustainable Development*, London: Commonwealth Secretariat, 2006.

⁵ A. Martinell Sempere, *Objetivos de Desarrollo Sostenible no incorporan la cultura?* in A. Martinell (coord.) et al. *Cultura y Desarrollo Sostenible. Aportaciones al debate sobre la dimensión cultural de la Agenda 2030*, REDS, Madrid 2020, p. 10, fruibile sul sito internet: https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2020/04/REDS_Cultura-y-desarrollo-sostenible-2020.pdf

⁶ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Preamble*.

⁷ Così dichiara l'Autorità Garante dell'Infanzia e Adolescenza: «Accanto alle condizioni di povertà materiale si registrano segnali allarmanti anche per i casi di povertà educative», nella scheda: https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/cs_poverta_13_6.pdf - v. Rapporto ISTAT 2019.

⁸ Cfr, al riguardo, il documento di Save the Children, *La Lampada di Aladino*, consultabile sul sito: <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/la-lampada-di-aladino.pdf>

«La definizione di povertà educativa - precisano gli autori nella nota n. 2 del Rapporto <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nuotare-contro-corrente-poverta-educativa-e-resilienza-italia.pdf> - si è ispirata alla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e prende spunto dalla teoria delle capabilities di Amartya Sen e Martha Nussbaum (rif. A. Sen, *L'Idea di Giustizia*, 2010; M. Nussbaum, *Creare Capacità*, 2014).

percorsi di formazione è una condizione di disagio ed esclusione sociale, che priva i ragazzi e le ragazze di una possibilità di futuro, lasciandoli indietro»⁹.

Sembra interessante offrire alla comunità scientifica (e non solo) un ulteriore spunto di riflessione, gettando uno sguardo sul panorama italiano: accanto al primato dei fenomeni di povertà educativa e disagio giovanile, l'Italia celebra (valorizza premiando) le eccellenze, nella cui ristrettissima cerchia riescono ad essere filtrati esclusivamente: «gli studenti con punteggio di 100 e lode nell'esame di Stato; gli studenti vincitori delle competizioni, nazionali e internazionali, elencate nel Programma annuale per la valorizzazione delle eccellenze»¹⁰.

Il punto debole di queste misure – a parere di chi scrive – non è solo il lessico d'antan (e di privilegio), non consono in un contesto come quello scolastico, che vuole promuovere i principi di eguaglianza ed inclusione. Si incita alla competizione; d'altro canto, non si disciplina una formazione *ad hoc* per i docenti, né si garantisce a tutti gli alunni la possibilità di beneficiare in classe di questi approfondimenti e attività didattiche di qualità. Per tutti gli altri, in classe, ci sono le briciole: restando nell'ambito del latino (o del greco antico), pedanteria grammaticale e 'traduttese'. Divampa la «cultura dello scarto»¹¹.

In pieno contesto democratico, pare di ascoltare l'eco di voci remote: «la scuola doveva assumersi il compito di aiutare alla selezione delle attitudini, non solo avviando ciascuno verso la sua strada, ma anche rendendo la scuola un agone, com'è la vita, che vuole i migliori, cerne i valori e le competenze e dà a ciascuno il suo»¹². Dalla riforma Gentile e, a maggior ragione, in epoca fascista, anche lo studio del latino, ad esempio, era una precisa strategia, volta alla selezione dei 'più capaci'. In particolare, «[...] lo studio del latino sarebbe servito a innescare un salutare scoraggiamento per i non dotati ed un impegno di tenacità, ad ogni costo, per coloro che solo le cime difficili tentano»¹³.

La piaga della povertà educativa e del disagio educativo e culturale è devastante: una ferita che sanguina da molto tempo, ignorata. Malgrado gli ottimi propositi, insiti nel principio per cui ogni essere umano ha il diritto di realizzare le proprie potenzialità e metterle a frutto nella costruzione del proprio futuro, per il bene comune, in un contesto globale.

⁹ V. Meo, "Non siamo in fuorigioco", in A. Sacco (a cura di), *Giovani in bilico tra rinuncia e desiderio*, Unicef p. 6, 2019, ricerca redatta nell'ambito del progetto "NEET Equity" (ID 189/Avviso Disagio), selezionato dal Dipartimento per le Politiche Giovanili ed il Servizio Civile Universale. L'Avviso persegue gli obiettivi di "Prevenzione e contrasto al disagio giovanile", https://www.unicef.it/Allegati/Il_silenzio_dei_NEET.pdf

¹⁰ <https://www.miur.gov.it/tematiche-e-servizi/scuola/eccellenze/valorizzazione-delle-eccellenze>

¹¹ Papa Francesco, *Enciclica Laudato si*

¹² G. Bottai, Camera dei Deputati, Atti parlamentari Leg. XXIX, 1 sessione, Discussioni, Tornata mercoledì 17 marzo 1937, pp. 3426-3428, citato da R. S. di Pol, *La scuola per tutti gli italiani – L'istruzione di base tra Stato e società dal primo Ottocento ad oggi*, MONDADORI Università, 2016, p. 123.

¹³ R. S. di Pol, *La scuola per gli italiani*, cit. p. 126

The keystone of democracy [...] is education—not only education that is accessible to all, but education whose aims and methods have been thought out afresh [...] the aim of development is the complete fulfilment of human being (ndr), in all the richness of his personality, the complexity of his forms of expression and his various commitments—as individual, member of a family and of a community, citizen and producer, inventor of techniques and creative dreamer. [...] Only an over-all, lifelong education can produce the kind of complete man the need for whom is increasing with the continually more stringent constraints tearing the individual asunder. We should no longer assiduously acquire knowledge once and for all, but learn how to build up a continually evolving body of knowledge all through life—'learn to be'¹⁴.

Un altro nodo cruciale consiste nel coacervo di aporie¹⁵, malintesi, visioni distorte, cementati da remote concezioni insieme con il mito della crescita economica, in salsa lessico del *marketing*. Il patrimonio culturale del Bel Paese è ormai concepito come volano per l'economia: attraendo turisti, è visto come strumento capace di contribuire a garantire l'autosufficienza dei musei e il benessere del territorio (o meglio, delle attività economiche e recettive presenti nel territorio dove il museo si trova). La scelta di visitare un museo è denominata 'consumo culturale', da godersi nel tempo libero; il pubblico è segmentato nell'anonimia, in fasce di utenza.

Nel tempo, si è sedimentata una certa «percezione prevalente nell'immaginario popolare»¹⁶ dei musei – archeologici e d'arte – e dei Parchi archeologici: l'idea che essi siano un polveroso e immutabile «'scricigno' della memoria e 'roccaforte della tutela e dell'eccellenza scientifica'»¹⁷, un sovraffollato e costoso *blockbuster*. Una forma di intrattenimento/divertimento che compete – acriticamente, a seconda dei gusti personali - con musica, libri, tecnologia, ecc.

Il richiamo dei tesori culturali (sia artistici che di cultura materiale) custoditi nei musei e parchi archeologici, invece, potrebbero, a pieno titolo, popolare nuove visioni, foriere di nuovi approcci: un ponte verso un 'mondo altro', da tradurre in chiave interculturale; un contatto per affrontare i 'diritti culturali' e perseguire la felicità, sin da piccoli. Come potremmo agire? Incarnando le parole che già conosciamo attraverso la costituzione italiana (realizzare il «pieno sviluppo della persona umana», «partecipare alla vita sociale», «concorrere allo sviluppo spirituale della società», promuovere la cultura e la ricerca) insieme alle parole dell'Agenda 2030 dell'ONU: *Quality education* e cultura, ben saldate insieme. Cosicché, la frequentazione dei musei, specialmente da parte degli insegnanti, dei bambini e dei giovani (dai 18 ai 25

¹⁴ E. Faure e altri, *Learning to be. The world of education today and tomorrow*, UNESCO, 1972, pp. 6-7

¹⁵ Ad es. la Scuola non è nel novero degli *stakeholders* del MiBACT. Cfr Piano delle performance 2018-2020; la voce "stakeholders della cultura" annovera esplicitamente: Università, Accademie, Enti culturali, Associazioni di categoria, Associazioni di volontariato, Media.

¹⁶ S. Bodo e M. Demarie, *Introduzione. Perché il museo relazionale?* In S. Bodo (a cura di), *Il museo relazionale. Riflessioni ed esperienze europee. Nuova edizione*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 2003, p. XI

¹⁷ S. Bodo e M. Demarie, *ibidem*.

anni), dovrebbe essere riconosciuta e comunicata come espressione di un diritto culturale, di educazione (non-formale e informale) e formazione continua, anziché sotto forma di ‘consumo’¹⁸. Non mero diletto, non un consumo, ma un pieno diritto da vivere, appunto, come uno stile di vita.

La cultura è emblema di sviluppo. Scioglie i nodi, i viluppi. È un processo che, paziente, vive e resiste nel tempo. Nel caos, nella complessità. È sempre sostenibile se si considera l’etimologia di ‘sostenibilità’, dal latino *sustineo*: impedisce di cadere nella voragine della povertà educativa, dona resilienza e la capacità di aspirare.

2. Nel panorama della ricerca giuridica italiana, sembra che il contributo della cultura allo sviluppo sostenibile non sia stato indagato. Eppure, «la cultura è una risorsa a disposizione del soggetto per il suo vivere insieme agli altri, un saper fare condiviso con altre persone»¹⁹.

Dalla *literary review*, è emerso che l’attenzione dei giuristi - in Italia - si è focalizzata sul concetto di sviluppo sostenibile, auspicando «the renaissance of the concept of sustainable development, aiming at its full and meaningful application, after so many years of uncertainty about its effective role, or the concept, despite the short and intense glory»²⁰. Più recentemente, si è concentrata sulla ormai atavica dicotomia *hard law – soft law*.

¹⁸ Graffianti ed argute le parole di Z. Bauman, *Per tutti i gusti: La cultura nell’età dei consumi*, Editori Laterza, Roma- Bari 2012: «Secondo il suo significato originario, la ‘cultura’ doveva funzionare come agente di cambiamento e non di preservazione dello *status quo*. O più precisamente, doveva essere uno strumento di navigazione per pilotare l’evoluzione sociale verso una condizione umana universale. Lo scopo iniziale del concetto di ‘cultura’ non era quello di servire da registro di descrizioni, inventari e codificazioni della situazione prevalente, ma piuttosto di fissare la meta e una direzione per gli sforzi futuri [...]. La cultura venne paragonata a un ‘raggio di luce’ che doveva penetrare sotto i tetti delle case di città e campagna e negli oscuri recessi del pregiudizio e della superstizione che, come tanti vampiri (secondo quanto si riteneva) non sarebbero sopravvissuti all’esposizione della luce del giorno. Secondo le parole appassionate di Matthew Arnold nel suo libro, molto influente e non a caso intitolato *Cultura e anarchia* (1989), la ‘cultura’ cerca di farla finita con le classi, di far circolare dappertutto quanto di meglio sia stato pensato e conosciuto nel mondo, di far vivere tutti gli uomini in un’atmosfera di gentilezza e luce [...]. La nostra è una società di consumatori in cui la cultura [...] si presenta come un magazzino di beni concepiti per il consumo, tutti in competizione per accaparrarsi l’attenzione insopportabilmente fugace e distratta dei potenziali clienti, e tutti in cerca di mantenere quell’attenzione per più di un battito di ciglia [...]. La cultura assomiglia oggi a uno dei reparti di un mondo modellato come una specie di grande magazzino in cui si aggirano persone trasformate in puri e semplici consumatori [...]. La funzione della cultura non è di soddisfare bisogni esistenti, ma di crearne di nuovi, pur mantenendo allo stesso tempo bisogni già radicati o perennemente insoddisfatti».

¹⁹ P. Stefani, *Religione, cultura e diritto. Metafora e traduzione interculturale alla scienza giuridica*, in *Annali 2014 - anno II*, del Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture, consultabile su: <http://edizionidjsge.uniba.it/gli-annali/annali-2014/file/102-religione-cultura-e-diritto-metafora-e-traduzione-nell-approccio-interculturale-alla-scienza-giuridica.html?tmpl=component&start=20>

²⁰ M. Montini e F. Volpe, *Sustainable Development at a turning point*, *Federalismi.it*, 2 novembre 2016, consultabile su: <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=32698>

Massimiliano Montini²¹, ad esempio, ritiene che gli SDGs non avrebbero contenuto e scopi squisitamente politici benché enumerino «vague and aspirational *outcome targets*». Perciò, l'Autore sostiene che sia corretto riconoscere agli SDGs qualche valenza giuridica seppure «nel contesto delle disposizioni di *soft law*», non vincolanti.

Tuttavia, la concezione tradizionale che contrappone *hard law* e *soft law*, negando effettività a queste ultime, suscita ancora forti perplessità, che occorre tentare di riconoscere e dipanare:

[...] a parte l'interrogativo, di carattere teorico, se sia o meno possibile ritenere giuridiche norme non vincolanti – interrogativo che pone in dubbio l'ingresso stesso della *soft law* sul piano della normatività giuridica – ve ne sono altri che rivelano la fallacia della costruzione a contrario, per opposizione alla *hard law*, della categoria della *soft law*. Così, ad esempio, il ritenere la *soft law* non vincolante solo perché essa non è una fonte del diritto in senso formale, si scontra con due semplici constatazioni: la prima è che una parte non indifferente del diritto formale è ineffettivo e, dunque, di fatto non vincolante; la seconda è che una significativa parte di ciò che si considera *soft law* trova in realtà ingresso nel sistema delle fonti ed è perciò vincolante in via di diritto (e non di mero fatto). Il ritenere la *soft law* non vincolante solo perché non è una fonte del diritto in senso formale si scontra, poi, anche con la constatazione che l'effetto di vincolo può appunto prodursi in via di fatto e non di diritto, dunque in modo diverso da quello con cui è vincolante la *hard law*²².

Restare, quindi, nelle secche della contrapposizione *hard law* – *soft law*, continuando a relegare il punto dolente sul carattere non vincolante delle fonti *soft law* e del loro esser sguarnite di obblighi e garanzie, fa perdere di vista altri punti centrali. Come osserva Maria Lucia Lanza²³, le norme di *soft law* pongono degli *standards*, orientano gli Stati a «legiferare, ideare e gestire politiche». Le regole di *soft law* possono diventare vincolanti sia quando incarnano una consuetudine e quando vengono trasfuse e risultano nelle Convenzioni. Un esempio particolare – menzionato dall'autrice - rilevante per il tema che questo contributo affronta, consiste nella Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989.

E, poi, se il pregio dell'Agenda 2030 dell'ONU fosse proprio il suo voler essere norma '*soft law*'? Già da tempo, è stato osservato che «the value of 'soft law' lies on the moral and political level. 'Soft law' further plays an important role in facilitating and mobilizing the consent [...] Soft law, though not a source of law, remains legally

²¹ M. Montini, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 9/2019, consultabile su: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38580>

²²B. Boschetti, *Soft law e normatività: un'analisi comparata*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fascicolo 2/2016, Giappichelli, Torino.

²³ M. L. Lanza, *Nazioni Unite – standards e norme di soft law in tema di giustizia e minori*, consultabile sul sito: <https://unipd-centrodirittumani.it/it/schede/Nazioni-Unite-standards-e-norme-di-soft-law-in-tema-di-justizia-e-minori/344>

relevant»²⁴. *Nomen omen*. Un nome, un destino: il documento presenta sé stesso come una chiamata all'azione, una mappa, ispiratrice di *insights* e suggeritrice di percorsi che tutti, universalmente e immediatamente, siamo chiamati a seguire. Persino i più pigri²⁵.

Nel corso della ricerca di fonti secondarie, è stato individuato l'articolo di Dobrosława Wiktor-Mach²⁶, recentemente pubblicato. La studiosa ha svolto la sua ricerca, chiedendosi quale sia il ruolo della cultura all'epoca della sostenibilità ed ha messo il tema in correlazione con la funzione di *advocacy* tipica dell'UNESCO. L'Autrice ha esposto i 'gap' che ancora persistono e, nelle conclusioni del proprio contributo scientifico, ha sollecitato i ricercatori ad arricchire la ricerca, suggerendo loro precisi interrogativi e spunti. Per cercare di sviluppare questo contributo, chi scrive ha scelto di cogliere le seguenti linee di ricerca.

Sul piano dei metodi, «There should be more reflection on methodological approaches, as there is a place for many methods and approaches to this topic»²⁷.

Per quanto riguarda strettamente i contenuti: «What is the role of values, norms, and social practices in development?»²⁸; «Further research is needed to assess the real impact of culture – in its various forms – on sustainability»²⁹; «What are the real effects of promoting culture as a driver and an enabler of sustainability?»³⁰

3. Si propone di esaminare il testo dell'Agenda 2030 dell'ONU attraverso le tecniche delineate dal filone di ricerca '*Law and Literature*'.

Non esiste complesso di istituzioni o prescrizioni legali indipendentemente dalle narrazioni che lo collocano e gli conferiscono un significato.

Per ogni costituzione c'è un'epopea, per ogni decalogo una Scrittura.

Una volta che lo si intenda nel contesto delle narrazioni che gli conferiscono significato, il diritto diventa non soltanto un sistema di norme da osservare, ma un mondo da vivere³¹.

²⁴ M. Olivier, *The relevance of 'soft law' as a source of international human rights*, in *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, November 2002, vol. 35, no. 3, (NOVEMBER 2002), published by Institute of Foreign and Comparative Law, p. 289 ss. Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/23252173>.

²⁵ Per individuare le attività, cfr <https://www.un.org/sustainabledevelopment/takeaction/> oppure <https://archive.unric.org/it/attualita/32489-guida-per-salvare-il-mondo-per-persone-pigre>

²⁶ D. Wiktor-Mach, *What role for culture in the age of sustainable development? UNESCO's advocacy in the 2030 Agenda negotiations*, in *International Journal of Cultural Policy*, 26:3, 312-327, 2020, p. 324, DOI: 10.1080/10286632.2018.1534841.

²⁷ *Infra*, § 3-4

²⁸ *Infra*, § 4-5

²⁹ *Infra*, § 5

³⁰ *Infra*, § 5

³¹ R. Cover, *The Supreme Court, 1982 Term, Foreword: Nomos and narrative*, in *Harvard Law Review*, 97, 1983, 4, pp. 4-68, citato da J. Bruner in *Making Stories - Law, Literature, Life*; nella versione italiana: *La fabbrica delle storie. Diritto, letteratura, vita*, Laterza-Roma, Bari 2006, p. 14. L'articolo originale di R. Cover è stato consultato da parte di chi scrive ed è fruibile su: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3690&context=fss_papers,

Chi scrive ritiene che i metodi di analisi letteraria offrano una preziosa opportunità per rileggere l'Agenda 2030 all'interno del fenomeno giuridico, o meglio, considerarla come una «immagine della giuridicità contemporanea»³², una icona del diritto post-moderno. Questo approccio interpretativo, infatti, fa emergere il «contenuto dialogico e valoriale»³³ nonché la «primaria funzione comunicativa, di promozione e di crescita»³⁴ insiti nel diritto che, ora e più che mai, non si esaurisce nella 'legge'³⁵.

4. Sembra che l'Agenda ONU 2030 sia, prima di tutto, uno strumento pedagogico. Il logo degli SDGs (*colour wheel*) e la *dashboard* con le 17 icone colorate (metafore visive) suggeriscono l'idea che essi possano essere un tributo a Maria Montessori. Sembra che richiamino i suoi giochi d'alto valore educativo dedicati ai bambini: la 'ruota colorata' e le 'spolette dei colori'³⁶, come se volessero raffigurare il potere trasformativo che sprigionano la cultura, l'insegnamento/apprendimento e le generazioni giovani e future.

«One child, one teacher, one book, one pen can change the world» - disse, nel 2013, la giovanissima Malala Yousafzai all'ONU; «The future of humanity and of our planet lies also in the hands of today's younger generation who will pass the torch to future generations», così proferisce il testo dell'Agenda ONU 2030³⁷. L'Agenda 2030 potrebbe essere letta come una fiaba³⁸.

³² U. Breccia, *Immagini della giuridicità contemporanea tra disordine delle fonti e ritorno al diritto*, in *Politica del diritto*, 3/2006, settembre, p. 361ss.

³³ P. Pellegrino, *Miti, favole fiabe – Modelli alternativi di comunicazione giuridica tra prosa e poesia*, ARACNE editrice, Roma 2013, p.14.

³⁴ P. Pellegrino, *id.*

³⁵ Illuminanti, al riguardo, le parole di P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, Editori Laterza, Roma- Bari 2012: «La crisi dello Stato, della legge, dell'assetto gerarchico delle fonti è crisi anche degli pseudo-caratteri artificiosamente attribuiti al diritto. Camminando in una direzione perfettamente opposta alla rigidità, il crescente recupero della storicità reclama concretezza, elasticità, dinamicità».

³⁶ https://www.un.org/sustainabledevelopment/wpcontent/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf Interessante questo documento. È stato preparato come guida per l'utilizzo del logo e delle 17 icone. Tuttavia, da esso, si può evincere anche un'istruzione didattica per l'infanzia. Infatti, sotto ogni icona è riportato il nome specifico del colore (RED, MUSTARD, KELLY GREEN, DARK RED, RED ORANGE, BRIGHT BLUE, YELLOW, BURGUNDY RED, ORANGE, MAGENTA, GOLDEN YELLOW, DARK MUSTARD, DARK GREEN, BLUE, LIME GREEN, ROYAL BLUE, NAVY BLUE).

³⁷ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development § A call for action to change our world*, 53.

³⁸ Cfr V. Propp, *Morfologia della fiaba*, a cura di G. L. Bravo, Einaudi, Torino 2000, p. 1928.

Il fenomeno giuridico (neanche nell'etichetta di "hard law") è estraneo alla fantasia. Il diritto è un fenomeno che nasce dall'immaginazione creativa, ed è imbevuto di simbologia. Cfr P. Pellegrino, cit., p. 306, dove sottolinea – fra l'altro – che «la fantasia, l'immaginazione del giurista, sono sempre state alla base della creazione di nuovi modelli contrattuali». A tale proposito l'A. rimarca l'uso, fuori dall'Europa, di conoscere e tramandare il diritto attraverso le fiabe e cita alcuni esempi: *Contes de Mariadi Ramane* e il *Pañcatantra* (quest'ultima opera è consultabile su https://it.wikisource.org/wiki/Le_Novelle_Indiane_di_Visnusarma). La tradizione di comunicare il diritto attraverso la narrazione si ritrova anche il J. de La Fontaine e nei metodi espositivi dei giuristi

Troviamo un narratore diegetico: «We, the Heads of State and Government and High Representative [...] on behalf of the people we serve»³⁹ e poi, fuori dal testo, gli stessi *stakeholders*, le persone di buona volontà, educatori e chiunque, genitori e bambini, diffonderà la cultura dello sviluppo sostenibile.

C'è un problema critico⁴⁰, da cui tutto ha origine: è «l'inferno dei viventi»⁴¹. Nel pieno dell'inferno, però, viene trovato qualcosa che all'inferno non appartiene: un *framework*, che si atteggia come primo dono. È l'apertura di un varco.

C'è una missione da compiere, espressione di una volontà ormai quasi esanime eppure intensa: «Transforming the world!».

C'è un Eroe (la società intera: dagli Stati, agli *stakeholders*, ai singoli, dai più piccoli ai più pigri, sino ai bambini del futuro), con l'incarico di compiere un viaggio (a *journey*. «The journey is successful and its gains irreversible»⁴², così il testo dell'Agenda avverte i 'passeggeri' che si accingono ad imbarcarsi sull'Arca post-moderna).

L'Eroe non è solo. Porta con sé un dono ricevuto: una mappa – piano d'azione (l'Agenda 2030 ONU) sui cui sono tracciati i percorsi, scanditi in obiettivi (*Goals*) e mete (*targets*)⁴³. Incontrerà i pericoli: pigrizia, i conflitti, la galoppante tirannia della fame, indifferenza, noncuranza, ecc. rischiano di far cadere nel vuoto l'appello, inascoltato. Al termine, giungerà un lieto fine: il mondo migliore, sotto ogni aspetto: un posto da vivere, amarevole, libero dalla paura e dalla violenza, più giusto, prosperoso, inclusivo, coeso, pacifico... ricco di cultura.

Ancora, l'Agenda 2030 potrebbe esser osservata come un *bildungsroman* e un caleidoscopio di Utopie.

We envisage... Saudade. Due mondi si guardano l'un l'altro allo specchio⁴⁴: il presente e il futuro. I due mondi sono, in realtà, lo stesso mondo, ma l'immagine di ciascuno, riflessa nello specchio, è differente.

romani, in particolare di Alfeno Varo. Sul punto, si veda il contributo di B. Biscotti, *Il mercante e il contadino*, in *LABEO, Rivista di Diritto romano*, Jovene, Napoli 1998, fruibile sulla pagina dell'Autrice: https://www.academia.edu/8499247/IL_MERCANTE_E_IL_CONTADINO.

³⁹ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Introduction*

⁴⁰ Cfr. J. S. Bruner, cit., p. 19: «Un racconto comincia con qualche infrazione dell'ordine prevedibile delle cose – ecco [...] la *peripeteia* di Aristotele. Qualcosa va storto, altrimenti non c'è “nulla da raccontare” [...]. L'azione del racconto descrive i tentativi di superare o di venire a patti con l' [...] infrazione e con le sue conseguenze. E alla fine c'è un risultato, una soluzione di qualche tipo».

⁴¹ I. Calvino, *Le città invisibili*, Einaudi, Torino 1972.

⁴² A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, § A call for action to change our world*, 53.

⁴³ Fra gli strumenti che facilitano il cambiamento, nel comportamento di singoli e i policymakers, ci sono i “*behavioural insights*”. Sul punto, lo studio di R. H. Thaler, C. R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Penguin Putnam Inc, 2009; nella versione italiana: *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, 2014.

⁴⁴ «Lo specchio è un crocevia», «un fenomeno – soglia, che marca i confini tra immaginario e il simbolico»: così U. Eco, *Sugli specchi*, § *L'immaginario e il simbolico*, in U. Eco, *Sugli specchi ed altri*

Il mondo presente è terribile:

«Billions of our citizens continue to live in poverty and are denied a life of dignity. There are rising inequalities within and among countries. There are enormous disparities of opportunity, wealth and power. Gender inequality remains a key challenge. Unemployment, particularly youth unemployment, is a major concern. Global health threats, more frequent and intense natural disasters, spiralling conflict, violent extremism, terrorism and related humanitarian crises and forced displacement of people threaten to reverse much of the development progress made in recent decades. Natural resource depletion and adverse impacts of environmental degradation, including desertification, drought, land degradation, freshwater scarcity and loss of biodiversity, add to and exacerbate the list of challenges which humanity faces. Climate change is one of the greatest challenges of our time and its adverse impacts undermine the ability of all countries to achieve sustainable development. Increases in global temperature, sea level rise, ocean acidification and other climate change impacts are seriously affecting coastal areas and low-lying coastal countries, including many least developed countries and small island developing States»⁴⁵.

Il mondo presente ha alle spalle frustrazioni amare, i fallimenti del passato, ma nutre anche grandi speranze: «It is also however a time of immense opportunity»⁴⁶. Guardando sé stesso allo specchio, il presente vede qualcosa che è sempre lui, ma non gli assomiglia più, è trasfigurato:

«[...] a world free of poverty, hunger, disease and want, where all life can thrive. We envisage a world free of fear and violence. A world with universal literacy. A world with equitable and universal access to quality education at all levels, to health care and social protection, where physical, mental and social well being are assured. A world where we reaffirm our commitments regarding the human right to safe drinking water and sanitation and where there is improved hygiene; and where food is sufficient, safe, affordable and nutritious. A world where human habitats are safe, resilient and sustainable and where there is universal access to affordable, reliable and sustainable energy. [...] a world of universal respect for human rights and human dignity, the rule of law, justice, equality and non-discrimination; of respect for race, ethnicity and cultural diversity; and equal opportunity permitting the full realization of human potential and contributing to shared prosperity. A world which invest in its children and in which every child grows up free from violence and exploitation. A world in which every woman and girl enjoys full gender equality and all+ legal, social and economic barriers to their empowerment have been removed. A just, equitable, tolerant, open and socially inclusive world in which the needs of the most vulnerable are met. [...] a world in which every country enjoys sustained, inclusive and sustainable economic growth and decent work for all. A world in which consumption

saggi – *Il segno, la rappresentazione, l'illusione e l'immagine*, La nave di Teseo, prima edizione 1994; prima edizione digitale 2018.

⁴⁵ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, § *Our world today*, 14.

⁴⁶ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, § *Our world today*, 15.

and production patterns and use of all natural resources from air to land, from rivers, lakes and aquifers to oceans and seas are sustainable.

One in which democracy, good governance and the rule of law, as well as an enabling environment at the national and international levels, are essential for sustainable development, including sustained and inclusive economic growth, social development, environmental protection and the eradication of poverty and hunger.

One in which development and the application of technology are climate sensitive, respect biodiversity and are resilient. One in which humanity lives in harmony with nature and in which wildlife and other living species are protected»⁴⁷.

Il mondo presente potrebbe provare il sentimento della *saudade*: la nostalgia della bellezza rovinata, la nostalgia d'un futuro che non tutti vivremo. La gioia di quella florida visione è interrotta. Come una bolla, la visione scoppia e lo ridesta: quel mondo nuovo non è ancora compiuto. Il primo passo deve esser fatto qui, subito, poiché «the survival of many societies, and of the biological support systems of the planet, is at risk»⁴⁸. È tempo di agire... partire per trasformare il nostro mondo: «as we embark on this collective journey, we pledge that no one will be left behind»⁴⁹.

Anche il mondo futuro, mentre era osservato osservava; scrutava l'altro sé stesso irricognoscibile. Sembra felice, ma la sua felicità è densa del disgusto per quell'altro mondo abbandonato, finalmente perduto; il mondo futuro conserva anche la fatica del viaggio. A futura memoria.

5. Questa succinta ricerca dedicata al *Goal* n. 4 – *Quality Education* dell'Agenda 2030 dell'ONU, *target* 4.7, nella parte in cui evoca l'apporto della cultura allo sviluppo sostenibile, sarà completata con un *case study*.

Ci si è avvalsi di dati, documenti presenti sui siti istituzionali e pagine *social* (principalmente Facebook) nonché di una intervista⁵⁰, concessa a chi scrive dal Dott. Christian Greco, Direttore del Museo Egizio.

Con DPCM n. 179 del 03 agosto 2011, ai sensi dell'art. 1, co. 353 della L. 23 dicembre 2005 n. 266, la Fondazione Museo delle Antichità Egizie è stata riconosciuta, come Ente di Ricerca⁵¹. Com'è specificato nell'art. 2, ult. periodo dello Statuto⁵²,

⁴⁷ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, § *Our vision*, 7-9.

⁴⁸ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, § *Our world today*

⁴⁹ A/RES/70/1 – *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, § *Preamble*

⁵⁰ L'intervista è stata rilasciata dal Dott. C. Greco a me il 30 aprile 2020, alle ore 11:00.

⁵¹ <https://api.museoegizio.it/wp-content/uploads/2018/01/Ente-di-ricerca.pdf>

⁵² <https://drive.google.com/file/d/1qy745YSwhL-ZTIww3WePWqi9AtZvW4Fp/view>

«persegue altresì la finalità di studio e di ricerca nel settore dell'egittologia, compresa la diffusione di detti studi e ricerche presso la comunità scientifica⁵³ e il pubblico⁵⁴».

Il Museo Egizio, benché la ricerca sia un tema molto caro ed importante⁵⁵, non si occupa esclusivamente di *dissemination*, *outreach* e servizi didattici. Fa molto di più.

Visitando il sito museoegizio.it, ben presto, nella sezione «Info pratiche e tariffe», si trova la voce: «Per le Scuole»⁵⁶. La didascalìa è eloquente: il Museo Egizio propone una serie di programmi didattici «impostati sulla pedagogia della scoperta, dell'approfondimento e della condivisione delle osservazioni».

Una di queste proposte didattiche ha subito attirato l'attenzione di chi scrive, non (o non solo) per una passione personale né (tantomeno) per nostalgia dei lontani tempi della scuola. L'attività in questione mostra plasticamente l'obiettivo che questo contributo si è prefissato sin dall'inizio: sostenere l'idea che un museo sia (e possa diventare anche nell'immaginario collettivo) un luogo di ricerca e al contempo un luogo relazionale, un laboratorio dove poter apprendere il dialogo interculturale. Infatti, la «visita guidata con lettura di fonti classiche» è «un percorso specifico dedicato all'interpretazione dell'Egitto nel mondo classico, attraverso la lettura di brani tratti da celebri autori greci e latini. Ideale complemento a un percorso formativo di letteratura classica»⁵⁷. Cliccando su: «Qui», è possibile acquisire un file in formato .pdf, dove sono raccolti testi (in versione originale e in traduzione) ed è presente un avvertimento:

Si ricorda che questi autori non ebbero una conoscenza diretta dell'Egitto faraonico, pertanto nei loro racconti, attribuiscono agli Egizi usi, tradizioni e culti che sono riconducibili, in molti casi, al periodo tardo della storia di questa civiltà. Inoltre, spesso rielaborano le informazioni a beneficio dei loro lettori, in modo da rendere i

⁵³ Questa precisa finalità è perseguita attraverso la Rivista del Museo Egizio (fruibile sul sito <https://rivista.museoegizio.it/>). Infatti, la Rivista persegue lo «scopo primario di promuovere, raccogliere e diffondere le ricerche in vari ambiti disciplinari – archeologia, storia dell'arte, epigrafia, filologia, storia, archivistica, antropologia, museologia, archeometria, restauro, ecc.» per studiare, conoscere e 'raccontare' i reperti che il Museo Egizio custodisce, cura ed espone al pubblico.

⁵⁴ Sui Social Network Facebook, Instagram, Twitter e YouTube; si segnala anche una serie di iniziative nate durante il *lockdown* per l'emergenza sanitaria Covid19, sempre consultabili sul sito:

<https://museoegizio.it/esplora/notizie/il-museo-egizio-a-casa-tua/>

⁵⁵ Fra i preziosi progetti recenti, si menziona, in particolare: “*Turin Papyrus Online Platform (TPOP)*” – *Un passo oltre gli archivi chiusi verso gli open data*. Si tratta di «una piattaforma per la condivisione della collezione papirologica torinese, realizzata con l'obiettivo di renderla ampiamente accessibile e, in particolare, di consentirne liberamente lo studio alla comunità scientifica, oltre a garantirne una migliore conservazione e valorizzazione» (fonte: <https://museoegizio.it/esplora/notizie/la-piattaforma-tpop-progetto-di-digitalizzazione-della-collezione-papiri-del-museo-egizio-vincitore-nella-categoria-ricerca-dei-prestigiosi-premi-del-patrimonio-europeo-premi-europ/>). Al progetto è stato riconosciuto il Premio del Patrimonio/Premi Europa Nostra 2020 nella categoria ricerca. Cfr anche S. Töpfer, *The Turin Papyrus Online Platform (TPOP): An Introduction*, Rivista del Museo Egizio 2 (2018). DOI: 10.29353/rime.2018.1916.

⁵⁶ <https://museoegizio.it/info/scuole/>

⁵⁷ <https://museoegizio.it/info/scuole/superiori/>

contenuti più interessanti o comprensibili. Ne conseguono errori e fraintendimenti che sono ancora presenti nel nostro immaginario sull'Antico Egitto⁵⁸.

Il messaggio che il museo manda è chiaro: la didattica non formale sa integrarsi con la didattica formale, arricchendola. Crea occasioni di riflessione critica, di conoscenza; edifica ponti fra culture altre, fra passato e presente. Perciò – a parere di chi scrive – si tratta di un esempio di attività culturale interdisciplinare e trasversale, che può entrare a pieno di titolo nel curriculum di studio, quale punto di forza dell'insegnamento di 'educazione civica' e 'sostenibilità'.

Seguendo, poi, l'invito: «Scopri il museo», ben presto si nota la didascalica sotto «Progetti speciali»⁵⁹: «Il Museo come luogo di incontro, di formazione e di dialogo». Incuriositi, apriamo una pagina molto ricca di progetti⁶⁰.

Con chi scrive, ne ha parlato il Dott. Christian Greco, Direttore del Museo Egizio, durante la sua intervista, di cui si riportano alcuni passaggi interessanti e nevralgici:

Il Museo è un'istituzione con un ruolo 'politico', nel senso etimologico del termine: partecipa alla vita della comunità in cui esso è inserito e vive. Siamo parte di un servizio pubblico essenziale – come dice il Ministro Dario Franceschini: il nostro rapporto, fondamentale, con il pubblico consiste nel curare la collezione, raccontarla, metterla in dialogo con il pubblico.

Il Museo è di tutti. Rendemmo visibile questa esigenza sin dalla riapertura del Museo Egizio. Il 1° aprile 2015, scegliemmo di dare un segnale importante: una giornata a ingresso gratuito per tutti i visitatori. Perché, appunto, il Museo si rivolge a tutti, alla comunità intera. Il Museo Egizio ospita la seconda collezione al mondo di cultura materiale egizia fuori dall'Egitto. È l'unico Museo che si dedica interamente alla cultura egizia fuori dall'Egitto. Perciò era importante che il nome Museo Egizio (senza la specificazione "di Torino") fosse iconico, intraducibile in altre lingue (proprio come accade, ad esempio, per il British Museum, il Louvre, il Neues Museum). L'unica traduzione ammessa è in arabo. I testi in sala, sin dalla riapertura del Museo Egizio, sono scritti in italiano, in inglese e in arabo. Si rivolgono, in lingua araba, a tutta l'area arabofona della sponda Sud del Mediterraneo, anzi oltre: dal Magreb sino al vicino oriente.

Con gratitudine, volevo che i cittadini di origine egiziana che vivono a Torino sapessero dell'esistenza del Museo Egizio e ne fossero fieri, riconoscendosi in quella cultura a loro vicina. Da lì, ha avuto origine un progetto di inclusione sociale.

Il museo – sempre di più – si immagina e vorrebbe essere vissuto come luogo relazionale: un luogo che dialoga con i suoi pubblici e mette in contatto realtà distanti. Il Dott. Christian Greco prosegue la narrazione dei progetti del Museo Egizio:

⁵⁸<https://api.museoegizio.it/wp-content/uploads/2018/01/Greci-e-Latini-leggono-lantico-Egitto-compressed.pdf>

⁵⁹ <https://museoegizio.it>

⁶⁰ <https://museoegizio.it/scopri/progetti-speciali/>

Poiché i reperti non possono essere portati fuori dal museo, il museo è uscito all'esterno, anche con l'ausilio della tecnologia (es. tablet). Abbiamo portato la ricerca in carcere, nella Casa Circondariale di Torino. Concentrandoci su di una parte della collezione del Museo (la tomba intatta di Kha e Merit), abbiamo introdotto l'archeologia sperimentale, che ci ha permesso di comprendere le modalità di costruzione dei reperti antichi (ad es. ci si è chiesti: come furono creati i cofanetti che compongono il corredo di Kha e Merit, presenti in Museo?). I detenuti, quindi, hanno potuto realizzare a mano riproduzioni fedeli dei reperti antichi.

Grazie a queste riproduzioni, poi, abbiamo fatto 'didattica' in ospedale, *in primis* negli ospedali pediatrici. Il Museo, così, è divenuto ponte fra due realtà che, fra di loro, mai avrebbero potuto dialogare. Non solo! L'importante valenza del dialogo è stata resa visibile alla cittadinanza nel cosiddetto *Papiro Tour*: nell'ambito della Rete delle Biblioteche cittadine, abbiamo allestito una serie di piccoli percorsi espositivi per mostrare gli oggetti realizzati dai detenuti. Il primo di questi percorsi espositivi, all'interno del Museo Egizio, con il titolo: 'Liberi di imparare'. Chiunque, senza pagare il biglietto, ha potuto vedere come la cultura e la didattica possano trascendere i limiti che sono imposti dalle criticità.

Anche il MArTA, che è un museo statale autonomo, ai sensi dell'art. 43 del D.M del 23.12.2014⁶¹ e dell'art. 33, co. 3, lett. b), n. 13, del DPCM del 2 dicembre 2019, n. 169⁶², compie, fra l'altro, «ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente» e promuove «la conoscenza presso il pubblico⁶³ e la comunità scientifica»⁶⁴.

⁶¹ Decreto del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, 23 dicembre 2014, recante "Organizzazione e funzionamento dei musei statali", pubblicato in GU Serie Generale del 10.03.2015, e successive modifiche.

⁶² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 2 dicembre 2019, n. 169, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'organismo indipendente della valutazione delle performance", pubblicato in GU Serie Generale n. 16 del 21.01.2020.

⁶³ Così, art. 1, co. 1 rubricato "Definizione e missione del museo" del Decreto 23 dicembre 2014, cit. Il Decreto ministeriale, all'art. 1, co. 1 ha recepito la definizione di museo contenuta nello Statuto dell'International Council of Museums (ICOM), approvato nella ventiduesima General Assembly ICOM a Vienna, il 24 agosto 2007, che nella versione italiana così recita: «Il museo è un'istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società, e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che effettua ricerche sulle testimonianze materiali ed immateriali dell'uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, e le comunica e specificatamente le espone per scopi di studio, educazione e diletto». La normativa italiana ha aggiunto a tale definizione le parole: «promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica».

Sui Social network, e YouTube e anche attraverso le Conferenze del mercoledì al MArTA. Fra le attività ideate durante il *lockdown*, v. <https://museotaranto.beniculturali.it/mediateca/> dove è sempre possibile approfondire le storie che i reperti custoditi al MArTA raccontano.

⁶⁴ Ad esempio, <https://museotaranto.beniculturali.it/magazine/analisi-archeometriche-degli-ori-di-taranto/> (Buccolieri, E. Degl'Innocenti, R. Cesareo, A. Castellano, G. Buccolieri, *Non-invasive in-situ analysis of a wreath of gold leaves from the National Archaeological Museum of Taranto, Italy*, Measurement 126 (2018) pp. 164–167; Buccolieri, A. Castellano, E. Degl'Innocenti, R. Cesareo, R. Casciaro, G. Buccolieri, *EDXRF analysis of gold jewelry from the Archaeological Museum of Taranto, Italy*, X Ray Spectrometry 46 (2017), pp. 421–426.

Una particolare iniziativa permette di evidenziare i legami fra cultura e sostenibilità, fra conoscenza del passato e un futuro più giusto ed equo, libero dalla tirannide della povertà in tutte le sue dimensioni e forme (non solo materiale, ma anche educativa): un progetto archeologico e di legalità, realizzato e condiviso dal MARTA, cioè la mostra «MitoMania. Storie ritrovate di uomini ed eroi»⁶⁵.

Così, il MARTA ha voluto e saputo riunire, per la fruizione pubblica, «capolavori della ceramica apula a figure rosse, fiorita in Puglia tra la seconda metà del V e la fine del IV sec. a.C.»⁶⁶. Si tratta di preziosissimi reperti che, dapprima, furono strappati clandestinamente (in Puglia) dai rispettivi contesti di scavo nonché culturali, poi vennero esportati illecitamente oltreoceano e inglobati nelle collezioni di alcuni musei, e, infine, all'inizio degli anni 2000, 'restituiti' «grazie all'azione congiunta del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale»⁶⁷.

Poiché il contesto culturale e di scavo è andato, purtroppo, completamente perduto, il 'senso' fra i reperti è riannodato con il filo del mito, del teatro, del rito e della morte nell'immaginario.

Il segnale lanciato dal Museo è forte: l'iconografia dipinta sui reperti guida lo sguardo dal presente verso un mondo che si credeva perduto, dove il mito e l'epica veicolavano e condividevano credenze e valori. In primo luogo: l'ospitalità e i «doveri giuridici»⁶⁸. Sacri per una civiltà sempre in balia del mare... sicuro come il vino, con i gorgi profondi in agguato.

⁶⁵ online, v. [https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:MitoMania_\(MARTA\)](https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:MitoMania_(MARTA)).

Per ulteriori informazioni sul progetto, v. <https://museotaranto.beniculturali.it/it/eventi/mostra-mitomania/> e <https://klinai.hypotheses.org/1470>.

⁶⁶ <https://museotaranto.beniculturali.it/it/mostra-mitomania-storie-ritrovate-di-uomini-ed-eroi/>

⁶⁷ <https://museotaranto.beniculturali.it/it/magazine/catalogo-della-mostra-mitomania-storie-ritrovate-di-uomini-ed-eroi/> e <https://museotaranto.beniculturali.it/it/eventi/mostra-mitomania/>

⁶⁸ M. Bettini, *Homo sum. Essere «umani» nel mondo antico*, Einaudi, Torino 2019.

Rosatilde Margiotta

LA PAROLA, STRUMENTO PER LO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA: TRAIETTORIE PEDAGOGICHE

ABSTRACT

Il presente contributo, partendo da alcune suggestioni pedagogiche rintracciabili nell'esperienza di grandi "maestri" del passato, quali Paulo Freire e don Lorenzo Milani, intende delineare itinerari di comunicazione educativa volti a riabilitare la parola come dispositivo pedagogico carico di senso. L'obiettivo consiste nel mostrare che la parola, se opportunamente guidata dal buon senso, non solo può garantire a tutti l'espressione linguistica, ma può diventare via per il dialogo, la comunicazione empatica, il confronto e con ciò porre le basi per una società più democratica, nella quale siano perseguiti paradigmi di sviluppo sostenibile in linea con l'obiettivo numero 4 dell'Agenda 2030. In tal senso, la parola si porrà come strumento per assicurare a tutti e indistintamente le stesse opportunità formative, rispondenti alle istanze educative del nostro tempo.

This paper contributes to the outlining of educational itineraries to enhance the pedagogical function of communication and identify speech as a pedagogical tool. The paper refers to the pedagogical experiences of Paulo Freire and don Lorenzo Milani. The power of speech guarantees that everyone can express themselves and engage in dialogue and empathic communication, leading to the development of a democratic society, according to Sustainable Development Goal n. 4 Quality education: «to ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all».

PAROLE CHIAVE

Emancipazione - Comunicazione educativa -
Pedagogia della liberazione

Emancipation - Educational communication -
Critical pedagogy

SOMMARIO: 1. Social media, comunicazione e rivoluzioni. – 2. Da don Milani a Paulo Freire: il potere della "parola". – 3. Traiettorie pedagogiche: linguaggio e democrazia.

1. L'indagine storica ripercorre gli eventi del passato tessendoli insieme, nel tentativo di tracciare le relazioni che tra essi intercorrono e individuarne i legami di causa-effetto. Georg Simmel afferma che «prima di ogni azione esistono le sue conseguenze»¹: nei suoi ultimi saggi sulla filosofia della storia, sovvertendo i rapporti logico-causali, il sociologo tedesco sottolinea come un avvenimento assuma i caratteri di fatto storico in relazione agli effetti che provoca. Nelle ricostruzioni storiche spesso

¹ G. Simmel, *Ultimi saggi sulla teoria della storia*, Mimesis, Milano-Udine 2018, p. 11.

si individuano avvenimenti causati da singoli individui i cui effetti finiscono per sovvertire il corso degli eventi dell'intera collettività: ad esempio i moti di ribellione e le manifestazioni che nel 2011 scossero i paesi mediorientali e del nord Africa erano stati innescati dal disperato gesto di Mohamed Bouazizi, venditore ambulante di frutta tunisino, che in segno di protesta si era dato fuoco, e dalla sua morte. Le proteste non avevano precedenti nella storia politica della regione: si assisteva per la prima volta ad un'ondata di pubbliche manifestazioni e insurrezioni che dalla Tunisia si diffusero in Egitto, Libia, Algeria, Oman e Giordania, coinvolgendo quasi tutti i ventidue paesi arabi, e protrandosi per più di nove mesi, contro l'oppressione decennale dei regimi dittatoriali, di cui l'atto di protesta e il sacrificio di Mohamed divennero il simbolo. La straordinarietà degli eventi e il grande coinvolgimento della popolazione avevano fatto sperare in reali e concreti cambiamenti, che avrebbero assicurato a tutti condizioni di vita migliori, e le rivolte, in seguito fallite, furono per questo salutate dai media occidentali con l'espressione "Primavera araba"². Un altro elemento sorprendente delle rivolte arabe del 2011 è stato il ruolo svolto dai media e dai social network nella diffusione di informazioni tra la popolazione e nel supporto alle manifestazioni (es. concordando luoghi di incontro, segnalando le proteste in atto, etc.). In paesi in cui la libertà di informazione e i diritti civili basilari non sono tutelati, Twitter e Facebook, insieme alle tv satellitari, si sono rivelati uno strumento per far circolare tra i cittadini le immagini e le notizie, anche della morte di Mohamed, per rimanere in contatto, per collaborare, per dar voce alle richieste di giustizia sociale ed economica, incitando la gente a scendere in piazza a protestare e innescando le sollevazioni popolari. L'importanza rivestita da internet e dai vari social network nelle manifestazioni, soprattutto nella fase iniziale, è testimoniata anche dalla dura repressione attuata dai regimi contro blogger o utenti al fine di controllare e censurare le informazioni circolanti e per bloccare i vari canali di comunicazione³. Difatti, se i social network e altri social media hanno avuto il merito di incentivare la mobilitazione fisica con le sollecitazioni virtuali, le interazioni sociali e gli scambi comunicativi mediati da strumenti digitali sono divenuti più tracciabili e quindi più controllabili dalle forze governative dei paesi in rivolta.

Le sollevazioni popolari della Primavera araba hanno rivelato l'influenza che i social network possono avere sulla comunicazione e sulle dinamiche sociali. I nuovi strumenti a disposizione per la trasmissione di notizie hanno rivoluzionato i sistemi di produzione dell'informazione, divenuta dislocata, aperta e globale⁴: nell'*information*

² D. Quirico, *Primavera araba. Le rivoluzioni dall'altra parte del mare*, Bollati Boringhieri, Torino 2011.

³ Cfr. F. Salem, R. Mourta, *Social Media in the Arab World: Influencing Societal and Cultural Change?*, vol. II, Dubai School of Government, Dubai, 1, 2011; M. Di Liddo, A. Falconi, G. Iacovino, L. La Bella, *Il ruolo dei Social Network nelle Rivolte Arabe*, Osservatorio di Politica Internazionale, 40, 2011.

⁴ G. Pitruzzella, O. Pollicino, S. Quintarelli, *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, EGEA, Milano 2017.

society si assiste a un decentramento delle fonti di elaborazione con una corrispondente assunzione di un ruolo sempre più attivo dei singoli utenti, emancipati rispetto alla funzione di spettatori e di fruitori passivi nel sistema dei media tradizionali; le tecnologie digitali permettono potenzialmente a ogni individuo, dotato di dispositivo elettronico connesso in rete e delle capacità di saperlo utilizzare, di produrre contenuti culturali multimediali. In particolare, le piattaforme di networking come Facebook, Twitter, o siti di blogging, consentono di creare informazione e offrono nuove modalità per accedere a dati e notizie instaurando reti sociali, creando un *pluralismo* di fonti di informazioni (corrette o false): pubblicando un tweet o un post, si ha la opportunità di reagire alle notizie postate da altri utenti, esprimere opinioni e confrontarsi con quelle altrui, nonché creare informazione in maniera collettiva e alla pari tra utenti, anche in relazione ad eventi non coperti da media tradizionali. Da un uso sempre più pervasivo di questi strumenti digitali derivano comportamenti e pratiche sociali del tutto innovative: si generano nuove forme di partecipazione politica e di impegno civile, definite *digitally networked participation*⁵, che si compiono attraverso la manifestazione di consenso o dissenso; il lancio di petizioni pubbliche; la partecipazione a dibattiti online, presentando punti di vista diversi; la creazione di gruppi de-spazializzati che condividono gli stessi interessi o opinioni. Tali modalità ibride di partecipazione politica si aggiungono alle tradizionali forme di associazionismo e attivismo politico, incentivando il pubblico dibattito, influenzando sulle scelte di carattere politico e veicolando una “politicizzazione delle scelte di vita quotidiana”, *lifestyle politics*, ovvero decisioni ispirate eticamente, moralmente o politicamente. Internet e i social network offrono nuove modalità di espressione e di connessione per dialogare e confrontarsi creando comunità virtuali, mettendo in collegamento un numero elevato di persone; consentono inoltre la circolazione di idee e di informazioni, determinando trasformazioni epocali sull’evoluzione e sull’interdipendenza tra governi democratici e sistemi di informazione⁶.

Le tecnologie digitali e il nuovo modo di produrre informazione racchiudono in sé una duplice ambiguità: ad un aumento di libertà di informazione, di espressione, di partecipazione, hanno corrisposto limitazioni e rischi determinati dalla possibilità di controllare, di orientare le opinioni, di influenzare le scelte degli utenti. Le piattaforme e i motori di ricerca come Google e Facebook, utilizzano algoritmi e sistemi di *machine learning* in grado di memorizzare per ogni utente la tipologia di informazioni cercate, la posizione geografica, i siti web visitati, le ricerche internet eseguite, gli acquisti effettuati, o i profili con cui si stringono “amicizie” virtuali o si scambiano *like*. Creato per motivi di marketing, tale tracciamento è finalizzato a selezionare successivamente le notizie, gli annunci, i contenuti multimediali da far visualizzare all’utente seguendo

⁵ Y. Theocharis, J.W. van Deth, *New Modes of Political Participation Political Participation in a Changing World: Conceptual and Empirical Challenges in the Study of Citizen Engagement*, Routledge, New York-London 2019.

⁶ M. Calise, F. Musella, *Il principe digitale*, Laterza, Roma-Bari 2019.

le preferenze registrate per rendere più personalizzato e più efficace l'utilizzo del web, ad esempio mostrando i suggerimenti dei prodotti da acquistare o delle serie tv consigliate, generando profitto per le aziende⁷. Questo fenomeno ha importanti risvolti sul consolidamento e la maturazione di opinioni politiche e di conseguenza sull'organizzazione e gestione della politica delle società contemporanee: esempio lampante lo scandalo che ha coinvolto la società britannica di analisi dei dati Cambridge Analytics esploso nel 2018⁸, dal quale è emerso come siano stati utilizzati i social network, in particolare Facebook, per influenzare l'esito del referendum sulla Brexit del 2017 o l'elezione dell'ultimo Presidente degli Stati Uniti d'America nel 2016. Attraverso i dati degli utenti, raccolti in modi non del tutto leciti, i meccanismi di personalizzazione e indicizzazione di notizie hanno generato il fenomeno delle *filter bubble*, per cui gli «algoritmi costruiscono un mondo su misura di ciascuno di noi»⁹: ovvero creano e alimentano “bolle” filtrando le notizie e le opinioni dal mondo esterno e selezionando soltanto quelle in sintonia con i convincimenti o pregiudizi dell'utente, fomentando paure e timori, al fine di condizionarlo e avvicinarlo a particolari tematiche delle campagne politiche, orientandolo così verso determinate scelte elettorali, anche attraverso l'utilizzo di *fake news*. Nell'attuale sistema digitale, che favorisce la produzione e la diffusione delle informazioni, si rileva paradossalmente una crescita esponenziale di disinformazione determinata dalla facilità con cui si possono propagare e condividere notizie incorrette o del tutto false, riportando eventi mai accaduti o falsati, costruendo realtà distorte; Riva afferma che navighiamo in un «mondo post-verità»¹⁰, immersi in una quantità pressoché infinita di dati e notizie, in cui appare sempre più difficile distinguere il confine tra *fake news* e notizie reali, e la veridicità della informazione passa in secondo piano rispetto alla capacità di attirare l'attenzione del lettore e destare scalpore, alimentando pregiudizi. In relazione alle configurazioni tracciate e ai fenomeni sopra evidenziati che essa può generare, la comunicazione mediata dai social network assume una nuova dimensione politica, che connatura la parola, in modo particolare quella scritta¹¹. Il linguaggio digitale può costituirsi sui social network come grande macchina di propaganda elettorale, per esercitare controllo e manipolazione con forti derive autoritarie; e allo stesso tempo può alimentare il sostrato necessario con cui si nutre la democrazia, ovvero il confronto, il dialogo, la condivisione e lo scambio di idee, nonché sostenere lo spirito di partecipazione dei singoli individui alla comunità di appartenenza, rappresentata oggi dalla realtà territoriale in cui si vive ma anche dalla collettività mondiale di cui si è parte, come persone fisiche e come utenti virtuali.

⁷ J. Lanier, *Dieci ragioni per cancellare subito i tuoi account social*, Il Saggiatore, Milano 2018.

⁸ Cfr. B. Kaiser, *La dittatura dei dati*, Harper Collins, New York 2019.

⁹ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, cit., p. 22.

¹⁰ Cfr. G. Riva, *Fake news. Vivere e sopravvivere in un mondo post-verità*, Il Mulino, Bologna 2019.

¹¹ C. Laneve (a cura di), *La scrittura come gesto politico*, Cafagna Editore, Barletta 2018.

2. La parola mediata dalle nuove tecnologie digitali ha per sua natura ontologica pregnanza comunicativa, favorisce il dialogo, incentiva il confronto e, affidata allo spazio virtuale, può incidere sulla vita reale e modificarla. Assume così quella funzione pedagogica riconosciuta al linguaggio da grandi “maestri” come don Lorenzo Milani e Paulo Freire. Nel ripercorrere le tappe e i percorsi educativi da essi tracciati emergono chiaramente i punti di contatto, le intersezioni, le similitudini tra il loro pensiero, la loro pedagogia e il loro operato. Pochi sono gli anni che li dividono, molti di più i chilometri che li separano; Paulo Freire in Brasile, e don Milani in Italia, dedicarono tutta la vita alla realizzazione dei loro progetti educativi, che avevano intrapreso in maniera quasi fortuita, ma che divennero poi il centro della loro esistenza.

Ordinato sacerdote nel 1947, all’età di ventotto anni, Lorenzo Milani inizia la sua attività pastorale nella pieve di S. Donato; nonostante i molteplici sforzi, si accorge che la sua opera di evangelizzazione non ottiene successo, a causa dell’incapacità di comprendere la “Parola”¹² del suo popolo, condannato da sempre all’ignoranza e all’analfabetismo¹³. Don Milani comprende che la sua missione pastorale non può che coincidere con un’attività educativa, e difatti scrive in *Esperienze pastorali*: «Per ora questa attività direttamente sacerdotale mi è preclusa dall’abisso di dislivello umano e perciò non mi sento parroco che nel fare scuola»¹⁴. Inizia così un’opera di alfabetizzazione dedicata ai giovani operai e ai lavoratori con incontri serali fino al 1954, anno in cui fu disposto il suo trasferimento nella piccola e sperduta comunità montana di Barbiana, dove insegnò a bambini e ragazzi, osteggiato dalla curia e dalla chiesa ufficiale anche dopo la morte, come dimostra il fatto che *Esperienze pastorali* sia stata tolta dalla lista dei libri proibiti solo nel 2014 da Papa Francesco, dopo 56 anni dalla sua pubblicazione¹⁵.

Dopo aver svolto un percorso di studi per diventare avvocato, Paulo Freire abbandona la carriera forense per dedicarsi all’educazione di contadini e minatori, divenendo nel 1947 Direttore educativo e culturale del SESI, un’istituzione sindacale nata per aiutare i lavoratori brasiliani e le loro famiglie. Insieme alla moglie, sposata nel 1944, maestra di scuola elementare, si dedica all’istruzione e all’alfabetizzazione dei contadini e lavoratori nel *Nordeste* del Brasile, sua regione natale, dove per primo aveva sperimentato con la sua famiglia condizioni di difficoltà economica. Appronta un programma di scolarizzazione dopo aver messo in grado di leggere e scrivere 300 lavoratori in quarantacinque giorni. Si impegna così a formalizzare il suo metodo didattico affinché possa essere adoperato largamente e al di fuori dei contesti formali

¹² Nei suoi scritti, come in *Giovani di montagna e giovani di città*, don Milani utilizza il termine Parola con iniziale maiuscola non soltanto quando si riferisce alle Sacre scritture, come Parola di Dio, ma per sottolineare la sacralità del linguaggio inteso come “dono di Dio”. (Cfr. *Notizia sul testo*, in L. Milani, *Esperienze pastorali. Tutte le opere*, vol. II, Mondadori, Milano 2019, p. 598).

¹³ D. Simeone, *Verso la scuola di Barbiana*, Il Segno Gabrielli Editori, Verona 1996.

¹⁴ L. Milani, *Esperienze Pastorali. Tutte le opere*, vol. II, cit., p. 224.

¹⁵ V. Roghi, *La lettera sovversiva. Da don Milani a De Mauro, il potere delle parole*, Laterza, Roma-Bari 2017.

di istruzione, per trovare soluzione all'alto tasso di analfabetismo, diffuso in quegli anni in più della metà della popolazione¹⁶. Il piano di alfabetizzazione non riesce a prendere avvio a causa del colpo di stato del 1964; dopo settantacinque giorni di prigionia, fu costretto all'esilio a causa del suo progetto educativo, considerato sovversivo e contrario al nuovo regime militare; collaborò con molte università europee e diverse organizzazioni internazionali per la realizzazione di speculari attività di alfabetizzazione nel nord Africa. Il lungo periodo di esilio, trascorso in America e in Europa, fu utilizzato da Paulo per approfondire le sue opere, ritornando sulle sue teorie, e per universalizzare il suo sistema e le sue riflessioni pedagogiche. Al suo rientro in patria, nel 1980, divenne consulente del governo per la riorganizzazione dei sistemi educativi¹⁷.

Educatori ed insegnanti, don Milani e Paulo Freire delinearono paradigmi pedagogici e approntarono innovativi metodi educativi riflettendo sul lavoro quotidianamente svolto, attraverso cui avvalorarono e validarono le loro riflessioni: si schierarono dalla parte degli oppressi e degli ultimi lavorando instancabilmente e confidando nel ruolo che l'educazione avrebbe potuto avere per migliorare le condizioni di vita dei ragazzi delle classi più umili, dei lavoratori sfruttati, degli ultimi e degli esclusi. Don Milani in una delle sue ultime lettere pubbliche scrive «[...] reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e oppressori dall'altro. Gli uni son la mia Patria, gli altri i miei stranieri»¹⁸. Freire definisce e delinea la sua pedagogia come la "pedagogia dell'oppresso": ovvero «quella che deve essere forgiata *con* lui non *per* lui, siano uomini che popoli, nella lotta incessante per recuperare la loro umanità. Pedagogia che faccia dell'oppressione e delle sue cause un argomento di riflessione per gli oppressi; ne risulterà l'impegno indispensabile alla lotta per la loro liberazione [...]»¹⁹.

Non rimasero indifferenti alle condizioni di povertà e di svantaggio socio-economico, che essi stessi sperimentarono e condivisero, e individuarono nell'educazione un processo di emancipazione e crescita in grado di offrire possibilità di riscatto, personale e sociale, in modo particolare attraverso la capacità di saper utilizzare la lingua e comprenderla. Si impegnarono in un'attività formativa in contrapposizione al sistema scolastico vigente, che non riconosceva né garantiva il diritto all'istruzione agli studenti delle classi più umili, considerati poco capaci o inadatti allo studio, le cui condizioni di difficoltà (la stanchezza fisica dovuta ai lavori svolti per aiutare i genitori, la fame e la povertà), divenivano pretesti per respingerli ed escluderli dai percorsi scolastici. Ripensando a siffatta tipologia di scuola, Freire afferma: «I do not think such conditions [economic difficulties and social svantage]

¹⁶ M. Gadotti, *Leggendo Paulo Freire. Sua vita e opera*, SEI, Torino 1996.

¹⁷ Cfr. E. Passetti, *Conversazioni con Paulo Freire il viandante dell'ovvio*, Elèuthera, Milano 1998.

¹⁸ L. Milani, *Lettere pubbliche. Ai cappellani militari toscani che hanno sottoscritto il comunicato dell'11 febbraio 1965. Tutte le opere*, vol. II, cit., p. 930.

¹⁹ P. Freire, *Pedagogia degli oppressi*, EGA Editori, Torino 1990, p. 30.

create in students a nature that is incompatible with the ability to learn in school. What has been happening, however, is that the elitist, authoritarian schools [...] never considered that difficult conditions, no matter how devastating, engender in the kids who experience them the knowledge to survive»²⁰. La stessa critica mossa da don Lorenzo Milani al sistema scolastico italiano degli anni Sessanta, in particolare alla scuola dell'obbligo, classista e discriminatoria, che i suoi ragazzi raccontarono e denunciarono collettivamente nella *Lettera a una professoressa*: «Finite le elementari avevo diritto a altri tre anni di scuola. Anzi la Costituzione diceva che avevo l'obbligo di andarci. [...] Ai miei [genitori] poi la maestra aveva detto che non spreccassero soldi [per continuare a farmi studiare]: “Mandatelo nel campo. Non è adatto per studiare”»²¹. Furono entrambi ben consapevoli della stretta correlazione tra i sistemi educativi e le forme sistematiche e strutturali di dominio presenti nella società²²: la scuola costituiva un sistema per reiterare quelle differenze culturali e di ceto esistenti tra le varie classi sociali, ed alimentare il meccanismo di esclusione dei ceti popolari dai ruoli di potere e decisionali: una popolazione scarsamente istruita può essere più facilmente governata, oppressa, e garantire così la stagnazione dell'ordine sociale stabilito. A una siffatta impostazione elitaria del sistema scolastico corrispondeva un metodo di insegnamento nozionistico e rarefatto, poiché aveva come unico scopo trasmettere agli studenti contenuti da memorizzare. In riferimento a questo, Freire aveva definito l'educazione scolastica «bancaria» poiché gli studenti erano visti come “contenitori” in cui depositare nozioni, selezionate dalle classi dominanti:

in questa educazione “depositaria” gli uomini siano visti come esseri destinati ad adattarsi. Quanto più gli educandi diventano abili nel classificare in archivio i depositi consegnati, tanto meno sviluppano la loro coscienza critica [...]. Quanto maggiore è la passività loro imposta, tanto più “naturalmente” tendono ad adattarsi al mondo (invece di trasformarlo) e alla realtà che ricevono sminuzzata nei “depositi”²³.

I sistemi educativi dominanti avevano l'obiettivo di formare giovani abituati ad ubbidire, non a pensare autonomamente, modellando così anche futuri cittadini disposti ad adattarsi, ad essere soggetti passivi senza possibilità o desiderio di incidere o modificare la realtà. Anche per questo l'educazione per Freire e don Milani era strettamente legata ad una concezione politica, quella della costruzione di una società libera e egualitaria, attraverso la formazione di uomini pienamente consapevoli dei loro diritti e della necessità di difenderli.

²⁰ Id., *Letters to Cristina. Reflections on my life*, Rutledge, New York-London 1999, p. 7.

²¹ Scuola di Barbiana, *Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1990, pp. 10-11.

²² P. Mayo, *Gramsci, Freire e l'educazione degli adulti*, Carlo Delfino Editore, Sassari 2007.

²³ P. Freire, *La pedagogia degli oppressi*, cit., p. 60.

Fautori di una pedagogia trasformativa, don Milani e Paulo Freire si adoperarono per garantire ai ragazzi e ai lavoratori un'istruzione di base il cui fulcro è il linguaggio, in forma orale e scritta; il priore di Barbiana aveva difatti ben spiegato come la padronanza della lingua, nella sua capacità di comprendere e di poter esprimere opinioni e pensieri propri e altrui, costituisce l'elemento discriminatorio tra i ragazzi delle classi sociali più elevate e i suoi «figlioli», contadini, operai, montanari, costretti da un sistema educativo scolastico inefficiente a condizioni di ignoranza: «Io sono sicuro dunque che la differenza tra il mio figliolo e il vostro non è nella quantità né nella qualità del tesoro chiuso dentro la mente e il cuore, ma in qualcosa che è sulla soglia tra il dentro e il fuori, anzi è la soglia stessa: la Parola»²⁴; il possesso della lingua può essere considerato «la soglia» che determinava chi «rimaneva fuori», escluso, posto ai margini della società, e coloro i quali avevano accesso alle classi dirigenti del Paese. Lo stesso Paulo Freire credeva che l'educazione dovesse abbattere quella «cultura del silenzio»²⁵ delle masse popolari che si sostanzia in una mancanza di partecipazione e nell'accettazione passiva di logiche oppressive dei sistemi politici e produttivi, retaggio culturale ereditato dall'occupazione coloniale.

Il processo educativo non può che avvenire attraverso la parola, il linguaggio, la comunicazione: «Non è nel silenzio che gli uomini si fanno, ma nella parola, nel lavoro, nell'azione-riflessione. [...] Se il parlare autenticamente, che è lavoro, che è prassi, significa trasformare il mondo, parlare non è privilegio di alcuni uomini, ma diritto di tutti gli uomini»²⁶. Per il pedagogista brasiliano, è necessario dotare gli individui del linguaggio, facoltà propriamente umana: attraverso la parola l'uomo acquisisce la possibilità di incidere sulla realtà, poiché riesce a raccontarla, analizzarla, problematizzarla, assumendosi così l'impegno a trasformarla; la parola plasma il suo pensiero, conosce il mondo e lo trasforma; nella sua opera *La pedagogia degli oppressi* Paulo Freire ribadisce: «L'esistenza, proprio perché è umana, non può essere muta, silenziosa ma nemmeno può nutrirsi di parole false; solo di parole vere, con cui gli uomini trasformano il mondo. Esistere umanamente è dare un nome al mondo, è modificarlo. Il mondo denominato, a sua volta ritorna in forma di problema ai soggetti che gli danno un nome, ed esige da loro una nuova denominazione»²⁷.

Il «potere» della parola riecheggia anche nell'affermazione di don Lorenzo Milani che, intervistato da alcuni giornalisti sullo scalpore suscitato in seguito alla pubblicazione di *L'obbedienza non è più una virtù*, sottolinea la capacità insita nel linguaggio di smuovere e di incidere sulla realtà: «Perché il valore della lettera è un fatto oggettivo, indiscutibile, vero [...]. Siete venuti soltanto perché questa mano ha

²⁴ L. Milani, *Esperienze pastorali*, cit., p. 287.

²⁵ P. Freire, *Pedagogy of freedom. Ethics, Democracy, and Civic Courage*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 1998, p. 72.

²⁶ Id., *La pedagogia degli oppressi*, cit., p. 78.

²⁷ *Ibidem*.

retto in mano una biro, dunque è capace di muovere qualcosa [...]. E allora se la penna riesce a far rumore, attenzione, è evidente che [...] lo scritto è efficace»²⁸.

Per Paulo Freire, come per don Milani, la parola diviene dispositivo pedagogico e scopo dell'educazione: si educa *con* la parola, intesa come attitudine e spinta a porsi domande, a riflettere a fondo su quanto si apprende, perché diviene mezzo e spazio di comunicazione e confronto, in forma scritta o orale, per incentivare lo sviluppo delle "capacità critiche" dei soggetti, necessarie per acquisire consapevolezza delle proprie condizioni economiche e politiche, e delle ragioni a queste sottese, per comprendere i meccanismi sociali sottostanti agli equilibri politici. Allo stesso tempo si educa *per* la parola, per acquisire il mezzo linguistico, al fine di conquistare il diritto di manifestare i propri pensieri e le proprie opinioni, denunciare soprusi o sopraffazioni, per battersi e far riconoscere i propri diritti, nei luoghi di lavoro, nei sistemi politici e sociali della comunità di appartenenza. Consapevoli delle lotte di classe e della mobilitazione sociale, che contraddistingueva quegli anni, Paulo Freire e don Milani "armano" i giovani della parola, con cui battersi per liberarsi dalle catene dell'oppressione, per ristabilire nuovi ordini sociali basati su criteri democratici e su una reale distribuzione di beni e risorse collettive.

3. Wittgenstein affermava: «I *limiti del mio linguaggio* significano i limiti del mio mondo», sintetizzando così lo stretto rapporto che intercorre tra la comprensione della realtà e il linguaggio posseduto: la mancanza di parole in grado di definire un concetto o un evento determina l'incapacità stessa di poterli pensare, percepire; il nostro linguaggio "delimita" il nostro mondo, nelle possibilità che abbiamo di conoscerlo; così come il nostro modo di pensare o la percezione della realtà sono profondamente influenzati dalla capacità di linguaggio acquisita²⁹. Aggiungendo la riflessione di Gadamer, il linguaggio e le parole sono strumento fondamentale di mediazione tra il soggetto e il mondo, non solo nella capacità di descriverlo e nominarlo, ma soprattutto nella sua intrinseca possibilità di attribuire senso all'esperienza e al mondo. Nell'attuale panorama culturale, sociale e politico, l'acquisizione del linguaggio, "il dominio della parola", in modo particolare quello mediato dai mezzi digitali, assume sempre più un ruolo fondamentale nelle vite dei singoli individui e della intera collettività. Per le strette interconnessioni che emergono sempre di più tra parole e potere, per l'incidenza dei nuovi linguaggi medialti sui sistemi economici, sociali, politici, la «linguisticità» costituisce uno dei tratti fondamentali di una pedagogia ermeneutica in grado di decifrare la complessità e la difficoltà dei tempi attuali, individuando valori e orizzonti verso cui orientare l'educazione dell'uomo contemporaneo «affinché cresca come soggetto responsabile, consapevole dei propri diritti e dei propri doveri, testimone del suo tempo, custode delle tradizioni, ma anche

²⁸ L. Milani, *Strumenti e condizionamenti dell'informazione*, cit., p. 1319.

²⁹ L. Wittgenstein, *Tractatus Logico-Philosophicus*, tr. it., Einaudi, Torino 1989, p. 133.; cfr. N. Abbagnano, G. Fornero, *L'ideale e il reale*, vol. III, Pearson, Milano-Torino 2019.

pronto a stupirsi, a meravigliarsi e a proiettarsi nel futuro»³⁰. Le piste educative e gli spunti pedagogici offerti da don Milani e Paulo Freire appaiono ancora del tutto attuali; pur essendo il loro pensiero connesso inevitabilmente al contesto storico in cui le loro esperienze sono state realizzate, teorizzano una pedagogia dal carattere universale: come sottolinea Moacir, perché non solo «esistono ancora nel mondo forme di oppressione», ma perché le riflessioni e le esperienze pedagogiche che ci hanno offerto rispondono «alle necessità fondamentali dell'educazione contemporanea»³¹. Settecentocinquanta milioni sono gli adulti analfabeti nel mondo, di cui i due terzi sono donne; centotre milioni sono i giovani nel mondo che ancora non sono in grado di leggere e scrivere; cinquantasette i milioni di bambini a cui non è ancora garantito il diritto ad un'istruzione di base³²: tutti destinati a una condizione di inferiorità culturale cui corrisponde quasi sempre uno status di subalternità politica e sociale. Don Lorenzo Milani affermava «la parola fa eguali» e nella conquista delle parole risiede ancora la vera libertà di una persona, come sottolinea la linguista Vera Gheno³³: la parola, nei molteplici significati assegnati, costituisce tuttora uno strumento con cui abbattere divisioni sociali ed economiche, uno strumento per lottare per un'eguaglianza politica e civile. Povertà educativa ed economica difatti sono strettamente correlate: alla mancanza di opportunità formative corrispondono minori possibilità di ottenere condizioni di vita migliori; garantire a tutti un'educazione di base, in modo particolare l'acquisizione della “parola”, significa offrire a tutti le stesse possibilità di realizzazione personale e concretizzazione dei propri progetti di vita, promuovere l'equità sociale³⁴, nella prospettiva di perseguire paradigmi di sviluppo sostenibile. Dagli eventi della Primavera araba è stata sempre più evidente l'influenza che il linguaggio mediato dai social network e internet può avere su comportamenti e abitudini dei suoi utenti: può diffondere valori e nuovi ideali, condizionare le singole opinioni così come le dinamiche politiche e sociali di una comunità. Attraverso Internet e nei contesti digitali si è originato un nuovo linguaggio, che ha nella scrittura digitale la sua principale modalità espressiva, utilizzata per comunicare e interagire, socialmente e culturalmente: le parole costituiscono lo strumento attraverso cui il cybernauta naviga e si muove nel web, ed anche il «bottino che egli ricava dai suoi viaggi»³⁵. La parola nel mondo digitale mutua dalla scrittura tradizionale lo status di tecnologia per la comunicazione e la condivisione, e poi lo amplifica, lo potenzia a più

³⁰ R. Pagano, *Educazione e Interpretazione*, Editrice Morcelliana, Brescia 2018, p. 50.

³¹ M. Gadotti, *Perché continuare a leggere Paulo Freire*, in Paulo Freire, *La pedagogia degli oppressi*, cit., p. 5.

³² UNESCO, *Accountability in education: meeting our commitments; Global education monitoring report, 2017/8*, UNESCO Publishing, Parigi 2019; E. Giovannini, D. Speroni, *Un mondo sostenibile in 100 foto*, Laterza, Roma-Bari 2019.

³³ V. Gheno, *Potere alle parole*, Einaudi, Torino 2019.

³⁴ M. Nussbaum, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, tr. it., Il Mulino, Bologna 2013.

³⁵ R. Maragliano, *Manuale di Didattica multimediale*, Laterza, Roma-Bari 2004, p. 172.

livelli: post, tweet, commenti, status, forum, email, divengono medium non di una comunicazione verticale, unidirezionale, di uno a molti, ma di una comunicazione orizzontale, multidirezionale, annullando non solo distanze spaziali, ma abbattendo spesso barriere culturali e sociali, mettendo in collegamento un numero elevato di persone³⁶. I nuovi scenari comunicativi elettronici e le modalità di partecipazione politica digitale sollecitano la pedagogia a definire nuove prospettive e sentieri verso cui orientare l'educazione: nuove forme di alfabetizzazione legate al mondo digitale per i giovani, e non solo, richiedono, oltre l'acquisizione di abilità strumentali per utilizzare le tecnologie, di maturare la consapevolezza del potere che hanno le parole, anche quando sono digitali, comprendendo i meccanismi nascosti delle interazioni virtuali. Appare fondamentale incentivare lo sviluppo di capacità di discernimento tra il mondo vero e il mondo rappresentato e narrato dai social media; e ancora educare al dialogo, rifiutando la chiusura in "bolle", per aprire al confronto e alle diverse realtà; favorire l'esercizio di una lucidità razionale, rifiutando di seguire opinioni e interpretazioni alimentate da paura e rabbia, per considerare la veridicità di fatti e l'attendibilità delle fonti. Rivela così grande attualità l'esortazione di Freire a liberarsi da ogni forma di oppressione e condizionamento, la sollecitazione ad impegnarsi continuamente per lottare per la propria liberazione e per acquisire consapevolezza:

La trama della loro [degli oppressi] lotta si delinea tra essere se stessi o l'essere duplici. Tra l'espellere o no l'oppressore che sta "dentro" di loro. Tra il superare l'alienazione o rimanere alienati. Tra seguire prescrizioni o fare scelte. Tra essere spettatori o attori. Tra agire o avere l'illusione di agire, mentre sono gli oppressori che agiscono. Tra il "parlare" o non avere voce, castrati nel loro potere di creare e ricreare, nel loro potere di trasformare il mondo³⁷.

Specifici sono gli attributi assegnati da don Milani e Freire alla parola per favorire l'emancipazione ed educare l'uomo: la parola deve essere «vera», deve «andare a fondo nella ricerca della verità»; il linguaggio riesce ad avere potere sulla realtà e ad influenzarla quando è ad essa aderente e la descrive in modo autentico. Nella nebulosità e opacità che regna nell'"infosfera"³⁸ in cui naviga più della metà della popolazione mondiale, è necessario educare all'utilizzo di un linguaggio autentico che descriva ed esprima al meglio i fatti accaduti, che testimoni la coerenza tra pensiero e parola, tra linguaggio e azione. Si orienta così l'acquisizione della parola alla *parresia*, virtù civile fondante della democrazia ateniese, connessa al diritto di tutti i cittadini di poter esprimere la propria opinione, ma rispettando il doversi attenere sempre alla realtà dei

³⁶ G. Balbi, P. Magaudda, *Storia dei media digitali. Rivoluzioni e continuità*, Laterza, Roma-Bari 2014.

³⁷ P. Freire, *La pedagogia degli oppressi*, cit., p. 54.

³⁸ L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Cortina Raffaello, Milano 2017.

fatti. Come per i due pedagogisti, la parola acquista la forza di poter incidere sulla realtà perché si carica della tenacia dell'osservazione e della verità, liberandosi da interessi personali per mettersi al servizio della *polis*³⁹; allora come oggi il connubio tra diritto di parola, vita comunitaria, libertà individuale è alla base della democrazia. L'individuazione della parola più vera avviene attraverso una ricerca comunitaria, con cui si realizza anche il processo educativo: per don Milani, attraverso la scrittura collettiva, e per Paulo Freire, attraverso il dialogo e il confronto comunitario poiché, quando il linguaggio è autentico, diviene attestazione del proprio sé e riconoscimento dell'altro, costituendo le fondamenta necessarie per creare una comunità "polifonica" in grado di tutelare e valorizzare le singole differenze⁴⁰.

Infine, il monito di Paulo Freire e di don Lorenzo di "essere sempre più", di ritrovare e di attestare sempre l'umano in noi, per perseguire la nostra educabilità, la predisposizione innata a trasformarsi e a costruirsi sempre meglio, in continuo cammino verso la realizzazione di un orizzonte progettuale. Il processo educativo si sostanzia nella riscoperta e nel recupero dell'umanizzazione del singolo, attraverso cui l'uomo torna a prendere consapevolezza del suo essere un soggetto-agente, fortemente intrecciato con le dinamiche sociali e gli eventi storici, in grado di poter cambiare il mondo. Nell'ottica di un'educazione sostenibile, è necessario formare le nuove generazioni affinché si percepiscano come fattore di cambiamento, siano sempre più informate e, coscienti delle possibili ricadute delle loro azioni sia a livello locale che globale, prendano decisioni in maniera sempre più responsabile, con l'intento di salvaguardare e tutelare l'ambiente, di promuovere la sostenibilità economica e di agire per realizzare società più giuste ed egualitarie.

La parola è così in grado di schiudere nuovi orizzonti di vita e aprire inediti spazi di progettualità e di realizzazione personale e collettiva.

³⁹ M. Foucault, *Discorso e verità nella Grecia antica*, Donzelli Editore, Roma 1996.

⁴⁰ C. Laneve (a cura di), *La scrittura come gesto politico*, cit.

SEZIONE III

GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

Michele Calabria

COVID-19 E PARALISI DEL MERCATO DEL LAVORO TRA SOSPENSIONE DELLA CONDIZIONALITA' E BLOCCO DEI LICENZIAMENTI

ABSTRACT

Nel contributo si esaminano le misure adottate dall'Esecutivo per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia da Covid-19 sulla nostra economia, rivelatasi tra le più fragili del vecchio continente. In prima battuta si indagano le misure, concessorie ma anche impositive, tese alla salvaguardia dei livelli occupazionali preesistenti alla pandemia. In seconda battuta, superato il frangente emergenziale che ha reso imprescindibile la riduzione del contatto sociale, si indagano le misure volte ad implementare la politica attiva del lavoro, nevralgica per fronteggiare l'attuale congestione del sistema produttivo e del mercato del lavoro onde evitarne l'implosione. Le misure varate per fronteggiare la pandemia incrociano, anche sotto il profilo temporale, l'azione governativa varata alla fine dello scorso anno per dare attuazione all'Agenda 2030, il che richiede una valutazione a due livelli delle stesse. L'auspicio è che il superamento della crisi da Covid-19 costituisca l'occasione per una rifondazione del sistema di formazione in proiezione del mercato del lavoro, in aderenza al Goal n. 8 dell'Agenda 2030.

The contribution examines the measures taken by the Executive to deal with the negative effects of the Covid-19 pandemic on our economy, which has proved to be more fragile than those of the old continent. At first, there are measures, concessionary but also imposed, aimed at safeguarding the employment levels pre-existing to the pandemic. Secondly, after overcoming the emergency situation that made the reduction of social contact essential, we investigate the measures aimed at implementing the active labor policy, crucial to tackle the current congestion of the production system and the labor market in order to avoid its implosion. With a great talent for optimism, it cannot be excluded that overcoming the crisis from Covid-19 will generate, in accordance with the growth objectives of Agenda 2030, a general renewal of the training system for employment purposes, thus overcoming the current pathological discrepancy between the skills generated by the education and training system and those demanded by the labor market

PAROLE CHIAVE

Superamento crisi economica da Covid-Politica attiva - Rilancio occupazione e formazione

Overcoming economic crisis from Covid- Active policy - Employment and training revitalization

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La prima reazione del Legislatore nazionale al Covid-19, tra chiusura ed immobilismo. – 3. La sospensione della condizionalità. – 4. Cosa si intende per condizionalità. – 5. Perché è importante la politica attiva del lavoro. – 6. Conclusioni.

1. Tra i più significativi OSS¹ dell'agenda 2030² c'è sicuramente quello relativo alla crescita economica ed al miglioramento dell'occupazione. Le politiche profuse a tal fine scontano nell'anno corrente, e continueranno a pagare per i prossimi anni, le conseguenze dettate dall'imperversare dell'agente pandemico Covid-19, il quale, con manifestazioni ancora piuttosto variegata, continua ad attanagliare le varie parti del Mondo. Oltre i mefitofelici effetti in termini di vite perdute, in una dimensione diacronica rispetto alla prima, devono ora fronteggiarsi i non meno gravi sconvolgimenti riguardanti gli equilibri e le geometrie del lavoro. Proprio in tale ultimo ambito si riversano, a varie latitudini, le preoccupazioni dei decisori politici nazionali, ed internazionali, unitamente a quelle degli operatori del mondo del lavoro e della produzione.

Secondo le più recenti stime della Commissione europea³, tra i vari Paesi dell'Eurozona, nella quale tuttavia la perdita rispetto alle stime di crescita è del -8,7%, l'Italia sarà quello che subirà la contrazione economica maggiore. Si è quantificata, infatti, una perdita in termini di PIL non inferiore al -11%, doppiando quella della Germania, *competitor* economico forse più virtuoso del continente, la cui perdita in termini di PIL per l'anno 2020 è stimata al -6,3%.

Il nostro Paese muoveva da una situazione occupazionale che, seppur in lieve miglioramento⁴, non era tra le più floride dell'Unione⁵ ed il blocco forzato dei mesi tra marzo e maggio 2020 ha assestato un duro colpo all'economia nazionale, tanto da indurre autorevole esponente del Governo a dire:

¹ Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile.

² Cfr. Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite «L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030. Gli Obiettivi per lo Sviluppo danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. 'Obiettivi comuni' significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità.

³ Cfr. B. Romano, *Ue, calo record Pil Italia: -11,2% nel 2020. Eurozona: -8,7%. Dombrovskis: «Impatto della pandemia più grave del previsto»*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 luglio 2020.

⁴ Cfr. Istat, documento del 9 gennaio 2020 secondo il quale A novembre 2019, gli occupati crescono di 41 mila unità rispetto al mese precedente (+0,2%), con un tasso di occupazione che sale al 59,4% (+0,1 punti percentuali) [...] nell'arco dei dodici mesi, l'aumento degli occupati si accompagna a un calo sia dei disoccupati (-7,1%, pari a -194 mila unità) sia degli inattivi tra i 15 e i 64 anni (-1,5%, pari a -203 mila).

⁵ Cfr. F.Q., *Disoccupazione, Italia terzultima in Europa. Peggio soltanto Spagna e Grecia. Nell'UE tasso ai minimi dal 2000*, in *Il Fatto quotidiano*, 4 giugno 2019.

Il rischio di un autunno caldo è concreto perché noi a settembre vedremo gli esiti di questo periodo di grave crisi economica che ha colpito le aziende [...] Vediamo negozi chiusi, vediamo cittadini che non hanno la disponibilità di provvedere ai propri bisogni quotidiani. Il governo ha cercato di andare incontro a queste esigenze e necessità, ma, ripeto, il rischio di un autunno caldo è concreto⁶.

2. La prima reazione del Governo per approntare un argine al dilagare della pandemia è stata di tipo securitario ed immobilista. C'era infatti da salvaguardare, per prima cosa, la salute collettiva per quanto riguarda la gestione di sicurezza pubblica del fenomeno, ed a ciò si è provveduto dichiarando lo stato di emergenza nazionale⁷, e procedendo con una sequela di decretazioni d'urgenza.

Per altro verso il Governo ha mostrato la volontà di cristallizzare la situazione occupazionale antecedente all'abbattersi del Covid-19; ciò risulta piuttosto intellegibile già dalla lettura di alcune norme del d.l. n. 18 del 2020 (c.d. *Cura Italia*), cui hanno fatto seguito, spesso con carattere di implementazione, altre norme contenute nel d.l. n. 34/2020 (c.d. *Decreto Rilancio*).

Il decreto Cura Italia prevede nel titolo II⁸, al capo I⁹ specifiche fattispecie di integrazione salariale ordinaria (da ora Cig per brevità) con causale c.d. Covid-19¹⁰, concessa anche alle imprese già interessate da interventi di cassa integrazione guadagni straordinaria¹¹, oltre ad un massiccio ricorso alla cassa integrazione in deroga¹².

Quanto alla cassa integrazione ordinaria con causale Covid-19¹³, l'intervento adottato dal d.l. n. 18/2020 ha riguardo sia i datori di lavoro che, nel corso dell'anno 2020, abbiano dovuto interrompere o sospendere l'attività produttiva per cause correlate all'epidemia (art 19); sia le aziende che, alla data del 23 febbraio 2020 fossero già interessate da programmi di integrazione salariale straordinaria (art. 20)¹⁴. In entrambi i casi vistosa appare la specialità della disciplina.

Partendo dalla durata, la normativa alluvionale che sta caratterizzando la gestione dell'emergenza pandemica ha previsto l'accesso alla Cigo con la specifica causale

⁶ Luciana Lamorgese, Ministro dell'Interno, *Agorà, Raitre*, 8 luglio 2020.

⁷ V. Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

⁸ Intitolato, *Misure a sostegno del lavoro*.

⁹ Intitolato, *Estensione delle misure speciali in tema di ammortizzatori sociali per tutto il territorio nazionale*.

¹⁰ Cfr. l'art. 19, d.l. n. 18/2020.

¹¹ Cfr. l'art. 20, d.l. n. 18/2020.

¹² Cfr. l'art. 22, d.l. n. 18/2020.

¹³ Sul punto in generale si rinvia a D. Garofalo (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Fili, F. Seghezzi (a cura di), *Welfare e lavoro nell'emergenza epidemiologica. Contributo sulla "nuova questione sociale"*, Adapt, Reggio Emilia, 2020. Quanto alla disciplina standard degli ammortizzatori sociali, v. E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari 2016.

¹⁴ Cfr. C. Carchio, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazioni guadagni con causale Covid-19*, in D. Garofalo (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit.

“Covid-19”, per un periodo iniziale di nove settimane, successivamente prorogate per altre nove settimane così ripartite, cinque settimane¹⁵ entro il 31 agosto 2020 ed altre quattro settimane nel periodo intercorrente tra il 1° settembre ed il 31 ottobre 2020¹⁶; da ultimo, però, il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (c.d. Decreto Agosto), ha rivisto nuovamente la disciplina della Cig con causale Covid-19, per una durata massima di nove settimane, incrementate di ulteriori nove settimane con collocazione delle complessive diciotto settimane nel periodo ricompreso tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020¹⁷. Ancora, i datori sono dispensati dall’osservanza dell’art. 14, d.lgs. n. 148/2015, inerente gli obblighi di informazione e consultazione, sebbene si preveda che l’informazione, la consultazione e l’esame congiunto debbano essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva; inoltre, in considerazione della peculiarità dell’evento pandemico i datori di lavoro che richiedono la Cigo con causale Covid-19 sono esonerati dalla corresponsione del contributo addizionale¹⁸.

Alla mancata inclusione dei datori di lavoro nel campo di applicazione della Cigo di cui agli artt. 19 e 20, d.l. n. 18/2020, il Governo ha supplito con lo strumento della Cigd con causale Covid-19¹⁹, di cui al successivo art. 22, erogabile in favore dei datori di lavoro privati, inclusi quelli del settore agricolo, della pesca e del terzo settore, con una durata sostanzialmente assimilabile a quella della Cigo Covid 19.

La volontà di mantenere il dato occupazionale quanto più possibile vicino al livello *ante* Covid traspare anche da altri interventi previsti in sede di conversione in legge n. 27/2020-del d.l. n. 18/2020, tra i quali spiccano l’art. 19-*bis*, con il quale, ai datori di lavoro ammessi a godere dei trattamenti di integrazione salariale, è concesso richiedere il rinnovo o la proroga di contratti a tempo determinato anche a scopo di somministrazione, in deroga alle disposizioni di legge vigenti in materia²⁰; o ancora l’art. 22-*ter* con il quale, al fine di salvaguardare i livelli occupazionali in caso del prolungarsi dell’emergenza epidemiologica, si dispone il rifinanziamento di tutte le misure di integrazione salariale di cui agli artt. 19-22 d.l. n. 18/2020 con l’istituzione

¹⁵ Cfr. l’art. 68, d.l. n. 34/2020.

¹⁶ V. l’art. 1, comma 1, d.l. n. 52/2020 che da la possibilità di richiedere la fruizione delle ulteriori 4 settimane anche anticipatamente rispetto al 1° settembre 2020. Sul punto giova precisare che il d.l. n. 52/2020 è stato abrogato dall’art. 1, comma 2, l. 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, restando validi gli atti e i provvedimenti adottati medio tempore sulla base del d.l. n. 52/2020, con salvezza espressa degli effetti prodotti da quest’ultimo e dei rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo provvedimento.

¹⁷ V. l’art. 1, comma 1, d.l. n. 104/2020.

¹⁸ V. l’art. 19, comma 4, d.l. n. 18/2020.

¹⁹ Su cui v. D. Garofalo, *Le nuove disposizioni in materia di cassa integrazione guadagni in deroga in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, in Id. (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit.

²⁰ Cfr. artt. 20, comma 1, lett. c), 21, comma 2, e 32, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2015

di un apposito capitolo di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali²¹.

Altra misura si riviene *sub art.* art. 93, comma 1, d.l. n. 34/2020, successivamente sostituito dall'art. 8, comma 1, lett. a), d.l. n. 104/2020, che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, in deroga all'art. 21, d.lgs. n. 81/2015 e fino al 31 dicembre 2020, ferma restando la durata massima complessiva di ventiquattro mesi, consente di rinnovare o prorogare per un periodo massimo di dodici mesi e per una sola volta i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, anche in assenza delle condizioni di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 81/2015²².

Sempre nel d.l. n. 18/2020 è una disposizione limitativa della libertà di iniziativa economica *ex art.* 41 Cost., ivi prevedendosi il divieto di procedere a licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo, *ex art.* 3, legge n. 604/1966, per tutti i datori di lavoro privati ed indipendentemente dai limiti dimensionali ordinariamente prescritti, in aggiunta alla preclusione di avviare procedure di licenziamento collettivo *ex artt.* 4, 5 e 24, legge n. 223/1991, per i cinque mesi successivi al 23 febbraio 2020²³.

Viene inoltre aggiunto il comma 1-*bis* all'art. 46, d.l. n. 18/2020, secondo il quale, i datori di lavoro privati, senza distinzione dimensionale, che dal 23 febbraio 2020 al 17 marzo 2020 abbiano proceduto a licenziamenti individuali per motivazioni di tipo oggettivo, in deroga alle previsioni di cui all'art. 18, comma 10, legge n. 300/1970, possono revocare in ogni tempo il recesso, purché contestualmente richiedano il trattamento di integrazione salariale ai sensi degli artt. 19-22, d.l. n. 18/2020 a partire dalla data in cui ha efficacia il licenziamento. In tal caso, il rapporto di lavoro si intende ripristinato senza soluzione di continuità, senza oneri né sanzioni per il datore di lavoro.

Infine, giova rammentare che l'art. 14, d.l. n. 104/2020, dispone l'ennesima proroga delle disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo, prevedendo che ai datori di lavoro che non abbiano integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, di cui al precedente art. 1, ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali, stabilito dall'art. 3, del medesimo d.l. n. 104/2020, continui ad applicarsi sia la preclusione dell'avvio delle procedure di licenziamento collettivo, *ex lege* n. 223/1991, sia la sospensione delle procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020, fatte salve le ipotesi in cui il personale interessato dal recesso, già impiegato nell'appalto, sia riassunto a

²¹ V. l'art. 22-*ter*, comma 1, d.l. n. 18/2020.

²² Su cui v. ancora C. Carchio, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito*, cit., *passim*.

²³ V. gli artt. 46, d.l. n. 18/2020 e 80, d.l. n. 34/2020, su cui v. F. Stamerra, *I licenziamenti economici "impossibili" dal secondo dopoguerra al Covid-19*, in D. Garofalo (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit.

seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto di appalto.

3. La finalità di contenimento del contagio da Covid-19 perseguita dal Governo, attraverso la limitazione della mobilità delle persone tra Regioni o Comuni della stessa Regione, se non per comprovate ragioni di lavoro o di necessità²⁴, ha condotto, quale effetto tanto collaterale quanto inevitabile, anche alla sospensione della condizionalità alla quale sono sottoposte numerose misure di natura previdenziale o assistenziale.

È intervenuto in questo senso il d.l. n. 18/2020, che all'art. 40 ha disposto, per quattro mesi dalla sua entrata in vigore²⁵, la sospensione degli obblighi connessi alla fruizione di Rdc, NASPI e DIS-COLL, e per i beneficiari di integrazioni salariali *ex* artt. 8 e 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, gli adempimenti relativi agli obblighi di cui all'art. 7, legge n. 68/1999, le procedure di avviamento a selezione previste dall'art. 16, legge n. 56/1987, nonché i termini per le convocazioni da parte dei centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento sub art. 20, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 150/2015.

In sede di conversione in legge del d.l. n. 34/2020, dopo aspre critiche²⁶, si è provveduto all'aggiunta del comma 1-*bis*, con il quale si sono escluse da tale sospensione le attività di formazione professionale ed avviamento al lavoro, le attività connesse ai patti per il lavoro ed ai patti per l'inclusione sociale, nonché alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del comune di appartenenza.

4. La condizionalità è l'insieme di misure proattive richieste al percettore di erogazioni previdenziali, o assistenziali, affinché questi possa uscire quanto prima dallo stato di disoccupazione, o più in generale di bisogno. L'intento della misura è duplice e facilmente intellegibile, quanto ai percettori di misure di sostegno al reddito è di fondamentale importanza che questi non disperdano il proprio patrimonio professionale acquisito, attivandosi il più rapidamente possibile nella ricerca di una nuova occupazione, così scongiurando il rischio di precipitare al di sotto della soglia povertà una volta cessato il trattamento di sostegno al reddito; relativamente ai percettori di misure assistenziali, invece, essendo queste assolutamente slegate da precedenti forme di contribuzione, ma dipendenti solo dalla fiscalità generale, la condizionalità si pone quale elemento di stimolo alla ricerca di occupazione, così da ridurre il costo della misura sulla finanza pubblica²⁷.

La condizionalità, quale elemento di tangenza tra politiche attive e passive, ha a monte la dichiarazione di immediata disponibilità (c.d. DID), richiesta sia ai

²⁴ V. i decreti P.C.M. 8 marzo, 9 marzo, 11 marzo e 22 marzo 2020.

²⁵ Il termine originario di due mesi è stato elevato a quattro dall'art. 76, d.l. n. 34/2020

²⁶ Cfr. L. Valente, *La sospensione della condizionalità*, in D. Garofalo (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit., passim

²⁷ Cfr. L. Valente *La sospensione della condizionalità* cit., passim.

disoccupati non percettori di trattamenti di sostegni al reddito, ex art. 19, d.lgs. n. 150/2015²⁸, sia ai percettori di NASpI e DIS-COLL, seguendo entro trenta giorni dalla DID la stipula del Patto di Servizio Personalizzato (c.d. PSP, ex art. 20, d.lgs. n. 150/2015)²⁹; da ultimo, la DID è resa anche dai percettori di Reddito di Cittadinanza (c.d. RdC)³⁰, per i quali l'ottenimento del correlato beneficio economico è condizionato alla redazione del patto per il lavoro o di quello per l'inclusione sociale³¹.

5. Il d.lgs n. 150/2015 è paradigmatico di un più generale progetto di riforma del mercato del lavoro, sintetizzabile secondo autorevole dottrina³² nei termini di ricentralizzazione (creazione dell' Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro – c.d. ANPAL), informatizzazione³³ (previsione del Servizio Informativo Unico per le Politiche Attive del Lavoro – c.d. SIUPoL), integrazione (appuntamento tra le politiche attive e quelle passive). Combinato con altri provvedimenti atti a introdurre, rispettivamente, la flessibilità in uscita³⁴, e la generale riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro³⁵, o in caso di cessazione del rapporto di lavoro³⁶, ha teso a realizzare nel nostro Paese una torsione in senso “flessicurista” del lavoro, nel quale, ad una accresciuta flessibilità della disciplina del rapporto, fa da contraltare una maggiore dinamicità del mercato del lavoro, con conseguente maggiore occupazione.

²⁸ Cfr. D. Garofalo, *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi: occupabilità versus attivazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, pp. 325 ss.

La Dichiarazione di Immediata Disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego, resa personalmente in tale sede, o per via telematica dai soggetti privi di impiego con la quale si dichiara la propria immediata disponibilità al lavoro.

²⁹ Cfr. D. Garofalo, *Il modello di politica attiva del lavoro nella riforma Renzi*, cit., p. 325 ss.

Il Patto di Servizio Personalizzato contiene l'individuazione di un responsabile delle attività di ricerca ed ausilio prestata al disoccupato; la definizione del profilo di occupabilità del disoccupato, redatto in ossequio ai criteri ANPAL; la definizione degli atti di ricerca attiva di una occupazione, e di queste la tempistica e le modalità probatorie.

³⁰ Cfr. l'art. 4, d.l. n. 4/2019, conv. in legge n. 26/2019, secondo il quale la DID è preconditione per il riconoscimento del beneficio.

³¹ Giova ribadire in questa sede che il Reddito di Cittadinanza è una misura assistenziale di tipo universalistico, erogata agli appartenenti al nucleo familiare globalmente inteso. La sua concessione segue una valutazione multidimensionale dei complessi bisogni relativi al nucleo familiare, operata dai servizi comunali competenti. Solo collateralmente, infatti, la più diffusa situazione di disagio sociale può avere attinenza con l'assenza di un reddito da lavoro, o l'insufficienza di questo, ben potendo essere altre, e più stratificate, le cause che ne determinino l'emarginazione

³² Cfr. D. Garofalo, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), cit., *passim*.

³³ Cfr. D. Garofalo, *Le banche dati in materia di politiche del lavoro*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), cit., pp. 131 ss.

³⁴ Su cui v. il d.lgs. n. 23/2015.

³⁵ Cfr. D. Garofalo, *La ratio della riforma*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), cit., pp. 11 ss.

³⁶ V. il d.lgs. n. 22/2015.

Accade, nondimeno che, esaminando l'istituto della condizionalità, la dottrina ne ha evidenziato una eccessiva tendenza verso la riduzione della disoccupazione numerica più che di quella qualitativa, verso l'occupazione in luogo della occupabilità³⁷, secondo una idea in base alla quale la ricerca spasmodica del *workfare*, inficiando grandemente le possibilità di scelta del beneficiario «trasformi l'inclusione lavorativa da diritto ad obbligo»³⁸.

Ed è proprio in tale contesto che si realizza quel corto circuito di cui il nostro Paese soffre da tempo e continuerà a patire in futuro in assenza di correttivi.

Già prima dell'impattare dell'agente virale il panorama lavoristico mondiale, prima ancora di quello nazionale, viveva un momento di radicale trasformazione soprattutto concettuale.

Preludio di questo momento rivoluzionario è dato registrarsi, ad esempio, nel cambiamento dei paradigmi realizzativi, con il passaggio a produzioni *just in time*, secondo le quali si abbandonano i vecchi stilemi fordisti legati agli *stock* di materie prime e semilavorati, ed agli immagazzinamenti in grandi numeri, verso realizzazioni *hic et nunc* più proclivi alla rapida esternalizzazione delle attività collaterali a quello che è, invece, il vero *core business* aziendale.

Le politiche attive dovrebbero essere protese ad una riqualificazione di tipo sostanziale, coerente con quelle che sono necessità ed aspettative imprenditoriali, tanto da realizzare, anche nel nostro Paese quel nuovo modello di *flexicurity*³⁹, frutto delle *guidelines* europee nelle quali sono trasfuse le risultanze dell'indagine del Consiglio Europeo «Flessicurezza nei momenti di crisi»⁴⁰ ed *Eurofound*⁴¹. Tale nuovo modello "flessicurista", anch'esso piuttosto pacifico nel condividere l'idea circa l'abbandono della *job property* in luogo di un più dinamico *work marketplace*, propone tuttavia una più marcata flessibilità di tipo interno al rapporto. Flessibilità interna vuol dire poter usare, all'occorrenza, forme flessibili di inquadramento professionale, o di orario di lavoro, o di *active ageing*, per rispondere prontamente a temporanee ed ondivaghe esigenze del mercato, senza procedere con la sospensione della attività, senza cedere all'immobilismo delle stesse persone che realizzano lo stesso prodotto nella stessa maniera.

³⁷ V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo* in, M. Brollo, C. Chester, L. Meneghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro, incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016.

³⁸ Cfr. L. Casano, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, pp. 634 ss.

³⁹ Cfr. T. Treu, *Ricerche, Istituzioni e regole del mercato del lavoro. Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, pp. 597 ss.

⁴⁰ Progetto di conclusioni approvato il 27 maggio 2009 dal Comitato dei rappresentanti permanenti, in vista dell'adozione nella sessione del Consiglio (Epsco) dell'8-9 giugno 2009 (28 maggio 2009, 10388/09).

⁴¹ La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (*Eurofound*) è un'agenzia dell'Unione europea (UE). Ai sensi del testo istitutivo (regolamento (UE) 2019/127) ha il compito di mettere a disposizione le conoscenze necessarie all'elaborazione delle politiche sociali e del lavoro.

La flessibilità interna rinfocola, nondimeno, il concetto di *job retention*, in cui il lavoratore rappresenta patrimonio acquisito ed ulteriormente incrementabile di *know how* professionale, in cui il licenziamento è considerato come una forma di *extrema ratio*⁴², rivestendo nevralgica importanza il concetto di riqualificazione ed apprendimento costante e mirato.

Il futuro prossimo, se non proprio l'immediato presente, predice l'avvento della c.d. Industria 4.0, dell'intelligenza artificiale, di nuove geografie del lavoro. Nuovi paradigmi realizzativi, nei quali, cambiano le cose che si possono fare, il modo di farle ed il chi può farle, inteso tale ultimo in riferimento a chi possiede le competenze, fluide e trasversali, per dominare tale tipo di cambiamento.

L'importanza delle macchine e della tecnologia non obnubila, così come potrebbe sembrare, l'essenzialità dell'intelligenza umana, di quel *know how* sempre meno pratico esecutivo e sempre più cognitivo e predisponente⁴³. Una innovazione di tal fatta necessita di una continua rimodulazione delle professioni esistenti, per adeguarle, senza che ne siano travalicate, all'incedere della tecnologia e dei suoi artefatti. È necessario, altresì, che l'intelligenza umana impari a conoscere sempre più le potenzialità insite nell'intelligenza artificiale, che già oggi si stanno manifestando nella *servitizzazione*⁴⁴ delle produzioni manifatturiere, e che assimilate e governate vorrebbero condurre a processi di *mass customization*⁴⁵, in cui il cliente finale -il *customer*- potrà definire in tempo reale le caratteristiche personalizzanti del prodotto che intende acquistare, e questo grazie alla collaborazione in tempo reale con un lavoratore polivalente, non più spettatore alienato di un processo produttivo ripetitivo, ma protagonista di un *learning organization*⁴⁶ in *flash organization*⁴⁷.

6. In conclusione, se è ben comprensibile come il decisore politico, in un primo emergenziale momento sia intervenuto implementando ammortizzatori sociali nuovi solo nella nomenclatura, o concedendo deroghe all'utilizzo di forme contrattuali

⁴² Cfr. T. Treu, *Ricerche. Istituzioni e regole del mercato del lavoro*, cit., *passim*.

⁴³ Cfr. M. Brollo, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 468 ss.

⁴⁴ «[C]oncetto che esprime la sempre crescente tendenza della produzione manifatturiera ad offrire, tra i propri prodotti, non solo beni materiali ma anche servizi, a rappresentare valore aggiunto» (così *Il Futuro del Lavoro, Libro Bianco predisposto dal Centro Studi ADAPT*, su www.assolombarda.it, maggio 2018).

⁴⁵ «[...] attraverso il quale sarà possibile realizzare prodotti con le logiche dei grandi numeri della produzione di scala, ma superando il trade off tra personalizzazione e costi contenuti, ottenendo prodotti personalizzati a prezzi da grande distribuzione». (*Il Futuro del Lavoro, Libro Bianco predisposto dal Centro Studi ADAPT* cit.).

⁴⁶ «Modello di organizzazione aziendale fondato sulla capacità di apprendimento costante, con la presenza di processi di formazione e riqualificazione continua» (*Il Futuro del Lavoro, Libro Bianco predisposto dal Centro Studi ADAPT* cit.).

⁴⁷ «Organizzazioni produttive che si costituiscono per obiettivi specifici, realizzati grazie all'utilizzo di lavoratori che mettono a disposizione le proprie competenze attraverso piattaforme digitali» (*Il Futuro del Lavoro, Libro Bianco predisposto dal Centro Studi ADAPT* cit.).

temporanee, e bloccando i licenziamenti, dovrebbe decisamente cambiare approccio per l'immediato futuro.

L'emergenza Covid-19 pare ben lungi dall'essere risolta, e con essa, *a fortiori*, i problemi legati all'occupazione. Una volta terminati i fondi con i quali si stanno concedendo i trattamenti di sostegno al reddito con causale Covid-19 e cessati i blocchi ai licenziamenti, il nostro sistema economico produttivo dovrà fare i conti con nuovi problemi, acuiti dal combinarsi con i vecchi e mai risolti miasmi del ritardato adeguamento alle nuove logiche del lavoro.

Muovendo da tali assunti si ritiene necessario ripensare l'afflusso delle risorse impiegate mai dismettendo quelle attività di formazione e riqualificazione che, ora più che mai si renderanno necessarie non tanto e non solo per raggiungere gli auspicati progetti dell'Agenda ONU 2030, quanto, indubbiamente, per tentare di attutire il più possibile le ripercussioni deleterie che la pandemia ha causato e continuerà a causare⁴⁸.

È ipotizzabile, ad esempio ripristinare soprattutto per i disoccupati l'assegno di ricollocazione⁴⁹, magari rifinanziandolo con i fondi SURE⁵⁰; non sarebbe peregrino, poi, perseverare verso un disegno di partenariato trilaterale tra gli attori politici, le aziende, e le agenzie formative di alto livello (istituti di formazione superiori ed università).

In tale prospettiva le aziende sarebbero portatrici di adeguate vedute prospettiche relativamente all'evoluzione dei modi e dei luoghi in cui si produce, avrebbero maggior voce in capitolo per condurre i decisori politici ad operare misure idonee a colmare lo *skills mismatch*, ovvero il divario tra le competenze possedute dai lavoratori che

⁴⁸ Cfr. F. Seghezzi, *Più fondi per aumentare il capitale umano*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 luglio 2020.

⁴⁹ Cfr. D. Garofalo, *L'Assegno Individuale di Ricollocazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), cit., 217 ss. L'assegno di ricollocazione è una misura introdotta dall'art. 23, d.lgs. n. 150/2015. Si tratta di un *voucher* formativo, quindi non di una misura monetaria liquida, spendibile dal percettore presso enti di formazione pubblici o privati accreditati, tra tali ultimi rientrano quei soggetti annoverati nella rete nazionale dei servizi per il lavoro, accreditati a svolgere attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione del personale si come previsti *ex artt.* 4 e 6, d.lgs. n. 276/2003, richiamati *ex art.* 12, d.lgs. n. 150/2015, disciplinante regimi di accreditamento di tali soggetti privati presso le Regioni e le PATB. Inizialmente previsto, come misura sperimentale, per i soli percettori di NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) che versassero in stato di disoccupazione da più di quattro mesi, è stato successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 9 del d.l. n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019, che, nel contempo, al comma 7 ne ha disciplinato la erogazione solo a favore dei percettori del RdC sospendendolo per i percettori di NASpI.

⁵⁰ Cfr. *Covid-19: il Consiglio adotta lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE)*, su, <https://www.consilium.europa.eu> del 19 maggio 2020. Con l'acronimo SURE (i.e. "*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*"), la Commissione Europea ha istituito uno strumento temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione dovuti all'emergenza. SURE è una delle tre reti di sicurezza - del valore di 540 miliardi di EUR - per l'occupazione e i lavoratori, le imprese e gli Stati membri, di cui tratta la relazione dell'Eurogruppo concordata il 9 aprile 2020. I *leader* dell'UE hanno approvato la relazione il 23 aprile e hanno chiesto che il pacchetto sia operativo entro il 1° giugno 2020. I Paesi membri dell'Unione verseranno garanzie, proporzionate al proprio PIL, fino a raggiungere una quota pari a 25 miliardi di euro, a fronte di ciò l'UE emetterà bond finanziandosi sui mercati fino ad una cifra di 100 miliardi di euro, ottenibili grazie alla leva finanziaria a fronte delle garanzie versate dagli Stati.

offrono il proprio lavoro e le competenze effettivamente richieste dalle imprese che domandano lavoro, e le cui richieste restano spesso inevase, ad onta del quale in Italia i ragazzi tra i 15 e i 24 anni costituiscono il 6,5% della forza lavoro, ma ben il 20,3% dei disoccupati di lungo periodo, mentre la percentuale di giovani che lavorano in posizioni non adatte al tipo di formazione ricevuta è del 14% *c.d. over-skilled*, e del 9% *c.d. under-skilled*⁵¹.

Le università, da par loro, risulterebbero cruciali per offrire competenze altamente qualificate, e questo potrebbe accadere non soltanto nel percorso ordinario di formazione, che pure come detto poc'anzi trarrebbe giovamento da una contiguità osmotica tra i due mondi -lavoro e formazione-, ma anche nei programmi di riqualificazione che, così facendo renderebbero le politiche attive sempre più proficue e fonte di accrescimento e sempre legate ad una sorta di implicito stigma sociale.

Volgendo lo sguardo al futuro prossimo, una attività di riqualificazione più semplice, magari meno immaginifica di quella sopra tratteggiata, ma non per questo meno importante, può intravedersi dalla lettura del PNR⁵².

In tale documento, eccezionalmente allegato per l'anno in corso al *c.d. Decreto semplificazione*, approvato il 4 settembre 2020, e al Def Infrastrutture c'è il «Piano Priorità», un piano da 95 miliardi di euro, di cui 77,4 già stanziati ancora prima dell'inizio della catastrofe pandemica, che non si sostanzia in attività strategiche e di lungo corso, ma in attività infrastrutturali immediatamente realizzabili ed a basso indice di progettazione, quali opere manutentive o infrastrutturali, per il quale si prevede il pagamento immediato in base allo stato di avanzamento dei lavori⁵³, e nel quale potrebbero agevolmente essere impiegati quanti, magari occupati in imprese operanti in settori affini a quelli ricompresi nel PNR, risulteranno privi di occupazione una volta scaduto il blocco dei licenziamenti.

⁵¹ Cfr. *Istruzione e skills mismatch: perché in Italia sbagliamo le scelte di formazione*, in *Il giornale delle pmi*, 14 febbraio 2019.

⁵² Il Piano Nazionale Riforme, documento solitamente associato al DEF, quest'anno ha visto una emanazione anticipata, con la quale il Governo potrà dimostrare in sede europea l'esistenza di un valido progetto di ricostruzione post pandemia, basato su investimenti in infrastrutture, ricerca, attività di semplificazione normativa ed amministrativa ed altro ancora. Sulla base di tali premesse il Governo ritiene di poter risultare credibile ed ottenere i *Recovery Fund*, la nuova forma di finanziamento europeo la cui proposta è stata presentata lo scorso 27 maggio dalla Commissione Europea e che prevede 500 miliardi di euro proposti come finanziamenti a fondo perduto e 250 miliardi di euro come prestiti da restituire

⁵³ Cfr. *Nel Def infrastruttura priorità per 95 miliardi: possono fare Pil subito*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 luglio 2020.

Nicola Deleonardis

LAVORO AUTONOMO E LAVORO DIGNITOSO NELLA PROSPETTIVA COMUNITARIA

ABSTRACT

Il saggio intende focalizzare l'attenzione sulla recente normativa che ha regolamentato il lavoro autonomo (legge 81/2017), alla luce del Goal 8 dell'Agenda ONU 2030. Seppur la norma rappresenti un'assoluta novità, l'obiettivo di promuovere un lavoro dignitoso per tutti, come previsto dal Goal 8, passa necessariamente per una più articolata protezione del lavoro autonomo, oramai coinvolto nelle medesime logiche di esercizio del potere economico al pari del lavoro subordinato.

The essay intends to focus attention on the recent legislation that has regulated the self-employment, in light of UN Agenda 2030's Goal 8. Although the rule represents an absolute novelty, the purpose of promoting decent work for all, as foreseen by Goal 8, necessarily requires a more articulated protection of self-employment, now involved in the same exercising economic power's logic as employed work.

PAROLE CHIAVE

Lavoratore indipendente – Dignità – Equo compenso

Independent contractor – Dignity – Fair remuneration

SOMMARIO: 1. Ripensare ad un lavoro dignitoso. – 2. Una fotografia socio-giuridica dei lavoratori autonomi in Italia. – 3. Il Jobs Act del lavoro autonomo. Il seme della dignità. – 4. (Segue) Le scadenze, le lacune. – 5. Conclusioni “inique”.

1. L'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile annovera tra i propri obiettivi, da perseguire entro il prossimo decennio, la riduzione delle diseguaglianze (*Goal 4*), la crescita economica e la promozione di un lavoro dignitoso (*Goal 8*)¹. Il modello della

¹ L'idea che la crescita economica sia l'unica strada perseguibile per un lavoro dignitoso non è del tutto corretta. All'obiettivo contribuiscono, infatti, altre variabili come il diritto all'apprendimento permanente e il potenziale guadagno legato alla sostenibilità ambientale. In occasione dell'evento collaterale dell'*High-level Political Forum 2019* dal titolo “*SDG 8 – Decent work and Just transition at the heart of the Agenda 2030*” organizzato il 12 luglio 2019 dall'*International Trade Union Confederation* (ITUC), l'ASviS ha presentato i risultati di una ricerca condotta in sinergia con la Confederazione sindacale internazionale per promuovere il monitoraggio e l'implementazione del *Goal 8* a livello globale. Dal rapporto emerge come, nonostante i migliori *performer* siano generalmente i Paesi ad alto reddito (ad esempio Stati Uniti, Canada, Giappone e la maggior parte dei paesi UE), il livello di reddito non spiega necessariamente le *performance* rispetto al *Goal 8*: anche in nazioni con un basso reddito pro capite, infatti, possono essere soddisfatti i diritti dei lavoratori, può essere instaurato un buon dialogo sociale e stimolata la crescita economica. Cfr. il sito internet www.timefor8.org e, soprattutto, Asviss, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Report 2019*, -22.

sostenibilità non è riconducibile, infatti, ad una visione esclusivamente ambientalista, ma volge lo sguardo anche ad una sostenibilità di tipo sociale, nella quale l'affermazione dei principi dell'uguaglianza e del lavoro rivestono un ruolo determinante.

Se quando si parla di lavoro dignitoso l'attenzione si orienta inevitabilmente verso i fenomeni di sfruttamento paraschiavistico, quali il caporalato, e ai rimedi legislativi messi in campo dal legislatore per arginare il fenomeno, come la legge n. 199/2016, l'attuale emergenza sanitaria ed economica riporta nuovamente a galla altre note "criticità di sistema".

La crisi da Covid-19 ha evidenziato la parzialità del sistema di tutele eretto per i lavoratori autonomi e ha catalizzato parte dell'attenzione pubblica, accademica² e politica, rilanciando il messaggio di una categoria lasciata al suo destino, come se il lavoro autonomo sia ancora quello definito dal codice civile. La pandemia ha messo in luce la disorganicità, per non dire l'evanescenza, delle normative in materia, venute ad esistenza nel corso degli ultimi anni.

La problematica è esplosa a livello internazionale e comunitario³, oltre che all'interno dei confini dei singoli Paesi europei⁴, sintomo di una trasversale condivisione delle complessità che caratterizzano il mondo del lavoro con la fine del fordismo e l'arrembaggio di un'economia globalizzata, digitale e dei servizi, più attenta alla produzione e meno al produttore (nella sua accezione marxista, cioè colui che produce materialmente la merce-valore).

L'ILO, a riguardo, formula la definizione del *dependent-contractor*, ovvero «*who perform work or provide services to other persons within the legal framework of a civil or commercial contract, but who in fact are dependent on or integrated into the firm for which they perform the work or provide the service in question*»⁵; una categoria che intercetta un segmento del mercato del lavoro oggi solo parzialmente tutelato, stante la sua forza centrifuga ora tendente verso il lavoro subordinato, ora verso il lavoro autonomo⁶, sul quale vengono scaricati una parte dei rischi di impresa. L'evasività della formula utilizzata dall'ILO comporta non solo un'improbabile circoscrizione del

² V. F. Scarpelli, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in Aa.Vv., *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, Roma, 2020.

³ Si ricorda, tra le altre, la direttiva 2002/73 Ce che, modificando la precedente direttiva 1976/207, formalizza l'estensione del principio di parità di trattamento e non discriminazione ai lavoratori autonomi.

⁴ Si pensi alla figura del lavoratore "simil-dipendente" tedesco o francese, ma soprattutto allo "Statuto del lavoro autonomo" spagnolo. Per approfondimenti si rinvia a A. Perulli, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 272/2015*, p. 48, spec. nota 80.

⁵ ILO, *The scope of the employment relationship, Report V*, 2003, p. 6.

⁶ Si pensi alla pur labile distinzione tra le co.co.org, come definite dall'art. 2, comma 1, legge n. 81/2015, aderenti al lavoro subordinato, e le co.co.co., ex 409 c.p.c., modificate in ultimo dall'art. 15, legge n. 81/2017. Cfr. A. Perulli, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit.; G. Santoro Passarelli, *La funzione del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, I, pp. 339 ss., spec. pp. 347-348.

dependent contractor all'interno di una fattispecie giuridica ben definita, ma soprattutto un'indagine statistica poco attendibile, incapace di abbracciare tutte le tipicità ad esso assimilabili, si pensi soprattutto al sostrato di lavoro presuntivamente subordinato che si cela dietro la maschera delle collaborazioni o delle partite Iva⁷.

Se, quindi, si propende verso la distinzione dicotomica autonomia/subordinazione, con tutte le sub-specie che ne derivano, diventa sempre più urgente la necessità di colorare il lavoratore autonomo di quella «dignità ritrovata»⁸, per la quale ne sono stati definiti solo i contorni, ovviando alle problematiche di un mercato del lavoro integrato che richiede sempre più prestazioni di lavoro autonomo, specialmente degli *independent professionals* e dei *freelance*, ma senza dimenticare i liberi professionisti iscritti agli albi professionali.

2. La costruzione di un nuovo *corpus* normativo idoneo a superare la logica oppositiva autonomia *versus* subordinazione, nell'ottica di una tutela costituzionalmente orientata⁹, non ha trovato ancora oggi una completa realizzazione. A distanza di poco meno di 50 anni dall'inizio di un dibattito¹⁰ sulle potenzialità e sui cambiamenti delle forme di lavoro che lentamente stavano affacciandosi, funzionali ai nuovi regimi di flessibilizzazione, o rifeudalizzazione¹¹, il criterio della subordinazione, come disegnato dall'art. 2094 c.c., risulta inadeguato a garantire tutele ad una «vasta area di soggetti che pur non essendo subordinati in senso tecnico appaiono tuttavia meritevoli di talune tutele del lavoro subordinato»¹². Oggi, infatti, il lavoro autonomo e il lavoro subordinato si trovano paritariamente coinvolti nelle stesse logiche di esercizio del potere economico, che sanciscono non più la netta indipendenza del lavoratore autonomo o, al contrario, la più autoritaria soggezione del lavoratore subordinato al datore di lavoro, ma un sistema produttivo che intende indirizzare, e governare, la capacità d'iniziativa e di responsabilità degli uomini che lavorano. In questo senso, la linea di separazione tra autonomia e subordinazione diventa sempre più labile; lavoro autonomo e subordinato si compenetrano seguendo infinite

⁷ Le statistiche ILO, infatti, informano che nel 2015 il *dependent contractor* rappresenta solo 1,3% della forza lavoro dell'UE. Cfr. ILO, *6 Statistical definition and measurement of dependent "self-employed" workers. Rationale for the proposal for a statistical category of dependent contractors*, 2018, p. 7.

⁸ Cfr. D. Garofalo, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, in *Labour*, 2019, n. 5, pp. 481 ss.

⁹ Ai sensi dell'art. 35 Cost., che pone sotto l'alveo della protezione non solo il lavoro manuale e salariato ma anche quello intellettuale ed autonomo. Cfr., C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1, 1954, pp. 159 ss.

¹⁰ Cfr. G. Santoro Passarelli, *Il lavoro «parasubordinato»*, Franco Angeli, Milano, 1979; A.M. Grieco, *Lavoro parasubordinato e diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1983; M.V. Ballestrero, *L'ambigua nozione di lavoro subordinato*, in *Lav. dir.*, 1987, pp. 41 ss.; M. Pedrazzoli, *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 1989.

¹¹ L'ipotesi della rifeudalizzazione dei rapporti giuridici, intesa oggi come piegamento, ai fini dell'impresa, della capacità d'iniziativa e di responsabilità degli uomini che lavorano alla stessa stregua del vassallaggio feudale, era stata avanzata da P. Legendre, *Sur la question dogmatique en Occident*, Fayard, Parigi, 1999, pp. 235 ss.

¹² G. Santoro Passarelli, *La funzione del diritto del lavoro*, cit., p. 346.

gradazioni in un *continuum* socio-giuridico in cui si estende sempre più la zona grigia, si vedano ad esempio i lavoratori della *share economy*¹³.

Secondo l'Istat, nel 2018 in Italia i lavoratori indipendenti sono circa 5 milioni (il 21,7% degli occupati), tra i quali ritroviamo i *dependent contractor*. Nella media dei primi tre trimestri del 2019 si stimano circa 452 mila *dependent contractor*, l'11,5% degli indipendenti senza dipendenti. La monocommittenza costituisce un tratto distintivo di questa tipologia idealtipica di lavoratori: circa il 50% dei *dependent contractor* dichiara di lavorare per un unico cliente a fronte del 15,3% degli altri autonomi senza dipendenti. Tra i *dependent contractor* vi è una maggiore presenza di giovani tra 15 e 34 anni che si attesta al 15,8% degli autonomi senza dipendenti¹⁴.

Dai dati statistici emerge una fisiologica confusione tra falso lavoro autonomo e lavoro autonomo genuino ma economicamente dipendente. Ciò, d'altronde, avvalorata la linea che intende non proprio stabilire dei confini netti tra le due tipologie considerate, date le difficoltà sopra menzionate, ma soprattutto rafforzare la posizione del lavoratore in regime di autonomia. Come dire che la tutela di natura repressiva, come quella delle false partite Iva di cui all'art. 1, comma 26 della legge n. 92/2012 che introdusse l'art. 69-bis nel d.lgs. n. 276/2003, tra le numerose criticità¹⁵, non poteva qualificarsi come una soluzione giuridicamente e socialmente rilevante in grado di porre un freno al proliferare di figure giuridiche ibride, nonostante il lavoro subordinato giovi di una propria configurazione che vede nell'eterodirezione, *sub art.* 2094 c.c., e nell'eteroorganizzazione, *ex art.* 2, comma 1, legge n. 81/2015, i propri criteri qualificatori¹⁶.

In sostanza, la natura espansiva del diritto del lavoro è da intendersi non nella sua accezione primo-repubblicana di allargamento dell'ambito di applicazione del lavoro subordinato a fattispecie che tali non sono¹⁷, ma in quella di prevedere delle tutele differenziate che, tra universalismo e selettività¹⁸, aderiscano alla funzione propria del diritto del lavoro, quale è la tutela del contraente debole in un rapporto di lavoro. Inteso in questo senso il diritto del lavoro potrebbe ovviare a problematiche definitorie e,

¹³ Sul punto G. Bronzini, *Il futuro (giuridico) del lavoro autonomo nell'era della share-economy*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, I, pp. 75 ss.

¹⁴ Istat, *Il mercato del lavoro 2019. Una lettura integrata*, 2020.

¹⁵ V. G. Santoro Passarelli, *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente dipendente: due nozioni a confronto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, pp. 103 ss.

¹⁶ Cfr. A. Perulli, *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, cit.

¹⁷ V. la proposta avanzata da P. Ichino, il *Codice semplificato del lavoro*, consultabile in <http://www.pietroichino.it>.

¹⁸ A. Perulli, *Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects*, Bruxelles, 2002; sull'esigenza di un equilibrato rapporto tra universalismo e selettività cfr. G. Davidov, *The Goals of Regulating Work: Between Universalism and Selectivity*, in *University of Toronto Law Journal*, 1, 64, 2014, pp. 1 ss.

soprattutto, corroborerebbe istanze di natura sociale che intendono consolidare la posizione di autonomia del lavoratore rispetto al committente¹⁹.

Lungi dal considerare il lavoro subordinato come un retaggio dell'economia fordista, motivo per cui destinato a sparire, non vi è dubbio come vi sia un netto aumento di lavoratori autonomi che reclamano tutele negate sino alla fine del XX secolo²⁰.

Non di rado, infatti, questi ultimi sopportano il fardello di una gravosa dipendenza economica dal committente, principio che solo di recente ha trovato *humus* fertile per una sua applicazione al lavoro autonomo, ma che già agli inizi del XX° secolo si poneva a fondamento di alcune teorie sul contratto di lavoro²¹. Cercando di tratteggiare i contorni – si ripete, estremamente labili- del Lavoratore Autonomo Economicamente Dipendente (LAED), si potrebbe procedere preliminarmente per esclusione, estromettendo il lavoro autonomo non genuino, ovvero le c.d. false partite IVA. In secondo luogo occorre fare una precisazione. La dipendenza economica è un dato giuridicamente valido ma distinto dalla dipendenza economica del lavoratore subordinato, per il quale viene in rilievo innanzitutto la soggezione tecnico-funzionale del prestatore di lavoro al datore di lavoro (eterodirezione)²². Il LAED si muove all'interno dei binari della *locatio operis*, caratterizzati della rilevanza del risultato quale obbligazione dedotta in contratto; la sua debolezza contrattuale non è riconducibile a quella tipica del contratto di lavoro, bensì risiede in alcuni parametri esterni quali la collocazione del prestatore sul mercato di lavoro e la dipendenza in termini economici dal committente. È la sottoprotezione economico-sociale che giustifica una particolare attenzione da parte del legislatore.

Ne consegue che essa non si inserisce nella diatriba autonomia/subordinazione come un *tertium genus*, ma rientra pienamente nella fattispecie di lavoro autonomo, nel quale risalta l'attività economica a carattere abituale e personale²³, sebbene ciò non porti ad escludere la dipendenza di microimprese, dette anche molecolari, dalle medio-grandi imprese. Al contrario, la dipendenza economica funge sul piano funzionale da

¹⁹ Una ricerca della *Community Media Research* del novembre del 2015, sugli orientamenti verso il lavoro, in particolare dei giovani, rivela che ben l'80,9% «vede nel lavoro in proprio quello che più di altri permette alle persone di valorizzare le proprie capacità». Cfr. G. Bronzini, *Il futuro (giuridico) del lavoro autonomo nell'era della share-economy*, cit., p. 6.

²⁰ Apripista di questa prospettiva è sicuramente il *Rapporto Supiot* del 1999, che associa una visione pluralistica delle garanzie nel rapporto di lavoro ad un approccio "universalistico" al *welfare* ed alle politiche attive del lavoro. Cfr. A. Supiot, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa* (Edizione italiana, a cura di P. Barbieri e E. Mingione), Carocci, Roma, 2003.

²¹ Cfr. P. Cuhe, *Du rapport de dépendance, élément constitutif du contrat de travail*, in *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1913, pp. 412 ss.

²² A. Perulli, *Un Jobs act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, in *Dir. rel. ind.*, 2015, pp. 109 ss.

²³ A. Perulli, *Per uno statuto del lavoro autonomo*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, pp. 621 ss.

minimo comune denominatore di un dispositivo più ampio che dispone una serie di tutele specifiche a seconda del caso²⁴.

3. I *desiderata* della dottrina italiana²⁵, seguenti ad un dibattito, a tratti contraddittorio, a livello europeo²⁶, si concretizzano parzialmente nella legge 22 maggio 2017, n. 81, meglio conosciuto come “*Jobs Act* degli autonomi”, che chiude il periodo di riforme del lavoro avviato con la legge-delega n. 183/2014: con la legge n. 81/2017 «il lavoro autonomo, nella sua multiforme e complessa morfologia, entra per la prima volta nell’agenda del legislatore»²⁷.

Ai fini della presente riflessione se ne tratteranno solo alcuni aspetti.

La legge attesta una rinnovata attenzione politica verso la categoria dei lavoratori genuinamente autonomi che, non di rado, si trovano in condizioni di dipendenza economica, quest’ultima divenuta a tutti gli effetti criterio transtipico sotteso ad una serie di tutele da accordare ad essi.

Le disposizioni si applicano alle forme di lavoro autonomo riconducibili alle previsioni codicistiche *ex art. 2222 c.c.* e seguenti, quindi al contratto d’opera nella sua natura manuale o intellettuale, di cui all’*art. 2230 c.c.*, nonché a tutti i contratti connessi al contratto d’opera²⁸, lasciando fuori la piccola impresa²⁹.

²⁴ A. Perulli, *Un Jobs act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, cit., *passim*.

²⁵ Oltre ai già citati contributi di Perulli, Santoro Passarelli si ricorda T. Treu, *Uno statuto per un lavoro autonomo*, in *Dir. rel. Ind.*, 2010, pp. 603 ss.

²⁶ Da un lato, infatti, il Libro Verde del 2006 della Commissione Europea dimostrava una rinnovata attenzione verso il lavoro autonomo economicamente dipendente (Cfr. *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Com, 2006, p. 708 definitivo, Bruxelles), dall’altro, secondo una prospettiva giudiziaria, persisteva la conflittualità sociale subordinazione/impresa “a tutti i costi”. La condizione della dipendenza economica, fissata su parametri quantitativi, quali la monocommittenza, diviene innegabilmente criterio rivelatore di una falsa autonomia che comporta l’immediato ancoraggio della prestazione lavorativa alle tutele previste per il lavoratore subordinato, sorvolando sui tratti tipici dell’autonomia, elevata al rango di impresa, *ex art. 101 TFUE*. Emblematico è il caso degli orchestrali olandesi. Cfr. Corte giust. UE 11 settembre 2014, C-413/13.

²⁷ Così S. Giubboni, *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2017, pp. 471 ss., spec. p. 472.

²⁸ Cfr. A. Perulli, *Il Jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, pp. 173 ss., spec. p. 176; D. Garofalo, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, cit.

²⁹ La sovrapposibilità tra artt. 2083 e 2222 c.c. meriterebbe ben altro spazio, pur constatando come la dottrina sia pressoché orientata alla distinzione tra le due fattispecie. In questo frangente è indispensabile mettere in evidenza due aspetti. Il primo riguarda la condivisione di elementi peculiari ad entrambe le norme codicistiche, quali l’organizzazione nel lavoro e la prevalenza del lavoro personale, rilevando la presenza del piccolo imprenditore nel caso in cui l’organizzazione del lavoro sia qualificabile come fattore di produzione e/o quando la prestazione personale sia diretta alla gestione di mezzi e capitali funzionali alla prestazione di lavoro; viceversa si tratterebbe di lavoro autonomo. Da ciò deriva il secondo aspetto, ovvero l’obsolescenza delle norme codicistiche, incapaci di reggere il confronto con il presente e di fornire linee guida propedeutiche ad una corretta ricostruzione giuridica del tipo astratto. Avvalendoci delle osservazioni di Santoro Passarelli, risulta più utile affidarsi alla Costituzione, e nello specifico, agli artt. 35 e 41 che, puntando su “valori” costituzionali, sarebbero più funzionali alla prassi

Che il lavoro autonomo fosse considerato ancora un ibrido lo si deduce dalle protezioni accordate dalla legge, la cui prima parte si inserisce all'interno della linea che promuove la tutela dell'attività economica nel mercato, molto spesso causa di squilibrio contrattuale.

L'art. 2 intende garantire una tutela al lavoratore autonomo che, nell'ambito delle transazioni commerciali, può essere obbligato ad attese eccessive in ragione di una dipendenza economica verso la grande impresa. L'ampliamento del raggio d'azione dell'art. 7 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 è orientato proprio in tale direzione, sebbene in realtà lo stesso provvedimento già attribuisca al libero professionista la qualità di imprenditore (art. 2, comma 1, lett. c), stante la precedente disposizione comunitaria (direttiva 2000/35/CE).

Come si può notare, il LAED non è dotato di una propria cifra giuridica ma, al contrario, resta ancorato ad una nozione di dipendenza riconducibile all'impresa economicamente dipendente, sulla stessa lunghezza d'onda delle previsioni comunitarie.

A riprova di ciò, l'art. 3, comma 4, legge n. 81/2017 prevede l'applicazione dell'art. 9, legge 18 giugno 1998, n. 192, sul contratto di subfornitura, solo in quanto compatibile, in materia di «abuso di dipendenza economica», qualora i rapporti contrattuali siano minati da uno squilibrio di potere tale da far emergere la figura del «lavoratore autonomo debole»³⁰. In questo caso, quindi, la norma risulta comprovare la possibilità che il mercato sia governato da dinamiche per le quali il lavoratore autonomo meriterebbe una protezione³¹. La duplice *ratio* (tutela del contraente debole nel rapporto e nel mercato) non deve ingannare. La norma, infatti, non ha una portata innovativa, né tantomeno intende individuare una nuova fattispecie giuridica; al contrario, evidenzia come il lavoro autonomo venga ancora considerato come una «categoria a rimorchio, destinataria di tutele non originariamente pensate per essa ma derivate e importate dai due mondi vicini tra cui essa si interpone, e cioè il lavoro subordinato e l'impresa»³².

Su un versante completamente diverso si muovono una serie di articoli che, in diversa misura, si ripropongono di tutelare il lavoratore autonomo sotto un profilo eminentemente lavoristico, sebbene appare evidente come l'approccio sia quello delle

giudiziaria per valutare nel concreto la meritevolezza di tutela nella sua dimensione lavorativa o di attività economica. Cfr. G. Santoro Passarelli, *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, I, pp. 369 ss.

³⁰ C. Scognamiglio, *La tutela del soggetto debole: verso uno statuto normativo del lavoratore autonomo debole?*, *Relazione al Convegno La tutela del soggetto debole*, 16-17 maggio 2018, reperibile in http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/tutela_lavoratore_autonomo_Scognamiglio.pdf

³¹ I. Zoppoli, *Abuso di dipendenza economica e lavoro autonomo: un microistema di tutele in difficile equilibrio*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, I, pp. 97 ss.

³² Così D. Garofalo, *La ritrovata dignità del lavoro autonomo*, cit.

misure sedative, concesse solo perché ormai ritenute indispensabili e necessarie³³, stante gli evidenti processi di cambiamento in atto del mondo del lavoro.

Il riferimento è all'art. 7, legge n. 81/2017 che, modificando l'art. 15 del d.lgs. n. 22/2015, stabilizza la Dis-Coll per i collaboratori coordinati e continuativi, estendendola agli assegnisti e dottorandi di ricerca e agli autonomi puri iscritti alla Gestione separata³⁴. Si tratta di una prestazione limitata ad un periodo di 6 mesi nettamente inferiore rispetto alla NASpI, la cui fruizione è collegata ad una condizionalità che, data la brevità del periodo di godimento della indennità, risulta poco funzionale al miglioramento professionale, soprattutto per i dottori di ricerca³⁵.

Gli artt. 13 e 14 riguardano la tutela della maternità e paternità. Con l'art. 13, che va a modificare l'art. 64, comma 2, d.lgs. n. 151/2001, si stabilisce che le prestazioni di maternità vengono erogate a prescindere dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa. L'art. 14, comma 1, invece, prevede la possibilità di sospendere il rapporto di lavoro nei casi di gravidanza, malattia, infortunio, senza diritto al corrispettivo. La disposizione, inoltre, offre alcune ulteriori specificazioni che vanno dalla possibilità di sostituzione, previo consenso del committente, nel caso di maternità (comma 2) alla sospensione della contribuzione per un massimo di due anni nei casi di infortunio o malattia grave (comma 3).

Si segnalano, inoltre, le ulteriori modifiche riguardanti i lavoratori iscritti alla Gestione separata. Con l'art. 8, comma 4 ss, che abroga l'art. 1, comma 788 della legge n. 296/2006, il genitore lavoratore iscritto alla gestione separata può usufruire di un congedo parentale elevato da 3 a 6 mesi nei primi 3 anni di vita del minore (anche nel caso di adozione) con un'indennità del 30% a fronte del versamento contributivo di almeno tre mensilità nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile.

Sono evidenti le differenze delle prestazioni previdenziali erogate ai lavoratori autonomi rispetto ai subordinati: proprio riguardo l'art. 8, comma 4, ad esempio, si segnala innanzitutto l'età del minore per il quale è possibile usufruire del congedo parentale: età limitata ad 1 anno per le lavoratrici autonome (*ex art. 69, d.lgs. n. 151/2001*) e 3 anni per lavoratrici e lavoratori iscritti alla Gestione separata (art. 8, comma 4, legge n. 81/2017), mentre è di 12 anni il limite previsto per i lavoratori subordinati (età elevata con l'art. 7, d.lgs. n. 80/2015 che modifica l'art. 32 del d.lgs.

³³ Riecheggiano, *mutatis mutandis*, le parole di Cherubini, il quale, riferendosi alla politica della DC negli anni Cinquanta in materia previdenziale, sentenziava: «Poiché nell'attesa dell'abito moderno si proseguiva in questa politica del rammendo, è naturale che infine i risultati abbiano saputo almeno in parte di maschera: un arlecchino dove le pezze furono cucite, e spesso con rada maestria, per cui non di rado si lacerano, aprendo squarci ridicoli e vergognosi. [...] realmente non v'è capitolo, delle assicurazioni sociali in Italia scevro di colpe o di peccati, in genere non proprio veniali» (cfr. A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia: 1860-1960*, Editori riuniti, Roma 1977, p. 406).

³⁴ D. Garofalo, *Stabilizzazione ed estensione della Dis-Coll*, in Id. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, Adapt University Press, Modena, 2018, pp. 180 ss.

³⁵ A. Perulli, *Il Jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, cit., p. 190.

n. 151/2001)³⁶. In aggiunta, non va tralasciata la non applicazione del principio di automaticità delle prestazioni (art. 2116 c.c) ai fini del diritto all'indennità (comma 5), eccetto nei casi previsti dal comma 6³⁷, passaggio obbligato per un sistema universale di sicurezza sociale.

4. Il “*Jobs Act* degli autonomi” aveva previsto alcune deleghe che, per mancata attuazione (entro i 12 mesi successivi dall'emanazione della norma), oggi risultano scadute. In questo frangente non sarebbe utile indagare sulle motivazioni recondite che hanno indotto il governo Renzi a non esercitare le deleghe; i fatti raccontano dell'avvicendamento di un nuovo governo, il penta-leghista, su cui il lavoro autonomo non pare avesse attrattiva, se non promuovendo la *flat tax*, una disposizione fiscale che appare meno progressista³⁸ rispetto alla possibilità di deduzione di alcuni oneri fiscali relativi a spese per prestazioni alberghiere e somministrazione di bevande e alimenti (art. 8, comma 1)³⁹ e formazione professionale (art. 9) disciplinata dalla legge n. 81/2017.

Ritornando sulle deleghe, il riferimento è agli artt. 5, 6, 11. Esse prevedevano una serie di misure rivolte ai liberi professionisti che avrebbero spaziato dalla promozione di accordi con le casse libero professionali, volti ad un miglioramento delle prestazioni previdenziali e sociali (art. 6, comma 1), all'estensione dell'area di accesso delle lavoratrici autonome alla maternità (art. 6, comma 2), sino al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza negli studi professionali (art. 11). Inoltre, l'art. 5 avrebbe disposto un maggiore supporto al lavoro delle P.A. nello snellimento delle pratiche attraverso l'ausilio dei liberi professionisti iscritti agli albi professionali. Una previsione assolutamente innovativa per la Repubblica italiana, ma già sperimentata nel ventennio dell'ordinamento corporativo, sebbene il contesto giuridico, sociale ed economico in cui essa si realizzava fosse diverso⁴⁰.

³⁶ Sulle modifiche apportate ai congedi parentali per i lavoratori subordinati cfr. V. Lamonaca, *Le novità in materia di congedi genitoriali*, in D. Garofalo, E. Ghera, *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 489 ss.

³⁷ Per maggiori approfondimenti relativi ai requisiti necessari per la fruizione dell'indennità si veda la circ. Inps 16 novembre 2018, n. 109. La condizionalità retributiva è stata recentemente ridotta da 3 a 1 mese dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.l. 3 settembre 2019, n. 101, conv. in legge n. 128/2019; si veda la circ. Inps 3 giugno 2020, n.71

³⁸ La c.d. *flat tax*, introdotta con la Legge di Bilancio 2019, prevede un'aliquota fissa del 15% per i liberi professionisti che fatturano non oltre i 65 mila euro; una norma che non sembra così conciliante con il principio di progressività ex art. 53 Cost. né con quello di uguaglianza, sia rispetto ai lavoratori subordinati che tra gli stessi contribuenti liberi professionisti. V. Asvis, *L'Italia e gli obiettivi*, cit., pp. 105-106.

³⁹ Sebbene non esenti da critiche relative ai due diversi regimi di deducibilità fiscale per le medesime spese. Cfr. N. Fortunato, *Il regime di deducibilità delle spese per prestazioni alberghiere e di somministrazione di alimenti e bevande*, in D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, cit., pp. 192 ss.

⁴⁰ V. il “foglio disposizioni” del 14 novembre 1934 con cui il governo Mussolini predispose alcune misure atte a ridurre la disoccupazione, tra cui l'ausilio dei liberi professionisti per il disbrigo delle

Le deleghe sono attualmente scadute, ma rappresentano, forse, alcuni degli spunti più coraggiosi (e, in quanto tali, difficilmente attuabili) della legge, soprattutto guardando alla promozione occupazionale dell'art. 5.

Il rilancio dell'occupazione ritorna nell'art.10, che favorisce la costituzione di sportelli dedicati alla raccolta di domande e richieste di lavoro, promozione e orientamento del lavoratore autonomo, anche attraverso convenzioni con ordini e collegi, associazioni dei professionisti privi di ordini e collegi (legge n. 4/2013) e sindacati comparativamente più rappresentativi; una veste innovativa rispetto alle esperienze precedenti⁴¹, che concede cittadinanza al lavoro autonomo nella dimensione tutelata dall'art. 4 della Costituzione. Ciò nonostante, anche sotto questo profilo, si addensano sulla disposizione più ombre che luci, tra le quali si ritiene essenziale citarne almeno una.

Autorevole dottrina⁴² insegna a leggere le riforme del mercato del lavoro partendo dall'ultima disposizione che, tendenzialmente, offre un quadro sugli oneri finanziari previsti per dar vita alla manovra: in questo caso l'art. 10, comma 5, prevede l'ormai ben nota formula dell'"invarianza degli oneri per la finanza pubblica", col risultato che difficilmente i CPI o gli altri soggetti autorizzati (sul cui accredito permangono dubbi interpretativi)⁴³ possono essere in grado di adempiere ai nuovi compiti senza un'adeguata formazione; né, allo stesso tempo, le convenzioni possono gravare economicamente su di una sola parte stipulante, data la non onerosità delle stesse, con dei risultati in previsione poco soddisfacenti⁴⁴.

5. Il lavoro autonomo ha ottenuto cittadinanza costituzionale soprattutto con gli artt. 4, 38 e 41, in considerazione della natura onnicomprensiva delle "forme e applicazioni" del lavoro di cui si fa portavoce l'art. 35. Come può desumersi, all'appello manca quella dignità che, soprattutto per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti, discenderebbe solo a fronte di un compenso equo rispetto alla prestazione professionale offerta⁴⁵. L'art. 36 Cost. resta ancora fuori dall'orbita del

pratiche di pubblico ufficio. Sia consentito, a riguardo, il rinvio a N. Deleonardis, *La libera professione nel ventennio del corporativismo fascista*, in *Mass. giur. lav.*, 2020 (in corso di pubblicazione).

⁴¹ Votate alla promozione dell'autoimprenditorialità attraverso incentivi. Si pensi all'art. 18, lett. h,-d.lgs. n. 150/2015 che, tra le misure di politiche attive del lavoro, contempla la "gestione, anche in forma diretta, di incentivi all'attività di lavoro autonomo", individuata tra i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) dal successivo art. 28.

⁴² Si fa riferimento al compianto Luciano Ventura, citato da D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, Milano, pp. 47 ss.

⁴³ Cfr. G. Canavesi, *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap difficile da colmare*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, pp. 685 ss.

⁴⁴ Ad oggi, sembra vi sia solo un accordo, stipulato tra Anpal e Confprofessioni nel febbraio 2019. V. il sito www.anpalservizi.it.

⁴⁵ Cfr. G. Colavitti, *"Fondata sui lavori": tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

lavoro autonomo⁴⁶, nonostante reclamato a gran voce delle associazioni professionali⁴⁷, dai sindacati, nonché dalla stessa dottrina⁴⁸.

È evidente come persista tutt'oggi un'atavica ritrosia istituzionale verso l'estensione dell'equo compenso, sebbene siano emersi spiragli di apertura. Ci si riferisce ovviamente all'art. 13-*bis* della legge professionale forense (legge n. 247/2012), introdotto dall'art. 19-*quaterdecies*, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, conv. in legge 4 dicembre 2017, n. 172, (successivamente modificato con legge n. 205/2017), secondo cui la disciplina in materia di equo compenso prevista per gli avvocati viene estesa anche alle prestazioni, in quanto compatibili, degli altri professionisti di cui all'art. 1, legge n. 81/2017. L'interesse che suscita l'articolo proviene innanzitutto dall'afflato costituzionale di cui è pervaso, nonché dalla presenza di una clausola di nullità, operante in caso di clausole vessatorie riconducibili alla disparità di potere contrattuale tra le parti. Invero, appare improbabile che i liberi professionisti si avvalgano della norma in ragione delle oggettive situazioni di dipendenza economica, che costringerebbero il professionista a mettere sul piatto della bilancia un rapporto presumibilmente stabile e un compenso estremamente iniquo, con evidente prevalere del primo⁴⁹; ma vi sono ragioni giuridicamente più valide che ridimensionano la portata dell'articolo: in primo luogo, le modifiche apportate dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) omettono qualsiasi riferimento alla legge n. 81/2017, motivo per cui risulta difficile un'applicazione in via analogica. In secondo luogo, la libera professione vive ancora di quel riflesso imprenditoriale, ad oggi offuscato, di matrice comunitaria, causa di una *querelle* importata all'interno dei confini nostrani che vede nel tariffario minimo inderogabile una violazione della libera concorrenza⁵⁰.

⁴⁶ Una esclusione che trova fondamento nella visione classista primo-repubblicana della Costituzione. Tra i primi autori favorevoli all'applicazione dell'art. 36 al lavoro autonomo, cfr. C. Lega, *Principi costituzionali in tema di compenso da lavoro autonomo*, in *Giur. It.*, 1960, pp. 343 ss. Ciò nonostante ancora oggi permangono dubbi sulla sua applicabilità; dubbi legati non tanto alla legittimità dell'estensione, quanto ai parametri di ordine "quantitativo", e quindi orari, da prendere a riferimento ai fini di un equo compenso per i c.d. lavoratori autonomi puri. Cfr. G. Proia, *I sistemi di relazioni industriali alla prova del salario minimo legale e del reddito di cittadinanza. Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 7.

⁴⁷ A riguardo v. la pagine web dell'Acta (Associazione dei freelance) <https://www.actainrete.it/2019/04/10/equo-compenso-nessuno-ascolta/>.

⁴⁸ Si pensi alle proposte di Treu e Perulli, i quali auspicavano una soluzione costituzionalmente orientata. Il primo proponeva l'ancoraggio del compenso del lavoratore autonomo alla contrattazione collettiva oppure l'istituzione di un salario minimo legale; il secondo, invece, prendeva come riferimento i principi stabiliti dalla Carta sociale europea che realizzano il giusto mix tra "mercato" e "regolazione". Cfr. A. Perulli, *Per uno statuto del lavoro autonomo*, cit.

⁴⁹ C. Scognamiglio, *La tutela del soggetto debole: verso uno statuto normativo del lavoratore autonomo debole?*, cit., *passim*.

⁵⁰ Si pensi alle prudenti pronunce della Corte di Giustizia in materia di tariffario minimo (Corte giust. UE, 23 novembre 2017, cause riun. C-427/16 e 428/16) e alle azioni giudiziarie avviate dall'AGCM a seguito della legge n. 172/2017. Sul punto cfr. M. Zuliani, *Professioni intellettuali ed equo compenso: che cosa viola il principio di concorrenza?*, in *Resp. civ. e prev.*, 2019, pp. 1747 ss.

Altre proposte provenienti dalla dottrina⁵¹ avrebbero ritenuto proficua l'attuazione dell'art. 1, comma 7, lett. g), legge-delega n. 183/2104, con cui il governo si riproponeva di estendere il salario minimo legale alle collaborazioni coordinate e continuative. La norma avrebbe risposto alla necessità di un salario adeguato per quei collaboratori in regime di monocommittenza in situazioni di dipendenza economica, ancorando la misura del compenso ai dati di mercato rimessi all'autonomia collettiva. Un proposito riposto anche in questo caso nel cassetto delle deleghe inattuato.

È evidente, quindi, come il processo di universalizzazione delle tutele non sia assolutamente compiuto. È allo stesso tempo lampante la necessità che si arrivi ad una progressiva armonizzazione degli ordinamenti nazionali all'interno di una condivisa linea comunitaria.

Che si approdi ad uno schema di tutele universali ma differenziate⁵² o che si tratti di uno statuto tipicizzato e modulare esclusivo per il lavoro autonomo, è pacifico che l'estensione del diritto del lavoro al lavoro autonomo trovi fondamento nei principi costituzionali. Una protezione più incisiva, sicuramente ponderata, comporterebbe un bilanciamento di forze tra lavoratore e committente in termini di "giustizia contrattuale", riverberandosi sul benessere sociale di una crescente fetta della popolazione in attesa di tutele; inoltre, attenuerebbe il ricorso al "falso lavoro autonomo", piaga sociale del nuovo millennio.

Il lavoro dignitoso, obiettivo dell'Agenda 2030, passa da questo snodo fondamentale, ritornando sotto una nuova veste tra le strategie dell'ILO per promuovere equità e giustizia sociale⁵³. Se la Costituzione italiana pone il lavoro come il fondamento della vita democratica, la riduzione delle disuguaglianze, appare raggiungibile anche attraverso la parificazione sul piano assiologico del lavoro autonomo e del lavoro subordinato.

Una recente pellicola cinematografica diretta dal regista Ken Loach⁵⁴, purtroppo non adeguatamente promossa nelle sale italiane, dimostra come la necessità di un lavoro costringa il cittadino ad accettare non di rado qualsiasi condizione contrattuale, pur a scapito degli affetti familiari, riducendolo a mero strumento *pro domo* del profitto; parafrasandone il titolo, *sorry, we still miss you (self-employment statute)*.

⁵¹ A. Perulli, *Il Jobs act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, cit., p. 187.

⁵² Cfr., ad esempio, la *Carta dei diritti universali dei lavoratori* propugnata dalla CGIL.

⁵³ Sul punto cfr. C. Alessi, *Retribuzione e orario di lavoro nelle strategie dell'ILO*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, pp. 219 ss.

⁵⁴ Si tratta del film "Sorry We Missed You", Sixteen Films, Why Not Production, 2019.

Francesca Nardelli

LA QUESTIONE SALARIALE: IL DIBATTITO ITALIANO ED EUROPEO

ABSTRACT

Il contributo illustra le principali questioni in materia di salario minimo, assumendo quale principale riferimento il *Goal 8*, inglobato nel programma d'azione dell'Agenda universale 2030. Prendendo le mosse dalla situazione italiana, anche attraverso un approfondimento degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in materia, viene analizzata la questione salariale in ambito europeo, con un *focus* sui recenti interventi della Commissione europea.

The essay deals with the most important questions regarding minimum wage, taking as its main reference the Goal 8, incorporated into the action program of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Starting from the Italian situation, also through a deepening of the jurisprudential and doctrinal orientations on the matter, it will analyze the wage question in the European context, deepening the recent interventions of the European Commission.

PAROLE CHIAVE

Retribuzione – Salario minimo – Consultazione europea Pay – Minimum Wage – European Consultation europea

SOMMARIO: 1. Premessa. Le retribuzioni nello scenario nazionale. – 2. Il ruolo della giurisprudenza. L'esigenza di superare il soggettivismo giudiziario. – 3. Le "forme" del salario minimo. Le proposte, il dibattito. – 4. Il dibattito europeo – 5. (Segue:) Le consultazioni della Commissione europea. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Tra gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile inglobati nel programma d'azione dell'Agenda universale 2030, si legge quello diretto ad «incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti»¹. Il traguardo da raggiungere, tra gli altri, è garantire, entro il 2030, «un'equa remunerazione per lavori di equo valore».

Dinanzi a siffatta sfida di portata globale, condurre una panoramica generale sugli scenari retributivi nazionali ed europei nonché sui relativi sistemi di determinazione dei salari minimi, può rilevarsi opportuno nell'ottica di una complessiva valutazione degli strumenti cui ricorrere per contribuire a realizzare i target universalmente sperati. In Italia, «la crescita tendenziale delle retribuzioni contrattuali orarie a dicembre 2019

¹ Si tratta, in particolare, dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 8. Il complessivo programma d'azione contenuto nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è reperibile al sito: <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

è moderata, invariata da ottobre e in rallentamento rispetto al resto dell'anno, rispecchiando il permanere di rilevanti settori dell'economia in attesa di rinnovo contrattuale»². Nel primo trimestre 2020, l'*input* di lavoro, misurato dalle ore lavorate, è diminuito fortemente sia rispetto al trimestre precedente (-7,5%), sia rispetto allo stesso periodo del 2019 (-7,7%)³.

Incrociando i dati Istat su minimi tabellari e salari, si apprende che circa il 10% dei lavoratori dipendenti riceve un salario orario mediamente del 20% in meno rispetto al minimo settoriale fissato per contratto: nel 2018, i cosiddetti *working poors*⁴ hanno raggiunto la soglia dei 2.300.000⁵. Ciò anche a causa del ricorso al nero, ad ore "extra" lavorate ma non retribuite, o, talvolta, alla stipula di accordi "pirata" con sindacati poco rappresentativi per pagare salari più bassi⁶.

Le retribuzioni orarie diminuiscono nei rapporti di lavoro con imprese localizzate al Sud (10,25 euro); risultano più alte nel Nord-ovest (11,91 euro), con un differenziale retributivo pari al 16,2%.

Dati, questi, che confermano, da un lato, la difficoltà della contrattazione collettiva di assicurare, per un numero crescente di lavoratori, la giusta retribuzione⁷ e, dall'altro, l'esistenza di un'aliquota di lavoratori la cui retribuzione è inferiore agli stessi minimi

² Come rileva il Rapporto annuale sul mercato del lavoro 2019, risultato della collaborazione sviluppata nell'ambito dell'accordo quadro tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, pp. 11 ss.

³ Dati riportati nel Comunicato stampa Istat "Il mercato del lavoro", pubblicato il 12 giugno 2020.

⁴ L'analisi dell'incremento dei *working poors* è commentata da M. Raitano, M. Jessoula, M. Natili, E. Pavolini, *I working poor in Italia*, in *Social Cohesion Paper*, 2019, n. 2. Secondo i dati ivi riportati, l'Italia conosce un tasso di *working poors* al di sopra della media: la percentuale si stima intorno al 12,3%, rispetto al 9,6% registrato in media nei Paesi dell'UE-28, con forti differenziazioni, ad esempio con riferimento alla tipologia di impiego (subordinato o autonomo) o al sesso. Sul tema della povertà, per una ricostruzione completa, cfr. G.A. Recchia, *Il reddito di cittadinanza nel prisma delle relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, pp. 12 ss; M. Tufo, *I working poor in Italia*, Relazione presentata in occasione del seminario «I giovani giuslavoristi e gli studi di diritto del lavoro in memoria del Prof. Mario Giovanni Garofalo, IV edizione», Bari, 23-24 novembre 2018. Il contributo è stato pubblicato anche in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, pp. 185-214; C. Lucifora, in *Rapporto sul mercato del lavoro*, CNEL 6 dicembre 2018, www.Cnel.it.

⁵ Come osservato dal Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, 2019, che ha approfondito la proposta di introduzione del salario minimo legale in Italia con riguardo alla platea interessata, agli effetti sulle retribuzioni e alle possibili criticità, 6. M. Ruffolo, *Quei 2 milioni di stipendi sotto il minimo*, in *La Repubblica*, 28 gennaio 2018, rileva come, nel 2018, i dipendenti italiani che percepivano meno rispetto ai minimi contrattuali costituivano il 12% dei lavoratori. In dottrina, v. A. Garnero, *Minimi salariali all'italiana. Alti ma non rispettati*, www.lavoceinfo.it, 21 luglio 2017; Id., *Quanti lavoratori senza salario minimo*, www.lavoceinfo.it, 13 maggio 2013; T. Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giur. It.*, 3, 2015, p. 743.

⁶ Sul punto, A. Garnero, *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 810 ss.; P. Tomassetti, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 368.

⁷ La difficoltà di assicurare una retribuzione sufficiente ai lavoratori è riconosciuta anche nell'accordo interconfederale del 9 marzo 2019, come ha recentemente rilevato M. Martone, *Retribuzione e struttura della contrattazione collettiva*, relazione alle Giornate di Studio AIDLASS, Palermo 17-19 maggio, 2018. Il contributo è consultabile in *Bollettino Adapt*, 2018, n. 20, pp. 55 ss.

tabellari del settore⁸ o differenziata in base al contesto geografico di riferimento. Questo scenario, frutto di una generale crisi del sistema delle relazioni industriali aggravata dalla recessione economica iniziata nel 2008, contribuisce non solo ad incrementare l'area della povertà assoluta e relativa – con i connessi rischi di disgregazione sociale⁹ – ma anche a mettere in discussione la capacità dei sindacati di continuare a funzionare come autorità salariale costituendo «il salario il “sale” del contratto collettivo»¹⁰. Ne risultano enfatizzati i già noti limiti degli strumenti di attuazione dell'articolo 36, comma 1, della Costituzione, ed in particolare la limitata efficacia soggettiva dei contratti collettivi ed il soggettivismo dell'opera della giurisprudenza che, a partire dagli anni Cinquanta, ha supplito alla mancanza di una legge sindacale ovvero di una legislazione in materia di salario minimo¹¹.

2. La Costituzione, nel sancire all'articolo 36 il diritto del lavoratore «a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa», non specifica gli strumenti necessari per garantire i minimi salariali: non esclude un possibile intervento legislativo in materia né depone in favore di una riserva nei confronti della contrattazione collettiva, come tra l'altro confermato dalla Corte Costituzionale¹². Così, in mancanza tanto di una legislazione sul salario minimo quanto di una estensione *erga omnes* del contratto collettivo in attuazione dell'art. 39 della Costituzione, la giurisprudenza, a partire dagli anni Cinquanta, ha interpretato la norma

⁸ T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *WP CSPLE “Massimo D’Antona.IT”* n. 386/2019, p. 7, conferma le difficoltà della contrattazione collettiva di regolare efficacemente le condizioni di lavoro, a cominciare dalla retribuzione.

⁹ P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, relazione alle Giornate di Studio AIDLASS, Palermo 17-19 maggio, 2018. Il contributo è consultabile in *Bollettino Adapt*, 2018, n. 20, pp. 60 ss.

¹⁰ Così V. Bavaro, *Il Salario minimo legale fra Jobs Act e dottrina dell’austerità*, in *QRS*, 4, 2014, pp. 61 ss., che cita G. Ghezzi, *Più ombre che luci*, in *Pol. dir.*, 1983, pp. 207 ss.

¹¹ Il dibattito scientifico al riguardo è assai animato. V., tra i tanti, R. Di Meo, *Le “autorità salariali” e la via italiana al salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 866 ss; P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi cit.*, pp. 81 ss; T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, cit., 12; M. Delfino, *Legge e contrattazione collettiva sui minimi salariali nel prisma dei principi costituzionali*, Relazione al Convegno internazionale di Studi “La contrattazione collettiva nello spazio economico globale”, Bologna, 19-20 febbraio 2016. Il contributo è disponibile anche in *Dir. rel. ind.*, 2016, pp. 335-366; M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell’ordinamento italiano*, in *Giur. it.*, 2015, pp. 754 ss; E. Menegatti, *La delega sul salario minimo: verso una riforma ad “impatto zero”*, in *Giur. it.*, 2015, pp. 743 ss.; M. Biasi, *Il salario minimo legale nel «Jobs Act»: promozione o svuotamento dell’azione contrattuale collettiva?*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona.IT”* n. 241/2015, pp. 1 ss.; T. Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giur. it.*, 2015, pp. 743 ss.; A. Bellavista, *Il salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 741 ss.; V. Speciale, *Il salario minimo legale*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona.IT”* n. 244/2015, pp. 1-15.

¹² Corte cost. 19 dicembre 1961, n. 106/1962.

dell'articolo costituzionale, riconoscendone la natura precettiva¹³ e non meramente programmatica¹⁴ ed ammettendone l'efficacia diretta ed immediata non solo nei confronti della legge ma anche dei contratti collettivi, atteggiandosi quale precetto inderogabile nei rapporti tra privati¹⁵. Tuttavia, se, da un lato, l'opera dei giudici ha permesso di commisurare la sufficienza della retribuzione ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi nazionali nei diversi settori produttivi¹⁶, istituendo «un equivalente funzionale del salario minimo legale proprio di altri ordinamenti»¹⁷ essa, dall'altro, si è spesso discostata dalle disposizioni degli stessi contratti collettivi intendendo i riferimenti salariali quali meri «parametri orientativi», giungendo persino ad operare una riduzione delle tariffe minime contrattuali in ragione delle modeste dimensioni dell'impresa, delle condizioni locali del mercato del lavoro e del costo della vita delle retribuzioni praticate nella zona¹⁸, tanto che si è dato luogo, come taluni hanno avuto modo di rilevare, ad un «trend ribassista»¹⁹ dell'azione interpretativa giurisprudenziale. Ma non risiede solo nella discrezionalità mostrata dai giudici²⁰ la difficoltà di affidarsi alla giurisprudenza per sopperire alle mancanze registrate nell'ordinamento italiano in tema di salario minimo. L'interpretazione giurisprudenziale, infatti, sebbene inizialmente coerente con il sistema delle relazioni industriali sviluppatosi nel dopoguerra, non ha esitato a mostrare ulteriori limiti rivelandosi quale mero strumento di supplenza transitoria che ha placato, anche «un po' avventurosamente e alla spicciolata»²¹, ma non risolto la questione, ancora oggi dibattuta senza una via d'uscita. Il limite probabilmente più rilevante della garanzia retributiva assicurata dalla giurisprudenza è connesso alla portata della decisione

¹³ La natura precettiva è stata inizialmente riconosciuta da Cass. civ. 21 febbraio 1952, n. 461, e App. L'Aquila 20 ottobre 1950. Anche la dottrina prevalente si è fin da subito schierata per la precettività immediata della norma. Si rinvia, per una ricostruzione completa dell'opera della giurisprudenza, agli *Scritti di Giuseppe Pera*, Giuffrè, Milano, 2007, I, pp. 3 ss.

¹⁴ P. Ichino, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, pp. 739 ss.; M. Marinelli, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente: problemi e prospettive*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, pp. 86 ss., spec. p. 87.

¹⁵ E. Menegatti, *La delega sul salario minimo: verso una riforma ad "impatto zero"*, cit., p. 745.

¹⁶ Cfr. S. Leonardi, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo tra legge e contrattazione*, in *Lav. dir.*, 2014, pp. 185 ss.

¹⁷ V. ancora S. Leonardi, *Salario minimo e ruolo del sindacato*, cit., p. 205.

¹⁸ Cass. civ., 26 luglio 2001, n. 10260; Cass. civ., 15 novembre 2001, n. 14211; Cass. civ., 9 agosto 1996, n. 7383, tutte in *www.italggiure.it*; in senso contrario, Cass. civ., 14 maggio 1997, n. 4224, secondo cui «la determinazione della giusta retribuzione in un importo inferiore ai minimi salariali fissati dalla contrattazione collettiva non può essere giustificata col richiamo alle condizioni del mercato del lavoro relative al luogo in cui la prestazione viene effettuata, atteso che il precetto costituzionale di cui all'art. 36 Cost. è finalizzato ad impedire qualsiasi forma di sfruttamento del dipendente, che è reso possibile proprio dalle condizioni di un mercato depresso».

¹⁹ S. Leonardi, *Salario minimo e ruolo del sindacato*, cit., p. 208.

²⁰ F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *Dir. lav. rel. ind.* 1998, p. 209, ha fatto riferimento ad un "atto di superbia" dei giudici.

²¹ Così M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 756.

giudiziale, circoscritta al caso concreto e subordinata alla iniziativa del singolo lavoratore²².

Nella sostanza, come è stato già constatato²³, la giurisprudenza sull'articolo 36 della Costituzione ha prodotto una politica del diritto "ibrida", che non rispecchia totalmente né i modelli prevalenti nell'occidente di normativa sui minimi, spesso intercategoriali, né il modello dell'efficacia generale dei contratti collettivi, ma convoglia parte di entrambi i modelli, applicandoli con sfumature diverse - caso per caso - a seconda delle convinzioni giudiziarie, delle condizioni ambientali e delle sollecitazioni concrete pervenute al giudice.

3. In generale, il salario minimo o si traduce in un compenso orario minimo legale o viene regolato legalmente per il tramite di un rinvio ai contratti collettivi. All'ultimo modello possono ricondursi tutti i casi in cui il legislatore stabilisce che la retribuzione non possa stabilirsi al di sotto di un certo livello specificato dai contratti collettivi, per lo più sottoscritti dai sindacati comparativamente rappresentativi²⁴. È a favore di tale forma che il sindacato ha espresso il suo consenso, guidato dalla necessità di contrastare salari particolarmente bassi soprattutto con riguardo a settori difficilmente raggiungibili dalla contrattazione collettiva. Esempi di rinvio alla contrattazione collettiva sono il trattamento minimo dei soci di cooperativa²⁵, l'equo compenso per i giornalisti²⁶, il trattamento minimo dei lavoratori del terzo settore²⁷ ed ancora la

²² M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 755; T. Treu, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, cit., pp. 745 ss.

²³ M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 755.

²⁴ M. Magnani, *Salario minimo*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del governo Renzi*. ADAPT Labour Studies E-book Series, n. 40, ADAPT University press, Modena, pp. 541 ss. Testo disponibile al sito: https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/21134/mod_resource/content/2/ebook_vol_40.pdf.

²⁵ V. l'art. 3, comma 1, legge n. 142/2001 in base al quale: «fermo restando quanto previsto dall'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, ovvero, per i rapporti di lavoro diversi da quello subordinato, in assenza di contratti o accordi collettivi specifici, ai compensi medi in uso per prestazioni analoghe rese in forma di lavoro autonomo».

²⁶ Art. 1, comma 2, legge n. 233/2012, secondo cui «per equo compenso si intende la corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione nonché della coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato».

²⁷ V. l'art. 16, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, in base al quale «i lavoratori degli enti del Terzo settore hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81. In ogni caso, in ciascun ente del Terzo settore, la differenza retributiva tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Gli enti del Terzo settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella relazione di cui all'articolo 13, comma 1».

normativa sugli incentivi all'occupazione, la cui fruizione è condizionata all'applicazione del contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e in ogni caso di trattamenti non inferiori a quelli previsti da tali contratti collettivi²⁸. Il beneplacito del sindacato è poi rafforzato dal fatto che tali interventi legislativi non intaccano le dinamiche contrattuali anzi le esaltano attraverso il rinvio ai diversi livelli salariali fissati dai contratti collettivi nazionali cui viene riconosciuta efficacia generale; tuttavia, come già rilevato in dottrina, tali interventi legislativi, indirizzandosi esclusivamente verso precise categorie di lavoratori potrebbero, per una sorta di eterogenesi dei fini, determinare disparità sostanziali assicurando tutele ad alcuni e non garantendole ad altri, con l'effetto di riprodurre, quasi paradossalmente, il fenomeno che invece intendono contrastare²⁹. D'altra parte, il salario inteso come minimo orario fissato *ex lege*, cui fanno riferimento i disegni di legge presentati dal Movimento 5 Stelle il 12 luglio 2018³⁰, e dal Partito Democratico, il 3 maggio³¹ e il 18 luglio 2018³², è guardato con avversione da parte dei sindacati.

Le riflessioni al riguardo impongono un previo inquadramento delle varie correnti di pensiero che si sono succedute in Italia in cui l'idea di un salario minimo nazionale, spesso frutto di intenti politico-demagogici, è dibattuta da molti anni³³, a partire dai lavori dell'Assemblea Costituente che preferì non procedere alla sua istituzione considerata la difficoltà di legiferare dinanzi ad un ampio ventaglio di settori produttivi³⁴.

Tra le principali tappe del dibattito, un tentativo di introdurre «eventualmente anche in via sperimentale [...] un compenso orario minimo» si è registrato nel 2014 con la legge n. 183/2014; tentativo risolto in un nulla di fatto non avendo il Governo dato alcun seguito alla delega del Parlamento. La questione poi, in concomitanza con la presentazione dei programmi elettorali del 2018, è tornata in auge (trovando d'accordo, come rilevato nell'analisi di ADAPT³⁵, Movimento 5 Stelle, Partito Democratico e Lega) anche a seguito della proliferazione di contratti collettivi stipulati da parti sociali

²⁸ V. l'art. 1, commi 1175 e 1176, legge n. 296/2006.

²⁹ D. Garofalo, *Problemi attuali in tema di corrispettività*, intervento alle Giornate di Studio AIDLASS, Palermo 17-19 maggio, 2018, 461 ss.

³⁰ DDL n. 658/2019. Testo disponibile al sito: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/50199.htm>.

³¹ DDL n. 310/2018. Testo disponibile al sito: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/49461.htm>.

³² DDL n. 947/2018. Testo disponibile al sito: <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.947.18PDL0022560.pdf>.

³³ Il dibattito accademico e politico è ampiamente illustrato da M. Magnani, *Il salario minimo legale*, in *Riv. it. dir. lav.* 2010, I, pp. 769 ss.

³⁴ Né prese in alcun modo in considerazione la possibilità che la retribuzione fosse determinata in via giudiziale, v. M. Marinelli, *Il diritto alla retribuzione proporzionata e sufficiente*, cit., p. 87.

³⁵ E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, ADAPT University Press, Modena, 2018, disponibile sul sito: https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/32015/mod_resource/content/5/ebook_vol_71_2018.pdf.

prive di reale rappresentatività sindacale, i cosiddetti contratti “pirata”, con annesso *dumping* rispetto ai trattamenti salariali minimi previsti dai Ccnl “leader”³⁶.

In sintesi, prescindendo da qualsivoglia considerazione politica, il Movimento 5 Stelle ha proposto una misura di salario minimo riferita a «tutti i rapporti aventi per oggetto una prestazione lavorativa»; il PD, invece, ha fatto riferimento all’introduzione sperimentale di un salario minimo legale nei settori non coperti da contrattazione collettiva con la proposta di estenderlo «comunque a beneficio dei lavoratori subordinati la cui retribuzione sia inferiore a quella prevista dai contratti collettivi di lavoro» stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Sotto il profilo del *quantum* prescelto, il primo considera retribuzione sufficiente il trattamento economico «non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro [...] e comunque non inferiore a 9 euro all’ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali»; il secondo, al contrario, prevede la corresponsione di una retribuzione non inferiore a 9 euro l’ora, al netto dei contributi previdenziali ed assistenziali. Sul punto si sono registrate le perplessità dei sindacati e di parte della dottrina. I primi temono l’effetto di depotenziamento della contrattazione collettiva sostenendo, come da ultimo riportato nella memoria per l’audizione del 24 giugno 2019 sul salario minimo orario presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, che tale rischio possa acuirsi considerata la presenza diffusa, nel tessuto economico nazionale, di piccole e micro imprese. L’effetto collaterale del salario minimo legale, secondo CGIL, CISL e UIL risiederebbe nella disapplicazione del Ccnl di riferimento da parte delle aziende con l’intento di adottare il solo salario minimo senza dover erogare né il salario accessorio né le tutele normative garantite dai contratti collettivi, standardizzando così al ribasso la condizione di molti lavoratori. A tali considerazioni i sindacati hanno affiancato la proposta relativa all’estensione legale non dell’intero contenuto contrattuale nazionale, ma solo dei livelli salariali di base fissati dai contratti di categoria, assumendoli quali garanzie salariali minime per le varie categorie e qualifiche di lavoratori. Il meccanismo di differenziazione salariale, che costituirebbe un *unicum* nel panorama europeo dove il salario minimo è essenzialmente intercategoriale³⁷, è stato criticato da parte della dottrina³⁸ che, al contrario, intravede una stretta connessione tra la natura intercategoriale della misura ed il principio di cui

³⁶ Sul punto, cfr. Cass. civ., 20 febbraio, 2019, n. 4951; Cass. civ., 2 settembre 2016, n. 17531, tutte in www.itagiure.it.

³⁷ Sebbene l’universalità risulti temperata, ad esempio, dalla variabilità del *quantum* in relazione all’età. Ad esempio, nel Regno Unito, è prevista una soglia di £ 3.79 dai 16 ai 18 anni, di £ 5.13 dai 18 ai 21, di £ 6.50 a partire dal 21° anno di età. In Germania sono state escluse dall’ambito di applicazione della nuova legge alcune categorie di lavoratori tra i quali i giovani fino a diciotto anni, gli apprendisti, nonché i disoccupati da più di un anno limitatamente ai primi sei mesi dall’assunzione. V. M. Magnani, *Problemi giuridici del salario minimo legale nell’ordinamento italiano*, cit., p. 760.

³⁸ Tra gli altri, P. Ichino, *Le conseguenze dell’innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in *RIDL*, 4, 2017, p. 539.

all'art. 36 della Costituzione, secondo cui la retribuzione deve essere «in ogni caso sufficiente», interpretando tale espressione non solo come comunque, ma anche come dovunque, ritenendo possibile la realizzazione di siffatto principio solo attraverso l'istituzione di un *minimum* universale. D'altra parte, si sostiene che la previsione legale di un compenso orario minimo uguale per tutti fornirebbe una risposta solo dal punto di vista della sufficienza e trascurerebbe quello della proporzionalità, entrambi corollari del concetto di giusta retribuzione³⁹. Determinare per legge il livello di sufficienza della retribuzione significherebbe non esaltare la qualità del lavoro, risultando essa unica per tutti i lavoratori a prescindere dalle variabili e dai differenti interessi che connotano i sistemi produttivi. A ciò si aggiunga la composizione variegata del livello retributivo italiano, caratterizzato da numerose voci variabili (basti pensare alle mensilità aggiuntive, al trattamento di fine rapporto, alle ferie, ai permessi retribuiti, a tutta la retribuzione variabile di tipo premiale) che devono necessariamente essere considerate, selezionate ed esplicitate nell'ottica dell'individuazione del valore fisso salariale da determinare per legge.

4. Illustrata brevemente la questione salariale italiana, torna utile analizzare lo stato dell'arte in ambito europeo.

In generale, su ventotto Stati che compongono l'Unione europea, ventidue sono dotati di un sistema legale di fissazione dei minimi salariali⁴⁰. Privi, oltre all'Italia, la Svezia, la Finlandia, la Danimarca, l'Austria e Cipro, Paesi tendenzialmente contraddistinti da una significativa forza sindacale o, come l'Italia, da un'intensa opera di valorizzazione giurisprudenziale.

A livello sistematico, il salario minimo non è riconosciuto nel diritto primario e secondario dell'Unione europea. Basti pensare che l'art. 153 par. 5, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (da ora TFUE per brevità) esclude espressamente il tema della retribuzione dalle competenze dell'Unione⁴¹. Il mancato intervento dell'Unione europea è giustificato – almeno formalmente - dal fatto che il costo della vita e così anche i livelli salariali si diversificano nei rispettivi contesti europei. D'altra parte, l'eventuale fissazione europea dei livelli salariali potrebbe riflettersi negativamente sulla competitività delle imprese e sull'occupazione, come anche affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel quartetto di sentenze noto

³⁹ P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, cit., p. 152.

⁴⁰ Il “*Minimum Wage Report*” del WSI Institute of Economic and Social Research (2019) fornisce elementi che aiutano a definire la diffusione di questo istituto nei vari Paesi dell'Unione Europea. Testo disponibile al sito: https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46e_2019.pdf.

⁴¹ S. Bellomo, *Art. 36*, in G. Amoroso – V. Di Cerbo – A. Maresca (a cura di), *Diritto del lavoro*, I, 3 ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 125 ha invece ravvisato un riconoscimento implicito del diritto ad una retribuzione minima all'interno dell'art. 31.1 della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione Europea, laddove si sancisce che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. In particolare, il riferimento alla dignità delle condizioni di lavoro è stato interpretato come allusione alla congruità del trattamento economico.

come "*Laval quartet*"⁴², che, affrontando in particolare il caso *Rüffert*⁴³, ha chiarito come i livelli salariali costituiscano fattori di competitività irrinunciabili soprattutto nei settori c.d. di *labour intensive*, per i Paesi a più bassa produttività del lavoro.

A ben guardare, l'incertezza dell'Unione europea sui salari praticati a livello nazionale si è rivelata tale solo sulla carta. Al di là di ogni formale dichiarazione di «rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali»⁴⁴, infatti, si è assistito negli scorsi anni ad uno stringente condizionamento connesso alla rilevanza strategica delle dinamiche salariali intese, soprattutto nell'ottica della flessibilità verso il basso, come uno tra i principali strumenti di aggiustamento degli squilibri macroeconomici. Si scorge infatti, tra gli obiettivi fissati nel Patto Euro Plus del 2011 a sostegno della solidità fiscale e della competitività dei vari Paesi membri aderenti, quello affidato a ciascuno Stato di monitorare, per livellare gli squilibri macroeconomici in ambito Ue, «i costi unitari del lavoro», poiché «aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività». Ulteriore fattore che, in aggiunta a precarietà del lavoro, diminuzione di ore lavorate per crisi economica, incremento delle diseguaglianze e ed emersione del fenomeno dei *working poors*, ha dato vita ad una nuova "questione salariale", questa volta europea⁴⁵.

5. Non sorprende allora che la Commissione europea sia intervenuta, seppur con intenti diversi rispetto a quelli degli anni addietro, dando il via ad una prima fase di consultazione⁴⁶ delle parti sociali per comprendere se esse ritengano necessaria un'azione specifica a livello europeo per assicurare salari minimi equi a tutti i lavoratori dell'Unione⁴⁷. L'iniziativa, da un lato, ha ottenuto il favore dei sindacati dei lavoratori che vogliono promuovere e salvaguardare la contrattazione collettiva anche attraverso l'incremento del suo tasso di copertura nei Paesi in cui essa sia inferiore al 70% e,

⁴² Tra i tanti, v. S. Deakin, *La concorrenza fra ordinamenti in Europa dopo "Laval"*, in *Lav. dir.* 2011, pp. 467 ss., che analizza le questioni di carattere istituzionale inerenti il rapporto tra il diritto comunitario e il diritto interno degli stati membri.

⁴³ Corte giust. CE 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Rüffert c. Land Niedersachsen*, disponibile al sito <http://adapt.it/adapt-indice-a-z/corte-di-justizia-europea-causa-c-34606-caso-ruffert/> e con nota di V. Brino, *Gli equilibrismi della Corte di Giustizia: il caso "Ruffert"*, in *Riv. it. dir. lav.* 2008, II, pp. 479 ss.

⁴⁴ Il testo del Patto Euro Plus del 24-25 marzo 2011 è disponibile al sito: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf.

⁴⁵ Per un'ampia riflessione sulla crisi europea nella materia sociale v. P. Campanella, *Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, pp. 183 ss. Testo disponibile al sito: <http://ojs.uniurb.it/index.php/cgdv/article/view/460/443>.

⁴⁶ Il testo della prima fase di consultazione, avviata il 14 gennaio 2020, è disponibile al sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_51

⁴⁷ Non è un caso che nel programma europeo, presentato dall'allora candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen ha dichiarato che nei primi 100 giorni del suo mandato avrebbe proposto uno strumento giuridico per garantire nell'Unione un salario minimo equo a tutti i lavoratori. Ursula von der Leyen è stata nominata Presidente della Commissione europea il 27 novembre 2019, 48 giorni prima dell'avvio della prima fase di consultazione, avvenuto il 14 gennaio 2020.

dall'altro, ha attratto l'ostilità delle organizzazioni datoriali che hanno manifestato la loro opposizione a qualsiasi forma di intervento europeo.

Se, analizzate le risposte fornite, «la Commissione riterrà di agire a livello europeo» – si legge nel testo della consultazione – «si darà avvio ad una nuova fase di consultazione delle parti sociali». E così è stato: il 3 giugno 2020 è stata avviata la seconda fase di consultazione⁴⁸. La Commissione, dopo aver preso atto dell'incidenza del Covid-19 sui settori con una quota più elevata di lavoratori a basso salario come il commercio al dettaglio e il turismo, ha ribadito la rilevanza del ruolo giocato dai salari minimi in una fase di ripresa economica giacché intesi quale strumento in grado di salvaguardare posti di lavoro e competitività. Tra le modalità attraverso le quali l'Ue potrebbe intervenire, l'Esecutivo europeo ha menzionato la definizione di obiettivi generali e di azioni politiche che gli Stati membri sarebbero tenuti a rispettare, l'obbligo di consultazione delle parti sociali, l'implementazione degli organismi nazionali di controllo, come gli ispettorati del lavoro.

Al riguardo, gli interrogativi afferiscono in primo luogo alla compatibilità dell'intervento dell'Unione rispetto al TFUE che esplicitamente esclude, dalle competenze europee, la materia della retribuzione; tuttavia, come si legge nel testo della seconda fase consultiva, l'Unione farebbe leva sul combinato disposto degli artt. 153, par. 1, lett. b), e par. 2, TFUE. In particolare, la prima disposizione costituirebbe lo strumento «per sostenere e integrare le attività degli Stati membri» sia all'interno che all'esterno del mercato del lavoro; la seconda, invece, offrirebbe la possibilità di adottare una direttiva in materia di «condizioni di lavoro» per fissare requisiti minimi vincolanti per l'attuazione da parte degli Stati membri. In secondo luogo, alla luce delle differenze che si registrano nella determinazione del salario minimo all'interno dei Paesi dell'Unione europea sia da un punto di vista economico-sociale complessivo (costo della vita, produttività, competitività) sia a livello giuslavoristico (in relazione alle componenti della retribuzione e all'orario di lavoro), l'individuazione di criteri univoci, efficaci e congrui in tutta Europa appare di difficile realizzazione. Imporre criteri eguali per garantire salari equi potrebbe incidere negativamente sulle piccole e medie imprese, riducendone drasticamente la competitività soprattutto nei mercati internazionali. Concentrare lo sforzo europeo su uno strumento ben preciso potrebbe quindi non condurre ai risultati sperati; si rischierebbe di risolvere (forse) un problema a valle senza incidere sulle relative cause a monte, sulla base della constatazione che un'efficace strategia di lotta alla povertà potrebbe essere condotta operando nell'ambito della qualità del lavoro, in termini di sostegno alle politiche industriali e all'innovazione, alle politiche attive e della formazione, alle politiche sociali e fiscali.

⁴⁸ Il testo della seconda fase di consultazione è disponibile al sito: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C\(2020\)3570](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2020)3570).

6. Come è stato affermato, «la determinazione del “prezzo minimo” del lavoro costituisce un atto di amministrazione dell'economia divenendo un fattore di rilevanza pubblica, nel senso di essere espressione dell'interesse pubblico-generale e non privato-collettivo»⁴⁹. Dunque, occorre procedere con cautela all'individuazione dello strumento cui ricorrere per provare ad assicurare salari equi ai lavoratori, in vista degli interessi in gioco.

Fissare legalmente i minimi salariali potrebbe limitare le regole della libera concorrenza e della libertà contrattuale, ostacolare lo sviluppo qualitativo del mercato e della produzione e determinare una bassa produttività del lavoro. Analogamente, porre obiettivi e politiche comuni europei rivolti ad una platea assai differenziata dal punto di vista socio-economico, potrebbe rilevarsi assai pericoloso.

Tornando all'ambito nazionale, la soluzione più rispettosa delle fondamenta dell'ordinamento sindacale potrebbe individuarsi nell'attuazione dell'articolo 36 della Costituzione mediante il rinvio ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Si preserverebbe, in tal modo, il ruolo giocato dalla contrattazione collettiva sin dalle sue origini, da sempre concepita come strumento di regolazione della concorrenza in grado di tutelare, da un lato, le imprese, impedendo la concorrenza sul costo del lavoro, e, dall'altro, i lavoratori, evitando che entrino in competizione tra loro per ottenere o conservare un rapporto di lavoro⁵⁰. In tal senso, potrebbe prediligersi una normativa che, lontana dai dibattiti sulla precisa determinazione della somma da erogare al lavoratore, tuteli la concorrenza, proteggendo «nel mercato le imprese che applicano la contrattazione collettiva da quelle che non la applicano»⁵¹. In questo modo, se rispettata quanto meno nei trattamenti minimi inderogabili stabiliti, la contrattazione collettiva potrebbe utilmente trasformarsi in una modalità di prevenzione di *dumping* sociale, dunque di contrasto alla competizione al ribasso salariale e ai comportamenti opportunistici distorsivi⁵².

⁴⁹ Così V. Bavaro, *Il salario minimo legale e le relazioni industriali*, in *Il diario del lavoro*, 2014. Testo disponibile al sito: <https://www.ildiariodellavoro.it/adon.pl?act=doc&doc=53073#.XvsSL19xfDc>.

⁵⁰ M. Forlivesi, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, pp. 838 ss.

⁵¹ Così D. Garofalo, *Problemi attuali in tema di corresponsività*, cit., p. 460.

⁵² G. Ferraro, *Retribuzione e assetto della contrattazione collettiva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, pp. 693 ss.; P. Ichino, *La nozione di «giusta retribuzione» nell'art. 36 della Costituzione*, ivi, pp. 719 ss.

Giuseppe Colella

PROMOZIONE DEL TURISMO SOSTENIBILE IN UN CONTESTO URBANO:
UNO STUDIO ESPLORATIVO SUL CASO *TARANTO CAPITALE DI MARE*

ABSTRACT

La finalità principale della presente ricerca è approfondire la relazione tra turismo sostenibile urbano e sviluppo del *city-brand* “*Taranto Capitale di Mare*”. In linea con gli obiettivi prefissati nell’Agenda ONU 2030, nello specifico in linea con l’obiettivo 8 – “*Decent Work and Economic Growth*”, target 8.9, in cui entro il 2030, i territori sono chiamati ad “elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali”, il modello di sviluppo che ha adottato la città di Taranto negli ultimi anni ha inteso rinnovare il proprio *City-Brand* con l’intento di ritrovare la propria vocazione turistica attraverso il mare, orientandosi esclusivamente alla sostenibilità. Dal punto di vista metodologico, la ricerca adotta un approccio qualitativo ed attraverso lo strumento delle interviste in profondità esplora le attuali linee strategiche, di sviluppo e promozione turistica, messe in campo dalla città di Taranto. I risultati dimostrano come la *governance* locale stia perseguendo speditamente gli obiettivi prefissati dal grande piano “*Ecosistema Taranto*”, in termini di sviluppo turistico sostenibile e ridefinizione del proprio *city-brand*. La presente ricerca fa luce sullo stato di riposizionamento della città di Taranto e sul percorso di rinnovo del suo *city-brand* ed individua future linee di ricerca che supportino lo studio qualitativo preliminare.

The main purpose of this research is to deepen the relationship between urban sustainable tourism and the development of the *city-brand* “*Taranto Capitale di Mare*”. In line with the goals set in the 2030 Agenda action plan, specifically in line with goal 8 - “Decent Work and Economic Growth”, target 8.9, in which by 2030, the territories are called to “develop and implement policies aimed at to promote sustainable tourism, which creates jobs and promotes local culture and products”, the development model that the city of Taranto is adopting aim to renew its *City-Brand* and to rediscovering its tourist vocation across the sea, focusing exclusively on sustainability. From a methodological point of view, the research adopts a qualitative approach and through the tool of in-depth interviews explores the current strategic lines, of development and tourism promotion, put in place by the city of Taranto. The results show how local governance is rapidly pursuing the objectives set by the large “*Ecosistema Taranto*” plan, in terms of sustainable tourism development and redefinition of its *city-brand*. This research sheds light on the state of repositioning of the city of Taranto and on the renewal path of its *city-brand* and identifies future research lines that support the preliminary qualitative study.

PAROLE CHIAVE

Sostenibilità – Turismo sostenibile – Turismo urbano

Sustainability – Sustainable tourism – Urban tourism

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Turismo sostenibile in contesti urbani. – 3. Il ruolo del *city-brand* nella promozione del turismo sostenibile. – 4. Metodologia. – 5. Risultati. – 6. Conclusioni.

1. Il Mediterraneo, oggi, rappresenta uno spazio socioeconomico strategico e ricco di diverse vocazioni¹, fonte di reddito per le economie². Un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'area mediterranea lo assumono le città che, nell'ultimo ventennio, hanno visto intensificarsi la concorrenza tra territori³, in particolare attraverso il settore del turismo che si configura come un sistema ampio e complesso che non delinea soltanto il semplice processo di scambio economico tra imprese e consumatori⁴. In tale contesto, si è inteso prendere in esame la città di Taranto che, negli ultimi anni, ha rinnovato il proprio *city-brand*, adottando un modello di sviluppo ispirato agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 ed alle linee del *green new deal*, con l'intento di ritrovare e ricostruire la propria vocazione turistica attraverso il mare, coniugando, inoltre, i concetti di *Blue* e *Green economy*, nella piena applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile.

Taranto è un comune italiano situato a sud della penisola, secondo per numero di abitanti in Puglia (con circa 200.000 abitanti) e tredicesimo comune più popoloso di Italia. Taranto vanta una posizione geografica privilegiata, collocandosi al centro del Mediterraneo, dalle "colonne di Ercole" al canale di Suez. Interessante è notare come in Puglia, nel 2019, il turismo abbia rappresentato uno dei pilastri dell'economia regionale, registrando 4,2 milioni di arrivi, 15,5 milioni di presenze e 3,8 milioni di pernottamenti italiani; inoltre, rilevanti sono i dati internazionali che registrano un incremento del 60% dell'*incoming* negli ultimi 4 anni⁵. Rispetto al dato nazionale, Taranto ha registrato il 7,7 % degli arrivi e l'8,2% delle presenze.

Tuttavia, anche se il settore turistico è una delle principali leve di redditività dei territori e quello con un tasso di crescita più elevato al mondo⁶, oggi, il fenomeno del turismo di massa⁷ sta mutando, in alcuni casi, il tipo di approccio al turismo, rendendolo insostenibile a causa di un sovraccarico dei visitatori, impattando negativamente sia

¹ G. Colella, *Competitività e sviluppo dei territori nel mediterraneo. Un approccio integrato alla funzione di marketing*, VII ed., Annali del Dipartimento Jonico, 2019, p. 137 ss.

² E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism and Residents' Perception towards the Brand: The Case of Malaga (Spain)*, in *Sustainability*, 11(1), 2019, p. 292.

³ D. Buhalis, *Marketing the competitive destinations in the future*, in *Tourism Management*, 21(1), 2000, p. 97 ss.; M. Basile, *Strategie di marketing territoriale a sostegno del Destination Management del Trentino*, in *Turismo e Psicologia*, 1, 2016, p. 65 ss.

⁴ U. Jamroz, *Marketing of tourism: a paradigm shift toward sustainability*, in *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 1 (2), 2007, p. 117 ss.

⁵ Rapporto dell'Osservatorio dell'Agenzia Regionale del Turismo Puglia Promozione 2019, [<https://www.agenziapugliapromozione.it/portal/documents/10180/4857689/Report2020>]

⁶ I.M.S. Amerta, I.M. Sara, K. Bagiada, *Sustainable tourism development*, in *International research journal of management, IT and social sciences*, 5(2), 2018, p. 248 ss.

⁷ A. Gabarda-Mallorquí, X. Garcia, A. Ribas, *Mass tourism and water efficiency in the hotel industry: A case study*, in *International Journal of Hospitality Management*, 61, 2017, p. 82 ss.; K. Dube, *Tourism and Sustainable Development Goals in the African context*, in *International Journal of Economics and Finance Studies*, 12(1), 2020, p. 88 ss.

sulle aspettative turistiche⁸ che sull'utilizzo delle risorse naturali e turistiche⁹. In linea con questo, nel 2017, anno internazionale dello sviluppo del turismo sostenibile¹⁰, a livello europeo, attraverso gli obiettivi prefissati dall'Agenda ONU 2030¹¹ in cui la sostenibilità viene inquadrata come *key driver*, le città internazionali sono chiamate a pianificare e promuovere politiche di sviluppo incentrate sul turismo sostenibile capaci di correlare sinergicamente gli obiettivi in un processo che integri fattori sociali, economici ed ambientali.

In un contesto così ampio, nel settore turistico si sta assistendo ad un forte e sproporzionato incremento del turismo urbano¹². Tuttavia, tale fenomeno risulta essere ancora scarsamente esplorato in ambito accademico¹³, specie sotto il profilo della sostenibilità¹⁴. Secondo la dottrina, la capacità dei territori ad attrarre investimenti e il loro livello di competitività rappresentano i principali *drivers* di crescita economica, sociale e culturale, in particolare nell'ottica di sviluppo di un turismo sostenibile¹⁵. Pertanto, affinché questo si realizzi, importante diviene rispondere positivamente alle continue mutazioni dei mercati colmando, attraverso politiche integrate tra gestione e governance, il divario organizzativo tra le strutture amministrative preposte all'implementazione di attività turistiche sostenibili all'interno dei contesti urbani, in

⁸ K. Kuo, M. C. Huang, *Approaching to Sustainable Mass Tourism-Evidence from Tourist of National Scenic Areas in Taiwan*, in *Journal of Tourism Research & Hospitality*, 6(4), 2017, p. 9.

⁹ S. Bimonte, *The "tragedy of tourism resources" as the outcome of a strategic game: a new analytical framework*, in *Ecological Economics*, 67(3), 2008, p. 457 ss.

¹⁰ H. Job, S. Becken, B. Lane, *Protected Areas in a neoliberal world and the role of tourism in supporting conservation and sustainable development: an assessment of strategic planning, zoning, impact monitoring, and tourism management at natural World Heritage Sites*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (12), 2017, p.1697 ss.

¹¹ L'Agenda globale per lo Sviluppo sostenibile contenente gli *Sustainable Development Goals*, approvata a New York il 25 settembre 2015 dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, adotta all'unanimità la risoluzione 70/1 "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", da raggiungere entro il 2030. Con l'entrata in vigore il 1° gennaio 2016, ha sostituito i precedenti *Millennium Development Goals* che avevano orientato l'azione internazionale di supporto allo sviluppo sostenibile.

¹² C. Aall, K. Koens, *The Discourse on Sustainable Urban Tourism: The Need for Discussing More Than Overtourism*, in *Sustainability*, 11, 2019, p. 1 ss.

¹³ C. Maxim, *Sustainable tourism implementation in urban areas: a case study of London*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 24(7), 2016, p. 971ss.; D. Miller, B. Merrilees, A. Coghlan, *Sustainable urban tourism: understanding and developing visitor pro-environmental behaviours*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 23(1), 2015, p. 26 ss.; C. Maxim, *Drivers of success in implementing sustainable tourism policies in urban areas*, in *Tourism Planning and Development*, 12(1), 2015, p. 37 ss.

¹⁴ G. Ashworth, S.J. Page, *Urban Tourism Research: Recent Progress and Current Paradoxes*, in *Tourism Management*, 32, 2011, p. 1 ss.; C. Aall, K. Koens, *The Discourse on Sustainable*, cit.; J. F. Valls, S. Banchini, L. Falcón, G.V. Tuñón, *Repositioning Barcelona's image in the light of a redefinition of the urban tourism planning model. PASOS*, in *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 11(1), 2013, p. 89 ss.

¹⁵ Cfr. J.F. Valls, S. Banchini, L. Falcón, G.V. Tuñón, *Repositioning*, cit.

modo da non pregiudicare eccessivamente le politiche di sviluppo attuate in un determinato luogo¹⁶.

Per lo sviluppo di un turismo sostenibile, entra in gioco la variabile dell'immagine delle città che deve essere capace di promuovere il suo *city-brand*¹⁷. Difatti, promuovere un'immagine forte e capace di rispecchiare le proprie peculiarità rappresenta per i luoghi la possibilità sia di soddisfare appieno le aspettative degli utenti principali (cittadini e turisti) su quel determinato territorio¹⁸, sia di creare una vera e propria identità locale, fortemente supportata da un solido *brand*. In tale contesto, anche per i luoghi, come suggerito da Kapferer (1999), è fondamentale ricostruire prima la propria identità per poi identificare l'immagine che si vuole promuovere, in cui è essenziale capire innanzitutto chi siamo in modo da comprendere come siamo davvero percepiti¹⁹. Pertanto, è abbastanza evidente come la costruzione di un solido *city-brand* si sostanzia in un processo di comunicazione complessa, che vede strettamente legati i concetti di identità e immagine²⁰, in cui l'obiettivo ultimo è quello di creare un elevato livello di riconoscibilità, familiarità ed unicità²¹ della città intesa come destinazione. Questo è uno degli obiettivi di “*Taranto capitale di mare*”.

Prendendo in analisi quanto sinora detto, attraverso un approccio qualitativo-esplorativo, questa indagine preliminare vorrà fare luce sull'attuale stato di riposizionamento della città di Taranto e sul percorso di rinnovo del suo *city-brand*. I risultati di questo studio offriranno degli importanti contributi sia alla letteratura sul turismo sostenibile, sia sulla ricostruzione del *city-brand* a supporto dello sviluppo di un turismo sostenibile nei contesti urbani. Inoltre, attraverso l'analisi esplorativa si vorrà sottolineare l'importanza per le città di approcciarsi agli strumenti propri dello sviluppo sostenibile, affinché si riesca ad implementare una solida e vincente strategia di turismo sostenibile. Per ultimo, evidenziati i contributi teorici, si vorrà offrire una discussione generale dei risultati dello studio, suggerendo future linee di ricerca e offrendo occasioni per ripensare i modelli di sviluppo territoriale e turistico sostenibile.

¹⁶ G. Guido, *The peculiar nature of place marketing according to an inductual approach*, in *Plurimondi*, 10, 2017, p. 137 ss.

¹⁷ A. Shirvani-Dastgerdi, G. De-Luca, *Boosting city image for creation of a certain city brand*, in *Geographica Pannonica*, 23(1), 2019, p. 23 ss.

¹⁸ G. Pino, G. Guido, *A Strategic Place Marketing Model for the Development of Local Territorial Systems (Itss)*, in *Scienze Regionali*, 15(1), 2016, p. 29 ss.

¹⁹ J.N. Kapferer, *Strategic Brand Management*, London: Kogan Page, 1999.

²⁰ M. Kavaratzis, *From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands*, in *Place branding*, 1(1), 2004, pp. 58 ss.

²¹ G.J. Ashworth, *The instruments of place branding: How is it done?*, in *European Spatial Research and Policy*, 16(1), 2009, p. 9 ss.; L. Zhang, S.X. Zhao, *City branding and the Olympic effect: A case study of Beijing*, in *Cities*, 26(5), 2009, p. 245 ss.; C.S. Chan, M. Peters, L.M. Marafa, *Public parks in city branding: Perceptions of visitors vis-à-vis residents in Hong Kong*, in *Urban Forestry & Urban Greening*, 14(4), 2015, p. 1157 ss.; C.S. Chan, M. Peters, L.M. Marafa, *An assessment of place brand potential: familiarity, favourability and uniqueness*, in *Journal of Place Management and Development*, 9(3), 2016, pp. 269 ss.

2. Nell'ultimo trentennio, il concetto di turismo sostenibile è andato sempre più diffondendosi, sia per ciò che concerne l'attuazione di politiche e strategie di sviluppo territoriale²², sia per quanto riguarda la protezione dell'ambiente e delle risorse disponibili²³ per il soddisfacimento dei bisogni umani²⁴. In tale contesto, diversi studi²⁵ hanno cercato di definire il concetto di turismo in un'ottica sostenibile, analizzando diverse prospettive che comprendono il sistema delle imprese turistiche²⁶, le funzioni della regolamentazione governativa locale²⁷ e il ruolo delle comunità locali²⁸, non riscontrando, però, una solida univocità del concetto²⁹. Tuttavia, oggi, fenomeni come il turismo di massa o convenzionale³⁰, che comportano un eccessivo utilizzo delle risorse naturali locali³¹, tendono a compromettere ancor di più questo divario, anche se la letteratura ha ben chiarito sin da subito, come per lo sviluppo sostenibile, il pieno rispetto delle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale anche per lo sviluppo del turismo sostenibile³².

²² C.M. Hall, *Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change?*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 19(5), 2011, p. 649 ss.; A. Budeanu, G. Miller, G. Moscardo, C.S. Ooi, *Sustainable tourism, progress, challenges and opportunities: an introduction*, in *Journal of Cleaner Production*, 2016, p. 285 ss.

²³ R. Buckley, *Sustainable tourism: Research and reality*, in *Annals of Tourism Research*, 39, 2012, p. 528 ss.

²⁴ A.N. Dedeke, *Creating sustainable tourism ventures in protected areas: An actor-network theory analysis*, in *Tourism management*, 61, 2017, p. 161 ss.; A. Stronza, F. Pegas, *Eco-tourism and Conservation: Two cases from Brazil and Peru*, in *Human Dimensions of Wildlife*, 13(4), 2008, p. 263 ss.

²⁵ R.W. Butler, *Sustainable tourism: A state-of-the-art review*, in *Tourism Geographies*, 1(1), 1999, p. 7 ss.; P. He, Y. He, F. Xu, *Evolutionary analysis of sustainable tourism*, in *Annals of Tourism Research*, 69, 2018, p. 76 ss.; I.M.S. Amerta, I.M. Sara, K. Bagiada, *Sustainable tourism*, cit., *passim*.

²⁶ E. Kastenholz, *Management of demand' as a tool in sustainable tourist destination development*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 12(5), 2004, p. 388 ss.; S. S. Lebe, M. Mulej, K. Crnogaj, M. Rebernik, B.B. Hojnik, D. Gomezelj, *Building a model of researching the sustainable entrepreneurship in the tourism sector*, in *Kybernetes*, 43(3/4), 2014, p. 377 ss.

²⁷ J. Saarinen, *Understanding and governing sustainable tourism mobility: psychological and behavioural approaches*, in *Anatolia An International Journal of Tourism & Hospitality Research*, 26(1), 2014, p. 119 ss.; I. Kapera, *Sustainable tourism development efforts by local governments in Poland*, in *Sustainable cities and society*, 40, 2018, p. 581ss.

²⁸ I.M.S. Amerta, *The Role of Tourism Stakeholders at Jasri Tourism Village Development, Karangasem Regency*, in *International Journal of Social Sciences and Humanities*, 1(2), 2017, p. 20 ss.; I.M.S. Amerta, I.M. Sara, K. Bagiada, *Sustainable tourism*, cit., *passim*.

²⁹ P. Jones, D. Hillier, D. Comfort, *Sustainability in the hospitality industry: Some personal reflections on corporate challenges and research agendas*, in *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 28(1), 2016, p. 36 ss.; R. Buckley, *Sustainable tourism*, cit.

³⁰ A. Gabarda-Mallorquí, X. Garcia, A. Ribas, *Mass tourism*, cit.

³¹ S.S. Lebe, M. Mulej, K. Crnogaj, M. Rebernik, B.B. Hojnik, D. Gomezelj, *Building a model of researching the sustainable*, cit.

³² I.M.S. Amerta, I.M. Sara, K. Bagiada, *Sustainable tourism*, cit.; I. Kapera, *Sustainable tourism development efforts*, cit.

Il fenomeno del turismo sostenibile ha innescato un serie di azioni anche a livello europeo attraverso l'Agenda ONU 2030, che ne influenza le politiche di sviluppo³³. In tal senso, si rende necessario evidenziare come gli obiettivi 8, 12 e 14³⁴ dell'Agenda ONU 2030 facciano esplicito riferimento al settore turistico, incoraggiando l'implementazione di politiche di promozione turistica volte ad incentivare la crescita economica dei territori attraverso la creazione di occupazione, la promozione dei prodotti locali e l'utilizzo delle risorse marine (UNTWO 2017)³⁵. In linea con questo, molti Paesi che avevano già intrapreso e sviluppato piani di sviluppo di turismo sostenibile in termini di crescita economica³⁶ hanno rafforzato le loro politiche strategiche in tema di sostenibilità legate ancor più saldamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti all'interno dell'Agenda ONU 2030³⁷.

Alla luce di questo, un fenomeno che sta di recente interessando la ricerca accademica è quello relativo allo sviluppo del turismo sostenibile nei contesti urbani³⁸. Difatti, con il mutamento della concezione tradizionale di città, già dai primi anni '90, queste si sono trasformate in poli di attrazione turistica internazionale³⁹, in cui le politiche di sviluppo e di crescita economica venivano supportate fortemente dal settore turistico⁴⁰. Tuttavia, in tale contesto, il divario e le problematiche legate alla ricerca in termini di sostenibilità turistica urbana risultano essere molteplici, data la complessità del concetto di sostenibilità⁴¹ e la multifunzionalità del settore turistico urbano⁴². In tal

³³ C.M. Hall, *Constructing sustainable tourism development: The 2030 agenda and the managerial ecology of sustainable tourism*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 27(7), 2019, pp. 1044-1060; K. Dube, *Tourism and Sustainable*, cit.

³⁴ I *Sustainable Development Goals* 8, 12, 14 previsti all'interno dell'Agenda 2030 e ce fanno esplicito riferimento al turismo sostenibile riguardano rispettivamente: *Goal 8 – “Decent Work and Economic Growth”*, target 8.9 “Entro il 2030, elaborare e attuare politiche volte a promuovere il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali”; *Goal 12 – “Responsible Consumption and Production”*, target 12.8.b “sviluppare e applicare strumenti per monitorare gli impatti di sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crei posti di lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali”; *Goal 14 – “Life Below Water”*, target 14.7 “Entro il 2030, aumentare i benefici economici derivanti dall'uso sostenibile delle risorse marine per i piccoli Stati insulari e i paesi meno sviluppati, anche mediante la gestione sostenibile della pesca, dell'acquacoltura e del turismo”.

³⁵ UNTWO, World Tourism Organization and United Nations Development Programme. *Tourism and the Sustainable Development Goals-Journey to 2030* (2017).

³⁶ P.K. Mishra, H.B. Rout, S.S. Mohapatra, *Causality between tourism and economic growth: Empirical evidence from India*, in *European Journal of Social Sciences* 18(4), 2011, pp. 518-527.

³⁷ C.M. Hall, *Constructing sustainable tourism development: The 2030 agenda*, cit.; K. Dube, *Tourism and Sustainable*, cit.

³⁸ F. P. da Silva, F. Brandão, B. Sousa, *Towards socially sustainable tourism in cities: local community perceptions and development guidelines*, in *Enlightening Tourism*, 9(2), 2019, pp. 168-198; C. Maxim, *Sustainable tourism*, cit.; D. Miller, B. Merrilees, A. Coghlan, *Sustainable urban tourism*, cit.; C. Maxim, *Drivers of success*, cit.

³⁹ F.P. da Silva, F. Brandão, B. Sousa, *Towards socially*, cit.

⁴⁰ C.M. Rogerson, J.M. Rogerson, *Urban tourism destinations in South Africa: Divergent trajectories 2001-2012*, in *Urbani izziv*, 25, 2014, pp. 189-203.

⁴¹ G. Ashworth, S.J. Page, *Urban Tourism*, cit.

⁴² F.P. da Silva, F. Brandão, B. Sousa, *Towards socially*, cit.

senso, Rogerson e Rogerson (2014) evidenziano la strategicità del settore turistico nei contesti urbani, configurandolo come propulsore di rigenerazione urbana e recupero del patrimonio artistico-storico-culturale, in particolare per quelle città che si trovano ad affrontare un forte periodo di declino economico e sociale.

In termini di sostenibilità turistica urbana, a parere di Sancho, Garcia e Roza (2007)⁴³, fondamentale diviene la sinergia e l'integrazione tra le tre dimensioni proprie dello sviluppo sostenibile, e cioè quella economica, sociale ed ambientale, affinché si realizzino efficaci e incisive politiche di sviluppo turistico sostenibile. Difatti, questo sistema integrato deve essere capace di garantire redditività economica (si pensi alla tassa di soggiorno), resilienza socioculturale⁴⁴ (si pensi al miglioramento della qualità della vita dei cittadini) e tutela dell'ambiente (si pensi all'eccessivo consumo di risorse locali disponibili)⁴⁵. In tale contesto, d'accordo con Kim e Bramwell (2019)⁴⁶, la *governance* nel settore turistico è un vero e proprio processo politico che si impegna a coinvolgere al suo interno diversi attori⁴⁷ pubblico-privati, ponendosi l'obiettivo di produrre ed offrire prodotti locali e servizi di qualità, gestire in forma del tutto sostenibile il contesto urbano di riferimento e promuovere il loro *city-brand*⁴⁸.

Coerentemente a quanto sinora evidenziato, pare evidente quanto sia importante adottare, nel processo di sviluppo di un turismo sostenibile in un contesto urbano, degli approcci che siano fortemente orientati al cittadino e al turista. Nel contesto dell'orientamento al cittadino, Rasoolimanesh, Ringle, Jaafar e Ramayah (2017)⁴⁹ affermano che la partecipazione della comunità cittadina nel processo di sviluppo del turismo sostenibile è una *conditio sine qua non* per la migliore riuscita del progetto di sviluppo. Difatti, lo strumento della partecipazione della comunità nel processo di

⁴³ A. Sancho, G. Garcia, E. Roza, *Comparativa de indicadores de sostenibilidad para destinos desarrollados, en desarrollo y con poblaciones vulnerables*, in *Annals of Tourism Research*, 9(1), 2007, p. 150 ss.

⁴⁴ M. Jaafar, S.M. Noor, S.M. Rasoolimanesh, *Perception of young local residents toward sustainable conservation programmes: A case study of the Lenggong World Cultural Heritage Site*, in *Tourism Management*, 48, 2015, p. 154 ss.

⁴⁵ J.F. Valls, S. Banchini, L. Falcón, G.V. Tuñón, *Repositioning*, cit.

⁴⁶ S. Kim, B. Bramwell, *Boundaries and boundary crossing in tourism: A study of policy work for tourism and urban regeneration*, in *Tourism Management*, 75, 2019, p. 78 ss.; D. Dredge, T. Jamal, *Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production*, in *Tourism Management*, 51, 2015, p. 285 ss.; R. Nunkoo, *Governance and sustainable tourism: What is the role of trust, power and social capital?*, in *Journal of Destination Marketing & Management*, 6(4), 2017, p. 277 ss.; T. Jamal, B.A. Camargo, *Tourism governance and policy: Whither justice?*, in *Tourism management perspectives*, 25, 2018, p. 205 ss.; L. Van den Berg, J. Van der Borg, A.P. Russo, *The infrastructure of urban tourism: a European model? A comparative analysis of mega-projects in four Eurocities*, in *The Infrastructure of Play. Chicago, IL: ME Sharpe*, 2003, p. 296 ss.; J. F. Valls, S. Banchini, L. Falcón, G.V. Tuñón, *Repositioning*, cit.

⁴⁷ R. Nunkoo, *Governance and sustainable tourism*, cit., 2017.

⁴⁸ J.F. Valls, S. Banchini, L. Falcón, G.V. Tuñón, *Repositioning*, cit. 2013.

⁴⁹ S.M. Rasoolimanesh, C.M. Ringle, M. Jaafar, T. Ramayah, *Urban vs. rural destinations: Residents' perceptions, community participation and support for tourism development*, in *Tourism Management*, 60, 2017, p. 147 ss.

sviluppo turistico sostenibile innesca una serie di effetti positivi nei confronti dei cittadini in termini di qualità della vita⁵⁰, razionalizzazione degli spazi pubblici da condividere con i turisti⁵¹ ed utilizzo dei servizi e delle infrastrutture a disposizione delle comunità, sia cittadina che turistica⁵². In questo quadro, per la città di Taranto, nell'interesse di promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile e nell'ottica di tener conto del cittadino residente nel processo di sviluppo, sono state delineate le seguenti *research questions*:

RQ1. “*Taranto Capitale di Mare*” è orientata alla sostenibilità? potrebbe essere propulsore di sviluppo?

RQ2. La *governance* locale ha tenuto conto dei cittadini residenti nello sviluppo del piano di crescita sostenibile fondato sul *city-brand*?

3. Oggi, le città possono commercializzare e rendere competitiva la propria destinazione grazie a delle precise logiche di *city-brand*⁵³, ossia una manifestazione simbolica che richiama una serie di associazioni, informazioni e specificità di una determinata città nella mente del turista⁵⁴. La letteratura si è empiricamente espressa nella concettualizzazione del *city-brand*⁵⁵, ma scarsi risultano essere gli studi relativi al rapporto tra *city-brand* e la promozione dello sviluppo di un turismo sostenibile urbano⁵⁶. In tale contesto, è importante sottolineare che, come per lo sviluppo del turismo sostenibile urbano, la figura del cittadino influisce in maniera sostanziale sullo sviluppo e sull'efficacia del *city-brand*⁵⁷. Difatti, secondo con Yang, Ye, Pei, Shi e Pan (2019), il raggiungimento della soddisfazione dei cittadini è ormai considerato uno degli obiettivi cardine, affinché il *city-brand* venga complessivamente compreso⁵⁸ a livello globale. Pertanto, è desumibile come la soddisfazione del cittadino possa generare una risonanza particolare al *city-brand*, incidendo profondamente sulla co-creazione e la promozione dell'identità e dell'immagine della città⁵⁹.

⁵⁰ M. Jaafar, S.M. Noor, S.M. Rasoolimanesh, *Perception*, cit.

⁵¹ G. Ashworth, S.J. Page, *Urban Tourism*, cit.

⁵² J.F. Valls, S. Banchini, L. Falcón, G.V. Tuñón, *Repositioning*, cit.

⁵³ E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.

⁵⁴ A. Lucarelli, P.O. Berg, *City Branding: A State-of-the-art Review of the Research Domain*, in *Journal of Place Management and Development*, 4(1), 2011, p. 9 ss.

⁵⁵ K. Dinnie, *City branding: Theory and cases*, 2010, Springer; B. Merrilees, D. Miller, C. Herington, *Antecedents of residents' city brand attitudes*, in *Journal of Business Research*, 62(3), 2009, p. 362 ss.; E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.;

⁵⁶ T. Yang, M. Ye, P. Pei, Y. Shi, H. Pan, *City branding evaluation as a tool for sustainable urban growth: A framework and lessons from the Yangtze River Delta Region*, in *Sustainability*, 11(16), 2019, p. 4281.

⁵⁷ T. Yang, M. Ye, P. Pei, Y. Shi, H. Pan, *City branding*, cit., *passim*.

⁵⁸ A. Insch, M. Florek, *A great place to live, work and play: Conceptualising place satisfaction in the case of a city's residents*, in *Journal of Place Management and Development*, 1, 2008, p. 138 ss.

⁵⁹ E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.

Nella fase di concepimento del *city-brand*, attributi come l'identità e l'immagine della città assumono un ruolo determinante, dove l'attributo dell'identità rappresenta la base di partenza⁶⁰. Difatti, il processo di ricostruzione dell'identità di un luogo dovrebbe prendere in considerazione la figura del cittadino residente, in particolar modo se si tiene conto che nello sviluppo del *city-brand* il livello di soddisfazione dei cittadini residenti potrebbe influenzare positivamente sul consolidamento e sulla risonanza del *brand*⁶¹. Secondo Ruiz, la Cruz, Romero e Vázquez (2019), lo sviluppo dell'identità dei luoghi si configura come un processo dinamico che parte dall'infanzia e si consolida sempre di più col passare del tempo, rendendo, in questo caso, imprescindibili le opinioni dei residenti nella riconfigurazione del senso di identità⁶². In linea con questo, dunque, l'identificarsi del cittadino residente nella città in cui vive rappresenta, da una parte, la base di partenza per le istituzioni nella creazione del *city-brand*⁶³ e, dall'altra, un valore aggiunto fondamentale in termini di cultura⁶⁴, unicità⁶⁵ e riconoscibilità per la città, capace di promuovere un'immagine solida ed aumentare considerevolmente l'attrattività turistica. Dunque, ricostruita l'identità, diviene fondamentale identificare l'immagine che si vuole promuovere. In tale contesto, diversi studi sul *city-brand* hanno indagato sulla promozione dell'immagine secondo diversi aspetti, come le attribuzioni appropriate⁶⁶ o il superamento di una vecchia immagine negativa⁶⁷, sostenendo che l'immagine non deve essere inventata, bensì deve essere identificata e sostenuta dalle istituzioni⁶⁸, seguendo logiche legate all'identità e al

⁶⁰ J. N. Kapferer, *Strategic Brand*, cit., 1999.

⁶¹ B. Merrilees, D. Miller, C. Herington, *Antecedents of residents' city brand attitudes*, in *Journal of Business Research*, 62(3), 2009, p. 362 ss.

⁶² S. Zenker, S. Braun, E. Petersen, *Branding the destination versus the place: The effects of brand complexity and identification for residents and visitors*, in *Tourism Management*, 58, 2017, p. 15 ss.; L. Manyiwa, S. Priporas, C.V. Wang, *Influence of perceived city brand image on emotional attachment to the city*, in *Journal of Place Management and Development*, 11(1), 2018, p. 60 ss.; E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.

⁶³ E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.

⁶⁴ D. Hocaoglu, *Challenges in Promoting Cities through Culture within the New Global Economy*, in *Advertising and Branding: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*, 2017, p. 229 sss.; S.U. Ozer, *The Role of Culture in City Branding*. In *Advertising and Branding: Concepts, Methodologies; Tools*, A.I.G., Ibi Global, Eds., 2017, p. 1125 ss.

⁶⁵ G.J. Ashworth, *The instruments*, cit.; L. Zhang, S.X. Zhao, *City branding and*, cit.; C.S. Chan, M. Peters, L.M. Marafa, *Public parks*, cit.; C.S. Chan, M. Peters, L.M. Marafa, *An assessment of place brand*, cit.

⁶⁶ I. Altinbasak, E. Yalçin, *City Image and Museums: The Case of İstanbul*, in *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 4(3), 2010, p. 241 ss.; A.I. Popescu, *Branding Cities as Educational Centres. The Role of Higher Education Institutions*, in *Management & Marketing*, 7(3), 2012, p. 493 ss.; S. Oguztimur, U. Akturan, *Synthesis of city branding literature (1988–2014) as a research domain*, in *International Journal of Tourism Research*, 18(4), 2016, p. 357 ss.

⁶⁷ E. Avraham, *Media Strategies for Improving an Unfavorable City Image*, in *Cities*, 21(6), 2004, pp. 471–479; M.G. Lloyd, D. Peel, *New Communicative Challenges: Dundee, Place branding and the reconstruction of a city-image*, in *Town Planning Review*, 79(5), 2008, p. 507 ss.

⁶⁸ S. Anholt, *What is Competitive Identity?*, In *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*; Palgrave Macmillan: London, UK, 2007; p. 1 ss.

livello di soddisfazione dei cittadini residenti. Pertanto, le città dovrebbero incrementare la loro attrattività, implementando attività di promozione del territorio in un'ottica legata al concetto di immagine che sia capace di determinarne la qualità percepita. Questo porterà delle ricadute positive in termini di qualità della vita dei residenti, miglioramento delle dotazioni infrastrutturali e sviluppo di una molteplicità di attività trasversali, generatrici di opportunità commerciali⁶⁹ all'interno della città⁷⁰, consolidandone l'immagine e la notorietà con l'obiettivo di incrementarne l'attrattiva⁷¹.

Nel contesto della sostenibilità, stando ad Ozer (2017), la cultura potrebbe rappresentare un elemento chiave per lo sviluppo del *city-brand*, in quanto questa è sinonimo di strategia di rinnovamento economico, sociale ed ambientale, capace di rendere le città fortemente competitive⁷². Inoltre, Ruiz, la Cruz, Romero e Vázquez (2019), in un loro recente studio, propongono un interessante *framework* che valuta lo sviluppo del *city-brand* orientato alla sostenibilità. Il loro modello si basa sostanzialmente su sette pilastri, quali lo sviluppo economico, l'ambiente, il potenziale economico, principali centri di consumo d'impulso, le persone, le infrastrutture e il sistema di *governance* locale. Per le ragioni sinora esposte, nel presente studio, considerando il mutamento che sta caratterizzando la città di Taranto, in termini di sviluppo territoriale e di riconversione industriale, attraverso l'attuazione di un modello di sviluppo profondamente incentrato su principi di sostenibilità, è stata condotta un'indagine esplorativa sul *city-brand* “*Taranto Capitale di Mare*”, nel contesto della sostenibilità. In questo quadro, per la città di Taranto, nell'interesse di sviluppare un *city-brand* solido e nell'ottica di tener conto del cittadino residente nel processo di sviluppo, sono state delineate le seguenti *research questions*:

RQ3. La città di Taranto ha ricostruito la sua identità e identificato la sua immagine nello sviluppo del suo *city-brand*?

RQ4. Quali sono le sfide che “*Taranto Capitale di Mare*” deve affrontare per diventare competitiva a livello nazionale e internazionale?

4. Diversi studi si sono focalizzati sull'importanza del *city-brand* come propulsore di sviluppo turistico⁷³, delineando gli aspetti e i soggetti che lo caratterizzano. In un contesto pienamente incentrato sulla sostenibilità, lo studio preliminare della letteratura

⁶⁹ E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.

⁷⁰ U. Martini, *Management dei sistemi territoriali. Gestione e marketing delle destinazioni turistiche*, Giappichelli, Torino 2005; D. Papotti, *L'immagine regionale fra marketing del turismo e marketing territoriale*, in *Lombardia nord-ovest*, (3), 2001.

⁷¹ U. Martini, *Management dei sistemi territoriali*, cit.

⁷² T. Dai, T. Zhuang, J. Yan, T. Zhang, *From Landscape to Mindscape: Spatial Narration of Touristic Amsterdam*, in *Sustainability*, 10, 2018, p. 2623.

⁷³ M.S. Balakrishnan, *Strategic Branding of Destinations: A Framework*, in *European Journal of Marketing*, 43(5/6), 2009, pp. 611 ss.; K. Dinnie, *City branding*, cit.; B. Merrilees, D. Miller, C. Herington, *Antecedents of residents*, cit.; E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.; M.S. Balakrishnan, *Strategic Branding of Destinations*, cit.

ha evidenziato che sono state condotte scarse ricerche sul ruolo del *city-brand* nello sviluppo di un sistema turistico sostenibile nei contesti urbani⁷⁴. Tuttavia, questa quasi totale assenza di interazione tra *city-brand* e turismo sostenibile, oggi, non può più essere considerata marginale. Difatti, seppure il concetto di sostenibilità nell'ambito dello sviluppo del turismo urbano sia legato a problematiche di tipo complesso⁷⁵ e alla multifunzionalità del settore turistico urbano⁷⁶, è abbastanza chiaro come una solida sinergia tra questi concetti porterebbe un forte vantaggio competitivo per i luoghi. Pertanto, considerato quanto sinora detto, si è inteso condurre un'indagine preliminare sul *city-brand* “*Taranto Capitale di mare*”. Adottando un approccio qualitativo-esplorativo, attraverso il metodo del caso studio, ampiamente utilizzato nella ricerca accademica sul turismo⁷⁷, che ha permesso di approfondire un fenomeno specifico e circoscritto nel suo contesto⁷⁸, l'obiettivo è stato quello di individuare i punti di forza e di debolezza sulle politiche di *city-branding* adottate dalla *governance* locale della città di Taranto. In particolare, si è voluta esplorare la correlazione tra *city-brand* e sostenibilità. L'applicazione di questo metodo consente di ottenere un quadro teorico applicabile ad altre situazioni, esponendo anche il caso a maggiori indagini⁷⁹.

Questo studio ha lo scopo di far luce sulla convergenza tra il concetto di sostenibilità e quello di turismo in un contesto urbano, pertanto rilevanti si rivelano le opinioni dei decisori delle linee strategiche adottate in tale contesto⁸⁰. In tal senso, per ottenere una più completa comprensione del caso oggetto di studio, l'approccio qualitativo-esplorativo si è rivelato utile per esplorare, da una parte, lo stato dell'arte della letteratura sul turismo sostenibile nei contesti urbani e, dall'altra, l'attuale stato di riposizionamento della città di Taranto e il percorso di rinnovo del suo *city-brand*, “*Taranto capitale di mare*”. In particolare, è stato adottato il metodo basato sulle interviste semi-strutturate, capace di focalizzarsi su questioni, tematiche e linee di indagine da seguire, in cui le domande seguono un ordine casuale che dipende dalle risposte dei partecipanti, rivelandosi un metodo fortemente flessibile e capace di generare intuizioni che non erano state prese in considerazione precedentemente⁸¹.

Il campione rappresentativo è stato definito all'interno di un *pool* di esponenti locali ed esperti esterni. I partecipanti allo studio avevano uno sfondo strettamente

⁷⁴ T. Yang, M. Ye, P. Pei, Y. Shi, H. Pan, *City branding*, cit.

⁷⁵ G. Ashworth, S.J. Page, *Urban Tourism*, cit.

⁷⁶ F.P. da Silva, F. Brandão, B. Sousa, *Towards socially*, cit.

⁷⁷ S. Beeton, *The case study in tourism research: A multi-method case study approach*, in *Tourism research methods: Integrating theory with practice*, 2005, pp. 37ss.

⁷⁸ C. Daymon, I. Holloway, *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications*. II ed., 2011, London: Routledge;

⁷⁹ S. Everett, C. Aitchison, *The role of food tourism in sustaining regional identity: A case study of Cornwall, South West England*, in *Journal of sustainable tourism*, 16(2), 2008, p. 150 ss.

⁸⁰ Wright, L.T. and Crimp, M., *The Marketing Research process*. V ed., 2000, Harlow: Pearson;

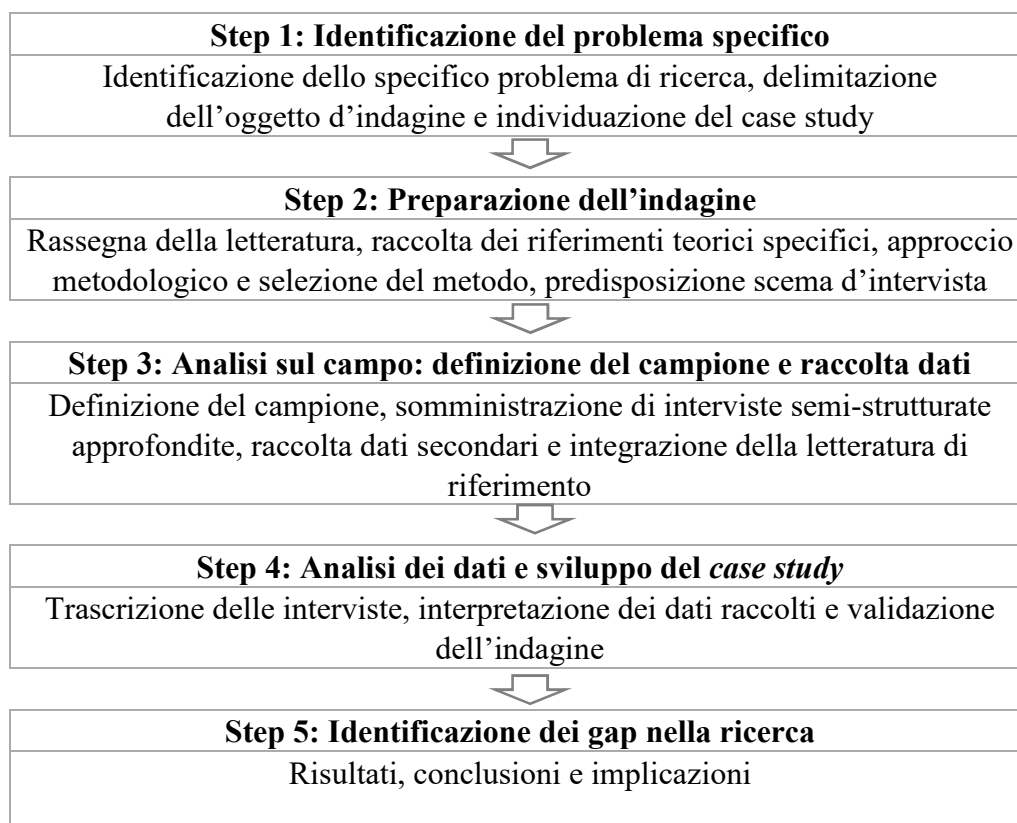
⁸¹ C. Daymon, I. Holloway, *Qualitative Research Methods*, cit.; Wright, L.T. and Crimp, M., *The Marketing Research*, cit.

legato alle tematiche oggetto di studio e il campione finale era composto da 4 partecipanti (Donne = 2, Uomini = 2) (vedi Tabella 1).

Tabella 1: campione degli intervistati

	Genere	Età	Ruolo	Durata intervista
Intervistato 1	U	43	Amministratore locale	1 h 15 min
Intervistato 2	D	54	Esperto di marketing territoriale	0 h 55 min
Intervistato 3	U	49	Esperto di marketing/ Amm. loc.	0 h 45 min
Intervistato 4	D	39	Amministratore locale	0 h 40 min

Le interviste sono state somministrate in modalità mista (in presenza e *on-line*) e in entrambi i casi sono state documentate con appositi strumenti di registrazione audio per la loro successiva trascrizione, avvenuta contestualmente alla somministrazione e allo studio preliminare della letteratura. Questo processo simultaneo ha permesso l'individuazione di tematiche interessanti e rilevanti che sono state integrate nel processo, sino a che non si è raggiunto il punto di saturazione⁸². Successivamente, per l'analisi dei dati è stato utilizzato il metodo della codifica⁸³.



⁸² J. Corbin, A. Strauss, Basics of qualitative research: Techniques, cit.

⁸³ C. Daymon, I. Holloway, *Qualitative Research Methods*, cit.

Figura 1. – *Flowchart* della ricerca

5. I risultati della ricerca sul campo effettuata nel *case study* “*Taranto capitale di mare*” hanno considerato come filo conduttore le *research questions* precedentemente descritte. Nell’analisi dei dati primari, interessanti sono state le fonti di dati secondari raccolti attraverso dati statistici, *report* di settore e documenti attinenti le politiche pubbliche adottate dalla *governance* locale di Taranto. Tuttavia, si vuole evidenziare che la presente indagine rappresenta e discute i risultati pilota preliminari, atti a validare metodologie e metodi e identificando ulteriori aree di esplorazione. In linea con le *research questions*, sono emersi quattro temi rilevanti strettamente correlati tra loro e allo sviluppo territoriale e del settore turistico, quali: (a) azione propositiva della *governance* locale nella promozione della sostenibilità, (b) coinvolgimento attivo di cittadini residenti e *stakeholder* nel piano di transizione orientata alla sostenibilità, (c) implementazione di una strategia di *city-brand* che si fonda sulla ricostruzione dell’identità del territorio e (d) visione internazionale di medio-lungo periodo.

a) *Azione propositiva della governance locale nella promozione della sostenibilità* – La letteratura indica come le funzioni della regolamentazione governativa locale⁸⁴ e la *governance* nel settore turistico⁸⁵ rappresentano un vero e proprio processo politico capace di coinvolgere al suo interno diversi attori⁸⁶ pubblico-privati. Nel caso di Taranto, le decisioni politiche e strategiche, in termini di promozione della sostenibilità nel contesto turistico e territoriale, contenute nel piano strategico “*Ecosistema Taranto*” stanno convogliando verso politiche di sviluppo che intersecano positivamente le dimensioni, ambientale, sociale ed economica:

[...] strategicamente, il turismo sostenibile non rappresenterebbe un tipo di turismo, ma l’unico modo per fare turismo, senza distruggere le premesse naturali, culturali e sociali su cui si fonda la capacità attrattiva della nostra destinazione [...] (I3_U).

Alla luce di questo, pare evidente come la *governance* locale di Taranto stia puntando ad uno sviluppo turistico basato esclusivamente sulla sostenibilità, capace di preservare le risorse naturali disponibili⁸⁷, puntando sulla protezione dell’ambiente e la redditività del settore. Inoltre, uno degli obiettivi alla base di questa pianificazione riguarda il superamento di una vecchia immagine negativa⁸⁸ che lega Taranto alla “grande industria”; difatti un’esponente locale afferma che:

⁸⁴ J. Saarinen, *Understanding and governing*, cit.; I. Kapera, *Sustainable tourism*, cit.

⁸⁵ S. Kim, B. Bramwell, *Boundaries and boundary*, cit.

⁸⁶ R. Nunkoo, *Governance and sustainable tourism*, cit.

⁸⁷ R. Buckley, *Sustainable tourism: Research and reality*, in *Annals of Tourism Research*, 39, 2012, p. 528 ss.

⁸⁸ E. Avraham, *Media Strategies*, cit.; M.G. Lloyd, D. Peel, *New Communicative*, cit.

[...] da un punto di vista ambientale e dello sviluppo del territorio stiamo cercando di colmare questa falla andando ad impregnare nella mente del cittadino e del turista una visione completamente sostenibile, eliminando quell'immagine negativa che poneva al centro della sviluppo economico e sociale un'industria totalitarista [...] (I1_U).

Tuttavia, la letteratura⁸⁹ sottolinea che lo sviluppo di un turismo sostenibile in un contesto urbano si lega a problematiche di tipo complesso. In tale contesto, dall'analisi sono emerse delle interessanti dinamiche relative al rapporto tra sostenibilità e turismo. Come afferma un esperto di *marketing* territoriale:

[...] sostenibile è ciò che dà risposta ad un problema, quindi tutto ciò che risponde a un problema all'interno della visione del turismo e nell'offerta del servizio turismo può diventare sostenibilità... non lo diventa automaticamente, ma può diventarlo [...] (I2_D).

Pertanto, alla luce di quest'ultima affermazione, si può facilmente dedurre come le politiche di sviluppo turistico che la *governance* locale di Taranto sta adottando, esclusivamente orientate alla sostenibilità nella sua più larga accezione, stiano seguendo un percorso lineare e ben definito.

b) *Coinvolgimento attivo dei cittadini residenti e stakeholder nel piano di transizione orientata alla sostenibilità* – Come già evidenziato dalla letteratura⁹⁰, la partecipazione del cittadino residente nel processo di sviluppo del turismo sostenibile è una *conditio sine qua non* per la migliore riuscita del progetto di sviluppo, in particolare per ciò che concerne la percezione della qualità della vita⁹¹. Dall'analisi delle interviste, è emerso che il piano di transizione sostenibile definito dalla *governance* locale di Taranto, “*Ecosistema Taranto*”, nella sua definizione ha considerato un processo partecipativo rivolto alla comunità, con l'obiettivo di far confluire le opinioni degli *stakeholder* e dei cittadini residenti all'interno del piano stesso; difatti un'esponente locale afferma che:

[...] siamo partiti da ricerche di carattere quantitativo e qualitativo, attraverso incontri con gli *stakeholders*, per poi analizzare i pareri espressi da chi sul territorio ci vive e lavora, valutando la percezione che di Taranto hanno i cittadini residenti della città [...] (I3_U).

⁸⁹ G. Ashworth, S.J. Page, *Urban Tourism*, cit.

⁹⁰ S.M. Rasoolimanesh, C.M. Ringle, M. Jaafar, T. Ramayah, *Urban vs. rural*, cit.

⁹¹ M. Jaafar, S.M. Noor, S.M. Rasoolimanesh, *Perception*, cit.

In tale contesto, la letteratura sottolinea come la figura del cittadino influisce in maniera sostanziale sullo sviluppo del turismo sostenibile urbano e sull'efficacia del *city-brand*⁹², considerando il loro livello di soddisfazione uno degli obiettivi cardine affinché il *city-brand* venga complessivamente compreso⁹³. Alla luce di questo, la *governance* locale di Taranto sta tentando di focalizzarsi quanto più possibile su questi aspetti; difatti i risultati dimostrano che:

[...] il sistema di partecipazione che stiamo adottando sta funzionando, in quanto il processo di sviluppo sostenibile e di creazione del *city-brand* è un percorso di crescita che deve essere necessariamente condiviso dai cittadini che si devono sentire parte del sistema e non strumenti [...] (I4_D).

Dai risultati relativi a questa tematica pare evidente come, anche nei confronti della partecipazione attiva dei cittadini residenti, la *governance* locale di Taranto stia cercando di indirizzare le sue politiche di sviluppo turistico sostenibile verso un sistema partecipativo a 360 gradi. Difatti, coerentemente con la letteratura⁹⁴ di riferimento, in termini di identificazione del cittadino residente nella città in cui vive, è importante dare il giusto peso alla figura del cittadino residente in modo da creare quel valore aggiunto capace di promuovere un'immagine solida ed aumentare l'attrattività turistica.

c) *Implementazione di una strategia di city-brand che si fonda sulla ricostruzione dell'identità del territorio* – La letteratura⁹⁵ chiarisce come l'identità, per un *brand*, costituisce la base di partenza per il suo sviluppo. L'identità territoriale di Taranto, oggi, è stratificata nel tempo e la ridefinizione del suo *city-brand*, “*Taranto capitale di mare*”, rientra nel più articolato processo di ridefinizione dell'assetto organizzativo di sviluppo territoriale sostenibile, “*Ecosistema Taranto*”. In tale contesto, un amministratore locale afferma:

[...] è necessario dotare Taranto di un set di strumenti di ricerca e di comunicazione, in grado di ridefinire i suoi principali tratti identitari per renderla capace di aumentare negli anni il senso di appartenenza dei cittadini residenti [...] (I3_U).

Come già innanzi evidenziato, tra gli obiettivi principali della strategia di ridefinizione del *city-brand* rientra quello di eliminare l'immagine negativa che nel tempo ha determinato per Taranto un'identità lontana dalle sue origini. Le motivazioni di ciò sono esposte in queste righe piuttosto eloquenti:

⁹² T. Yang, M. Ye, P. Pei, Y. Shi, H. Pan, *City branding*, cit.

⁹³ A. Insch, M. Florek, *A great place to live*, cit.

⁹⁴ E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.

⁹⁵ J. N. Kapferer, *Strategic Brand*, cit.

Il principio cardine che ha condotto la *governance* locale a sviluppare un nuovo *city-brand* per la città di Taranto parte da una esigenza legata ad una immagine legata ad un'identità del territorio errata, basata esclusivamente sulla presenza della grande industria e senza considerare le caratteristiche uniche al mondo che la città propone, la città dei due mari, ricca di bellezze naturali, storia, cultura e patrimonio [...] (I1_U).

Da quest'ultimo assunto, pare evidente come la strategia di sviluppo del *city-brand*, “*Taranto capitale di mare*”, si basi fortemente sulla restituzione, e non sulla creazione *ex novo*, dell'identità originaria al suo territorio ed ai suoi cittadini, un'identità che si fonda sulla sua risorsa primaria, il mare. Tuttavia, seppur la *governance* locale stia seguendo un percorso di sviluppo del *city-brand* coerente e ben definito, dall'analisi dei risultati è emerso che, sotto il punto di vista comunicativo, in una fase così embrionale di ridefinizione e lancio del *city-brand*, la *governance* locale stia prestando scarsa attenzione al processo di focalizzazione dell'identità principale che vuole determinare. In tale contesto, un esperto di *marketing* territoriale afferma che:

[...] si sta commettendo un gravissimo errore dal punto di vista della comunicazione del *city-brand*; cioè, sicuramente coerente dal punto di vista della ridefinizione dell'identità, ma questo obiettivo si sta disperdendo perché si stanno lanciando contemporaneamente troppi brand o slogan, si pensi ai giochi Mediterraneo, alla capitale della cultura; queste azioni simultanee di lancio di *brand* non rappresentano una cosa positiva [...] (I2_D).

Questo effetto multi lancio, naviga asimmetricamente con quanto affermato dalla letteratura⁹⁶, in cui lo sviluppo dell'identità dei luoghi tende a configurarsi come un processo dinamico che parte dall'infanzia e si consolida sempre di più col passare del tempo. Difatti, proponendo diversi *brand* contemporaneamente, il cittadino rischia di restare ancorato a quello che lui preferisce, trovandosi dinanzi a più opportunità, scegliendo quel *brand* che più lo identifica, escludendo ogni logica di ragionamento e allontanando il cittadino, piuttosto che il turista, dall'obiettivo prefissato di identificarsi in ciò che davvero il territorio è e può offrire.

d) *Visione internazionale di medio-lungo periodo* – Relativamente alle sfide che il *city-brand* “*Taranto capitale di mare*” deve affrontare per potersi rendere competitiva a livello nazionale e internazionale, i risultati delle interviste hanno evidenziato dei pareri molto simili tra gli intervistati. In tale contesto, le strategie volte a rafforzare la posizione identitaria territoriale, specie in tema di ridefinizione del *city-brand*, ma anche di sviluppo di un impianto turistico totalmente orientato alla sostenibilità, si sono rivelate strettamente correlate ai concetti di “innovazione” e di “smart cities”. Difatti,

⁹⁶ E.C. Ruiz, D. la Cruz, E.R. Romero, F.J.C. Vázquez, *Sustainable Tourism*, cit.

pare evidente come la strategia che costituisce il piano d'azione "Ecosistema Taranto" tende a stimolare la realizzazione di una *City Innovation*, meglio nota come "*Smart City*", ossia una città connessa, intelligente e soprattutto sostenibile.

[...] quello a cui stiamo assistendo è un cambio di paradigma profondo, una linea di demarcazione con una storia passata, edificata su una produzione troppo impattante per l'ambiente e su una cattiva gestione delle nostre risorse naturali, beni preziosi e insieme finiti... (I1_U); ...è la prima volta che senti parlare di biodiversità, resilienza e di un ecosistema che vuole eliminare i divari territoriali, promuovere la salute e benessere, arrestare la perdita di biodiversità, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e promuovere la ricerca e l'innovazione in ottica ecocompatibile... (I4_D); ...pertanto, l'innovazione rappresenta la via principale per risolvere queste problematiche, come la riqualificazione dei quartieri, il superamento di un sistema urbano "frammentato" verso un sistema di accessibilità e connessione, fatto di reti ambientali e strategiche, tagliato sulla reale domanda della città, così come emerso dal sistema delle conoscenze e dal processo partecipativo [...] (I3_U).

Interessante è notare come la *governance* locale, attraverso importanti investimenti di riqualificazione dei patrimoni architettonici e paesaggistici, si pensi al centro storico e all'ecosistema di flora e fauna unico presente sulle sponde del secondo seno del Mar Piccolo, punti a contribuire enormemente a rafforzare l'accoglienza in termini di turismo sostenibile. In tale contesto, emerge una forte propensione della *governance* locale a mettere in campo un processo di integrazione sinergico che permette l'incontro tra pubblico e privato nello sviluppo turistico sostenibile attraverso tre principali *key drivers*, quali il patrimonio, il territorio e la *governance*. I risultati ci indicano che:

[...] attraverso questi fattori puntiamo all'ottimizzazione delle politiche di *governance*, alla valorizzazione del patrimonio e allo sviluppo della competitività [...] (I1_U).

Infine, nel contesto della visione di medio-lungo periodo in termini di competitività nazionale ed internazionale, dai risultati delle interviste e dall'analisi documentale è emerso un aspetto di forte rilievo, poco esplorato anche dalla stessa letteratura. Il grande piano di transazione "Ecosistema Taranto", fortemente ispirato agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e alle linee guida del *green new deal*, fonda l'implementazione della sua strategia di sviluppo turistico sostenibile sul modello delle "Five P's" degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, ossia *people, planet, prosperity, peace e partnership*⁹⁷. Appare evidente, dunque, come il complesso piano di transazione possa

⁹⁷ C. Witte, J. Dilyard, *Guest editors' introduction to the special issue: the contribution of multinational enterprises to the Sustainable Development Goals*, in *Transnational Corporations*, 24(3), 2017, p. 1 ss.; E. Starbird, M. Norton, R. Marcus, *Investing in family planning: key to achieving the sustainable development goals*, in *Global health: science and practice*, 4(2), 2016, p. 191 ss.; D. Mpabanga, L. Sesa,

senz'altro intersecare proficuamente il perseguimento dello sviluppo sostenibile a supporto dello sviluppo in ottica globale del territorio.

6. L'indagine preliminare realizzata sul *city-brand* “*Taranto capitale di mare*” come propulsore di sviluppo di un turismo urbano orientato alla sostenibilità, offre l'occasione di riflettere sulle limitazioni riscontrate e sulle future linee di ricerca da seguire. Per ciò che concerne le limitazioni a livello teorico, seppur la letteratura tratta in maniera esplicita le dinamiche che si innescano tra turismo e sostenibilità, nell'analisi preliminare della letteratura si evidenzia un *gap* nello studio della relazione tra questi concetti nel contesto urbano, mancando, dunque, una definizione univoca di turismo sostenibile urbano. In particolare, ancor più scarsi sono gli studi che associano questo macro concetto a quello di *city-brand*. Proprio alla luce di queste lacune nella letteratura, utile si è rivelato l'approccio qualitativo, che ha permesso di individuare una preliminare linea di correlazione tra turismo sostenibile urbano e *city-brand*.

Da un punto di vista empirico, le interviste semi-strutturate in profondità hanno permesso di ottenere una diagnosi preliminare dello stato di sviluppo e posizionamento del *city-brand* “*Taranto capitale di mare*”. In generale, dall'indagine è risultato abbastanza evidente come la *governance* locale stia perseguendo speditamente gli obiettivi prefissati dal grande piano di transazione energetica, economica e ambientale, “*Ecosistema Taranto*”, in termini di sviluppo turistico sostenibile, in particolare, associando a questo processo la ridefinizione del proprio *city-brand*. Allo stesso tempo, sono emerse diverse criticità nel complesso scenario strategico che rendono difficile l'attuazione di una solida strategia competitiva a livello nazionale e internazionale supportata dal *city-brand* “*Taranto capitale di mare*”. Pertanto, ferme queste considerazioni conclusive, seppur le interviste hanno rappresentato un ottimo strumento di raccolta dati, l'indagine è stata essenzialmente descrittiva.

Prendendo le mosse per tracciare delle future linee di ricerca, si vogliono evidenziare diversi approfondimenti. In primo luogo, pare evidente come sarà necessario ampliare il campione di intervistati, considerando magari anche le opinioni di alcuni cittadini e turisti sulle decisioni strategiche intraprese dalla *governance* locale. In secondo luogo, potrebbe rivelarsi utile un'indagine quantitativa che misuri, ad esempio, la percezione e il grado di familiarità dei cittadini residenti con il *city-brand*, oppure i livelli di servizio offerti. Queste indagini contribuirebbero, da una parte, alla letteratura (identificando ulteriori costrutti teorici che vadano a delineare una definizione univoca di turismo sostenibile urbano) e, dall'altra, offrirebbero al *city-brand* variabili concrete in grado di favorirne la misurazione.

Imperatives: The Five P's: People, Planet, Prosperity, Peace and Partnerships and Sustainable Development Goals-The Need to Transform Public Administration and Management, in *African Journal of Public Administration and Management*, 17(2), 2020, p. 44 ss.; I. Zapatrina, *Sustainable development goals for developing economies and public-private partnership*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 11(1), 2016, p. 39 ss.

SEZIONE IV

GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

Annalisa Turi

COME IL FISCO PUO' AGEVOLARE LO SVILUPPO SOSTENIBILE

ABSTRACT

Il presente saggio intende riflettere sull'importanza di una connessione tra la fiscalità dell'innovazione e la fiscalità ambientale, al fine di incentivare sempre di più le imprese a sviluppare processi, sistemi, tecnologie e prodotti innovativi (*Goal 9* dell'Agenda 2030: Imprese, Innovazione e Infrastrutture) in un'ottica di sviluppo sostenibile, di rispetto ambientale e di responsabilità sociale.

The present essay intends to reflect about the importance of a connection between innovation and environmental taxation, in order to incentivize companies to develop innovative processes, systems, technologies and products (*Goal 9: Industry, Innovation and Infrastructure*) with a view to sustainable development, respect for the environment and social responsibility.

PAROLE CHIAVE

Fiscalità circolare – Sviluppo sostenibile – Innovazione – Circular taxation - Sustainable development – Innovation

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Fisco e sviluppo sostenibile. – 3. Industria 4.0 ed economia circolare. – 4. D.l. “Rilancio”. – 5. *Plastic tax e sugar tax*. – 6. Riflessioni conclusive.

1. “Sostenibilità” è – per i più – una sfida inebriante, bella e facile, stando agli intenti; invece, è certamente bella ed affascinante, ma molto complessa (basti considerare le condizioni del Pianeta Terra!). Sostenibilità deve implicare un cambiamento radicale, una risposta all'altezza dei problemi che attanagliano individui, imprese e società *in toto*.

Il termine “sostenibilità” si presta a molteplici declinazioni ed interpretazioni; per la presente riflessione se ne prendono in considerazione due: una di carattere giuridica ed una più legata al sentire comune. La prima fa riferimento ad un modello che fa fronte alle esigenze del presente senza compromettere il futuro; la seconda fa riferimento ad un modello di efficienza che si collega allo sviluppo. In entrambi le declinazioni coinvolgono ciascun individuo in esperienze individuali e collettive.

“*Fiscalità e Sdg*”¹, oltre ad essere un *focus* su cui si interrogano annualmente Fondo monetario internazionale (FMI), Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Nazioni unite e Gruppo Banca mondiale, rappresenta un binomio importante per comprendere quanto il Fisco possa essere determinante per lo sviluppo sostenibile.

¹ Conferenza organizzata dalla *Platform for collaboration on tax* (Pct), piattaforma lanciata nel 2016 da FMI, OCSE, ONU e GBM.

Per accelerare un percorso condiviso di sviluppo sostenibile è fondamentale capovolgere il modello di fiscalità finora dominante: passare così da un modello di “fiscalità lineare” ad un modello di “fiscalità circolare”, ossia una fiscalità che sappia promuovere la crescita economica e dosare gli strumenti del prelievo a quelli degli incentivi, e quindi riesca, attraverso un efficace *mix* tra tassazione ed agevolazioni fiscali, a generare sviluppo sostenibile. Questo modello di fiscalità è anche detto “promozionale”, perché mira ad agevolare azioni virtuose e a tassare maggiormente le azioni contrastanti con lo sviluppo sostenibile.

Necessario *upgrade* (*alias* valore aggiunto) della dimensione interventista delle politiche pubbliche è – *rectius* sarebbe - connettere la tutela dell’ambiente – in senso lato – all’innovazione. E quando si pensa alla fiscalità dell’innovazione non si può non pensare ad Industria 4.0 ed alle tecnologie ad essa connesse, le quali possono avere un ruolo determinante nell’accompagnare le imprese non solo nel processo di digitalizzazione, ma altresì in processi che possano agevolare i business connessi all’economia circolare, alla bioeconomia e, più in generale, alla sostenibilità.

Nel quadro concettuale dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) dell’Agenda ONU 2030² sono, in particolare, due gli obiettivi di riferimento: l’obiettivo 8, ossia “incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti”, e l’obiettivo 9, ossia “costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile”. L’obiettivo 8 è incentrato sulla promozione di un nuovo modello di sviluppo economico che coniughi crescita e salvaguardia ambientale; l’obiettivo 9 si focalizza su infrastrutture, innovazione ed industrializzazione, volani essenziali dello sviluppo sostenibile.

Il fine della presente riflessione è sottolineare l’importanza di una connessione tra la fiscalità dell’innovazione e la fiscalità ambientale, al fine di incentivare sempre di più le imprese a sviluppare processi, sistemi, tecnologie e prodotti innovativi in un’ottica di sviluppo sostenibile, di rispetto ambientale e di responsabilità sociale.

2. Antesignano del binomio fisco-sviluppo sostenibile³ è il binomio fisco-ambiente, che ha posto il fisco come strumento di politica economica per tutelare l’ambiente, o meglio per contrastare il diffondersi dei fenomeni di contaminazione delle risorse naturali (cd. tassazione ambientale)⁴.

² Programma d’azione globale adottato all’unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite con la risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015, intitolato “*Trasformare il nostro mondo. L’Agenda per lo sviluppo sostenibile*”.

³ Per un’approfondita disamina sul tema si veda G. Selicato, *Fisco e ambiente: strumenti per un Governo sostenibile del territorio. Profili teorici e lineamenti evolutivi degli strumenti agevolativi a carattere fiscale e non fiscale per la promozione dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. trib. intern.*, 2004, pp. 399 ss.

⁴ Cfr. F. Picciaredda – P. Selicato, *I tributi e l’ambiente (profili ricostruttivi)*, Giuffrè, Milano, 1996; R. Perrone Capano, *L’imposizione e l’ambiente*, in *Trattato di Diritto Tributario*, Cedam, Padova, 1994.

Giova ricordare che:

una efficace politica fiscale non può prescindere dalla concreta attuazione di almeno due condizioni:

1. la «neutralità fiscale», che consiste nel mantenimento della pressione fiscale complessiva in misura invariata per la collettività, attraverso una sostanziale compensazione tra l'introduzione di nuovi tributi con la riduzione di altri;
2. l'introduzione graduale di tributi ambientali, per minimizzarne gli iniziali effetti negativi sulla competitività economica, mediante strumenti economici diversi, da coordinare tra loro⁵.

Ergo, da un lato, è necessario non aumentare la pressione fiscale (anzi, sarebbe opportuno ridurla!), dall'altro, è certamente il tempo introdurre tributi nuovi, che vadano a colpire determinate azioni dannose per l'ambiente.

Invero, la tassazione ambientale in Italia non è mai decollata e tutta la regolamentazione in tal senso è stata indotta dalla necessità di adeguarsi ai dettati europei.

Oggi, la sensibilità è tale da indurre non solo ad una necessaria e più articolata regolamentazione fiscale in materia ambientale ma anche ad un importante cambio di paradigma: abbandonare la “mera” tassazione basata sul principio – di matrice europeista – del “*chi inquina paga*”⁶ per adottare un moderno modello di tassazione cd. circolare ancorata all'economia circolare. Ciò in quanto il principio del “*chi inquina paga*”⁷, seppur nella *ratio* originaria avesse un'ottica non solamente riparatoria del danno prodotto, ma anche in chiave di “prevenzione” e “precauzione” rispetto a fenomeni potenzialmente dannosi, si è rivelato sostanzialmente debole in quanto, *in primis*, risulta efficace se il responsabile dell'inquinamento è individuabile, *in secundis*, rischia di legittimare l'uso di prodotti inquinanti, avallando la distruzione di risorse naturali scarse a fronte del pagamento di una somma di danaro⁸.

È necessario, dunque, porre il tema dello sviluppo sostenibile come uno dei *driver* più importanti per dare nuovo slancio alla crescita socio-economica dell'Italia ed inquadrare il fisco come acceleratore dello stesso sviluppo sostenibile: nella fattispecie,

⁵ C. Coco, *Presentazione Sezione III – Fisco e ambiente: strumenti per un Governo sostenibile del territorio*, in *Riv. dir. trib. intern.*, 2004, pp. 371 ss.

⁶ C. Ferrigni, *La rilevanza del principio comunitario «chi inquina paga» nei tributi ambientali*, in *Rass. trib.*, 2003, pp. 1625 ss.

⁷ L'art. 18, comma 1, legge n. 349/1986, rappresenta lo strumento giuridico, attraverso il quale, la norma consuetudinaria del “chi inquina paga” è stata effettivamente introdotta nell'ordinamento giuridico italiano, secondo cui “qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato”.

⁸ N. D'Amati, *Ambiente e Fisco nella dichiarazione di emersione*, in *Il fisco*, 2002, pp. 1901 ss.

da un lato, offrire gli strumenti di regolazione del fenomeno della tassazione ambientale, dall'altro, incentivare l'economia circolare e, più in generale, la bioeconomia per poter generare sviluppo sostenibile. Quindi, un ruolo "nuovo" dello Stato⁹, che deve necessariamente evolvere da ordinamento – meramente - coercitivo ad ordinamento che stimola i consociati a determinate azioni sociali, anche attraverso incentivi e misure positive¹⁰. Questa riflessione è stata ripresa dalla Scuola barese di Diritto Tributario¹¹, la quale si concentra sulla funzione determinante che il fisco può avere nello sviluppo economico (e sostenibile!) del Paese. La funzione promozionale del fisco risulta essere, infatti, l'esempio di come la dimensione interventistica delle politiche pubbliche sia una ottima e lungimirante evoluzione dei modelli tributari susseguitisi negli anni¹², pur inserita nella trama assiologica – costituzionalmente garantita - che si snoda tra capacità contributiva e redistribuzione della ricchezza.

Il modello della cd. "fiscalità lineare", cioè della fiscalità che tassa la ricchezza per poter finanziare la spesa sociale, deve così essere ripensato all'interno di un contesto che sappia promuovere l'innovazione e l'economia circolare e che lo sappia fare proprio sfruttando il fisco come leva¹³ di sviluppo sostenibile.

3. «Per favorire l'affermazione di aziende e tecnologie verdi nuove e innovative, o per trasformare i mercati dell'energia, c'è bisogno di politiche orientate sia alla domanda che all'offerta, perché le une influenzano la struttura ed il funzionamento dei mercati e le altre gli investimenti delle aziende desiderose di crescere o spostarsi verso il settore delle tecnologie pulite»¹⁴. Studi econometrici dimostrano che il progresso tecnologico è il principale strumento per raggiungere determinati obiettivi di sviluppo sostenibile¹⁵.

Connettere innovazione ed ambiente (*alias* industria 4.0 ed economia circolare) è la frontiera delle politiche pubbliche per accelerare lo sviluppo sostenibile¹⁶.

⁹ N. Bobbio, *La funzione promozionale del diritto rivisitata*, in L. Forlati Picchio (a cura di), *Incentivi CEE per la riforma delle strutture economiche*, Cedam, Padova, 1985, pp. 1 ss.

¹⁰ N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di comunità, Milano, 1977.

¹¹ A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015.

¹² Cfr. O. Ranalletti, *Diritto Finanziario*, Stabilimento tipografico Tenconi, Milano, 1928, pp. 6 ss.; B. Griziotti, *I principi delle entrate extrafiscali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1951, I, p. 123; M. Pugliese, *La finanza e i suoi compiti extrafiscali negli stati moderni*, Cedam, Padova, 1932, pp. 77 ss.

¹³ P. Coppola, *Il fisco come leva ed acceleratore delle politiche di sviluppo*, Cedam, Padova, 2012.

¹⁴ M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2014.

¹⁵ F. Contò, F. Prota, *Politiche ambientali e incentivi per l'innovazione tecnologica*, in *Riv. dir. trib. intern.*, 2004, pp. 455 ss.

¹⁶ Cfr. Commissione Europea, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, 2010.

Nella Legge di bilancio 2020¹⁷ iniziano, finalmente, a trovare spazio alcuni temi legati allo sviluppo sostenibile - *plastic tax*, *Green new deal*¹⁸, *ecobonus* – ma, soprattutto, il binomio tra innovazione ed ambiente, in particolare tra industria 4.0 ed economia circolare. Fondamentali risultano gli interventi sul credito d'imposta per investimenti in ricerca e sviluppo, in transizione ecologica, in innovazione tecnologica 4.0 e in altre attività innovative a supporto della competitività delle imprese.

Per Industria 4.0¹⁹ si intende il nuovo paradigma economico-tecnologico: un modello di produzione/gestione aziendale caratterizzato dalla connessione tra sistemi fisici e digitali, analisi complesse attraverso *Internet of Things*, *big-data* e adattamenti *real-time*²⁰.

Nel 2016²¹, sebbene con un considerevole ritardo, almeno rispetto agli altri Paesi dell'area OECD²², è stato emanato il Piano nazionale Industria 4.0²³ (ora *Impresa 4.0*²⁴), che prevede misure concrete in base a tre principali linee guida: *i*) operare in una

¹⁷ Legge 27 dicembre 2019, n. 160 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

¹⁸ Istituzione di un fondo da 470 mln di Euro per l'anno 2020, 930 mln di Euro per l'anno 2021, 1.420 mln di Euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, finalizzato a finanziare interventi riguardanti le seguenti tematiche: decarbonizzazione dell'economia; economia circolare; rigenerazione urbana; turismo sostenibile; adattamento e mitigazione dei rischi derivanti dal cambiamento climatico; programmi e progetti innovativi con elevata sostenibilità ambientale.

¹⁹ Secondo K. Schwab, *La quarta rivoluzione industriale*, Franco Angeli, Milano, 2015, «si tratta della quarta fase della rivoluzione industriale, dopo la prima, caratterizzata dall'introduzione del telaio meccanico e dallo sfruttamento dell'energia a vapore, la seconda, contraddistinta dalla produzione di massa con metodi fordisti e dall'impiego dell'energia elettrica, e la terza fase, quella digitale, segnata dall'avvento del computer nei processi produttivi». La Commissione Europea con il termine "Industria 4.0" identifica la "trasformazione dell'intera sfera della produzione industriale avventura grazie alla fusione della tecnologia digitale e di Internet con la manifattura convenzionale".

²⁰ Definizione del Ministero dello Sviluppo Economico.

²¹ Il *Country Report 2016* della Commissione europea ha evidenziato come in Italia fosse presente una crescita debole della produttività a causa di un sistema inefficiente del prodotto, dei capitali e dei mercati del lavoro, oltre agli ostacoli strutturali. Su impulso europeo, si è iniziato ad interessarsi dell'argomento; per un approfondimento si veda il corposo documento finale elaborato dalla Commissione X della Camera dei Deputati: *Indagine conoscitiva su «Industria 4.0»: quale modello applicare al tessuto industriale italiano. Strumenti per favorire la digitalizzazione delle filiere industriali nazionali*, 2016.

²² La Germania è stata pioniera della quarta rivoluzione industriale: il dibattito su Industria 4.0 prende avvio in Germania nel 2006 con l'inaugurazione della *High-Tech Strategy* (al cui interno c'è la *Industry Science Research Alliance*), con l'obiettivo di coordinare e finanziare gli attori nazionali impegnati nello sviluppo di nuove tecnologie. La strategia è stata poi rinnovata nel 2010 con il nome di *High-Tech Strategy 2020*. Il termine deriva dal programma tedesco *Industrie 4.0*, utilizzato per la prima volta all'Hannover Messe del 2011. Nello stesso periodo, fuori UE, anche gli USA hanno elaborato l'*Advanced Manufacturing Partnership*.

²³ Il documento del Piano è disponibile online: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/industria-4-0>.

²⁴ Mentre il Piano Industria 4.0 del 2017 era largamente incentrato sulla sostituzione e la modernizzazione delle macchine utensili e degli impianti dell'industria manifatturiera, il Piano *Impresa 4.0* del 2018 allarga i benefici a tutti i settori, in modo tale da consentire alle PMI di adottare strumenti innovativi in grado di supportare la trasformazione in ottica digitale.

logica di neutralità tecnologica, settoriale e di dimensione d'impresa; *ii*) intervenire con azioni orizzontali, prevalentemente automatiche (agevolazioni fiscali), e non verticali o settoriali, abbandonando i cd. interventi a bando²⁵; *iii*) agire su fattori abilitanti: investimenti, infrastrutture e competenze.

Il Piano concerne una complessa articolazione di interventi «che cerca di restituire coerenza al sistema, e trasparenza nei meccanismi premiali»²⁶, prevedendo una serie di misure – invero, alcune già sperimentate in Italia – che costituiscono leva promozionale per gli investimenti da parte delle imprese, agendo sull'imposizione diretta mediante meccanismi di credito o di erosione dell'imponibile²⁷. Le misure sono tra loro cumulabili, in quanto dipende dalle imprese la decisione di usufruire dei singoli vantaggi derivanti dai vari strumenti e valutare quelli più idonei alle proprie necessità.

Non si tratta di un intervento definitivo, ma è l'inizio di un percorso critico che si fonda su un dato incontrovertibile: è in essere un cambiamento epocale e connettere industria 4.0 e sviluppo sostenibile è – *sine dubio* – la frontiera più interessante del predetto cambiamento.

La Legge di bilancio 2020 è un primo passo verso la piena attuazione di una politica fiscale che connetta innovazione ed ambiente, ma tanto ancora c'è da fare: sarebbe necessario *in primis* conferire un più lungo orizzonte temporale al Piano Nazionale Impresa 4.0 *in toto*, *in secundis* indirizzare gli investimenti pubblici verso lo sviluppo “verde” ed incentivare all'utilizzo di tecnologie pulite, con almeno tre obiettivi: *i*) fare del Mezzogiorno d'Italia il laboratorio per sperimentare la rivoluzione (*rectius* conversione) industriale verde; *ii*) garantire una crescita economica sostenibile; *iii*) mitigare i cambiamenti climatici²⁸. È lapalissiano, infatti, che iniziative episodiche ed incentivi intermittenti non siano in grado di portare il Paese al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

4. Il d.l. n. 34/2020 – recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» (cosiddetto “Decreto Rilancio”) - ha preso in considerazione gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, soprattutto il *Goal 3* (Salute), il *Goal 8* (Condizione economica e occupazionale) ed il *Goal 9* (Innovazione), ma anche il *Goal 11* (Città e comunità sostenibili) ed il *Goal 16* (Pace, giustizia e istituzioni solide).

²⁵ Il Piano ha una politica industriale caratterizzata da incentivi fiscali orizzontali, diversamente dal programma “*Industria 2015*” (2006) che si è dimostrato fallimentare e che prevedeva il riconoscimento di benefici preconfezionati su bando.

²⁶ M. Greggi, *I limiti territoriali delle norme di agevolazione fiscale*, in *Rass. trib.*, 2019, p. 42.

²⁷ A.F. Uricchio, *La fiscalità dell'innovazione nel modello Industria 4.0*, in *Rass. trib.*, 2017, p. 1041.

²⁸ Alcuni Paesi europei stanno portando avanti importanti piani per la spinta ecologica, per le energie rinnovabili ed, in generale, per lo sviluppo dell'economia verde: Irlanda, Spagna, Germania, Finlandia, Francia, Danimarca, Norvegia ed altri. Fonte: *Frankfurt School of Finance and Management*, 2012.

Tuttavia, secondo un'attenta analisi di ASviS²⁹, mancano nel provvedimento governativo riferimenti ad un percorso più strutturato di cambio di paradigma legato al *Green new deal*³⁰.

Alcune disposizioni di interesse ambientale si trovano nel Titolo VI del Decreto, dedicato alla materia fiscale, che prevede, in particolare, credito d'imposta per efficientamento energetico, sisma-*bonus*, fotovoltaico e colonnine di ricarica dei veicoli elettrici, incentivi alla mobilità sostenibile per monopattini e bici ed interventi sull'IVA nelle accise.

Le misure ambientali del Decreto Rilancio, dunque, non sono molte; ci si sarebbe aspettato – soprattutto in un momento di rilancio dell'economia - uno sforzo maggiore, soprattutto con riferimento alle imprese. Impegni statali che avrebbero potuto indirizzare di più il futuro verso uno sviluppo sostenibile del Paese.

5. In Italia, *plastic tax* e *sugar tax* rappresentano i primi tributi ambientali veri e propri, di grande importanza ed utilità in quanto la fiscalità ambientale è esigua rispetto ad altri settori. Infatti, non potrebbero certamente essere considerati tributi ambientali propriamente detti la tassa sui rifiuti (tale in quanto fa fronte all'erogazione di un servizio)³¹ o l'ecotassa, che è un'imposta di scopo³².

Plastic tax e *sugar tax* sono tributi ambientali 'puri' perché disincentivanti in quanto colpiscono stili di vita dannosi sia per l'ambiente sia per la salute³³; questi sono caratterizzati da un nesso causale fra «il presupposto e il fatto materiale e oggettivo (unità fisica) che determina il deterioramento scientificamente accertato dell'ambiente, ferma restando la possibilità che tale tributo persegua come effetto economico ed extra fiscale anche funzioni di tutela ambientale»³⁴. In questa ottica, il tributo raggiunge il suo *clou* quando non genera più entrate, in quanto vorrebbe dire che ha disincentivato tutti, anche in una forma – superiore a quella meramente fiscale - di civilizzazione³⁵.

²⁹ Fonte: ASVIS, *Analisi del "Decreto Rilancio": molti interventi a sostegno di imprese e occupazione, meno attenzione alle donne, all'ambiente e al Green new deal*.

³⁰ COM / 2019/640 final – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*.

³¹ Cfr. L. Del Federico, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Giappichelli, Torino, 2000.

³² Sul punto si veda F. Gallo, F. Marchetti, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. trib.*, 1999, p. 199; secondo gli Autori «il bene ambiente rimane estraneo alla fattispecie tributaria, al presupposto del tributo, potendo solo configurarsi come tributo di scopo, ovvero tributi che, rispondendo nella loro costruzione giuridica solo a canoni tributari, perseguono anche finalità extrafiscali di tutela dell'ambiente».

³³ Per un approfondimento sul tema si veda A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare e circolare: problemi e opportunità a seguito dell'introduzione di sugar tax e plastic tax*, in *Riv. diritto agroalimentare*, Anno V, n. 1/2020, pp. 185 ss.

³⁴ F. Gallo, F. Marchetti *I presupposti della tassazione ambientale*, cit., 199.

³⁵ E. Comelli, *Spinta fiscale al servizio della sostenibilità*, su *Il Sole – 24 Ore*, 29 dicembre 2019.

Con l'introduzione della cosiddetta *plastic tax* l'Italia si adegua alla Direttiva comunitaria del 5 giugno 2019 n. 2019/904/UE; dunque, è da inserire nel più ampio quadro normativo delle misure a sostegno dell'ambiente, con lo scopo di ridurre l'incidenza dei prodotti di plastica monouso, quelli che impattano maggiormente su spiagge e mari.

Trattasi, nella fattispecie, dell'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego (MACSI), introdotta con la Legge di Bilancio del 2020. L'imposta sarebbe dovuta entrare in vigore a luglio 2020; entrata in vigore slittata a gennaio 2021 a causa delle novità fiscali per il rilancio dell'economia

A dover pagare l'imposta sarà chi produce, acquista o importa questo tipo di prodotti, cioè i MACSI. I 45 centesimi al chilo devono essere versati anche per i contenitori in *tetrapack*, che in un primo momento erano rimasti fuori dalla *plastic tax*. I prodotti compostabili o riciclati con una percentuale di plastica inferiore al 40% sono esclusi dalla tassazione, così come i contenitori di medicinali e dispositivi medici. Per le imprese che producono prodotti MACSI è previsto un credito d'imposta del 10% sulle spese sostenute, dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, per l'adeguamento tecnologico finalizzato alla produzione di manufatti biodegradabili e compostabili.

Sulla scia di altri Paesi UE³⁶, anche in Italia viene introdotta la cosiddetta *sugar tax*, ossia l'imposta sulle bevande analcoliche edulcorate³⁷.

L'obbligo di pagamento della nuova tassa sulle bevande zuccherate si applica sia ai produttori nazionali sia agli importatori. In particolare, l'obbligazione tributaria sorge e diventa esigibile: *i)* all'atto della cessione, anche a titolo gratuito, di bevande edulcorate, da parte del fabbricante nazionale o, se diverso da quest'ultimo, del soggetto nazionale che provvede al condizionamento, a consumatori nel territorio dello Stato ovvero a ditte nazionali esercenti il commercio che ne effettuano la rivendita; *ii)* all'atto del ricevimento di bevande edulcorate da parte del soggetto acquirente, per i prodotti provenienti da Paesi appartenenti all'Unione europea; *iii)* all'atto dell'importazione definitiva nel territorio dello Stato, per le bevande edulcorate importate da Paesi non appartenenti all'UE.

Sulle bevande zuccherate l'imposta è pari a 10 euro per ettolitro nel caso di prodotti finiti e 0,25 euro per chilogrammo nel caso di prodotti predisposti a essere utilizzati previa diluizione. Sono esenti dall'imposta le bevande edulcorate il cui contenuto complessivo di edulcoranti, sia inferiore o uguale, rispettivamente, a 25 grammi per

³⁶ Nel Regno Unito, ad esempio, la *sugar tax* ha portato buoni cambiamenti per la salute pubblica, poiché i produttori hanno abbassato il livello di zucchero presente nelle loro bevande, spesso dimezzandolo, per evitare la tassazione (Fonte: Agenzia per la salute pubblica inglese).

³⁷ Per edulcorante si intende qualsiasi sostanza, di origine naturale o sintetica, in grado di conferire sapore dolce alle bevande.

litro nel caso di prodotti finiti e a 125 grammi per chilogrammo, nel caso di prodotti da diluire.

Il succitato Decreto Rilancio – *ex art. 133* - ha rinviato al 1° gennaio 2021 l'entrata in vigore sia della *plastic tax* sia della *sugar tax*. Questi rinvii non sono da salutare con favore in quanto – *rebus sic stantibus* – sembrerebbe che non si sia compresa la *ratio* di queste nuove fattispecie tributarie, ossia disincentivare – proprio attraverso il fisco - i consumi dannosi per l'ambiente e per la salute dell'uomo.

6. Einaudi asseriva che «gli uomini vogliono istintivamente rendersi ragione del perché pagano; e se quella ragione non è spiegata chiaramente, gridano all'ingiustizia»³⁸; a ciò, oggi, bisognerebbe aggiungere la considerazione che l'impianto impositivo andrebbe ammodernato, ancorando il fisco ad *asset* strategici non solo per il futuro ma anche per il presente, ossia l'innovazione e lo sviluppo sostenibile.

Da un lato, emerge la necessità di introdurre tributi nuovi (proprio sulla scia di *plastic tax* e *sugar tax*) che dovrebbero – lato contribuente-consumatore - spostare il carico fiscale dai redditi ai consumi e – lato contribuente-produttore – detassare chi investe in ricerca e sviluppo, in tecnologie pulite, in produzione ed erogazione di servizi con impatti ambientali portati al minimo.

La sostenibilità non deve riguardare pochi settori, ma deve diventare il *fil rouge* di un nuovo modello di sviluppo che sappia coniugare innovazione, occupazione e rispetto dell'ambiente e della salute dell'uomo.

Attuare ed agevolare scelte sostenibili – a tutti i livelli - vuol dire assicurare un futuro al Pianeta!

³⁸ L. Einaudi, *Prefazione* a L.V. Berlieri, *La giusta imposta*, Giuffrè, Milano, IX, 1975.

Raffaele Muto

BIAS E MONOPOLI

ABSTRACT

Il contributo propone una *review* della letteratura esistente in tema di *bias* in monopolio che attribuiscono ad un'impresa profitti non concorrenziali a danno di chi acquista. Due semplici ragioni giustificano la rilevanza dell'argomento. In primo luogo, le strategie aziendali, volte ad eludere la concorrenza, attuano comportamenti di persuasione nelle aspettative dei consumatori, producendo errori cognitivi nell'attività di *decision making*; ne derivano, molto spesso, scelte d'acquisto prive di valutazioni oggettive e razionali. In secondo luogo, questi comportamenti nascondono alcune pratiche scorrette e non contemplate dalla *competition policy*, che rischiano di trasformare il gioco competitivo in una restrizione per gli agenti economici. È questo il presupposto per una nuova teoria di monopolio che superi le convinzioni *mainstream*, le quali non collimano più la realtà economica. L'assenza di risvolti pratici induce, allora, ad integrare gli estremi di un mercato monopolistico nella ricerca di un'impresa dominante, capace di esprimere una leadership tanto sul prezzo, quanto sulla quantità. L'argomentazione che segue si inserisce in questo dibattito (e in particolar modo nel Goal 9) per comprendere come la manipolazione cognitiva dei consumatori conduca ad *outcome* di mercato non ottimali, ad opera dei suddetti *bias*.

The paper proposes a review of the existing literature on monopoly bias that gives a company uncompetitive profits to the detriment of the buyer. Two simple reasons justify the relevance of the argument. First of all, corporate strategies, aimed at evading competition, implement behaviours of persuasion in consumers' expectations, producing cognitive errors in decision making activity; this very often results in purchasing choices without objective and rational evaluations. Secondly, these behaviours conceal some unfair practices not covered by the competition policy, which risk turning the competitive game into a restriction for economic agents. This is the prerequisite for a new monopoly theory that goes beyond mainstream beliefs, which no longer collude with economic reality. The absence of practical implications leads, then, to integrate the extremes of a monopolistic market in the search for a dominant company, capable of expressing a leadership both on price and quantity. The following argument is part of this debate (and in particular Goal 9) in order to understand how the cognitive manipulation of consumers leads to sub-optimal market outcomes by these bias.

PAROLE CHIAVE

Consumatori – *Bias* del consumatore – Antitrust Consumers – Consumer Bias – Antitrust

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Pregiudizi, distorsioni cognitive e bias – 3. *Antitrust e Competition Policy*. – 4. Conclusioni.

1. Il vantaggio competitivo di un'impresa permette di primeggiare sui *competitor*. Esso può dipendere da vari fattori, i quali conseguono una *leadership* con la conseguente realizzazione di maggiori profitti. Questa pratica competitiva, specie nell'ultimo ventennio, è stata annoverata maggiormente quale posizione dominante, con l'aggiunta che per l'economia comportamentale rappresenterebbe uno dei neo-

orizzonti monopolistici¹. La strategia di un monopolista, ormai, fonda le sue attività sulla manipolazione del consumatore e, in particolare, nella fase di negoziazione. In quest'ultima il potenziale dell'impresa, a voler influenzare la scelta, è massimo. Malhotra² evidenziò l'importanza correlativa fra negoziazione e influenza ponendole come se fossero sinonimi. Il problema scientifico preminente non è tanto la manipolazione operata dal venditore, ma il *modus operandi* mediante cui realizza una certa influenza nelle decisioni, nelle percezioni e nelle aspettative d'acquisto³; e soprattutto, la valutazione bonaria di queste azioni da parte delle autorità vigili del gioco competitivo. Il tentativo di indagarne gli effetti proviene dagli studiosi comportamentali che legano, in modo diretto, le attività di vendita di un'impresa *leader* ai processi cognitivi di chi acquista. L'utilizzo da parte dei compratori di forme semplificate di ragionamento, le cd. euristiche, comporta una rapidità di scelta, poche volte, ragionata e ponderata, molte altre, infondata e inconsistente. Kahneman⁴ apre un universo scientifico nuovo con l'introduzione del concetto di *bias*, rapportato ad individui che negoziano. L'errore sistematico di giudizio e di valutazione del consumatore, porta al compimento di scelte imprevedibili, secondo Lim⁵, comportando un'opportunità per quelle imprese che intendono acquisire considerevoli quote di mercato⁶. Nel seguito di questo sistema antitetico alla competizione, i mercati, molto spesso, si trasformano e, con essi, anche la globalità delle interazioni, la funzionalità degli agenti e la capacità degli operatori di *competition policy* di intervenire tempestivamente. Occorre interrogarsi, a tal punto, sugli espedienti utilizzati dalle imprese per eludere la concorrenza. Degno di nota è l'aspetto informativo. L'informazione è alla base di qualsiasi interazione sociale che, a livello economico, sfocia e trova espressione nella mera azione di negoziazione. Lo svolgimento di quest'ultima, poi, è legato indissolubilmente alla comunicazione che rispecchia l'informazione che l'impresa intende trasmettere al consumatore. Gli effetti derivanti comportano penetrazione negli aspetti cognitivi, a cui segue l'attivazione delle euristiche. Qui, l'impresa gioca tutto. La quantità e/o qualità informativa che viene

¹ F. Di Porto, *Scambi di posizione e abusi di posizione dominante: una rilettura degli "abusi informativi" e dei relativi rimedi*, in *Concorrenza e mercato*, 2014, pp. 27 ss.

² D. Malhotra, M. H. Bazerman, *Psychological Influence in Negotiation: An Introduction Long Overdue*, in *Journal of Management*, 2008, 34(3), pp. 509 ss.

³ Y. Maaravi, Y. Ganzach, A. Pazy, *Negotiation as a form of persuasion: arguments in first offers*, in *Journal of Personality and Social Psychology*, 2011, 101(2), pp. 245 ss.

⁴ D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Strauss, Giroux, 2011.

⁵ R.G. Lim, *Overconfidence in negotiation revisited*, in *International Journal of Conflict Management*, 1997, 8(1), pp. 52 ss.

⁶ X. Gabaix, D. Laibson, G. Moloche, S. Weinberg, *Costly information acquisition: experimental analysis of a boundedly rational model*, in *American Economic Review*, September 2006, Vol. 96, No. 4, pp. 1043 ss.

trasmessa, in ogni caso, agisce nei processi decisionali⁷ in modo differente⁸. Non venga in mente la considerazione che un'impresa possa sfruttare la situazione designata esclusivamente quando vi è un regime di asimmetria informativa. In realtà, l'impresa potrebbe optarne anche quando vi è un pareggio informativo fra le parti di un accordo, anche se non sempre con l'effetto sperato secondo Della Vigna⁹. Questo a dimostrazione che la rilevanza di pratiche simili non risiedono nei presupposti, ma nelle conseguenze distorsive potenziali. La distorsione delle aspettative, dunque, produce *bias* nel mercato. Gli errori sistematici della domanda, a loro volta, innescano un meccanismo d'acquisto pregiudicato, tale per cui l'impresa agente consegue maggiori vendite e profitti; così facendo, viene modificato il contesto competitivo in una situazione esclusiva e chiusa quale il monopolio. Chiaramente è verificata la sua condizione di mercato in fallimento, le cui cause appaiono irreversibili¹⁰. Le dinamiche appena citate necessitano di alcune osservazioni. In primo luogo, sulla validità delle strategie di persuasione. Il nesso causale fra atteggiamento di chi vende e ragionamenti mentali di chi acquista non è, sempre, lesivo di una concorrenza. Ciò significa che non necessariamente un'impresa ambisce al controllo cognitivo dei consumatori, ma che possa attivare tali pratiche senza che vi sia un'apposita strategia alla base, dunque, in maniera involontaria¹¹. Ne deriva che l'efficacia della persuasione dipende da fattori non solo economici legati alla domanda. Claus¹², a tal proposito, hanno condotto studi per verificare questa condizione. Difatti, la disponibilità a pagare rappresenta solo una delle variabili che interviene in una decisione d'acquisto. Si aggiungono il ragionamento, le percezioni e le emozioni dell'individuo occupato in una negoziazione. E se non bastasse, a sommarsi vi sono le esperienze pregresse secondo Samuelson¹³. In secondo luogo, sulla chiave di lettura delle Autorità di mercato. Specialmente negli ultimi anni, gli agenti economici hanno subito un processo di rinnovamento dell'approccio mediante il quale le istituzioni garanti affrontano la regolamentazione, l'espressione dei pareri e l'irrogazione di sanzioni, a garanzia del libero mercato. Integrare, significativamente, gli aspetti comportamentali nelle valutazioni della concorrenza ha apportato una maggiore scrupolosità nell'individuazione di eventuali

⁷ R. Thaler, *Mental accounting matters*, in *Journal of Behavioral Decision Making*, 1999, 12(3), pp. 183 ss.

⁸ U. Gneezy, A. Rusticini, *A fine is a price*, in *Journal of Legal Studies*, 2000, 29:1, pp. 1 ss.

⁹ S. Della Vigna, U. Malmendier, *Paying not to go to the gym*, in *American Economic Review*, 2006, 96:3, pp. 694 ss.

¹⁰ G.C. Evans, *Mathematical Introduction to Economics*, McGraw - Hill Book, New York, 1930; J. Robinson, *The economics of imperfect competition*, Macmillan, London, 1933; G. Tintner, *Monopoly over time*, in *Econometrica*, Apr. 1937, Vol. 5, No. 2, pp. 160 ss.

¹¹ M.R. Liebowitz, R.G. Heimberg, F.R. Schneier, *Cognitive-behavioral group therapy versus phenelzine in social phobia: long term outcome*, in *Depression and anxiety*, 10 (3), 1999, pp. 89 ss.

¹² E. Claus, V.H. Nguyen, *Consumer economicus: how do consumers form expectations on economic variables?*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, August 2018, Vol. 152, pp. 254 ss.

¹³ W. Samuelson, R. Zeckhauser, *Status quo bias in Decision-Making*, in *Journal of Risk and Uncertainty*, 1988, 1, pp. 7 ss.

atteggiamenti scorretti delle imprese. Ne sia una dimostrazione un raffronto fra caso Microsoft (Case COMP/39.530 – Microsoft Tying) e Google (Case AT.40099 – Google Android). In questo raffronto, difatti, l'allusione al fatto che una posizione dominante possa significare circostanza monopolistica non solo è chiara, ma contribuisce a comprendere il cambio di marcia realizzato dalle Autorità nell'affrontare un problema potenzialmente lesivo il libero mercato. Il presente lavoro è così strutturato. Nel paragrafo che segue si passerà in rassegna lo stato dell'arte della letteratura sul tema dei *bias*, in particolare quelli presenti in un mercato monopolistico; nel terzo si esporrà il punto di vista delle autorità *antitrust*; verranno poi tratteggiate delle considerazioni conclusive.

2. L'opportunità di un'impresa di poter agire nei processi decisionali degli agenti costituisce concezione consolidata. Von Neumann e Morgenstern¹⁴ tentarono di far luce sull'argomento ipotizzando un modo diverso di vendere mediante una minima conoscenza delle preferenze. Il modello realizzava una doppia visione. Se da un lato, consentiva alle imprese di ottimizzare la produzione assicurando la piena vendita, dall'altro, massimizzava l'utilità prevista dei consumatori offrendo un prodotto adatto alle aspettative. L'appena citato sistema fu centralizzato nelle successive trattazioni scientifiche. La puntuale analisi di Simon¹⁵ sorprese le convinzioni dell'epoca in merito al concetto dell'individuo razionale. Nella considerazione del forte ruolo dei limiti cognitivi sulle decisioni degli agenti economici, propose delle modifiche alla concezione di razionalità per neo sviluppi tanto sul piano economico, quanto su quello comportamentale. Allais¹⁶ a sua volta aveva enfatizzato il carattere psicologico nelle negoziazioni mediante l'attribuzione di valori descrittivi nei problemi economici di scelta del consumatore. A tal proposito, parlò con varie ipotesi di comportamento euristico, in eventi pressoché certi, per dimostrare che i processi mentali possono essere distorti a seconda delle offerte presentate. Anche l'assunto di Raiffa¹⁷ mostrò elevata rilevanza. Difatti, focalizzò i suoi studi sulle strategie distorsive da parte dei negoziatori, specie dal lato dell'offerta, assumendo la limitata razionalità dei soggetti come occasione di sfruttamento. Spence¹⁸, poi, teorizzò un modello produttivo basato sullo sfruttamento cognitivo dei compratori. Egli segnalava l'importanza nel fissare uno *standard* qualitativo dei prodotti non inferiore alle percezioni e alle credenze degli individui, mediante attente analisi di mercato. Inoltre, venne conferita maggior valenza

¹⁴ J. Von Neumann, O. Morgenstern, *Theory of games and economic behavior*, Princeton University Press, Princeton, 1944.

¹⁵ H. Simon, *A behavioral model of rational choice*, in *The quarterly journal of economics*, 1955, pp. 99 ss.

¹⁶ M. Allais, *Le comportement de l'homme rationnel devant le risque: critique des postulats et axiomes de l'école américaine*, in *Econometrica*, 1953, pp. 503 ss.

¹⁷ H. Raiffa, *The Art Science of Negotiation*, MA: Harvard University Press, Cambridge, 1982.

¹⁸ A. Spence, *Monopoly, quality and Regulation*, in *Bell Journal of economics*, 1975, Vol. 6, Issue 2, pp. 417 ss.

all'informazione, in quanto strumento primario di conoscenza delle aspettative, nonché di rimessa del prodotto. Anche le conclusioni di Milgrom e Roberts¹⁹ sostengono significativamente il rapporto causale fra informazione e pregiudizi. Essi verificarono un esperimento mediante il quale si sottoponevano delle informazioni a diversi gruppi di soggetti, con la motivazione principale di chiarire quale rapporto ci fosse fra calcoli mentali e presentazione di alternative di prodotto in una negoziazione. I risultati mostrarono l'elevata attitudine delle informazioni distorte a modificare profondamente le decisioni d'acquisto al punto tale da sostenere, da un lato, i vantaggi per le imprese e ravvisare, dall'altro, una richiesta di maggior garanzia per la protezione di chi acquistava. Kahnemann e Tversky²⁰ introdussero la *prospect theory* costituita da concetti capaci di descrivere come un soggetto arriva ad una decisione mediante l'impiego di ragionamenti e calcoli mentali. La medesima trattava definitivamente il *modus operandi* degli individui mediante la distinzione di due modelli di ragionamento: uno emotivo ed euristico, l'altro moderato e razionale. In particolare, venne dimostrato come il primo, di questi, produca pregiudizi cognitivi capaci, a loro volta, di formare giudizi errati. Il concetto di *bias*, pertanto, nasce e si consolida secondo tali trattazioni, seppur non viene ancora attribuita la congrua collocazione scientifica nello studio dei mercati. Samuelson e Zeckhauser²¹ iniziarono a disegnare una struttura più significativa. L'osservazione più importante fu condotta su gruppi di individui, con differenti disponibilità a pagare, ai quali l'unica impresa agente offriva un prodotto nuovo, in sostituzione di quello ripetutamente venduto agli stessi. L'esperimento, sebbene fosse condotto in sessioni diverse, dimostrò che la maggior parte dei partecipanti espresse la volontà di non cambiare il bene precedentemente oggetto d'acquisto. La presenza di un'opzione pregressa, tuttavia, deformava il processo decisionale, creando una resistenza mentale capace di esprimere diniego verso ciò che era nuovo e innovativo. Questo pregiudizio fu definito *status quo bias*, poiché generato direttamente dal forte legame derivante dal prodotto già conosciuto, il quale restituisce una scelta fondata su valutazioni non oggettive, data la percezione di assenza di alternative soddisfacenti. Modifica, dunque, le preferenze secondo Masatlioglu²². Qualche tempo dopo, si realizzò un trattamento di ricerca diverso del meccanismo decisionale, visto come se fosse un processo congiunto e, come tale, suscettibile di interazioni distorsive da parte degli agenti. Dato questo cambio di visione, Bazerman²³

¹⁹ P. Milgrom, J. Roberts, *Price and advertising signals of product quality*, in *Journal of political economy*, 1986, vol. 94, Issue 4, pp. 796 ss.

²⁰ D. Kahneman, A. Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, in *Econometrica*, 1979, pp. 263 ss.

²¹ W. Samuelson, R. Zeckhauser, *Status quo bias in decision-making*, in *Journal of risk and uncertainty*, 1988, 1, pp. 7 ss.

²² Y. Masatlioglu, E. Ok, *Rational choice with status quo bias*, in *Journal of Economic theory*, March 2005, Vol. 121, Issue 1, pp. 1 ss.

²³ M. Bazerman, *The study of real decision making*, in *Journal of behavioral decision making*, December 2001.

affermarono il legame esistente fra ciascuna delle parti di un accordo economico e le pregiudizievoli barriere cognitive; queste ultime tradotte, poi, in comportamenti e implicazioni successive. Sebbene non sia semplice, nella maggior parte delle pratiche di mercato, l'offerta di un venditore anticipa le intenzioni di chi, invece, acquista. Questo è molto importante nell'opera di Thaler²⁴, il quale fornì una prima dimostrazione di quanto avviene realmente nelle negoziazioni. A tal proposito, consolidò la definizione di *framing effect*, etichettato, in precedenza, da Kahneman²⁵ come quella influenza ingiustificata che la formulazione ha su credenze e preferenze. Le decisioni degli individui differiscono in base alle modalità con cui lo stesso quesito viene formulato, o incorniciato. Coerentemente a tale effetto, le imprese risultano capaci di modellare, discrezionalmente, il contesto di scelta del compratore, formulando offerte con l'impiego dei cd. *frames*, o cornici cognitive. Tale strumento consente una promozione del prodotto formalmente migliore, ma senza variazioni sostanziali (basti pensare quanto risulti più allettante per un consumatore l'offerta di un paio di scarpe a € 39,99, anziché € 40,00). Anche Eliaz²⁶, sostennero empiricamente l'effetto discusso. La complessità della scelta ne determina, tuttavia, la diversità delle reazioni decisorie secondo Benartzi²⁷. Questi concetti sono armonizzati da alcuni esperimenti effettuati sui processi mentali e volti a dimostrare una correlazione determinante con tre variabili mai considerate nella ricerca in tema di *bias*, ovvero la capacità cognitiva di Oechsslera²⁸, l'istruzione e l'emozione degli individui di Claus²⁹. Le conclusioni sperimentali dimostrarono le principali cause di formazione dei pregiudizi cognitivi. Inoltre, queste ultime variabili osservate vennero rapportate direttamente al grado di esposizione dei soggetti a compiere errori sistematici e, dunque, giungere a giudizi errati. Il livello acquisito dai *bias*, in letteratura, rese possibile la realizzazione di conseguenti studi volti alla creazione di una classificazione³⁰ che indicasse tutte quelle fattispecie osservabili nelle diverse configurazioni di mercato, specie quando la concorrenza è ristretta o limitata³¹. Per una migliore comprensione e contezza dell'importanza scientifica dei *bias*, la tabella che

²⁴ R.H. Thaler, *Mental accounting matters*, in *Journal of behavioral decision making*, 12(3), 1999, pp. 183 ss.

²⁵ D. Kahneman, A. Tversky, *Choices, Values, and Frames*, in *American Psychologist*, 1984, pp. 341 ss.

²⁶ K. Eliaz, A Schotter, *Paying for confidence: an experimental study of the demand for non-instrumental information*, in *Games and economic behavior*, 2010, pp. 304 ss.

²⁷ S. Benartzi, R. Thaler, *Heuristics and biases in retirement savings behaviour*, in *Journal of economic perspectives*, 2007, pp. 81 ss.

²⁸ J. Oechsslera, A. Roidera, P. W. Schmitzb, *Cognitive abilities and behavioral biases*, in *Journal of economic behavior & organization*, October 2009, Vol. 72, Issue 1, pp. 147 ss.

²⁹ C. Offe, *Contradictions of the welfare state*, Routledge, London, 2018.

³⁰ M. Bazerman, K. Milkman, D. Churgh, *How can decision making be improved?*, in *Perspectives on psychological science*, 4 (4), 2009, pp. 379-383.

³¹ P. Heidhues, B. Koszegi, T. Murooka, *Inferior products and profitable deception*, in *The review of economic studies*, 84 (1), 2016, pp. 323 ss.

segue espone i pregiudizi e gli effetti cognitivi più frequentemente osservati in dinamiche di mercato.

Autore	Bias o fenomeno	Significato
Kahneman & Tversky, 1973	<i>Anchoring Effect</i>	Assegnazione, in un processo decisionale, di un valore già ,disponibile cognitivamente ad una situazione ignota e nuova. Ingiustificata sicurezza e consapevolezza nell'assegnare un valore (ovvero un prezzo, nelle negoziazioni) molto vicino alle descrizioni (o informazioni) preliminari.
Kahneman & Tversky, 1984	<i>Illusion of validity bias</i>	Effetto cognitivo provocato da diverse concezioni del contesto di scelta, sia esso positivo o negativo.
Kahneman & Tversky, 1984	<i>Framing Effect</i>	Prodotto dall'applicazione di due prezzi differenti su uno stesso bene. L'effetto comporta la percezione di un'associazione diretta fra qualità e prezzo, seppur i beni siano sostituiti.
Milgrom et al., 1986	<i>Price value biases</i>	Pregiudizio causato dalla reiterata scelta di un'opzione predefinita, conosciuta e pregressa a danno di potenziali alternative valide.
Samuelson et al., 1988	<i>Status quo Bias</i>	Errata percezione di sostenibilità di costi eccessivamente elevati.
Thaler, 1999	<i>Sunk-Cost Bias</i>	Percezione di appagamento da parte di informazioni rispondenti, in modo accurato, ai bisogni emergenti dell'individuo.
Bazerman et al., 2001	<i>Confirmation Bias</i>	

Benartzi et al., 2007	<i>Information Bias</i>	<p>Pregiudizio dovuto ad una irragionevole e prematura utilizzazione delle informazioni.</p> <p>Effetto cognitivo derivato dall'<i>anchoring bias</i>. Si differenzia da quest'ultimo (in realtà anche</p>
Oechssler et al., 2009	<i>Abilities Bias</i>	<p>dall'<i>overconfidence</i>) per una autoconvinzione che le proprie capacità, competenze e conoscenze restituiscano, in ogni caso, la migliore valutazione possibile.</p> <p>Derivato dello status quo <i>bias</i>.</p>
Dean et al., 2017	<i>Dependence Status quo Bias</i>	<p>Pregiudizio causato dalla continua ricerca (come una vera dipendenza) di un'opzione predefinita, anche nei casi in cui non sia possibile.</p> <p>Tendenza di un individuo a lasciarsi guidare</p>
Offe et al., 2018	<i>Emotional Bias</i>	<p>eccessivamente dalle emozioni nei processi di scelta.</p>

3. Quando il mercato è turbato da pratiche al limite della correttezza e che, perciò, minano la pratica competitiva risulta giustificato l'intervento delle autorità *antitrust*. Il ruolo di queste ultime impone l'attuazione di costanti controlli dei mercati e dei comportamenti fra agenti economici, a garanzia della libera concorrenza, mediante restrizioni sui comportamenti abusivi delle imprese dominanti, su eventuali intese, sulle politiche dei prezzi predatori e aggressivi. I *bias* sono il prodotto distorsivo generato dai comportamenti dell'impresa, i cui effetti si ripercuotono proprio sulla libera competizione, modificandone le interazioni socio-economiche degli agenti. La reiterazione delle scelte errate e non oggettive dei consumatori trasforma, a suo modo, il mercato in un potenziale monopolio. Per evitare il rischio reale di un collasso dell'intero sistema e mosse dalle numerose critiche a proposito, le istituzioni di mercato hanno accolto l'ausilio suggerito dalle teorie di *behavioral economics*, seppur con qualche difficoltà, affinché si potesse armonizzare, a livello pratico, il divario fra evoluzione economica, da un lato, e attività *antitrust*, dall'altro. Sotto questo aspetto,

alcune considerazioni comportamentali aprirono un vasto panorama per una nuova concezione della posizione dominante e del relativo abuso. Nella medesima visione, questa prevalenza sui *competitor* non lede gli interessi competitivi qualora la rilevante quota di mercato risulti acquisita mediante politiche di investimento sul prodotto, in modo da renderlo unico e suscettibile di fidelizzazione. Tuttavia, l'abuso perviene nell'ottica di pratiche persuasive su chi acquista. Secondo Di Porto³² la variabile principale di affermazione di un abuso di posizione dominante, rispetto al passato, è definita dal fattore informazione e, da questa, deriva sistematicamente la connessione con il monopolio. L'acquisizione di quote determinanti di mercato, attraverso lo strumento dell'informazione resa ai consumatori, produce un effetto moltiplicativo delle vendite e, di conseguenza, dei profitti permettendo all'impresa di acquisire un livello di mercato prevalente. Tali effetti riportano, sostanzialmente, quanto si verifica nello studio dei monopoli *mainstream*, i quali, però, non contemplano in alcun modo queste nuove dinamiche di mercato. Il binomio posizione dominante – monopolio non si esaurisce solo negli effetti deduttivi delle pratiche, bensì nei presupposti a monte delle stesse. In altri termini, l'impiego di informazioni distorte per la manipolazione dei consumatori è resa possibile, secondo Szyszczak³³, dalla cd. *super dominance*, ovvero dalla esclusiva disponibilità di determinate informazioni all'atto iniziale della negoziazione; per cui è lo stesso fattore presupposto a rendere il mercato un monopolio, o quasi. Nei procedimenti antitrust conclusi, in tempi recenti, si può notare quanto è stato fatto in termini di adattabilità della *competition policy* alle innovative integrazioni comportamentali. L'ottica dei nuovi controlli *antitrust* focalizza l'attenzione sul ruolo fondamentale ricoperto dall'informazione, benché vista ormai come un bene e, di qui, fonte di dominanza, il cui abuso è origine di un potere monopolistico³⁴. La detenzione di considerevoli quote di mercato rappresenta, alla luce di quanto definito, tanto un allarme di restrizione competitiva, quanto una pressione contrattuale sui consumatori. Si verifica, pertanto, una discrepanza, tale per cui un'impresa dominante (di fatto, monopolista) assume decisioni indipendenti dalla considerazione della domanda. Cenni pratici inerenti l'argomentazione fin qui trattata potrebbero aiutare nella comprensione delle integrazioni comportamentali applicate alle procedure antitrust. Nel dicembre del 2009, la Commissione Europea emetteva, tra le altre, una sentenza definitiva³⁵ nei confronti dell'azienda Microsoft, la quale delineava una chiara ed effettiva presenza di abuso di posizione dominante. L'impresa, secondo le

³² F. Di Porto, *Scambi di posizione e abusi di posizione dominante*, cit., *passim*.

³³ E. Szyszczak, *Research handbook on european state aid law*, Edward elgar publishing, Cheltenham, 2011.

³⁴ J. Haucap, U. Heimeshoff, *Google, Facebook, Amazon, Ebay: is the interne driving competition or market monopolization?*, in *International economics and economic policy*, 2014.

³⁵ European Commission, Summary of Commission decision of 16 december 2009 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case COMP/39.530 – Microsoft Tying), notified under document C(2009), Official Journal of the European Union, C 36/7.

constatazioni dell'istituzione antitrust, deteneva quote, sul mercato dei sistemi operativi, pari al 90% grazie alla commercializzazione del prodotto Internet Explorer ritenuto, preliminarmente, separato dal sistema operativo Windows. La Commissione rilevò che Microsoft causava restrizioni della concorrenza, poiché il *browser* pre-installato su Windows comportava un impedimento competitivo con altri. Sebbene ci fossero delle prove valide, per realizzare la presenza di un abuso, la Commissione espletò, in aggiunta, un sondaggio sulle preferenze di alcuni campioni di consumatori, grazie ai quali venne riscontrato il dato dell'inutilità di eventuali browser al sussistere della pre-installazione di Internet Explorer. Tuttavia, la decisione antitrust accantonò il giudizio dei consumatori, considerandolo in secondo piano, con il seguente dettato, quale effetto potenziale di preclusione:

The consumer survey confirmed that there is a significant information deficit on the part of consumers. According to the survey, 62% of Windows users, and 70% of Windows users having Internet Explorer as their primary web browser, do not feel sufficiently informed about different web browsers to be able to compare their relative (dis)advantages. The survey also revealed that Windows users who do not feel sufficiently informed are also less willing to download web browsers. 84% of Windows users who use Internet Explorer as their primary web browser never use another web browser on their computer because they are unaware of the other options, or because they do not want to or do not know how to download. In other words, it would appear that those consumers would at least need significant further information on available web browsers in order to be persuaded to download alternative web browsers.

La logica comportamentale ne dedurrebbe un evidente manifestazione di *information bias*, con cui Microsoft violò un senso di protezione dei consumatori sfruttando la loro vulnerabilità in termini di incapacità a scaricare ed utilizzare browser alternativi. Ciononostante, fu lo stesso deficit d'informazione a consolidare le rilevanti quote di mercato di Microsoft e rendere il mercato come monopolistico. La gran parte delle successive sentenze della Commissione europea cambiarono modalità di valutazione, aggiungendo chiari riferimenti dei fenomeni di sfruttamento e distorsione cognitiva dei consumatori. Caso emblematico deriva da una delle sentenze³⁶ nei confronti della società Google. Nel dicembre del 2018, le Autorità antitrust europee hanno adottato una decisione nei confronti della suddetta società, poiché abusava della sua posizione dominante nel settore dei sistemi operativi per dispositivi intelligenti. Analogamente al caso Microsoft, l'abuso era inteso in termini di pre-installazione, all'interno del prodotto *Android*, dell'applicazione *Google Search*, scaricabile a discrezione del consumatore sul portale di vendita cd. *Play store*. La Commissione realizzò che l'abuso trovava espressione nella pre-installazione da parte di Google,

³⁶ European Commission, Summary of Commission decision of 18 July 2018 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (the Treaty) and Article 54 of the EEA Agreement, (Case AT.40099 – Google Android), Official Journal of the European Union.

senza la minima considerazione del volere di chi acquistava il prodotto. Con riferimento ai soggetti lesi, in questa sentenza, vi è un forte richiamo ai consumatori, più che ai concorrenti, seppur la denuncia di abuso a monte provenisse da questi ultimi. In particolare, con la seguente espressione:

Second, the Decision concludes that the tying of the Google Search app with the Play Store is capable of restricting competition. This is because: (i) the tying provides Google with a significant competitive advantage that competing general search service providers cannot offset; and (ii) the tying helps to maintain and strengthen Google's dominant position in each national market for general search services, increases barriers to entry, deters innovation and tends to harm, directly or indirectly, consumers.

Due punti fondamentali vengono esplicitati nel dettato, In primo luogo, vi è un consolidamento del significato di abuso di posizione dominante quale forma monopolista, in virtù sia dell'aumento di ostacoli (o barriere) all'ingresso e sia di una mancata innovazione, linfa di un gioco competitivo. In secondo luogo, il riferimento ad un danneggiamento della domanda di mercato che mostra l'unico denominatore delle pratiche abusive di Google. Quest'ultima, infatti, giocava nei processi cognitivi in due modi. Direttamente, attraverso una costrizione d'acquisto del prodotto principale con quello secondario, mentre indirettamente, con la pre-installazione di *Google Search*.

4. L'importanza dei *bias* va diffondendosi ogni giorno di più a causa delle possibili conseguenze che potrebbero generare nel mercato. Difatti, recenti studi hanno posto un focus decisivo sugli *outcome* di mercato generati in modo diretto dalle distorsioni psicologiche e dai pregiudizi dei consumatori. Il fattore chiave in tali dinamiche è certamente l'azione dell'impresa che, tuttavia, non ha l'obiettivo di modificarne l'intero mercato, ma il suo profitto. I suoi comportamenti non risultano, molto spesso, conformi alle regole di *competition policy*, giustificando i controlli antitrust. Doverosa risulta una considerazione. Se è vero che i cicli economici restituiscono, con il tempo, dinamiche di mercato differenti, lo è altrettanto che le attività pubbliche garanti non possono permettersi di restare indietro, sotto questo aspetto, nella realizzazione delle loro attività primarie. Il chiaro segnale intercorso fra le due sentenze osservate mostrano quanto è stato fatto tanto in termini di *competition policy*, quanto di *consumers protection*. L'innovazione principale, nelle medesime, è rappresentato dal trattamento procedurale riposto nei confronti dei consumatori, ora menzionati quali primi destinatari lesi dalle attività delle imprese, in questo caso, dominanti. Non che i concorrenti non lo siano, ma l'ottica garante del mercato, ormai, punta l'attenzione sulle conseguenze inerenti il lato della domanda, capace, forse più dell'offerta, di poter cambiare radicalmente i mercati al punto tale da determinare un loro fallimento; per

cui, è proprio il comportamento dei consumatori che decide le sorti di mercato, specie se questo è distorto a causa di strategie aziendali. Queste definizioni si inseriscono validamente in una nuova teoria di monopolio che va integrandosi maggiormente, smontando il carattere rigido dei fattori causali che da sempre lo connotano. Oggi, grazie al carattere della flessibilità insito nelle teorie comportamentali, l'evoluzione economica viene trattata come un fenomeno non di difficile lettura.

SEZIONE V

GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

Federica Stamerra

REDDITO DI CITTADINANZA E RIDUZIONE DELLE DISEGUAGLIANZE SOCIALI: SPUNTI PER UN DIBATTITO

ABSTRACT

Sin dalla sua prima formulazione in seno all'Assemblea costituente, l'art. 4 Cost. ha suscitato il dubbio che l'enunciazione del diritto al lavoro, da intendersi come «piena occupazione per tutti», potesse far sorgere nei cittadini delle «false illusioni». A fare da contrappeso a tale scetticismo, però, vi era la convinzione che l'inserimento nella Costituzione di un impegno pubblico in tal senso potesse orientare il legislatore e contribuire a rendere il diritto al lavoro «una stella fulgidissima». Settant'anni dopo, la progressiva contrazione del mercato del lavoro ed il moltiplicarsi di rapporti caratterizzati da fortissima flessibilità a scapito della sicurezza hanno messo in discussione la possibilità che le politiche attive del lavoro siano da sole sufficienti a contrastare il costante incremento del numero delle persone che vivono con un reddito inferiore rispetto alla soglia di povertà. Scopo del presente contributo è l'analisi degli strumenti introdotti in materia di contrasto alla povertà, anche nella manifestazione del lavoro povero, confrontandoli con gli apparati teorici che ne hanno costituito il fondamento, al fine di vagliare l'idoneità del mezzo anche nella prospettiva perseguita dal *Goal 10* dall'agenda 2030 di riduzione delle diseguaglianze.

Since its first formulation in the Constituent Assembly, Article 4 of Italian Constitution has raised the doubt that the right to work, to be understood as “full employment for all”, could give some false illusions to citizens. To counterbalance this skepticism, however, there was the belief that including the statement of a public commitment in the Constitution could guide, in this sense, the legislator and contribute to making the right to work “a shining star”. Seventy years later, the progressive recession in the labor market and the increasing flexible relationships built at the expense of security, have questioned the possibility that active labor policies are, alone, enough to hinder the constant increase in the number of people living on an income below the poverty line.

The aim of this contribution is to analyze the tools implemented in the fight against poverty – even in its manifestation of poor working – comparing them with the theoretical systems that constituted its foundation, in order to assess the suitability of the institution, even to the *Goal 10* of the 2030 agenda in the matter of reducing inequalities.

PAROLE CHIAVE

Reddito minimo – reddito di cittadinanza – Minimum income – basic income – inequalities diseguaglianze

SOMMARIO: 1. Premessa. Diritto al lavoro e obblighi dello Stato. – 2. La *deregulation* del mercato del lavoro. – 3. Verso strumenti di contrasto alla povertà e al lavoro povero: il reddito di cittadinanza. – 4. Conclusioni.

1. Sin dalla sua prima formulazione in seno all'Assemblea costituente, l'art. 4 Cost. ha suscitato il dubbio che l'enunciazione del diritto al lavoro, da intendersi come «piena

occupazione per tutti»¹, potesse far sorgere nei cittadini delle «false illusioni»². A fare da contrappeso a tale scetticismo, però, vi era la convinzione che, pur non potendosi ritenere la configurabilità di un diritto azionabile in giudizio nei confronti dello Stato, l'inserimento nella Costituzione di un impegno pubblico in tal senso potesse orientare il legislatore e contribuire a rendere il diritto del lavoro «una stella fulgidissima»³.

L'interpretazione dell'art. 4 è stata ricostruita, «nel dibattito giuridico nazionale, da angoli prospettici differenti»⁴. Il diritto al lavoro, infatti, è stato inquadrato come diritto di libertà, ossia come «libertà di lavorare» e come «diritto sociale», inteso come diritto a prestazioni volte a favorire l'occupazione⁵.

Secondo la tesi che considera il diritto al lavoro come diritto di libertà, in capo allo Stato non sussiste un obbligo di intervento volto a fare in modo che tutti siano occupati. Esso è infatti tenuto a garantire quel «fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa»⁶. Un modo di intendere il diritto al lavoro che non impone allo Stato un intervento in positivo ma, anzi, sulla base di un ormai assodato e riconosciuto «nucleo precettivo»⁷, si identifica nel modello dei diritti di libertà, portatori di doveri di astensione più che di azione⁸. Tuttavia, è stato riconosciuto come ricondurre il profilo della libertà al comma 1 comporterebbe un «arbitrario appesantimento del significato del diritto ex art. 4, comma 1»⁹. Pertanto, la concezione del lavoro come diritto di libertà di seguire la propria aspirazione andrebbe riferita al comma 2¹⁰.

Il secondo comma dell'art. 4 si riferisce al cittadino. La norma non parla espressamente di lavoro, lemma che il legislatore utilizza senza remore quando, all'art.

¹ Così la relazione dell'on. Ruini. Cfr., V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Colombo, Roma, 1949, p. 26.

² Cfr. la relazione dell'on. Nitti, *ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ A. Alaimo, *Il diritto al lavoro tra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona" .IT*, n. 60, 2008, p. 15.

⁵ Alla classica contrapposizione tra diritto di libertà e diritto sociale, si è affiancata una ricostruzione che vede una bipartizione del lavoro inteso come diritto sociale, da intendere sia come pretesa nei confronti dei pubblici poteri che come diritto all'eguaglianza «rispetto al lavoro disponibile». O. Mazzotta, *Commento sub. Art. 4 Cost.*, in R. De Luca Tamajo, O. Mazzotta (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2018, p. 17. Sul punto, v. anche M. Rusciano, *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona" .IT*, n. 216, 2014.

⁶ Corte cost., 6 settembre 1965, n. 45, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 655 ss., con nota di V. Crisafulli.

⁷ S. Giubboni, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona" .IT*, n. 46, 2006, p. 10.

⁸ S. Giubboni, *Il primo dei diritti sociali*, cit., p. 8, riprende un passo della citata sentenza della Corte costituzionale che spiega il significato dell'art. 4: «come non garantisce a ciascuno il diritto al conseguimento di un'occupazione (il che è reso evidente dal ricordato indirizzo politico imposto allo Stato, giustificato dall'esistenza di una situazione economica insufficiente al lavoro per tutti, e perciò da modificare), così [l'art. 4 Cost.] non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto».

⁹ A. Alaimo, *Il diritto al lavoro tra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, cit., p. 20.

¹⁰ A. Alaimo, *Il diritto al lavoro tra Costituzione nazionale*, cit.

1, sul lavoro fonda la Repubblica o quando, all'art. 35, espressamente attribuisce allo Stato la tutela del lavoro in tutte le sue forme. Essa si riferisce alle attività ed alle funzioni, che il cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, per contribuire al progresso materiale e spirituale della società. Un progresso che, stando alla formulazione della norma, passa per l'attività del cittadino, non (solo) attraverso il lavoro così come comunemente inteso¹¹.

La seconda tesi, maggiormente accreditata, sostiene che il diritto al lavoro è da intendersi quale diritto sociale, come «“pretesa” alla realizzazione delle condizioni di occupazione»¹², che si traduce in un vero e proprio «obbligo giuridico dello Stato, da adempiere con l'osservanza delle norme tecniche che rendono idonei al fine i mezzi da impiegare»¹³.

D'altra parte, la formulazione dell'art. 4 Cost. non lascia spazio a dubbi di sorta sull'inquadramento del ruolo dello Stato, che *riconosce* il diritto al lavoro *a tutti i cittadini*, in ossequio ad un universalismo che estende alla totalità della popolazione il godimento dei diritti sociali. Al riconoscimento del diritto si affianca, in ottica paritetica, la promozione di tutte le condizioni *che rendano effettivo questo diritto*, poi incanalate nei sistemi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Proprio il riconoscimento del lavoro come diritto sociale, oltre che di libertà, spiega la collocazione della norma costituzionale tra i principi fondamentali dell'ordinamento, al contrario dell'iniziativa privata che, pur funzionalizzata, si trova in quel comparto della Carta meglio noto come «Costituzione economica»¹⁴. Solo la lettura combinata delle norme che riguardano la persona, il lavoro e l'impresa permette di inquadrare il ruolo che lo Stato riveste nel difficile bilanciamento tra sviluppo economico e tutela della persona¹⁵. L'intervento dello Stato nell'economia, infatti, si rivela essenziale per

¹¹ Si ritiene che non si tratti solo del c.d. «lavoro orientato al mercato», ma, «secondo il noto rapporto Supiot, redatto alle soglie del nuovo millennio per la Commissione Europea, il paradigma del lavoro di mercato sarebbe destinato ad essere sostituito da un “paradigma delle condizioni lavorative delle persone che non viene definita dall'esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza » (G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona” .IT*, n. 402, 2019, p. 17. Sul punto, cfr. L. Mengoni, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. Napoli (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1998, p. 7. V. anche L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Feltrinelli, Milano, 2018, p. 271.

¹² M. Rusciano, *Il pensiero di Massimo D'Antona sul diritto al lavoro*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona” .IT*, n. 216, 2014, p. 9.

¹³ C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (Natura giuridica, efficacia, garanzie)*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, Vol. IV, Roma, 1953, p. 85.

¹⁴ Sul concetto di “Costituzione economica”, v. M. Rusciano, *Rilettura di «Forma giuridica e materia economica» di Luigi Mengoni*, in *Jus*, 1, 2012, *passim*.

¹⁵ Sulla lettura sistematica dell'art. 4, v. C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit., p. 80, secondo il quale «per apprezzare l'esatto valore giuridico da attribuire ad esso è necessario considerarlo non isolatamente ma nell'insieme delle altre enunciazioni costituzionali e

garantire quell'eguaglianza sostanziale che il comma 2 dell'art. 3 prospetta realizzabile solo con l'eliminazione delle differenze, ergendo la persona da mezzo a fine degli interventi economici, rispetto ai quali si rivela necessaria la solidità di basi giuridiche che rendano stabile quella «particolare costruzione istituzionale»¹⁶ che è il mercato. L'intervento in economia di uno Stato che poggia la propria struttura normativa sui «principi personalistico e solidaristico (artt. 2 e 3 Cost.) – che si specificano e si rafforzano in quello lavoristico (artt. 1, 4, 35 Cost.)»¹⁷ conferisce all'economia di mercato, fondata su un'iniziativa privata funzionalizzata, le fattezze di un «capitalismo dal volto umano»¹⁸.

Allo stesso tempo, la collocazione dell'art. 41 Cost. nella parte dedicata ai rapporti economici potrebbe indurre a ritenere che l'iniziativa economica privata sia posta *tout court* in secondo piano rispetto al diritto al lavoro, incardinato invece tra i diritti fondamentali, ma in realtà essi si coordinano in una reciproca funzionalità¹⁹, laddove l'art. 4 Cost. rappresenterebbe il *trait d'union* tra il primo ed il secondo comma dell'art. 41, evidenziato dall'incontro tra libertà e vincoli all'attività d'impresa con i controlimiti dati dal perseguimento di interessi sociali²⁰.

Il lavoro, in tale ricostruzione, costituisce la chiave di volta, l'elemento portante attorno al quale ruotano sia i principi fondamentali di tutela della persona sia le norme costituzionali che intervengono sull'economia, oltre al certamente più evocativo fondamento della Repubblica.

rendersi conto dello spirito che le anima tutte». L'A. prosegue, nelle pagine seguenti, evidenziando come il diritto al lavoro costituisca la prosecuzione naturale degli artt. 1, 2 e 3, che lo precedono.

¹⁶ A. Supiot, *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del Diritto*, Mondadori, Milano 2006, p. 119, che paragona la complessità dei rapporti di scambio alla struttura architettonica di un antico mercato medievale, in M. Rusciano, *Rilettura di «Forma giuridica e materia economica» di Luigi Mengoni*, cit., p. 109.

¹⁷ S. Giubboni, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, cit., p. 2.

¹⁸ M. Rusciano, *Rilettura di «Forma giuridica e materia economica» di Luigi Mengoni*, cit., p. 103.

¹⁹ Così D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto – l'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004, p. 46.

²⁰ Cfr. M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, pp. 153 ss.; G. Minervini, *Contro la funzionalizzazione dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1958, pp. 621 ss.; E. Ales, *Libertà e «uguaglianza solidale»: il nuovo paradigma del lavoro nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Dir. lav.*, I, 2001, pp. 111 ss.; L. Calcaterra, *Diritto al lavoro e diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona» .IT*, n. 58, 2008, pp. 2 ss.; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 374; L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2, *Teoria della democrazia*, Laterza, Bari, 2007, p. 249; S. Giubboni, *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, cit., p. 12; M. D'Antona, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. n. 3, pp. 15 ss.; L. Nogler, *La disciplina dei licenziamenti individuali nell'epoca del bilanciamento tra i «principi» costituzionali*, relazione alle Giornate di studio AIDLASS, Venezia, 25-26 maggio 2007, pp. 2 ss. del dattiloscritto; G. Ricci, *Il diritto alla retribuzione adeguata fra Costituzione, mercato ed emergenza economica*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona» .IT*, n. 163, 2012, pp. 10 ss.

2. Il modello di diritto del lavoro improntato al bilanciamento della debolezza contrattuale del lavoratore ed alla garanzia dell'occupazione mediante l'operato statale entra in crisi quando «l'egida dei mercati» investe anche «la complessa trama giuridica di protezione del lavoro tessuta dai suoi diversi formanti»²¹.

Gli effetti della globalizzazione, di cui la liberalizzazione economica costituisce una componente essenziale²², non tardano ad impattare sul mercato del lavoro, diventato sede di scambio per una forza lavoro sempre più ridotta a una merce. Dalla ricostruzione filosofica in cui la norma imbriglia l'economia, si passa alla realtà pratica in cui l'economia vincola la norma. All'abbattimento delle barriere che lascia sprigionare la concorrenza tra le imprese corrisponde lo svilimento delle tutele dell'occupazione, con conseguente *dumping* sociale ed inefficienza delle politiche attive²³.

Le esigenze di deregolamentazione del mercato comportano un cambiamento di rotta nella difesa dell'occupazione e, ancor prima, dell'occupabilità²⁴. Il lavoro, avvinto nella morsa stringente della necessità di rendere malleabile tutte le componenti della produzione, viene ribattezzato quale fattore della forza capitalistica dell'impresa e sottoposto ad una serie di interventi che, piegando la dimensione sociale del diritto alle esigenze imprenditoriali, passano sotto l'onnicomprendiva quanto equivoca denominazione di *flessibilizzazione*.

La *deregulation* del mercato del lavoro trova la sua massima espressione nella mutata ispirazione delle politiche del lavoro nel primo decennio degli anni 2000, compulsata dalla maggioranza di centrodestra. Il prototipo degli interventi revisori di quegli anni, cristallizzato nel Libro Bianco del 2001, ha alimentato la «svolta in senso liberista»²⁵ sostanziata nella serie di riforme che arriva ai giorni nostri, passando per l'agevolazione del ricorso alla contrattazione flessibile, l'abbattimento delle barriere

²¹ G. Fontana, *Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro. Fra passato, presente e futuro*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" .IT, n. 389, 2019, p. 6. Sul punto, cfr. B. Hepple, *Quattro modalità di approccio alla modernizzazione dei diritti individuali in materia di lavoro*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2003, pp. 627 ss.

²² A. Perulli, *Globalizzazione, governance e diritti sociali*, in M. Napoli (a cura di), *Globalizzazione e rapporti di lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 8-9.

²³ Parla del «miserevole stato attuale in cui versano per lo più i servizi per l'impiego in Italia» S. Giubboni, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" .IT, n. 401, 2019, p. 19. Per una ricostruzione dei fattori incidenti sul fenomeno del *dumping*, v. V. Speciale, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, ivi, n. 322, 2017, spec. pp. 20-32. L'A. evidenzia come, oltre alla globalizzazione che determina il confronto tra economie diverse ed alimenta la concorrenza, a determinare significativi mutamenti nel diritto del lavoro concorrono anche l'innovazione tecnologica che influisce sulla «smaterializzazione» della produzione e della creazione di filiere produttive» (spec. p. 24), nonché la nascita dell'Unione Europea, con tutti i «vincoli economici derivanti dalla nuova architettura istituzionale» (spec. p. 25). «La risposta degli ordinamenti giuridici (non solo di quello italiano) è stata quella della flessibilità» (spec. p. 27).

²⁴ Per una ricognizione storica, v. A. Riccardi, *Flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e destrutturazione dei sistemi di tutela*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, 2017, pp. 501 ss.

²⁵ E. Ghera, A. Garilli, D. Garofalo, *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 21.

nell'esercizio dello *ius variandi*, lo spacchettamento delle tutele spettanti per il licenziamento individuale illegittimo²⁶.

Rendere accomodante il lavoro rispetto alle esigenze del mercato ha comportato, infatti, non solo una frammentazione delle tipologie contrattuali, con una preferenza per quelle instabili, ma anche un sostanziale rafforzamento dei poteri dell'imprenditore, che va dalla scelta dello schema negoziale più confacente alle proprie esigenze alla facoltà di porre fine al rapporto di lavoro senza la spada di Damocle della reintegra, relegata ormai ad alcune eccezionali ipotesi a seguito delle riforme delle tutele avverso il licenziamento illegittimo, che hanno reso monetizzabile la perdita del posto di lavoro.

La maggiore flessibilità, che avrebbe dovuto razionalizzare i costi del lavoro per le imprese che «“acquistano” esattamente la quantità di forza lavoro che serve ai loro programmi produttivi adattati *just in time* alle turbolenze dei mercati»²⁷ ha determinato quale unica conseguenza la diminuzione delle tutele per il lavoro²⁸, in un'inarrestabile «corto circuito tra flessibilità e precarietà»²⁹.

«E' in questo contesto problematico che è calata la riforma del reddito di cittadinanza, in cui si intravedono i segnali di un ritorno ad una politica di contrasto alla povertà e alla insicurezza, entrambe figlie principalmente del lavoro precario; riforma che tuttavia da sola non può risolvere il problema delle disuguaglianze, senza una revisione delle politiche del lavoro perseguite negli ultimi anni e decenni»³⁰.

3. L'introduzione di un reddito minimo universale ed incondizionato «non pare meno visionaria della promessa della piena occupazione che il nostro Paese non ha saputo garantire [...] neppure nel pieno del *boom* economico degli anni Settanta e dell'epoca fordista del lavoro stabile e per una carriera»³¹.

²⁶ «La parvenza che se ne voglia fare una partita di scambio fra flessibilità in uscita e protezione sul mercato del lavoro suona del tutto erronea, perché qualsiasi attenuazione della stabilità sul posto di lavoro non trova compensazione nelle politiche passive ed attive, di sostegno al reddito e di avviamento guidato». F. Carinci, *Dallo Statuto al contratto a tutele crescenti: il “cambio di paradigma”*, in *Giur. it.*, 2016, pp. 776 ss., spec. p. 777. L'A., focalizzando efficacemente il punto debole del progetto, ha concluso che «se non c'è crescita non c'è neppure mobilità da posto a posto», evidenziando come, in mancanza di giusta congiuntura economica, essere licenziati equivalga a paralisi. Sul punto, F. Carinci, *Ripensando il nuovo art. 18 dello Statuto dei Lavoratori*, in *Arg. dir. lav.*, 2013, pp. 461 ss., spec. p. 465.

²⁷ A. Riccardi, *Flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e destrutturazione dei sistemi di tutela*, cit., p. 510.

²⁸ A. Riccardi, *Flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e destrutturazione dei sistemi di tutela*, cit., p. 512.

²⁹ G.A. Recchia, *Brevi note sulla flessibilità e precarietà del lavoro*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, 2018, pp. 349 ss., spec. p. 355

³⁰ G. Fontana, *Il problema dell'uguaglianza*, cit., p. 19.

³¹ M. Tiraboschi, *Mercati, regole, valori*, relazione alle Giornate di studio AIDLASS, Udine 13 – 14 giugno 2019, pp. 60-61 del dattiloscritto.

Il risvolto pratico della teoria del reddito di base³² si scorge oggi nel provvedimento normativo che ha dato alla luce il reddito di cittadinanza, il «pronipote del reddito minimo di inserimento»³³. Ai problemi di incostituzionalità riscontrati nell’attuazione della misura, che vanno da una contrazione ingiustificata del diritto di soggiorno di cui all’art. 16 alla «torsione discriminatoria»³⁴ insita nella determinazione dei destinatari, si affianca un certo scetticismo verso la misura in parola e la sua efficacia rispetto all’incremento occupazionale che, stante l’ampiezza della portata applicativa della congruità dell’offerta, sembra orientato alla quantità più che alla qualità³⁵.

La funzione del reddito di cittadinanza si rinviene non solo nella garanzia di un minimo vitale ai soggetti disoccupati, ma anche nella prevenzione di quella concorrenza a ribasso che, in assenza di un sussidio sufficiente a far fronte alle necessità della vita quotidiana, porterebbe il disoccupato a svendere la propria prestazione per timore che quello stesso posto di lavoro possa essere assegnato ad altri, disposti a “lavorare per molto meno”. Tuttavia, alle intenzioni che hanno animato la penna del legislatore, si è contrapposta una difficoltà applicativa dovuta all’inefficienza dei centri per l’impiego³⁶, costretti ad una metamorfosi troppo veloce ed inusuale per il nostro sistema produttivo³⁷.

³² Sulla distinzione tra reddito minimo, reddito di cittadinanza e reddito di base, E. Menegatti, *Il salario minimo legale: Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 1 ss. Cfr anche V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, pp. 169 ss.; G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, ivi, pp. 1 ss.

³³ G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, cit., p. 2

³⁴ G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, cit., p. 4.

³⁵ G. Modica Scala, *Il reddito di cittadinanza tra welfare e metamorfosi del lavoro*, cit., p. 19.

³⁶ Cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II – Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, ADAPT Labour Studies e-Book, n. 32, 2014, pp. 48 ss.; M. Rusciano, *Il lavoro come diritto: servizi per l’impiego e decentramento amministrativo*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. n. 3, p. 25. Si è sostenuto che l’unica “nuova occupazione” reperita dalla nuova misura introdotta sia stata quella presumibilmente necessaria al funzionamento dei centri per l’impiego. Tale considerazione trova supporto nella critica alla “nuova” figura dei *navigator*, in quanto «si assumeranno, mediante forme e procedure acrobatiche, migliaia di persone - i *tutor* ora ribattezzati *navigator* - veri e propri formatori da formare, la cui competenza è solo presunta, al massimo teorica se non addirittura libresca (la selezione avverrà sulla base delle risposte a quiz “interdisciplinari”)» (G. Cazzola, *Il Reddito di cittadinanza*, in *Lav. giur.* 2019, pp. 446 ss., spec. p. 456). Sulla figura del *navigator* (quale «*tutor*», «*coach*», «*poliziotto*»), v. V. Fili, *L’inclusione da diritto a obbligo*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2016, pp. 117 ss., spec. p. 124.

³⁷ «Non è sufficiente chiamare “centro per l’impiego” un ex “ufficio di collocamento” per il personale che, fino a quel momento, ha svolto compiti amministrativi e di registrazione sia in grado di mettersi a compiere ricerche di mercato, indagini psicoattitudinali, individuazione di posti di lavoro disponibili e per di più coerenti con il profilo del soggetto» (G. Cazzola, *Il Reddito di cittadinanza*, cit., p. 457). Sulla “incapacità” dell’organizzazione degli uffici pubblici, già nella disciplina del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, v. D. Garofalo, *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d.lgs. n. 276/2003*, in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 2011, pp. 579 ss. Per le problematiche contemporanee, cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro – Bologna, 22-23 ottobre 2015*, ADAPT Labour Studies E-Book, n. 54, 2016, pp. 122 ss.; L.

La misura coniuga l'attività del centro per l'impiego di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, favorita dalla redazione del fascicolo contenente le competenze del richiedente, e lo stimolo che deve animare il percettore nell'accettazione della congrua offerta che gli viene proposta e nella partecipazione attiva alle iniziative di formazione e riqualificazione professionale. Il regime di condizionalità che permea le disposizioni relative all'erogazione del beneficio ha suscitato non pochi dubbi legati allo sbilanciamento dell'art. 4 della Costituzione, che vede il primo comma soccombere rispetto al secondo³⁸, nonché alla effettiva valorizzazione delle competenze del soggetto, che passa in secondo piano rispetto all'ubicazione geografica dell'offerta che ne determina la congruità³⁹ e, infine, alla ragionevolezza della norma stessa⁴⁰, che ha incasellato la misura in parola nel novero degli interventi di politica attiva⁴¹, nonostante

Oliveri, *Una sfida all'organizzazione dei centri per l'impiego*, in M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana – primo commento al d.l. 4/2019*, ADAPT Labour Studies E-Book, n. 79, 2019, pp. 107 ss.; A. Olivieri, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, Bari, 2016, pp. 185 ss.; R. Fabozzi, *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" .IT, n. 312, 2016, pp. 12-13.

³⁸ Cfr. D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, cit., 1 ss. Per R. Scognamiglio, *Il lavoro nella Costituzione*, in Aa.Vv., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 1978, pp. 53 ss., la libertà di scelta è un controlimito interno previsto dalla stessa norma costituzionale.

³⁹ Il dato testuale della norma è quantomeno discutibile: l'offerta è congrua "entro" una certa distanza chilometrica, incrementata con l'aumentare del periodo di fruizione del beneficio, senza che tuttavia sia specificato se la collocazione geografica inerisca alla sede legale o all'unità produttiva nella quale presterà la propria attività il lavoratore. Un'interpretazione sistematica della norma dovrebbe condurre alla seconda ipotesi, fermo restando che la disposizione non è approfondita al punto da disciplinare cosa accada nei casi di imprese localizzate in modo diffuso sul territorio nazionale ovvero in caso di legittimo trasferimento del lavoratore dopo l'assunzione oltre i limiti di cui all'art. 4, comma 10, d.l. n. 4/2019, ma entro il termine dallo stesso previsto, con potenziale detrimento dei lavoratori che abbiano accettato la prima offerta. Per un commento critico in merito alla congruità dell'offerta, v. G. Cazzola, *Il Reddito di cittadinanza*, cit., p. 453. Per A. Alaimo, i parametri di congruità dell'offerta e l'apparato sanzionatorio costituiscono «i veri e propri epicentri critici della recente disciplina del Rdc» (A. Alaimo, *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello idealtipico di strategia di inclusione*, in *Variaz. tem. dir. lav.*, 2019, p. 481).

⁴⁰ In merito al quale cfr. R. Bin, *Note sul controllo di ragionevolezza dei termini fissati dal legislatore*, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 2289 ss.; S. Penasa, *Il dato scientifico nella giurisprudenza della Corte costituzionale: la ragionevolezza scientifica come sintesi tra dimensione scientifica e dimensione assiologica*, in *Pol. dir.*, 2015, p. 271; A. Pizzorusso, *Sul controllo della Corte costituzionale sulla ragionevolezza delle leggi*, in *Foro It.*, 1976, pp. 1448 ss.; G. Scaccia, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; G. Volpe, *Razionalità, ragionevolezza e giustizia nel giudizio sull'eguaglianza delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 193–198; G. Zagrebelsky, *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 179–192; L. D'Andrea, *Principio di ragionevolezza e danni punitivi*, in *Giur. it.*, 2018, p. 2290. In giurisprudenza, v. *ex multis*, per la sua ampiezza esplicativa, Corte cost. 8 novembre 2018, n. 194, in *Lav. giur.*, 2019, pp. 153 ss., con nota di C. Cester; in *Foro it.*, I, 1, 2019, 70 ss.; in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, pp. 462 ss., con nota di M. De Luca; in *Giur. it.*, 2018, 2710 ss., con nota di R. Romeo; in *Arg. dir. lav.*, 2018, pp. 1527 ss.

⁴¹ Cfr. l'art. 1, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4

la totale disconnessione del reddito di cittadinanza dalla valorizzazione della professionalità dell'individuo.

Tuttavia, se la struttura basata sull'erogazione di un beneficio a fronte dell'attivazione⁴² del soggetto – la “condizionalità”, introdotta proprio per soddisfare le esigenze di corresponsabilizzazione dell'utenza, di incentivo a comportamenti proattivi e di contrasto al lavoro nero⁴³ – è chiaramente volta a «contrastare il fenomeno del “parassitismo sociale”»⁴⁴, ciò non appare sufficiente nella misura in cui la disposizione è carente di effettività proprio a causa del mancato avviamento al lavoro, da un lato, ed alla scarsa propensione all'attivazione spontanea⁴⁵, dall'altro.

4. Rispetto agli obiettivi formulati nell'Agenda 2030, con particolare riferimento alla riduzione delle diseguaglianze all'interno e fra le nazioni ed alla promozione di politiche, in particolare fiscali, salariali e di protezione sociale volte a raggiungere progressivamente una maggior uguaglianza, il reddito di cittadinanza, stante le problematiche di cui è portatore sul piano pratico, non sembra dar luogo a risultati tangibili.

L'applicazione della misura, poi, ha subito una battuta di arresto determinata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha comportato una sospensione della condizionalità. Tale brusca interruzione non consente una valutazione degli effetti della misura disposta dal d.l. n. 4/2019 perché, se dal momento della sua entrata in vigore, la dottrina ha con forza sostenuto che, prima o poi, il cittadino sarebbe stato costretto ad accettare offerte di ogni tipo, allargando le maglie della congruità, proprio il primo

⁴² Sul punto, cfr. A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona” .IT*, n. 249, 2015, pp. 18 ss.; G. Canavesi, *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, pp. 247 ss.; E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Commentario al D.Lgs. n. 150/2015*, Cacucci, Bari, 2016; R. Salomone, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lav. dir.*, 2016, pp. 281 ss.

⁴³ Cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 2014, spec. p. 69.

⁴⁴ A. Ingraio, *La reciprocità del principio di condizionalità, alla luce della nuova nozione di offerta di lavoro «congrua»*, in C. Andrisani, M. C. Degoli, A. Ingraio, L. Mannarelli, C. Paolini, E. Tinelli, *Il nuovo corso delle politiche del lavoro: l'assegno di ricollocazione*, in G. Canavesi, E. Ales (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, Macerata, 2020, p. 87. Cfr. V. Fili, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., 118; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 2014, spec. p. 69.

⁴⁵ In sostanza, la conclamata inefficienza dei centri per l'impiego non fa altro che assottigliare una altrettanto manifestamente scarsa propensione all'attiva ricerca di lavoro (o, piuttosto, al lavoro stesso), contribuendo ad ingrossare le file dei c.d. parassiti sociali. Il parassitismo contemporaneo, non più legato al riconoscimento sociale auspicato quando, di fatto, i parassiti erano i nobili (o coloro i quali, sempre nell'ottica del riscatto sociale, aspiravano a divenire tali), dilaga proprio tra le classi disagiate, incentivate dalla misura in parola e dalla sua regolamentazione a preservare la propria condizione. Volendo personificare l'odierno parassita, il riferimento non può che richiamare la figura di Vittorio Cataldi, meglio noto come “Accattone”, nell'omonimo film scritto e diretto da Pier Paolo Pasolini, in cui il protagonista non solo non sembra crucciarsi del soprannome attribuitogli ma, anzi, ne va fiero, ribadendo con fermezza il proprio ribrezzo nei confronti del lavoro e sbeffeggiando invece chi, lavorando, è autosufficiente.

semestre del 2020, ritenuto papabile per la resa dei conti, è stato afflitto da una paralisi del Paese senza pari.

Volendo comunque dare un giudizio sul sistema, la corresponsabilizzazione del soggetto che ha «il dovere “morale”» di «tenere un comportamento attivo, pena la perdita del beneficio»⁴⁶, soddisfatto dal vincolo di “attivazione”⁴⁷, concorre, insieme con la ridotta ricattabilità della persona sul mercato del lavoro, a gettare le basi per una politica attiva più efficiente, in grado di dotare tutti i cittadini del potere di acquisto. Di contro, le falle del sistema, costretto a fare i conti con «il fenomeno del “parassitismo sociale”»⁴⁸, si sono per certi versi manifestate nel proliferare di misure di natura strettamente assistenziale, che pongono a carico dello Stato (e, quindi, della collettività) la corresponsione di un “minimo”, senza che a ciò segua necessariamente un comportamento proattivo da parte del beneficiario, che, anzi, potrebbe essere disincentivato dal reperimento di un’occupazione facendo leva sulla possibilità di percepire un sussidio. Com’è evidente, gli aspetti contrastanti comportano la necessità di un ripensamento del rapporto tra politiche attive e passive del lavoro, in un sistema di *welfare* in rapido e profondo mutamento, nell’auspicio che l’impegno assunto sul piano comunitario attraverso l’introduzione di un Pilastro Sociale abbia quale conseguenza l’introduzione di politiche comunitarie maggiormente volte alla salvaguardia delle fasce deboli, senza che ciò vada al contempo a destrutturare il principio lavoristico che è posto a fondamento del sistema sociale.

⁴⁶ V. Fili, *L’inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118.

⁴⁷ Sul punto, cfr. A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, cit., pp. 18 ss.

⁴⁸ A. Ingraio, *La reciprocità del principio di condizionalità*, cit., 87. Cfr. V. Fili, *L’inclusione da diritto a obbligo*, cit., p. 118; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 2014, p. 69.

Stefano Rossi

LA DISCIPLINA LAVORISTICA NEL TERZO SETTORE

ABSTRACT

L'agenda ONU 2030 prevede come Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (*Goal 10*) la riduzione delle disuguaglianze attuata attraverso la promozione dell'inclusione sociale ed economica di tutti i cittadini. In questa direzione si spinge la riforma del Terzo Settore (c.d. *Social Act*), attuata in Italia nel 2016-2017, che, secondo un modello di solidarietà orizzontale, dà corpo ad un *welfare* partecipativo, con la finalità di valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione ai principi della carta costituzionale italiana. Il Terzo Settore, infatti, si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, valorizzando il capitale umano e civico nazionale che costituisce da sempre il valore aggiunto del nostro Sistema Paese. Il *paper* analizza i profili lavoristici della riforma del Terzo Settore, in funzione di supporto all'attività svolta dagli enti *no profit* nel settore dell'assistenza. Viene esaminata la disciplina del lavoro prestato sia dai dipendenti sia dai volontari, con un *focus* sul servizio civile universale quale metodo di ausilio alla costruzione di relazioni tra individuo e comunità, acquisizione di *soft skill* ed esperienza di crescita personale e professionale, reali elementi di occupabilità in un mercato del lavoro sempre più globalizzato e concorrenziale.

The OUN 2030 agenda provides for the reduction of inequalities implemented through the promotion of social and economic inclusion of all citizens as a Sustainable Development Objective (*Goal 10*). The Third Sector reform (so-called *Social Act*), implemented in Italy in 2016-2017, is pushing in this direction, which, according to a model of horizontal solidarity, gives body to participatory welfare, with the aim of enhancing the growth potential and of employment, in implementation of the principles of the Italian constitutional charter. The Third sector, in fact, is located between the State and the market, between finance and ethics, between business and cooperation, between the economy and ecology, enhancing the national human and civic capital that it constitutes always the added value of our country system. The paper analyzes the job profiles of the Third sector reform, in support of the activity carried out by non-profit organizations in the assistance sector. The discipline of the work performed by both employees and volunteers is examined, with a focus on universal civil service as a method of helping to build relationships between the individual and the community, acquisition of soft skills and experience of personal and professional growth, real elements of employability in an increasingly globalized and competitive job market.

PAROLE CHIAVE

Terzo Settore – volontariato – solidarietà

Third sector – volunteering – solidarity

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione normativa. – 3. Il servizio civile universale. – 4. Il Terzo Settore. – 5. L'impresa sociale. – 6. L'impresa sostenibile. – 7. Brevi considerazioni conclusive.

1. L'agenda ONU 2030 prevede come Obiettivo di Sviluppo Sostenibile la riduzione delle disuguaglianze¹ attuata attraverso la promozione dell'inclusione sociale ed economica di tutti i cittadini.

La pandemia generata dal Covid-19 ha acceso i riflettori sull'importanza di raggiungere tale obiettivo, valorizzando il fondamentale apporto dei volontari durante l'emergenza epidemiologica attraverso sia l'assistenza alle persone fragili e sia per il loro decisivo ruolo di supporto ai medici ed infermieri impegnati in prima linea nelle Unità di Terapia Intensiva Respiratoria.

Durante l'emergenza sanitaria, d'altro lato, gli interventi normativi ed amministrativi sono stati caratterizzati da un esteso assistenzialismo supportato dalla fiscalità generale. Per poter ricostruire il nuovo tessuto economico-sociale, letteralmente lacerato dalla pandemia, sarà, tuttavia, necessario cambiare prospettiva conformando le future riforme al principio solidaristico e partecipativo².

La legislazione emergenziale, in prima istanza, non ha, infatti, investito nel c.d. Terzo Settore³, mentre, il d.l. n. 34/2020 ha aumentato la dotazione finanziaria dei Fondi per il Servizio civile universale⁴ e Fondi del Terzo Settore⁵, rispettivamente per 20 milioni e 100 milioni di euro per l'anno 2020⁶.

¹ Tra i 17 *Sustainable Development Goals, SDGs*, l'Obiettivo n. 10 è incentrato sulla riduzione della povertà. In particolare l'ineguaglianza tra i diversi paesi persiste e rimangono grandi disparità di accesso alla sanità, all'educazione e ad altri servizi. Inoltre, mentre la disparità di reddito tra i diversi paesi sembrerebbe essersi ridotta, la disparità all'interno di un medesimo paese è aumentata. Cresce il consenso sul fatto che la crescita economica non è sufficiente per ridurre la povertà se non si tratta di una crescita inclusiva e se non coinvolge le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, sociale e ambientale. Per ridurre la disparità, le politiche dovrebbero essere universali e prestare attenzione ai bisogni delle popolazioni svantaggiate e emarginate.

² Cfr. D. Garofalo, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *Lav. giur.*, 2020, pp. 429 ss., secondo il quale «l'effetto di questa strategia (se tale può essere qualificata) è che sono stati preservati più chi non lavora che i volontari, emblema del “fare per solidarietà”».

³ V. gli artt. 22, d.l. n. 18/2020, che ha esteso l'integrazione salariale in deroga ai dipendenti del Terzo Settore e 35, che ha rinviato l'approvazione dei bilanci. In sede di conversione del d.l. n. 18/2020, con la legge n. 27/2020, è stato inserito nel c.d. Cura Italia l'art. 2-*septies* inerente l'esclusione del regime di incompatibilità disciplinato dall'art. 17, comma 5, d.lgs. n. 117/2017, nonché l'art. 35-*bis*, che ha elevato i periodi di cui all'art. 39, comma 2, d.lgs. n. 1/2018 per i volontari della protezione civile.

⁴ La relazione illustrativa al d.l. n. 34/2020 afferma che l'intervento «appare coerente con il programma del Governo in carica, volto a potenziare il servizio civile in chiave universale, ossia potenzialmente accessibile a tutti i giovani interessati a tale esperienza e, al contempo, rappresenta un concreto sostegno all'istituto del servizio civile che in passato ha dimostrato di essere qualificato attore nella delicata operazione di ricostruzione del tessuto sociale nelle fasi post-emergenziali».

⁵ L'incremento del Fondo è finalizzato a sostenere le attività delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle fondazioni del Terzo Settore, volte a fronteggiare le emergenze sociali ed assistenziali determinate dall'epidemia di Covid-19.

⁶ V. gli artt. 15, commi 1 e 2, 67, 246, d.l. n. 34/2020; quest'ultima norma prevede un contributo in favore degli Enti operanti nel Terzo Settore nelle Regioni del Mezzogiorno, allo scopo di fronteggiare gli effetti dell'emergenza Covid-19, con uno stanziamento complessivo a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione pari ad euro 100 milioni per l'anno 2020, di cui 20 milioni riservati ad interventi per il contrasto alla povertà educativa.

Il finanziamento è perciò un primo passo per comprendere che in un sistema di governo multilivello, dove il *Welfare State* arretra a causa di una progressiva riduzione di risorse, da concentrare essenzialmente in settori ritenuti più importanti di altri, il Terzo Settore funge da elemento di sostegno di numerose istanze sociali (c.d. seconda gamba della nuova *welfare society*), secondo il modello di sussidiarietà orizzontale, ex art. 118 Cost., dando corpo ad un *welfare* partecipativo, fondato su una *governance* sociale che comprende non solo il singolo, ma anche i corpi intermedi e le stesse realtà del Terzo Settore, così da rivedere le modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi del *welfare*, rimuovere le sperequazioni e ricomporre il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, secondo principi di equità, efficienza e solidarietà sociale.

Il Terzo Settore, infatti, si colloca tra lo Stato e il mercato, tra la finanza e l'etica, tra l'impresa e la cooperazione, tra l'economia e l'ecologia, dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà, valorizzando il capitale umano e civico nazionale che costituisce da sempre il valore aggiunto del nostro Sistema Paese.

2. Il fenomeno delle associazioni prive di personalità giuridica⁷, disciplinato con poche norme dal Codice civile del 1942⁸, ha visto una forte espansione nell'ultimo quarto del ventesimo secolo, soprattutto spinta dai fallimenti del *Social Welfare State*, incentrato sul paradigma Hobbesiano⁹, e della crescente domanda di servizi sociali.

L'affermazione del Terzo Settore si registra negli anni novanta dapprima con la legge quadro n. 266/1991 sul volontariato, in seguito con la legge n. 381/1991 che disciplina le cooperative sociali e infine con il d.lgs. n. 356/1991 che regola le fondazioni bancarie.

A seguito dei lavori della Commissione Zamagni viene riformata anche la disciplina fiscale attraverso il d.lgs. n. 460/1997 che, oltre a regolare in generale gli enti non commerciali, introduce la innovativa figura delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (*Onlus*), beneficiarie di un regime fiscale di vantaggio.

Chiude questa stagione la legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale (APS) e il d.lgs. n. 155/2005 sull'impresa sociale (IS).

I vari interventi normativi, seppur ispirati ai principi di partecipazione, solidarietà e pluralismo, si presentavano come un «groviglio normativo»¹⁰, ispirati per lo più a logiche settoriali, influenzate dalla legislazione regionale per effetto della riforma

⁷ Da ultimo, per un sintetico inquadramento storico, cfr. A. Mazzullo, *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 5 ss.

⁸ Che P. Rescigno, *Introduzione al codice civile*, Cacucci, Bari, 2001, 29, definiva «povere e scarse».

⁹ Cfr. G. Ponzanelli, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 15 ss.

¹⁰ Così M.V. De Giorgi, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, pp. 287 ss.

costituzionale del Titolo V della Costituzione, e non a un disegno riformatore complessivo ed unitario.

Il Settore *no profit* ha continuato, tuttavia, a crescere soprattutto dopo la grave crisi economica del 2008, mentre quello *profit* era caratterizzato, in maniera quasi inversamente proporzionale, dall'esponentiale aumento delle procedure concorsuali o dalle cessazioni delle attività imprenditoriali.

Peraltro, ciò ha alimentato il sospetto che molte attività *profit* avessero artatamente dismesso le consuete forme societarie od imprenditoriali per operare sotto le (mentite) spoglie del *no profit* al solo fine di sfuggire alla crisi economica.

Nel 2014, dopo una consultazione *on line*, vengono predisposte le linee guida per un'organica riforma del Terzo Settore i cui ambiziosi obiettivi possono così riassumersi: un nuovo *Welfare* partecipativo; la valorizzazione del potenziale di crescita e occupazione insito nella c.d. «economia sociale»; premio e sostegno ai comportamenti donativi o pro-sociali di cittadini ed imprese, finalizzati a generare coesione e responsabilità sociali.

Le linee guida, oltre ad enunciare i principi ispiratori della riforma, tracciano anche il percorso di riforma attraverso un intervento sul Libro I, Titolo II, del Codice civile, anche alla luce dell'art. 118 Cost.; un aggiornamento della legge n. 266/1991 e una revisione della legge n. 383/2000; l'istituzione di una *Authority* del Terzo Settore; il potenziamento del «5 per mille» che rappresenta una delle fonti di finanziamento più importanti del settore *no profit*.

La *road map* delineata dalle linee guida del 2014 si è così concretizzata con l'approvazione della legge-delega n. 106/2016, la cui finalità è quella di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, nonché a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli artt. 2, 3, 18 e 118, comma 4, Cost.

In attuazione della delega, il primo provvedimento a vedere la luce è stato il d.lgs. n. 40/2017 in materia di servizio civile; mentre il d.lgs. n. 111 in tema di «5 per mille», il d.lgs. n. 112 sull'impresa sociale e il d.lgs. n. 117 sul Codice del Terzo Settore hanno esaurito il loro cammino in maniera lenta, quasi in prossimità del termine ultimo previsto per l'attuazione. La delega è invece rimasta pressoché lettera morta circa la revisione della disciplina del Titolo II, Libro I, del Codice civile.

3. Il servizio civile universale è finalizzato, ai sensi degli artt. 52, comma 1, e 11 Cost., alla difesa non armata della Patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli artt. 2 e 4, comma 2, Cost. Come si può notare, i riferimenti costituzionali elevano il servizio civile universale a modalità elettiva di difesa non armata (e quindi anche non violenta) della Patria, all'interno delle formazioni sociali ove si sviluppa la personalità umana ed in omaggio al dovere sociale

posto in capo ad ogni cittadino di contribuire al progresso materiale e spirituale della società, secondo le proprie possibilità e la propria scelta.

Il d.lgs. n. 40/2017, che non si interseca con il d.lgs. n. 117/2017 sulla disciplina del Terzo Settore¹¹, individua i settori di intervento in funzione ai suddetti principi e criteri direttivi. In particolare il servizio sarà esercitato nel campo della assistenza, protezione civile, patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna; agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della non violenza, e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero; sostegno alle comunità di italiani all'estero.

Il servizio è svolto da enti (soggetti pubblici, ma potrebbero avere anche veste privata) iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, aggregabili anche sotto forma di reti di soggetti, con il compito di presentare i programmi di intervento e curarne la realizzazione¹². Inoltre, essi provvedono alla selezione, alla gestione amministrativa e alla formazione degli operatori volontari; attuano la formazione dei formatori; svolgono le attività di comunicazione, nonché quelle propedeutiche per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite dagli operatori volontari durante lo svolgimento del servizio¹³.

Il servizio può svolgersi in Italia o all'estero.

Nel primo caso, i soggetti ammessi a svolgerlo, nella percentuale individuata nel Documento di programmazione finanziaria, possono effettuare un periodo, fino a tre mesi, in uno dei Paesi membri dell'Unione europea, ovvero usufruire per il medesimo periodo di un tutoraggio finalizzato a facilitare l'accesso al mercato del lavoro, secondo le modalità individuate nei programmi di intervento annuali¹⁴.

Il servizio beneficia del sostegno economico assicurato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri che eroga contributi finanziari agli enti, nei limiti delle risorse annualmente assegnate al Fondo nazionale per il servizio civile¹⁵, a parziale copertura

¹¹ Ai sensi dell'art. 17, comma 7, d.lgs. n. 117/2017, le disposizioni in materia di volontariato presso gli ETS non si applicano agli operatori volontari del servizio civile universale, al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché agli operatori che prestano l'attività in favore del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico, di cui alla legge 21 marzo 2001, n. 74.

¹² L'importanza dei programmi di intervento è desumibile dall'art. 12, d.lgs. n. 40/2017, ove si affida ad essi la modalità di fruizione per il periodo di servizio civile di un tutoraggio finalizzato alla facilitazione dell'accesso al mercato del lavoro.

¹³ V. l'art. 8, d.lgs. n. 40/2017.

¹⁴ V. l'art. 12, d.lgs. n. 40/2017.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 40/2017, il servizio civile universale è finanziato dal Fondo nazionale per il servizio civile, istituito ai sensi dell'art. 19 della legge 8 luglio 1998, n. 230, e collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Al Fondo affluiscono tutte le risorse di cui all'art. 11 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nonché le risorse comunitarie destinate all'attuazione degli interventi di servizio civile universale. Resta ferma la possibilità per i soggetti privati di concorrere alle forme di finanziamento previste dall'art. 11 della legge 6 marzo 2001, n. 64.

delle spese sostenute per le attività di formazione generale degli operatori volontari, per quelle connesse all'impiego di giovani con minori opportunità, nonché per quelle di tutoraggio. Si tratta di forme di finanziamento funzionali ad assicurare, mediante una maggiore capacità operativa degli enti, un incremento della qualità dell'intervento e adeguati livelli qualitativi delle attività formative, nonché l'accrescimento delle conoscenze degli operatori volontari¹⁶.

Il servizio civile all'estero, invece, è svolto per un periodo non inferiore a sei mesi, nell'ambito di programmi di intervento realizzati per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della non violenza nonché alla cooperazione e allo sviluppo¹⁷.

I finanziamenti per il servizio effettuato all'estero attengono alla parziale copertura delle spese sostenute per le attività di gestione degli operatori volontari, ivi compresa la fornitura del vitto e dell'alloggio in relazione all'area geografica. Inoltre, v'è anche una copertura per le attività di formazione generale e di gestione degli interventi e per la polizza assicurativa sanitaria¹⁸.

L'esecuzione del servizio è su base volontaria ed è consentito ai giovani italiani, ai cittadini di Paesi appartenenti all'Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, che abbiano compiuto il diciottesimo anno e non abbiano superato il ventottesimo anno di età e che non abbiano già svolto il servizio stesso ovvero il servizio civile nazionale¹⁹.

All'esito di una procedura pubblica di selezione, i vincitori sottoscrivono un contratto di servizio con la Presidenza del Consiglio dei ministri che non comporta in alcun modo l'instaurazione di un rapporto di natura subordinata o parasubordinata, nonché non determina la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità²⁰.

¹⁶ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, in *Mass. giur. lav.*, 2018, n. 1, pp. 91 ss., spec. p. 101, secondo il quale «l'istituto in esame sembra essere un nuovo strumento per migliorare le *capabilities* dei giovani, per prepararli al lavoro, ad un ambiente relazionale, stimolandone l'adattabilità, quasi una nuova forma di politica attiva del lavoro, caratterizzata da trasversalità, polifunzionalità e orientata ai valori costituzionali più nobili».

¹⁷ V. l'art. 13, d.lgs. n. 40/2017.

¹⁸ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 102, secondo cui «il servizio svolto all'estero appare essere più vicino ad un'esperienza di arricchimento umano che non ad una vera e propria attività propedeutica al lavoro, anche se a livello curriculare sono molto apprezzati i candidati ad un impiego che abbiano svolto periodi di studio, formazione o lavoro in paesi stranieri. Ulteriori contributi sono erogati al fine di assicurare, attraverso una maggiore capacità operativa degli enti, un incremento della qualità dell'intervento, nonché garantire agli operatori volontari adeguati livelli qualitativi delle attività formative in relazione ai Paesi di attuazione dell'intervento, oltre che salute, sicurezza ed accrescimento delle conoscenze».

¹⁹ V. l'art. 8, legge n. 106/2016.

²⁰ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 103, che sul punto osserva che «senza volerci soffermare a lungo sulla qualificazione giuridica dell'istituto non destano più di tanto sconcerto i riferimenti alle liste di collocamento e alle liste di mobilità appartenenti al passato del diritto del mercato del lavoro».

Il contratto recante la data di inizio del servizio, attestata dal responsabile dell'ente, prevede il trattamento giuridico ed economico, nonché le norme di comportamento alle quali l'operatore volontario deve attenersi e le relative sanzioni.

Gli importi degli assegni erogati agli operatori sono considerati redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, e sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali, con una evidente differenza rispetto al trattamento tributario e contributivo riservato al servizio militare di leva (o al servizio civile sostitutivo per gli obiettori di coscienza), che dà luogo ad accredito contributivo figurativo.

Nell'ambito del servizio agli operatori è assicurata un'adeguata formazione con un impegno orario settimanale complessivo di 25 ore, ovvero di 1145 ore nei dodici mesi e di 765 ore negli otto mesi, compatibile, quindi, con attività di studio, formazione o lavoro.

La nuova regolamentazione del servizio civile, ispirata al principio solidaristico e partecipativo, assicura ai volontari una importante tutela nel mercato del lavoro²¹, qualificandosi come misure di politica attiva del lavoro. In particolare, è previsto l'attribuzione di crediti formativi universitari o particolari agevolazioni per l'inserimento nel mondo del lavoro. Su quest'ultima misura lo Stato, le regioni e le Province autonome, nei limiti delle rispettive competenze, possono stipulare convenzioni con associazioni di imprese private, con associazioni di rappresentanza delle cooperative e con altri enti senza finalità di lucro, al fine di favorire il collocamento al lavoro dei giovani che hanno svolto il servizio civile universale.

Altro rilevante incentivo per lo svolgimento del servizio civile universale è l'equiparazione, ai fini della valutazione nei concorsi pubblici, del servizio svolto a quello prestato presso amministrazioni pubbliche

Inoltre, il servizio civile universale, completato senza demerito²², può costituire titolo di preferenza ai fini della compilazione delle graduatorie di merito dei concorsi pubblici relativi all'accesso nelle carriere iniziali, ferme restando le riserve di posti previste dalla normativa vigente.

Una valutazione complessiva del servizio civile universale consente di condividere l'opinione di chi lo qualifica «come un metodo di ausilio alla costruzione di relazioni tra individuo e comunità, acquisizione di *soft skill* ed esperienza di crescita personale e professionale, reali elementi di occupabilità in un mercato del lavoro sempre più globalizzato e concorrenziale»²³.

²¹ V. l'art. 18, d.lgs. n. 40/2017.

²² Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 40/2017, per «Programma di intervento» si intende il documento proposto dagli enti iscritti all'albo degli enti di servizio civile universale, contenente un insieme organico di progetti di servizio civile universale coordinati tra loro e finalizzati ad intervenire in uno o più settori, anche aventi ad oggetto specifiche aree territoriali.

²³ Così A. Alcaro, *Riforma del Terzo Settore e cooperazione sociale: primi profili giuslavoristici*, in *bollettinoadapt*, 2017, n. 35.

4. La parte più rilevante per l'attuazione del c.d. *Social Act*²⁴ è rappresentata dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il «Codice del Terzo Settore», a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, con cui si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina in materia di ETS, funzionale al sostegno dell'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, all'elevazione dei livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, a favorire la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, e a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli artt. 2, 3, 4, 9, 18 e 118, comma 4, Cost.

Si riconosce così il valore e la funzione sociale degli ETS, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, promuovendone lo sviluppo, salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e favorendone l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.

Si tratta di un provvedimento di ampio respiro, dal campo di applicazione pressoché generalizzato, operando, in assenza di deroghe espresse ed in quanto compatibili, anche per le categorie di ETS che hanno una disciplina particolare. Per i profili non disciplinati dal d.lgs. n. 117/2017, agli ETS si applicano, sempre in quanto compatibili, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione.

Tralasciando gli aspetti generali attinenti, in particolare, alla criticità dei finanziamenti e alle misure fiscali²⁵, è opportuno analizzare la disciplina lavoristica sia dei lavoratori subordinati, sia dei volontari, presente nel d.lgs. n. 117/2017.

Sotto questo profilo vanno tenute distinte le ODV (organizzazioni di volontariato) e le APS (associazioni di promozione sociale), in ragione dei soggetti a favore dei quali le attività sono svolte.

Le APS, infatti, svolgono attività in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi; mentre le ODV espletano la propria attività prevalentemente in favore di terzi²⁶.

Per quanto riguarda le ODV queste possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o

²⁴ Il Ministro Poletti nel comunicato stampa del 3 agosto 2017, giorno in cui entra in vigore il d.lgs. n. 117/2017, la definisce «Una riforma fortemente voluta dal Governo con cui diamo la giusta attenzione a una risorsa straordinaria del nostro Paese, andando incontro anche alle esigenze dei 300.000 operatori del sociale, universo in cui operano 1 milione di lavoratori e 5 milioni di volontari. Ora, grazie alle nuove misure dedicate all'impresa sociale e al buon equilibrio che abbiamo costruito sulla natura dei soggetti, sui loro compiti e obblighi, chi opera nel Terzo Settore potrà farlo in modo più efficace e trasparente».

²⁵ Su cui *amplius* D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 106 ss.; si v. anche P. Sanna, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, pp. 2083 ss.

²⁶ V. art. 32, d.lgs. n. 117/2017.

specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati non può essere superiore al 50% del numero dei volontari, senza alcuna specificazione dell'impiego orario dei primi rispetto ai secondi, non prevedendosi il riproporzionamento in caso di *part time*²⁷.

I lavoratori degli ETS hanno diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81²⁸.

La previsione richiama alla mente l'art. 3, comma 1, legge n. 142/2001, sul trattamento dei soci di cooperativa, lavoratori subordinati, che fissa tale parametro retributivo, assistito, *ex art.* 6, comma 1, dal crisma dell'inderogabilità²⁹, salve le due ipotesi del piano di avviamento e di quello di crisi, ove previsti nel regolamento interno³⁰.

Ai fini perequativi, per evitare che tra le basse professionalità e quelle elevate vi siano differenze retributive eccessive, in ciascun ETS la differenza di trattamento retributivo tra lavoratori dipendenti non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Gli enti del Terzo Settore danno conto del rispetto di tale parametro nel proprio bilancio sociale o, in mancanza, nella c.d. relazione di missione *ex art.* 13, comma 1, d.lgs. n. 117/2017³¹.

²⁷ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., 112 s., secondo il quale «tale rigido rapporto percentuale tra lavoratori e volontari pone l'interrogativo su cosa accada ove venga superata la percentuale. A ben guardare due sono le possibilità: aumentare il numero di volontari, ovvero licenziare i lavoratori eccedentari rispetto alla citata percentuale, in quanto sovrannumerari. Nel silenzio del d.lgs. n. 117/2017, la scelta non è scontata, poiché dipende dal tipo di situazione non solo economica, ma complessiva dell'ETS».

²⁸ V. l'art. 16, d.lgs. n. 117/2017.

²⁹ In tema v. M. Miscione, *Il trattamento economico del socio lavoratore, la contrattazione collettiva «eteronoma» erga omnes*, in D. Garofalo, M. Miscione (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa*, Ipsoa, Milano, 2002, pp. 81 ss., nonché D. Garofalo, *Il trattamento economico ulteriore*, ivi, pp. 88 ss.; Id., *Regolamento e vigilanza*, ivi, pp. 116 ss.

³⁰ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 113, secondo il quale «Le norme sono accomunate dalla *eadem ratio*, essendo finalizzate a contrastare pratiche o condotte di concorrenza sleale, pur se rischiano di generare detto fenomeno, ma a parti invertite. Peraltro, il vizio di incostituzionalità, per lesione del principio di libertà sindacale *ex art.* 39 Cost., escluso nel caso della clausola sociale per incentivi o appalti pubblici, qui non può essere escluso in quanto l'obbligo trattamentale afferisce non ad una facoltà, bensì alla struttura giuridica conseguente all'attività svolta. In ogni caso siamo in presenza del secondo caso (il primo è quello che riguarda i soci di cooperativa) di salario minimo legale, ed anzi il minimale riguarda anche il trattamento normativo, recato dal contratto "leader"».

³¹ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 113 s., che osserva che «ciò non toglie che una disposizione così strutturata possa a sua volta deprimere le possibilità di attingere proprio a lavoratori altamente professionalizzati, indispensabili per realizzare gli obiettivi dell'ente, nella misura in cui la rigidità del rapporto "uno a otto" impedisce negoziazioni contrattuali *ad hoc* con questi lavoratori. A sua volta, l'art. 16 andrebbe letto in combinato disposto con il precedente art. 8, comma 3, lett. b), che vieta la corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del 40% rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lett. b), g) o h), d.lgs. n. 117/2017. La differenza tra le due disposizioni è evidente: la prima ha finalità perequativa; la

Gli ETS possono avvalersi anche di volontari, con obbligo di iscrizione in un apposito registro di quelli che svolgono la loro attività in modo non occasionale, *ex art. 17, d.lgs. n. 117/2017*.

La riforma ha il pregio di aver introdotto una definizione di volontario³², quale persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ETS, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà³³. La sua attività non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario ed al massimo possono essere rimborsate³⁴ solo le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo, vietandosi rimborsi spese di tipo forfetario³⁵.

Al pari del servizio civile universale, anche il volontariato classico viene incentivato con politiche normative che consentono il riconoscimento di queste esperienze a livello scolastico e lavorativo.

In particolare, all'attività di informazione e orientamento al volontariato viene associato il possibile riconoscimento nel sistema di istruzione e formazione delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato.

Anche le Università possono prevedere il riconoscimento di crediti formativi a favore degli studenti che abbiano svolto attività di volontariato certificate nelle organizzazioni di volontariato o in altri enti del Terzo Settore rilevanti per la crescita professionale e per il curriculum degli studi.

Al pari delle ODV anche le APS possono assumere, *ex art. 36*, lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura, anche dei propri associati

seconda ha funzione antifraudolenta, rispetto al divieto di distribuzione di utili. Ad ogni modo, la determinazione della retribuzione non può che tener conto di entrambe le disposizioni».

³² V. l'art. 17, d.lgs. n. 117/2017. In dottrina cfr. P. Sanna, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo Settore»*, cit., pp. 2083 ss. secondo il quale «pur non brillando per chiarezza, la disposizione è, indubbiamente, una delle più significative del Codice del Terzo Settore non solo perché introduce una nozione di “volontario”, in modo espresso ed in chiave “soggettiva” — così da ribadire la dignità di categoria giuridica formale — ma, soprattutto, perché lo fa con una definizione generale, autonoma ed unitaria».

³³ Per la tutela antinfortunistica e da responsabilità civile verso terzi v. l'art. 18, d.lgs. n. 117/2017.

³⁴ Sul tema dei rimborsi v. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 114, secondo cui «Il meccanismo dei rimborsi forfetari, sebbene limitati a 150 euro al mese, sembra essere in grado di alimentare possibili forme di pseudo-retribuzione per i volontari, per non parlare dei rimborsi a più di lista, che potrebbero a loro volta essere artatamente “manipolati”, attingendo al consolidato meccanismo della sovrapproduzione o della falsa fatturazione con esercizi commerciali compiacenti. In quest'ultimo caso, non sarebbe peregrina l'idea di introdurre l'obbligo del c.d. *vouchering* anche per questo genere di prestazioni, così da sterilizzare tali rischi».

³⁵ Per un'analisi del fenomeno patologico del volontariato e della dissimulazione del rapporto di lavoro subordinato svolto dal volontario, anche dopo il *Jobs Act*, v. L. Zoppoli, *Volontariato e diritti dei lavoratori dopo il Jobs Act*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”*.IT, 2016, n. 289, pp. 3 ss.

solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e del perseguimento delle finalità; in ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore non solo al 50% del numero dei volontari, come già stabilito per le ODV, ma anche al 5% del numero degli associati. Infine, anche per le APS v'è l'incompatibilità tra la qualità di volontario e quella di lavoratore subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria.

Di particolare interesse, infine, è la previsione³⁶ che consente alle p.a. di contrarre con gli ETS (sia con le ODV e sia con le APS) ricorrendo allo strumento delle convenzioni sociali, che si presenta più agevole rispetto al ricorso al mercato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento³⁷.

5. Il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, attuando la delega di cui all'art. 2, comma 2, lett. c), legge 6 giugno 2016, n. 106, revisiona la disciplina in materia di impresa sociale³⁸, che ha destato notevole interesse a livello comunitario e nazionale per la capacità di dare risposte innovative alle attuali sfide economiche, sociali e, in certi casi, ambientali, sostenendo, al contempo, un'occupazione considerata «di qualità» (stabile e poco delocalizzabile), l'integrazione sociale, il miglioramento dei servizi locali, la coesione territoriale³⁹.

Sul piano definitorio, l'impresa sociale è l'organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità genericamente perseguite dagli enti del Terzo Settore, indicate a loro volta nell'art. 1, comma 1, legge n. 106/2016, con la destinazione dei propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale, nei limiti di cui al successivo art. 6, comma 1, lett. d); con l'adozione di modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorendo il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività.

³⁶ V. art. 56, d.lgs. n. 117/2017.

³⁷ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 116, secondo il quale «tale istituto appare in grado di sbaragliare le ordinarie formule contrattuali ed i meccanismi previsti dal d.lgs. n. 50/2016, visto che le convenzioni devono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate. Infatti, l'assenza di finalità lucrativa, unitamente alla presenza dell'apporto dei volontari e nonostante l'applicazione ai dipendenti dei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, rende "comparativamente" più conveniente l'operatore del Terzo Settore rispetto ad altri contraenti».

³⁸ Per un'analisi della legge n. 381/1991 v. F. Bano, *Tra solidarietà e concorrenza: il ruolo delle cooperative sociali nella recente legislazione*, in *Lav. dir.*, 2000, pp. 403 ss.

³⁹ In tal senso v. L. Allegretta, B. Barabaschi, *L'impresa sociale al servizio della 'buona occupazione': una biodiversità da tutelare*, in *rivistaimpresasociale.it*, 2015, n. 6, che riprendono e analizzano le risultanze delle Comunicazioni della Commissione Europea «L'atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. "Insieme per una nuova crescita"», COM(2011) 206 def., Bruxelles e «Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale», COM(2011) 682 def., Bruxelles.

L'impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale⁴⁰. Questa clausola di carattere generale viene declinata in modo più esaustivo dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 112/2017, che riporta un corposo elenco, comunque aggiornabile⁴¹.

Per conseguire la qualificazione di impresa sociale, indipendentemente dal suo oggetto, è necessario che nell'organico aziendale siano presenti categorie di soggetti molto svantaggiati, svantaggiati o disabili, persone beneficiarie di protezione internazionale o persone senza fissa dimora le quali versino in condizioni di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia⁴².

L'equilibrio numerico nella compagine societaria è dato da una determinata percentuale che consente all'impresa sociale di avvalersi di disoccupati, disabili, rifugiati, tossicodipendenti, detenuti ed *ex* detenuti, persone senza fissa dimora, oltre che soggetti normodotati o socialmente ben inseriti. In tal modo «le imprese sociali dimostrano non solo capacità di creazione di lavoro, ma anche di resilienza alle difficoltà del quadro economico generale, attingendo a bacini di utenza non sfruttabili da tutti i soggetti economici»⁴³.

Innovative sono le disposizioni sul coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività dell'impresa sociale, prevedendosi che nei regolamenti aziendali o negli statuti siano stabilite adeguate forme di coinvolgimento, intendendo con esso un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività (sostanzialmente i c.d. *stakeholders*) siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi.

Le modalità di coinvolgimento devono essere individuate dall'impresa tenendo conto, tra gli altri elementi, dei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, della natura dell'attività esercitata, delle categorie di soggetti da coinvolgere e delle dimensioni dell'impresa, in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo Settore.

Altra norma di rilievo, nell'ottica di una valorizzazione della dimensione della formazione⁴⁴ quale meccanismo di affermazione della persona nel mercato del

⁴⁰ Cfr. S. Costantini, *Il lavoro nelle imprese sociali. Spunti di riflessione alla luce del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, pp. 1114 ss.

⁴¹ L'aggiornamento può essere effettuato seguendo la procedura di cui all'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 112/2017.

⁴² Sui soggetti svantaggiati v. C. Garofalo, *I soggetti svantaggiati nella normativa europea e interna*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2016, pp. 19 ss.

⁴³ Così D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 123.

⁴⁴ Cfr. D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., p. 125, secondo il quale «la dimensione della formazione, quindi, appare centrale per l'impresa sociale che trae la propria ricchezza dalla conoscenza,

lavoro⁴⁵, è l'art. 16, d.lgs. n. 112/2017, secondo cui le imprese sociali possono destinare al Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali⁴⁶, una quota non superiore al 3% degli utili netti annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, specificamente ed esclusivamente destinati alla promozione e allo sviluppo delle imprese sociali attraverso azioni ed iniziative di varia natura, quali il finanziamento di progetti di studio e di ricerca in tema di impresa sociale o di attività di formazione dei lavoratori, la promozione della costituzione di imprese sociali o di loro enti associativi, o il finanziamento di specifici programmi di sviluppo di imprese sociali o di loro enti associativi.

6. Argomento attiguo, ma distinto, al tema dell'impresa sociale è quello della impresa sostenibile, che se apparentemente non ha una diretta incidenza sul diritto del lavoro, oggi più che mai, è necessario ripensare le diverse categorie valoriali (in particolare il rapporto tra gli interessi economici e quelli sociali) alla luce del concetto di sostenibilità, le cui tracce sono presenti nella Carta costituzionale, imponendo direttamente o indirettamente limiti all'iniziativa economica privata, in funzione di tutela del lavoro (si pensi agli artt. 35, 37, 38, 41 e 45 Cost.).

Il concetto di sostenibilità, nato dall'esigenza di mediazione tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente, ha finito per impattare sulla qualità dello sviluppo sociale, nella prospettiva di garantire adeguati livelli di qualità di vita non solo per le generazioni attuali, ma anche, e soprattutto, per quelle future.

Secondo Gladwin, Kennelly e Krause la sostenibilità ambientale può essere declinata nei concetti di equità dal punto di vista sociale ed efficienza dal punto di vista economico, con un'interdipendenza, o meglio con una «connessione», tra i tre ambiti, e cioè economico, ecologico e sociale⁴⁷.

Secondo questa logica, molte imprese nazionali e internazionali valutano la sostenibilità non più come un costo ma un elemento di valutazione del mercato, in quanto gli *stakeholders* sono molto sensibili all'argomento, in forza di una rinnovata

favorendo processi di *trasmissione delle competenze* e di *apprendimento informale* che sono alla base sia dell'azione volontaria che delle imprese sociali».

⁴⁵ Per l'idea della «persona che lavora» v. M. Napoli, *La filosofia del diritto del lavoro*, in P. Tullini (a cura di), *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, Zanichelli, Bologna, 2009, pp. 57 ss.; ancor prima, sul ruolo strategico della formazione nel mercato del lavoro, v. D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto – l'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004 e successivamente, Id., *La formazione professionale come antidoto contro la precarietà*, in *Liber Amicorum, Spunti di diritto del lavoro in dialogo con Bruno Veneziani*, Cacucci, Bari, pp. 121 ss.; più di recente v. anche S. Laforgia, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela. Discorso sulla dignità sociale*, ESI, Napoli, 2018.

⁴⁶ Secondo M. Musella, *La riforma dell'impresa sociale*, in *rivistaimpresa.it*, 2017, n. 9, «il fondo sarebbe paradigmatico del “cambio di passo” del legislatore nazionale sul ruolo delle imprese sociali a livello economico ed istituzionale».

⁴⁷ Cfr. T.N. Gladwin, J.J. Kennelly, T. Krause, *Shifting Paradigms for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Research*, in *The Academy of Management Review*, vol. 20, n. 4, 1995, pp. 874 ss.

attenzione al tema ambientale, che consente all'impresa di porsi sul mercato in modo responsabile rispetto a chi invece produce beni e servizi con metodi irresponsabili ed, essenzialmente, capitalistici⁴⁸.

Il tema è anche quello dell'etica dell'impresa che, secondo Wolfgang Sachs⁴⁹, impatta necessariamente sia in un'ottica intertemporale sia intergenerazionale. Dunque, un approccio imprenditoriale etico è come tale sostenibile in una prospettiva sociale positiva che genera inclusione e, quindi, crescita diffusa.

Il tema della impresa sostenibile non deve essere però confuso con quello della responsabilità sociale d'impresa (Rsi), poiché i due concetti, pur avendo un profondo legame tra loro, non sono sovrapponibili. In sostanza, un'impresa sostenibile è sempre un'impresa socialmente responsabile, ma non necessariamente il contrario⁵⁰.

L'elemento qualificante l'impresa sostenibile è la ricerca osmotica degli *stakeholders* (ambiente, clienti, dipendenti, comunità territoriale), valutati in una dimensione statica e dinamica, quindi, una platea di riferimento enorme rispetto a quella su cui tendenzialmente si concentra una impresa socialmente responsabile.

Il punto di contatto tra la sostenibilità sociale e il diritto del lavoro è appunto la valorizzazione degli *stakeholders*-lavoratori.

In un recente studio⁵¹ si è infatti affermato che attraverso politiche di *job retention* è possibile riorientare la *flexicurity*, con un angolo visuale non più proiettato all'esterno del rapporto di lavoro, ma anche concentrato sul benessere del lavoratore cui sono attribuiti *benefit* di vario genere⁵².

In sostanza, oggi l'impresa deve valutare non più il *turn-over* come strumento di competitività sul mercato, ma la fidelizzazione del personale nel lungo periodo. Strumento per attuare la nuova *mission* aziendale è quindi la contrattazione collettiva aziendale, supportata nel tempo dalla legislazione nazionale attraverso politiche socio-economiche dal punto di vista fiscale, come dimostrato dalle esclusioni dal reddito imponibile *ex art. 51 t.u.i.r. dei c.d. flexible benefits*⁵³.

⁴⁸ Cfr. D. Garofalo, *Impresa sostenibile e lavoro: origine e prospettive*, Relazione al Convegno "L'impresa sostenibile...alla prova del dialogo", Taranto 11-14 dicembre 2018, in corso di pubblicazione.

⁴⁹ Cfr. W. Sachs, *Development Patterns In The North and Their Implications For Climate Change*, in *International Journal of Global Environmental Issues*, vol. 1, n. 2, 2001, pp. 150 ss.

⁵⁰ *Amplius* M. van Marrewijk, M. Werre, *Multiple Levels of Corporate Sustainability*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 44, n. 2-3, 2003.

⁵¹ Cfr. T. Treu, *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, pp. 597 ss.

⁵² Cfr. E. Fagnani, *Dalla crisi del welfare state al welfare aziendale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, pp. 159 ss.

⁵³ Cfr. V. Fili, *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Giappichelli, Torino, 2010; P. Guida, *La «società benefit» quale nuovo modello societario*, in *Riv. not.*, 2018, fasc. 3, pp. 501 ss.; F. Bacchini, *Welfare aziendale: illusioni (ricostruttive) giuslavoristiche (I. Parte generale)*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, pp. 634 ss., spec. pp. 652 ss.; G. Gianni, *L'inaspettata attualità del welfare aziendale*, in *Mass. giur. lav.*, 2016, pp. 274 ss.; S. Corso, *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non-profit*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, pp. 997 ss.

Altro strumento di elevazione del grado di soddisfacimento degli *stakeholders*-lavoratori è lo *smart working*, soprattutto in un contesto di economia digitale⁵⁴.

7. Nella locuzione “Terzo Settore” si raccoglie l’Italia del volontariato, della cooperazione sociale, dell’associazionismo *no profit*, delle fondazioni e delle imprese sociali, realtà socio-economiche che sviluppano un rilevante volume finanziario⁵⁵, specie se si considera il risparmio di spesa di cui lo Stato beneficia non facendo fronte direttamente ai bisogni cui sopperiscono tali istituzioni, con l’effetto di porre in dubbio la terzietà del settore⁵⁶.

Uno dei profili che emerge dai decreti delegati esaminati è quello della premialità, cioè della definizione di adeguati incentivi e strumenti di sostegno in favore di quelle condotte donative o comunque prosociali dei cittadini e delle imprese, finalizzate a generare coesione e responsabilità sociale.

Ne consegue che la spesa pubblica destinata a sostenere le imprese sociali genera, nel medio-lungo periodo, un elevato impatto sociale ed economico, rappresentato dai servizi pubblici alla persona (*housing sociale, job creation, cure sanitarie, formazione*).

Il microcosmo del Terzo Settore, soprattutto per la fattispecie del volontariato, può celare, tuttavia, rapporti di natura diversa, realizzando, in tal modo, situazioni di potenziale sfruttamento organizzato della disponibilità lavorativa, secondo fenomeni di cui si è registrata puntuale manifestazione in occasione della emersione, e correlata sanatoria, del lavoro irregolare, anche degli extracomunitari, specialmente in talune professionalità (ad esempio, assistenza in ambito domestico ed assistenza domiciliare di infermi)⁵⁷.

La dimensione patologica del fenomeno, unitamente all’avversione ideologica alle forme di utilità e sostegno sociale⁵⁸, hanno nel tempo influenzato le decisioni dei governi, soprattutto in tema di supporto finanziario al settore.

La riforma complessiva del c.d. *Social Act*, è, comunque, un primo passo per definire i confini tra volontariato e cooperazione sociale, tra associazionismo di promozione sociale e impresa sociale, stanando quelle forme poco trasparenti di privato sociale che beneficiano di sostegno o attuano forme di concorrenza utilizzando

⁵⁴ *Amplius* D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Adapt University Press, Modena, 2018, spec. Parte II, ed in particolare i contributi di F. Chietera, A. Zilli, G.A. Recchia, C. Garofalo, P. Mastrorilli, M.G. De Ceglie, V. Lamonaca, A. Arbore, G. Leone. S. Caffio, spec. pp. 345 ss.

⁵⁵ Dal punto di vista occupazionale il settore registra importanti numeri: le cooperative sociali contano oltre 500.000 addetti e 40.000 volontari, con un volume d’affari pari a 10 miliardi di euro; le imprese sociali annoverano oltre 16.000 addetti e quasi 3.000 volontari con un valore della produzione che supera i 300 milioni di euro annui, cui vanno aggiunte le fondazioni con oltre 90.000 addetti e 50.000 volontari e 11 miliardi di euro di entrate annue.

⁵⁶ Così D. Garofalo, *Il lavoro nel Terzo Settore*, cit., pp. 93 s.

⁵⁷ Emblematica in tal senso è la recente procedura di emersione, introdotta durante l’emergenza sanitaria da Covid-19, e disciplinata dall’art. 103, d.l. n. 34/2020.

⁵⁸ Cfr. P. Sandulli, *Italia*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 432.

spregiudicatamente la forma associativa per aggirare gli obblighi di legge (basti pensare alla vicenda delle ONG impegnate nel soccorso ai migranti).

Il lavoro, nella sua più ampia accezione, nell'ambito del Terzo Settore può offrire così l'occasione di ripensare il sistema di protezione sociale sotto un duplice profilo.

Da un lato, il modello utilizzato, alternativo e diverso da quello del lavoro professionale, subordinato, autonomo o intermedio, è caratterizzato dal dovere di lavoro espresso dall'art. 4, comma 2, Cost., finalizzato alla realizzazione della partecipazione all'assetto civile ed etico della società. In tal senso, il volontariato potrebbe assumere un ruolo fondamentale nell'attuazione della condizionalità del reddito di cittadinanza, perciò strumento di realizzazione della politica attiva del lavoro.

Per altro verso, il terzo Settore rileva come modo, anche esso alternativo, di realizzazione della rete di protezione sociale nell'ambito di quella funzione assistenziale destinata ad integrarsi nei livelli minimi essenziali di servizi civili e sociali che lo Stato deve garantire a supporto della prioritaria azione regionale in tale ambito, secondo i nuovi assetti costituzionali. In tal modo, il Terzo Settore, oggi, più di ieri, rappresenta un ausilio all'attività pubblica di erogazione dei servizi pubblici alla persona.

In conclusione, il Terzo Settore può assumere un fondamentale ruolo nelle politiche di lotta alla disoccupazione ed all'esclusione sociale, secondo la finalità propria dell'Agenda ONU 2030⁵⁹.

⁵⁹ A livello internazionale T. Treu, *Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2017, n. 133, p. 44, sostiene che «una rete di regole sociali internazionali adeguatamente rafforzata può contribuire a evitare che la concorrenza globale si avvantaggi della violazione dei diritti sociali fondamentali».

Alessio Caracciolo

L'ACCESSO DEGLI STRANIERI EXTRA-UE ALLE PRESTAZIONI DI ASSISTENZA SOCIALE

ABSTRACT

Il contributo affronta il tema della compatibilità dei limiti di accesso alle misure assistenziali per gli stranieri extracomunitari con le posizioni espresse dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, in special modo con riferimento alle prestazioni assistenziali che rientrano tra le misure per le quali vige l'obbligo di coordinamento comunitario. L'Agenda 2030, infatti, prevede l'impegno degli Stati ad "assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito" (*Goal 10.3*), ed è in quest'ottica che appare opportuno valutare le politiche sociali italiane. Attraverso la ricostruzione delle posizioni dottrinali e giurisprudenziali, specialmente a seguito delle oscillazioni della Corte costituzionale in materia, si delinea un quadro chiaramente diretto verso un'interpretazione del diritto interno costituzionalmente e comunitariamente orientata basata sul preminente valore solidaristico delle misure assistenziali, che si evince dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 38 Cost.

The present contribution deals with the compatibility of the access limits to welfare measures for non-EU citizens with the positions of the CJEU in the matter of equal treatment in access to social security measures, in particular regarding welfare benefits which are included by measures for which Community coordination is required. Indeed, the Sustainable Development Agenda 2030 foresees that European Countries would "ensure equal opportunity and reduce inequalities of outcome, including by eliminating discriminatory laws, policies and practices and promoting appropriate legislation, policies and action in this regard" (*Goal 10.3*), and in this context it's appropriate to assess Italian social policies. Through the reconstruction of doctrinal and jurisprudential positions, especially as a result of the fluctuations of the Constitutional Court, a clearly directed framework is drawn towards the constitutionally and comunitarily oriented interpretation that enhance the prominent solidarity value of the welfare measures, given by the combined provisions of art. 2, 3 and 38 Cost.

PAROLE CHIAVE

Sicurezza sociale – Stranieri extracomunitari –
Principi costituzionali

Social security – Non-EU Citizens –
Constitutional Principles

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Stranieri e sicurezza sociale. – 3. Il coordinamento comunitario. – 4. Le limitazioni di accesso all'assistenza sociale e il postulato di ragionevolezza. – 5. La legittimità dei localismi nell'interpretazione delle Corti.

1. Come recentemente evidenziato nel “Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile”¹, l’ordinamento italiano prevede la parità di trattamento nel rapporto di lavoro e si ispira al principio di eguaglianza nella disciplina dei diritti sociali, ma ciò, nella prassi, è sostanzialmente disatteso in relazione agli stranieri irregolari e, talvolta, anche per coloro che siano in possesso di titoli di soggiorno e di permanenza regolari, contrastando di fatto con il principio di non discriminazione che è alla base del *goal 10* dell’“Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”. Più che sull’aspetto della lotta alle forme di lavoro irregolare², che assume connotazioni analoghe – sia pur con sfumature diverse dovute alle situazioni di bisogno differenti – tra cittadini e stranieri, il contrasto alle diseguaglianze caratterizza la sfera securitaria che, a livello comunitario, non è inclusa tra le materie di competenza dell’Unione quanto, piuttosto, tra quelle per le quali gli Stati sono invitati a perseguire politiche comuni, proprio al fine di attenuare le differenze. Tuttavia, se ciò è pacifico nell’uniformazione delle misure applicabili ai cittadini comunitari, lo stesso non avviene con riferimento alle diverse “categorie” di immigrati, nei confronti dei quali ciascuno Stato ha piena autonomia normativa. Ciò comporta che, per realizzare l’obiettivo di “adottare politiche di protezione sociale per raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza” nel prossimo decennio, si deve necessariamente superare la residua dicotomia cittadino-straniero nell’accesso al nucleo essenziale dei diritti che assicurano la dignità della persona. Da questo punto di vista, l’Italia presenta una situazione controversa, in quanto se da un lato la giurisprudenza ha da sempre valorizzato gli orientamenti comunitari, manifestando talvolta addirittura la tendenza a precedere il recepimento dei medesimi principi, negli orientamenti sovranazionali grazie ad una Costituzione all’avanguardia già al momento della sua emanazione, il legislatore, specialmente locale, ha introdotto disposizioni che, di fatto, non fanno altro che accentuare, neppure troppo velatamente, le diseguaglianze che l’Agenda 2030 si propone di sopire.

Il sistema di *welfare* italiano, incentrato sull’idea di sicurezza sociale (liberazione dal bisogno di tutti i cittadini), ha una struttura a doppio binario costituita da previdenza, sostanzialmente assicurativa, e assistenza, preminentemente solidaristica. Entrambe le componenti valorizzano il combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost., nella misura in cui l’inderogabile dovere di solidarietà sociale si sposa con il principio di eguaglianza. In questo contesto, i lavoratori stranieri in possesso di un regolare titolo abilitativo al soggiorno sul territorio dello Stato hanno diritto alle stesse prestazioni previdenziali previste dal legislatore a favore dei lavoratori italiani; viceversa l’accesso alle misure assistenziali, in ragione della loro maggiore ampiezza e dello scollegamento

¹ B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona” .IT*, 20 maggio 2020, pp. 91-92.

² Che, nella lettura comunitaria, sono automaticamente connesse a rapporti «*usually informal, typically based on family or social ties, which often means that the labour and social security regulations are not applied*» (Aa.Vv., *The contribution of social dialogue to the 2030 Agenda – Formalising the informal economy*, ILO Research Paper 2, 2018, p. 7).

da requisiti contributivi, è caratterizzato da una frammentazione regolativa, più volte sottoposta al vaglio della Corte costituzionale.

Per ridimensionare questa distinzione, in giurisprudenza si è delineato il concetto di “seconda cittadinanza”, intesa come «partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante a una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto»³, al fine di concludere che anche agli stranieri ammessi al godimento dei diritti civili⁴ debba essere garantita la libertà dal bisogno⁵ e, dunque, essere consentito l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale. Ciò, tuttavia, non corrisponde sempre al dettato normativo, in quanto permangono disposizioni che, superato il vaglio di ragionevolezza della Corte costituzionale, prevedono quale prerequisito per l’ottenimento di alcune prestazioni il possesso della Carta di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e, quindi, escludono alcune categorie di soggetti, pur bisognosi, dall’accesso alle misure assistenziali.

2. Tra i punti focali dell’integrazione dello straniero⁶ è indubbio che l’accesso al sistema di sicurezza sociale⁷ costituisca un passaggio fondamentale⁸, in quanto il

³ Cass. civ., SS. UU., ord., 1° ottobre 2014, n. 20661, in *Foro it.*, 2014, 12, 1, c. 3435.

⁴ Art. 2, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

⁵ Cfr. M. Brollo, *Immigrazione e (diritto del) lavoro*, in L. Montanari, C. Severino (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, ES, Napoli, 2018, pp. 7 ss.; V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, in *Labor*, 2019, p. 563.

⁶ Così D. Garofalo, *Immigrazione, svantaggio, occupazione*, in G. Dammacco, B. Stiek, A. Uricchio (a cura di), *Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 291 ss.

⁷ È ricorrente in dottrina che «l’“idea della sicurezza sociale” esprime l’esigenza che venga garantita a tutti i cittadini la libertà dal bisogno, in quanto questa libertà è ritenuta condizione indispensabile per l’effettivo godimento dei diritti civili e politici» (M. Persiani, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 8, corsivo dell’Autore citato). V. *Dichiarazione di principi delle Nazioni Unite*, 1941. Sul concetto di sicurezza sociale, cfr. W. Beveridge, *Social insurance and allied services*, HMSO, Londra, 1942; U. Prosperetti, *Sulle nozioni di protezione sociale e di sicurezza sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1954, I, pp. 298 ss.; M. Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960; G.G. Balandi, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, in *Pol. dir.*, 1984, pp. 555 ss.; M. Cinelli, voce *Sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, XLII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 499 ss.; Id., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2010, Milano, pp. 8 ss.; M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2009, pp. 14 ss. In una lettura sistematica si può aggiungere che tale considerazione può estendersi anche ai non-cittadini, in quanto se il godimento effettivo dei diritti civili e politici è subordinato alla libertà dal bisogno, e questi sono garantiti anche agli stranieri, per mero sillogismo è necessario che anche agli stranieri sia garantita la libertà dal bisogno. Altro è stabilire le eventuali (se legittime) limitazioni di accesso al godimento dei diritti civili e politici, che a loro volta legittimerebbero l’esclusione di alcuni soggetti dalle prestazioni volte alla libertà dal bisogno. In altri termini, pur permanendo in capo agli Stati la legittima facoltà di circoscrivere l’accesso al proprio territorio, una volta entrati a far parte del tessuto socio-economico gli stranieri dovrebbero essere parificati ai cittadini quantomeno nella garanzia di un nucleo fondamentale di diritti, tra i quali rientrano senz’altro alcune prestazioni di sicurezza sociale.

⁸ L’affermazione è tanto più pertinente se si considera che «indiscutibili appaiono il rilievo e il carattere sostanziale delle innovazioni apportate nel tempo che hanno segnato il sempre più netto distacco dei

godimento delle misure di *welfare* previste per i cittadini consente al contempo il contrasto alle forme di sfruttamento ed il coinvolgimento socio-economico alla prosperità della società, esplicitazione di quel principio di solidarietà sociale che permea i rapporti tra tutti i consociati⁹.

Difatti, se il primo comma dell'art. 38 Cost. fa riferimento ad un diritto "al mantenimento e all'assistenza sociale" in caso di inabilità al lavoro, la tutela di cui al secondo comma è generalizzata all'universalità dei lavoratori non solo nelle circostanze connesse alla salute, ma anche alla condizione di involontaria fuoriuscita dal mercato del lavoro. In dottrina, del resto, è prevalente l'orientamento secondo il quale le tutele che la legge accorda ai cittadini debbano essere estese anche agli stranieri attraverso un'interpretazione della normativa previdenziale costituzionalmente¹⁰ (e comunitariamente¹¹) orientata.

In altri termini, non esisterebbe una riserva di tutela, quanto al più la garanzia che a ciascun cittadino saranno garantiti gli stessi diritti, redistribuendo i costi sociali dello stato di bisogno del singolo¹².

3. La materia della sicurezza sociale¹³ non riconducibile tra le competenze esclusive dell'Unione, rientra nel quadro comune di cooperazione per lo sviluppo.

principi informatori del sistema previdenziale dall'originaria logica di scambio e la sua riconversione a strumento di *redistribuzione della ricchezza*» (M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 14).

⁹ Il riferimento è specialmente all'art. 2 Cost., sul quale cfr. U. Romagnoli, *Commento all'art. 3, comma 2, Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Comm. Cost. (artt. 1-12)*, Zanichelli, Bologna, 1975, Milano, pp. 162 ss.; T. Vettor, *I diritti sociali dei lavoratori stranieri: le innovazioni della legge n. 189/2002*, in A. Tursi (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 293; S. Rodotà, *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014. Nello stesso senso, v. M. Persiani, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 8-9 e *ivi* ulteriore bibliografia.

¹⁰ Cfr. W. Chiaromonte, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, nota a Corte cost. 26 maggio 2010, n. 187, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, II, pp. 947 ss.; G. Turatto, *Prestazioni assistenziali agli stranieri: l'approdo della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2010, II, pp. 735 ss.

¹¹ Cfr. G. Cinelli, *La tutela dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2006, pp. 731 ss.; V. Ferrante, *Parità di trattamento e tutela previdenziale dei lavoratori immigrati: profili comparati*, in V. Ferrante, L. Zanfrini (a cura di), *Una parità imperfetta. Esperienze a confronto sulla tutela previdenziale dei migranti*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008, pp. 122 ss.; L. Nogler, *Le fonti internazionali*, in C. Zoli (a cura di), *Le fonti internazionali*, in F. Carinci (diretto da), *Commentario di diritto del lavoro*, Utet, Torino, 2007, pp. 26 ss.; M. Cinelli, S. Giubboni, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali e europei*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹² Alla luce dell'evoluzione normativa successiva all'entrata in vigore della Costituzione, è stato sostenuto che il sistema di sicurezza sociale abbia gradualmente superato l'originaria logica assicurativa per assumere natura tributaria. Per un approfondimento sul punto, v. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 16 e § II.5.

¹³ Del resto, anche il concetto stesso di "sicurezza sociale" assume non solo un significato diverso, ma anche uno spettro applicativo largamente differente, a seconda dell'ordinamento preso in considerazione: la dottrina avverte sui rischi di una ipertrofia del concetto, ove riempito di troppi contenuti disomogenei e di limitata utilità pratica, nonché sulla necessità di valutare correttamente il

Pertanto, ciascuno Stato legifera in materia nel modo che ritiene più opportuno avendo quale unico limite gli accordi (vincolanti) sottoscritti¹⁴. Al contempo, il diritto comunitario si trova comunque in posizione di sovraordinazione rispetto alle disposizioni interne in forza del combinato disposto degli artt. 10 e 117 Cost.; ciò rileva particolarmente nella valutazione del potenziale contrasto tra le norme interne e l'art. 12, Dir. 98/2011/UE, inerente la parità di trattamento in materia di previdenza e assistenza, specialmente con riferimento alla lettera e) ed all'elencazione dei settori di sicurezza sociale come definiti dal Regolamento n. 883/2004/CE, nonché con l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Per comprendere gli effetti della sovrapposizione delle fonti normative occorre valutare in concreto i requisiti potenzialmente discriminatori per l'accesso alle prestazioni assistenziali previste a favore di cittadini e stranieri, considerando che in base al Regolamento CE n. 883/2004, come modificato dal Regolamento CE 988/2009, l'Italia si è obbligata al coordinamento comunitario per alcuni emolumenti catalogati come “*special non-contributory cash benefits*”¹⁵. In merito, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹⁶ ha segnalato il rischio che la tendenza al “localismo” possa tramutarsi in una violazione del principio di parità di trattamento.

4. Le discussioni sull'applicabilità degli istituti di assistenza sociale sono riconducibili sostanzialmente al riferimento espresso ai cittadini presente nell'art. 38 Cost. A differenza di quanto accade per le prestazioni previdenziali, per le quali è utilizzato il più circostanziato termine di “lavoratori”, sarebbero quindi legittime le differenziazioni basate su requisiti oggettivi, in grado di resistere ad un postulato di ragionevolezza dinnanzi alla Corte costituzionale¹⁷. Il fulcro dell'apparato previsto dal

patrimonio legislativo e culturale degli Stati membri. Il riferimento è a M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 9.

¹⁴ Cfr. M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, Cedam, 2009, pp. 148 ss.; W. Chiaromonte, *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, in *Lav. dir.*, 2009, pp. 587 ss.

¹⁵ L'elenco completo, di cui all'allegato X, riferito alle prestazioni di carattere non contributivo ulteriori rispetto a quelle che forniscono una copertura complementare ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, n. 1, Reg. n. 883/2004, alla protezione dei disabili e a quelle a integrazione delle prestazioni contributive, comprende le pensioni sociali per persone sprovviste di reddito (legge 30 aprile 1969, n. 153); pensioni, assegni e indennità per mutilati e invalidi civili (legge 30 marzo 1971, n. 118; legge 11 febbraio 1980, n. 18; legge 23 novembre 1988, n. 508); pensioni e indennità per i sordomuti (legge 26 maggio 1970, n. 381; legge 23 novembre 1988, n. 508); pensioni e indennità per i ciechi civili (legge 27 maggio 1970, n. 382; legge 23 novembre 1988, n. 508); integrazione delle pensioni al trattamento minimo (legge 4 aprile 1952, n. 218; legge 11 novembre 1983, n. 638; legge 29 dicembre 1990, n. 407); integrazione dell'assegno di invalidità (legge 12 giugno 1984, n. 222); assegno sociale (legge 8 agosto 1995, n. 335); maggiorazione sociale (legge 29 dicembre 1988, n. 544).

¹⁶ *Ex multis*, Corte Giust. CE 16 gennaio 2003, C-388/01, “Commissione c. Italia”, in merito alle agevolazioni tariffarie museali riservate ai residenti.

¹⁷ Tale considerazione è in linea con l'idea di “cittadinanza sociale” quale espressione del lavoro come diritto fondamentale, e del “cittadino lavoratore” o “cittadino in quanto lavoratore” quale soggetto titolare di diritti – anche non strettamente connessi al rapporto di lavoro – considerati in una visione

legislatore è riassunto dall'art. 7, d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, secondo cui lo straniero non deve «diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno»¹⁸.

La prima formulazione dell'art. 41 TU prevedeva l'equiparazione pressoché completa¹⁹ tra cittadini e stranieri in possesso della carta di soggiorno (ora permesso per soggiornanti UE di lungo periodo) ovvero di permesso di soggiorno di durata superiore a un anno e cittadini. Successivamente, a partire dall'introduzione dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388²⁰, sono stati introdotti limiti basati sul

“olistica” (cfr. M. Brollo, *Il diritto del mercato del lavoro postmoderno*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, pp. 856-874). Da ultimo, cfr. V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., pp. 549 ss. In giurisprudenza, *ex plurimis*, v. Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306 (indennità di accompagnamento), in *Lav. giur.*, 2009, pp. 19 ss., con nota di D. Mesiti; in *Giur. it.*, 2009, pp. 1352 ss., con nota di D. Carrarelli e B. Marziale; Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 11 (pensione di inabilità) in *Giur. it.*, 7, 2009, pp. 1619 ss., con nota di T. Guarnier; Corte cost. 28 maggio 2010, n. 187 (assegno mensile di invalidità); Corte cost., 16 dicembre 2011, n. 329 (indennità di frequenza per i minori invalidi); Corte cost., 15 marzo 2013, n. 40 (indennità di accompagnamento e pensione di inabilità); Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22 (pensione per cecità); Corte cost., 11 novembre 2015, n. 230 (pensione di invalidità civile per sordi); Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106 (alloggio); Corte cost., 25 maggio 2018, n. 107 (accesso agli asili nido); Corte cost., 20 luglio 2018, n. 166; Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50 (assegno sociale); Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52 (assegno per nuclei familiari numerosi e per maternità); Cass. civ., ord. 15 febbraio 2011, n. 3670; Cass. civ., ord. 14 giugno 2012, n. 9740; Cass. civ., 17 ottobre 2012, n. 40688; Corte cost., ord., 22 ottobre 2015, n. 207; Cass. civ., ord. 17 giugno 2019, n. 16163 e Cass. civ., ord. 17 giugno 2019, n. 16164, entrambe in *Labor*, 5, 2019, pp. 541 ss. con nota di V. Fili; Trib. Udine, sez. lav., ord., 30 giugno 2010, n. 530; Trib. Milano, sez. lav., ord., 29 settembre 2010; Trib. Brescia, ord., 15 ottobre 2010; Trib. Bergamo, ord., 15 aprile 2016, n. 2228; Trib. Brescia, ord., 22 luglio 2010, n. 1348; Trib. Brescia, ord., 21 settembre 2016, n. 7338; Trib. Bergamo, ord., 21 febbraio 2017, n. 1073; App. Milano, 29 maggio 2017, n. 1003; App. Brescia, 30 novembre 2016, n. 444. La giurisprudenza della Corte costituzionale è reperibile online sul sito *giurcost.org*; le sentenze di merito e di legittimità citate nel contributo sono consultabili in banca dati *Pluris*.

¹⁸ Proprio il concetto di “peso” per la collettività ha permeato il ragionamento politico e legislativo dell'ultimo decennio, assestatosi su una dicotomia giuridicamente traballante tra lo straniero - “ospite” ed il cittadino - “padrone di casa”, dove il primo non può essere considerato titolare dello stesso diritto a partecipare al *welfare*. Il virgolettato si rifà all'analogo ragionamento di A. Guariso, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, in *asgi.it*, 2018, p. 5. Le ragioni più diffuse per il sostegno a questa ricostruzione sono da ricercare nella percezione degli stranieri come soggetti economicamente vulnerabili, facilmente in possesso dei requisiti per accedere alle prestazioni di assistenza sociale e, quindi, potenziali concorrenti diretti con i cittadini nell'ottenimento delle stesse. «Proprio questa forte componente migrante nell'area del “bisogno” alimenta le tesi della “precedenza” dei cittadini e rende la discussione sul *welfare* particolarmente delicata» (A. Guariso, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, cit., *passim*). Del resto, la stessa pressione non si avverte in campo pensionistico, dove i contributi versati dagli immigrati sono superiori rispetto alle somme stanziare per erogare le prestazioni agli stranieri aventi diritto (cfr. T. Boeri, *Populismo e Stato sociale*, Laterza, 2017). Cfr. V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., p. 551.

¹⁹ Cfr. V. Ferrante, *Parità di trattamento e tutela previdenziale dei lavoratori immigrati: profili comparati*, cit., p. 47.

²⁰ In particolare, la norma circoscriveva l'accesso all'assegno sociale ed alle altre provvidenze economiche al possesso della carta di soggiorno, inibendo alla maggior parte degli stranieri presenti sul territorio la possibilità di richiedere prestazioni sociali come l'assegno di invalidità, la pensione di

concetto di “residenza qualificata” (o “qualificante”), ossia il “radicamento territoriale”²¹ del richiedente, determinato sulla base dell’iscrizione anagrafica. Anche con riferimento a quest’ultimo, però, la giurisprudenza costituzionale²² è intervenuta asserendo la validità della disposizione nei soli casi in cui la residenza sia un requisito richiesto indistintamente a cittadini e stranieri nonché, al contempo, sussista una correlazione tra la durata richiesta per la stessa e le situazioni di bisogno o disagio tutelate con la prestazione assistenziale in questione. È sulla giustificazione che è posta dal legislatore al requisito differenziato che si basa il postulato di ragionevolezza²³, di fronte al quale le discriminazioni devono retrocedere, in quanto illegittime, mentre le delimitazioni della platea dei beneficiari per ragioni comuni a cittadini e stranieri possono sopravvivere, nonostante spesso siano dettate da meri vincoli di spesa²⁴.

In concreto, però, sembra che il legislatore – soprattutto a livello locale – compia una valutazione analoga all’inadempimento efficiente²⁵: «di fronte a provvidenze che

inabilità e l’indennità di accompagnamento. Nel breve periodo la principale conseguenza, ossia l’interruzione da parte dell’INPS delle erogazioni nei confronti di soggetti già riconosciuti beneficiari di detti emolumenti, ha comportato un notevole contenzioso. Cfr. W. Chiaromonte, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2008, pp. 107 ss.; A. Caligiuri, *L’accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, in *Dir. imm. citt.*, 2009, pp. 57 ss.

²¹ Cfr. V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., p. 558.

²² V. Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 2; Corte cost., 7 giugno 2013, n. 133; Corte cost., 4 luglio 2013, n. 172; Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222; Corte cost., 28 maggio 2014, n. 141; Corte cost., 11 giugno 2014, n. 168.

²³ In tal senso, «il trattamento diviene discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l’obiettivo perseguito» (A. Garilli, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, p. 33); cfr. CEDU 25 ottobre 2005, “Niedzwiecki c. Germania”; CEDU 16 marzo 2010, “Carson *et al.* c. Regno Unito”; CEDU 27 novembre 2007, “Luczak c. Polonia”.

²⁴ I contributi che si sono espressi in senso critico sull’evoluzione del *Welfare State* sono numerosi. *Ex plurimis*, cfr. G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 159 ss.; B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, Bologna, 2015; C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Cedam, Padova, 1996, pp. 327 ss.; G. Fontana, *Il problema dell’uguaglianza e il diritto del lavoro flessibile*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona” .IT*, n. 398, 2019, p. 8; S. Giubboni, *Diritti e politiche sociali nella “crisi” europea*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona” .INT*, n. 17, 2004, p. 5 ss.

²⁵ L’approfondimento del concetto esula dalla trattazione: sul punto, v. A. Trimarchi, *Sulla responsabilità del terzo per pregiudizio al diritto di credito*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, I, pp. 229 ss.; R. Pardolesi, *Tutela specifica e tutela per equivalente nella prospettiva dell’analisi economica del diritto*, in *Quadr.*, 1988, pp. 76 ss.; F. Cosentino, *Efficienza economica dell’inadempimento e diritto delle obbligazioni: una verifica delle norme sull’inadempimento del contratto*, ivi, pp. 484 ss.; G. Alpa, A. Giampieri, *Analisi economica del diritto e analisi del metodo: la questione del danno contrattuale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1996, pp. 717 ss.; P. Pardolesi, *Contratto e nuove frontiere rimediale. Disgorgement v. punitive damages*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 71 ss. Nella dottrina straniera, v. O. W. Holmes, *The Path of the Law*, 10 *Harv. L. Rev.*, 1987, p. 457; R. Craswell, *Remedies, renegotiation and the theory of efficient breach*, 61 *S. Cal. L. Rev.*, 1988, p. 629; D. Friedman, *The efficient breach fallacy*,

incidono finanziariamente, si preferisce affrontare in taluni casi un contenzioso che probabilmente vedrà l'amministrazione perdente, nella consapevolezza, però, che i casi che finiranno davanti ad un giudice sono una percentuale assai limitata rispetto a tutti i potenziali aventi diritto»²⁶. Tale considerazione deriva dal fatto che l'ottenimento della carta di soggiorno, requisito per l'erogazione della prestazione assistenziale, è subordinata alla dimostrazione di requisiti reddituali il cui possesso sarebbe incompatibile con lo stato di bisogno alla base della misura stessa²⁷.

Nello stesso senso, la giurisprudenza è ripetutamente intervenuta in merito ai requisiti previsti dalle norme regionali, partendo dal presupposto che non vi siano ragioni per correlare l'ammissibilità al beneficio a delle soglie stringenti proprio nei confronti dei soggetti che avrebbero più bisogno di tali prestazioni²⁸. Il contributo delle Corti si è spinto sino ad attingere dal diritto comunitario²⁹ il fondamento delle proprie decisioni, mediante l'applicazione diretta del divieto di discriminazione³⁰ tra cittadini

18 *JLS*, 1989, pp. 1 ss.; R. A. Posner, *Economic analysis of law*, Boston, 1992, pp. 117 ss.; I. R. MacNeil, *Efficient breach of contract: circles in the sky*, 68 *Vir. L. Rev.*, 1982, p. 947; R. O'Dair, *Restitutionary damages for breach of contract and the theory of efficient breach: some relections*, 46 *CLP*, 1993, p. 113; J. Cender, *Knocking opportunism: a reexamination of efficient breach of contract*, *Ann. Surv. Am. L.*, 1995, pp. 697 ss.; C. S. Warkol, *Resolving the paradox between legal theory and legal fact: the judicial rejection of the theory of efficient breach*, 20 *Cardozo L. Rev.*, 1998, p. 321.

²⁶ C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, in *Riv. AIC*, 2018, p. 12. «Si fa gioco sulla fragilità degli immigrati potenzialmente beneficiari di certe prestazioni assistenziali, i quali, però, non sempre sono consapevoli della lesione di un loro diritto e difficilmente decidono di intraprendere una causa» (*ibidem*); cfr. A. Ciervo, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale* in A. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, Jovene, 2011, p. 386.

²⁷ «Il richiedente una prestazione assistenziale, che costituisce diritto soggettivo in materia di servizi sociali, è improbabile che abbia quella capacità al lavoro necessaria per percepire reddito, tanto da essere indotto a richiedere la prestazione medesima» (D. Garofalo, *Immigrazione, svantaggio, occupazione*, cit., p. 303).

²⁸ Ad esempio, è evidente come lo straniero in grado di ottenere il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo sia in possesso di un'autonomia economica tale da escludere la sua necessità di richiedere una misura di sostegno al reddito. Cfr. F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, pp. 249 s.

²⁹ In particolare, il punto di forza delle posizioni favorevoli ad un'equiparazione completa si basa sull'art. 12, comma 1, lett. e), Dir. 2011/98/UE, in base al quale «i lavoratori dei Paesi terzi [...] beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: [...] e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004» purché in possesso di un permesso unico di soggiorno. Nella giurisprudenza di merito, alcune Corti hanno adottato interpretazioni comunitariamente orientate in linea con questa ricostruzione, o si sono spinte sino all'applicazione diretta. Cfr. App. Genova, 1° agosto 2016; App. Brescia, 30 novembre 2016; App. Milano, 29 maggio 2017; App. Torino, ord., 29 novembre 2017, n. 792. Al contrario, in sede amministrativa, si è assistito spesso a fenomeni d'interpretazione restrittiva del tutto ingiustificati, come ad esempio la vicenda del "premio nascita" (v. Trib. Milano, ord., 12 dicembre 2017).

³⁰ V. Trib. Pistoia, 4 maggio 2007, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2007, pp. 172 ss.; *contra*, Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306, in *Riv. giur. lav.*, 2008, II, pp. 991 ss., con nota di G. Turatto, *Prestazioni agli invalidi civili e trattamento degli stranieri: la lunga marcia della Corte costituzionale verso la parità*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 3324 ss. Cfr. W. Chiaromonte, *La disapplicazione delle norme nazionali confliggenti*

e stranieri³¹, nel tentativo di rafforzare l'incisività dei principi costituzionali e "scardinare"³² le restrizioni. La posizione della Corte costituzionale³³, però, è ancora ondivaga³⁴, specialmente dopo i più recenti arresti contrastanti³⁵.

5. La "residenza qualificata" rappresenta il punto critico sul quale la Corte costituzionale si è espressa con le sentenze 106 e 107 del 2018, che, sebbene emesse ad un giorno di distanza l'una dall'altra, assumono posizioni differenti³⁶. Per la prima, infatti, «le politiche sociali delle regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza»³⁷, mentre, per la

con la Cedu e l'accesso dei non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale. Nota a tribunale di Pistoia 4.5.2007, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2007, pp. 89 ss.

³¹ Cfr. M. Paggi, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari. Nota a sentenza n. 324/2006*, in *Dir. imm. citt.*, 2006, pp. 81 ss.

³² C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, cit., p. 9.

³³ *Ex plurimis*, cfr. Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432; Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306, cit.; Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 11; Corte cost., 28 maggio 2010, n. 187; Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40; Corte cost., 16 dicembre 2011, n. 329; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 2; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 4; Corte cost., 15 marzo 2013, n. 40; Corte cost., 7 giugno 2013, n. 133; Corte cost., 4 luglio 2013, n. 172; Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222; Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22; Corte cost., 11 novembre 2015, n. 230; Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106; Corte cost., 25 maggio 2018, n. 107; Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50; Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52.

³⁴ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50; Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52. Sul punto, in merito agli arresti giurisprudenziali immediatamente precedenti, cfr. G. Bascherini, A. Ciervo, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli, Firenze, 2012, pp. 29 ss.; C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Fed.*, 2014, pp. 2 ss.; M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Reg.*, 2006, pp. 516 ss.; P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in Aa. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, (Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti)*, Napoli, Jovene, 2010, p. 61.

³⁵ C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, cit., p. 10, ove è definito "monolitico". Cfr. M. Belletti, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Reg.*, 2018, pp. 1163 ss.

³⁶ Cfr. C. Corsi, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Reg.*, 2018, pp. 1184 ss.; A. Guariso, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Dir. imm. citt.*, 3, 2018; D. Tega, *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Dir. reg.*, 2018, pp. 1 ss. Giova rammentare che la Corte costituzionale, sullo stesso tema, aveva stabilito che «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306). E, nello stesso senso, v. A. Garilli, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Dir. lav. merc.*, 1, 2017, pp. 35-36.

³⁷ Non sembra comunque contraddittorio l'esito della sentenza: nonostante l'affermazione citata, il requisito della residenza protratta per dieci anni è stato dichiarato incostituzionale in quanto contrario al

seconda, «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)». Un esempio pratico è dato dall'art. 20, comma 10, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha previsto il requisito della residenza regolare e continuativa per dieci anni sul territorio nazionale ai fini della fruizione dell'assegno sociale³⁸.

Dottrina e giurisprudenza si sono divise sulla compatibilità del requisito della residenza prolungata con quello del possesso della carta di soggiorno, ovvero se il secondo assorba il primo. Si potrebbe infatti sostenere che il requisito del possesso del permesso per lungo soggiornanti sia giustificato dal fatto che, per ottenere detto titolo, sia operato un accertamento reddituale e sull'integrazione del soggetto, ma ciò contrasterebbe proprio con la *ratio* delle misure assistenziali e, come sembrava ormai consolidato, ciò costituirebbe una sproporzione ingiustificata³⁹. Di contro, come stabilito dalla Corte costituzionale⁴⁰, carta di soggiorno e residenza ultradecennale si porrebbero come requisiti cumulativi⁴¹, ulteriori e non eliminabili in via interpretativa.

Sebbene, alla luce di quanto esposto, si possa ritenere che il requisito della residenza protratta per un determinato periodo di tempo – laddove previsto egualmente

principio di parità di trattamento nell'accesso all'alloggio (art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 11, Dir. CE n. 109/2003), nonché irragionevole e sproporzionato.

³⁸ Detto requisito si applica anche ai cittadini italiani e comunitari: cfr. Corte cost., ord., 17 luglio 2013, n. 197; Corte cost., ord., 15 luglio 2016, n. 180. La misura era stata introdotta dall'art. 26, legge 30 aprile 1969, n. 153, recante disposizioni per la Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale, con il nome di "pensione sociale", modificata e rinominata dall'art. 3, comma 6, legge 8 agosto 1995, n. 335, di Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare. Per una disamina dell'istituto, v. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 2018, pp. 585 ss.; M. Persiani, M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 239 ss.

³⁹ Cfr. Trib. Torino, ord., 27 gennaio 2016, n. 255; Trib. Bergamo, ord., 26 giugno 2016, n. 275; v. anche App. Firenze, 11 maggio 2017, n. 536; App. Venezia, 5 settembre 2017, n. 356; App. Firenze, 22 maggio 2018, n. 516; App. Firenze, 28 giugno 2018, n. 650.

⁴⁰ In particolare, la Corte ha affrontato la problematica con taglio analitico, prendendo posizione in modo puntuale sulle censure mosse alla norma, concludendo che il principio di eguaglianza può essere fatto valere come criterio dirimente solo in merito al nucleo di prestazioni sociali che attengono ai diritti fondamentali, al punto da affermare che queste ultime non sono componenti dell'assistenza sociale ex art. 38 Cost. bensì strumenti di garanzia dell'art. 2 Cost. Negli altri casi, il legislatore può graduare la soglia di accesso, anche valorizzando il contributo del richiedente al progresso della società, da valutare sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, che non risultino di per sé discriminatori, sempre in un postulato di ragionevolezza. L'assegno sociale, quindi, essendo un «intervento assistenziale della collettività» che «persegue il fine di soccorrere coloro che, sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, versano in uno stato di bisogno» (Corte cost., ord., 17 maggio 2001, n. 143).

⁴¹ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50, cit., ma v. anche Cass. civ., sez. lav., 25 giugno 2019, n. 16989; per la giurisprudenza precedente, v. Cass. civ., 30 ottobre 2015, n. 22261; Cass. civ., 29 agosto 2016, n. 17397; Cass. civ., 6 dicembre 2016, n. 24981; Cass. civ., 4 giugno 2019, n. 15170.

per cittadini e stranieri – non sia intrinsecamente irragionevole⁴², non si può sottacere che esso non risponda effettivamente (ed efficacemente) all'esigenza di rafforzare il collegamento tra beneficiario e territorio sul quale è stabilmente radicato, bensì piuttosto a «contenere provvidenze finanziariamente onerose»⁴³ individuando il criterio meno discriminatorio possibile, collegato unicamente alla collocazione geografica del richiedente, piuttosto che ad altri requisiti, benché ciò comporti ugualmente, ma in modo indiretto, uno svantaggio per gli stranieri⁴⁴, che, specialmente nel periodo iniziale della realizzazione del proprio progetto migratorio, sono maggiormente soggetti a spostamenti.

Tale differenza non si riscontrerebbe soltanto tra cittadini e stranieri ma anche tra stranieri in possesso di titoli di soggiorno differenti⁴⁵: il permesso di soggiorno per

⁴² Anzi, la Corte, nel riprendere la propria ordinanza n. 197 del 17 luglio 2013, ha ribadito che la scelta di circoscrivere il novero dei beneficiari in base alla stabile permanenza sul territorio «appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente restrittivo, sul presupposto, per tutti gli aventi diritto, di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presidenza legale nel territorio dello Stato», richiamando sul punto il termine previsto per l'acquisto della cittadinanza: quasi come a sottendere che il legislatore regionale abbia pensato di applicare la norma in base ad un concetto di cittadinanza allargata anche a chi sia in possesso di alcuni dei requisiti per il suo ottenimento, senza però tenere in debita considerazione la circostanza che la stessa Corte aveva dichiarato incostituzionale la necessità della residenza ultradecennale per la concessione agli stranieri dei contributi per l'integrazione dei canoni di locazione ex art. 11, legge 9 dicembre 1998, n. 431, previsti dall'art. 11, comma 3, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, proprio indicando come «irrazionalità intrinseca» la decisione di adottare gli stessi criteri previsti per l'attribuzione della cittadinanza ex art. 9, comma 1, lett. f), legge 5 febbraio 1992, n. 91. Sul punto, cfr. A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano: Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie ed Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 197; F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, pp. 258 ss.

⁴³ C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, cit., p. 13. Ma «le scelte connesse alle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – [devono] essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza» (Corte Cost., 2 dicembre 2005, n. 432).

⁴⁴ Cfr. A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano: Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie ed Unione europea*, cit., p. 197; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 2018, p. 589. Sembra che il problema sia stato affrontato sempre in modo incidentale dalla Corte costituzionale, che ha focalizzato la propria attenzione su altri aspetti di incostituzionalità ritenendo costantemente assorbita la questione. Così F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., p. 258. Cfr. A. Ambrosi, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Milano, 2011, pp. 22 ss.; M. Belletti, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Reg.*, 2018, pp. 1164 ss.

⁴⁵ Sembra infatti palmare il contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., nella misura in cui la distinzione tra i potenziali beneficiari delle misure assistenziali è costituita dalla disponibilità di un alloggio, un reddito e di adeguate conoscenze linguistiche, cosa che lascerebbe presupporre la concessione del beneficio a favore di chi sia sprovvisto di ciascuno di questi elementi, piuttosto che il contrario. Inoltre, il postulato di legittimità della presenza dello straniero sul territorio è già espletato dalle Autorità amministrative al momento del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, per cui la valutazione dei requisiti soggettivi rischia di essere effettuata addirittura tre volte.

lungo soggiornanti concederebbe dunque un vero e proprio *status*. Secondo questo orientamento, i requisiti richiesti allo straniero soggiornante di lungo periodo⁴⁶ costituirebbero un indice della partecipazione attiva nel contesto socio-economico di riferimento e, allo stesso tempo, conferirebbero una gamma di diritti superiore rispetto agli altri stranieri pur in possesso di un permesso di soggiorno, tra i quali l'ingresso in Italia senza visto, lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa e l'accesso ai servizi socio-sanitari, scolastici e previdenziali⁴⁷. In realtà, tale prospettiva non convince, nella misura in cui non tiene conto della possibilità, per altre categorie di stranieri in possesso di titoli di soggiorno ugualmente validi, di esercitare in tutto o in parte i diritti menzionati⁴⁸.

Anche in merito al possibile contrasto logico tra il requisito economico previsto per il rilascio del permesso per lungo soggiornanti ed il requisito del permesso per lungo soggiornanti per l'ammissione al beneficio dell'assegno sociale, la Corte costituzionale ha ribaltato⁴⁹ il proprio orientamento consolidato⁵⁰. In base alle ultime

⁴⁶ Principalmente reddito, abitazione e conoscenza della lingua.

⁴⁷ Cfr. M.D. Ferrara, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, pp. 271 ss.; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 271 ss.; F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., p. 261.

⁴⁸ Basti pensare che lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa caratterizza anche i permessi di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 6, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; l'accesso ai servizi sanitari è garantito a tutti gli individui presenti sul territorio e, con specifico riferimento agli stranieri regolarmente soggiornanti, è assicurato ai sensi dell'art. 34, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; l'accesso all'istruzione è sia garantito ai sensi dell'art. 38, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che oggetto di uno specifico permesso di soggiorno; la libertà d'ingresso e soggiorno sul territorio dello Stato che ha rilasciato il permesso unico lavoro è prevista dall'art. 11, lett. a), Dir. 98/2011/UE; anche la partecipazione alla vita pubblica locale è disciplinata dal Testo Unico, segnatamente all'art. 2, comma 4, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e del resto non potrebbe essere diversamente dato il riconoscimento da parte dell'art. 2 Cost. dei diritti inviolabili nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità di tutti gli individui, senza distinzioni.

⁴⁹ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50. Di contro, «nella generalità dei casi [è] illogico subordinare il godimento di una prestazione assistenziale al peggioramento di una condizione economica, negandolo a coloro che erano o sono rimasti indigenti» (F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., p. 262). In realtà, il «ribaltamento» non è diretto: la Corte costituzionale, in passato, aveva rigettato in rito le censure di legittimità costituzionale relative all'assegno sociale, senza dunque entrare nel merito (cfr. Corte cost., ord., 17 luglio 2013, n. 197; Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22; Corte cost., ord., 15 luglio 2016, n. 180), ma in base ad una valutazione prognostica basata sulle altre pronunce relative all'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388 era più probabile l'estensione dello stesso procedimento di sussunzione operato per le fattispecie analoghe: la stessa Corte, nella sentenza 2015, n. 230, nel prendere atto delle numerose pronunce sulla stessa norma, aveva auspicato «una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale». Cfr. C. Corsi, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2012, pp. 43 ss.

⁵⁰ V. Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306; Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 11; per tali pronunce, subordinare la concessione di un'attribuzione economica assistenziale al possesso di un titolo di soggiorno che presuppone la dimostrazione di un reddito è del tutto irragionevole. In dottrina, v. B.

pronunce⁵¹, dunque, sono illegittime solo le limitazioni che intaccano il godimento dei bisogni primari⁵² come intesi nel diritto comunitario, per cui, laddove si riesca ad incasellare la singola prestazione nel nucleo essenziale di quelle insuscettibili di vincoli da parte del legislatore nazionale⁵³, è possibile procedere alla disapplicazione delle norme interne⁵⁴, anche senza ricorrere al preventivo giudizio di legittimità costituzionale e, anzi, lo stesso è stato ritenuto superfluo⁵⁵ in virtù della presenza di pronunce della Corte di Giustizia in materia⁵⁶ che avrebbero ben potuto giustificare l'applicazione diretta dei principi comunitari.

Questa interpretazione, sebbene ampiamente condivisibile quale passo avanti verso la piena giustiziabilità dei diritti garantiti in seno all'ordinamento comunitario, incontra un ostacolo dovuto alla posizione della giurisprudenza che ritiene sussistere una pregiudizialità necessaria dinanzi alla Corte costituzionale⁵⁷. La coesistenza tra questi

Pezzi, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in Aa. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, (Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti)*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 198 ss.

⁵¹ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50; Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52.

⁵² La posizione sostenuta dalla Corte costituzionale nelle ultime sentenze sembra contraddittoria. Da un lato, è senz'altro condivisibile la collocazione dell'assegno sociale tra le prestazioni di assistenza sociale. Di contro, è criticabile la scelta di escluderlo dal novero delle prestazioni che assicurano il godimento di diritti fondamentali. Infatti, la stessa Corte ha individuato la *ratio* di tale istituto nell'esigenza di «far fronte al particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando altre prestazioni – assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento – preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per annettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasessantacinquenni» (Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 12; nell'identico senso, Corte cost., 29 ottobre 1999, n. 400). È evidente come gli *status* di cittadino e di lavoratore siano intrecciati al punto da risultare in molte circostanze sovrapponibili: non solo la persona che svolge un'attività lavorativa, dunque, ma anche colui il quale, a prescindere dalla ragione, non è più in grado di svolgere un'attività lavorativa e necessita del sostegno dei consociati, chiamati all'adempimento del dovere di solidarietà sociale.

⁵³ L'operazione, in realtà, non è agevole. Sul punto, v. V. Filì, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., pp. 555 ss. Nel caso preso in considerazione, l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale riguardava i requisiti di accesso all'assegno di maternità ed a quello per nuclei familiari con almeno tre figli minori, rispettivamente ai sensi degli artt. 74, comma 1, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 e 65, comma 1, legge 23 dicembre 1998, n. 448.

⁵⁴ In tal senso avevano già proceduto App. Milano, 28 luglio 2017, n. 1403; App. Firenze, 28 settembre 2017, n. 931; App. Firenze, 2 ottobre 2017, n. 914; App. Venezia, 10 ottobre 2017, n. 659; App. Brescia, 26 febbraio 2019.

⁵⁵ Così Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52, ma v. anche, in senso analogo, Corte cost., 17 luglio 2017, n. 197; Corte cost., 4 giugno 2017, n. 95.

⁵⁶ Il riferimento è a Corte Giust. UE, 21 giugno 2017, C-449/16, “Martinez Silva”, relativa al rinvio pregiudiziale d'interpretazione sul quale v. App. Genova, 21 novembre 2017, n. 498.

⁵⁷ Più precisamente, la «Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE» (Corte cost. 14 dicembre 2017, n. 269, in *Corr. trib.*, 2018, 684 ss., con nota di M. Miscali).

due opposti orientamenti induce a ricercare una terza soluzione, intermedia e preliminare, che potrebbe essere quella dell'interpretazione comunitariamente orientata della norma interna.

Sonia Meggiato

GENDER MAINSTREAMING: DALLE STRATEGIE COMUNITARIE ALLE POLITICHE LOCALI

ABSTRACT

Il contributo mira ad analizzare le strategie giuridiche adottate in tema di disuguaglianze sociali (Goal 10), la cui riduzione è uno dei principali *Sustainable Development Goals* dell'Agenda ONU 2030. Attraverso politiche globali di *gender mainstreaming*, si impone anche ai governi locali l'adozione di provvedimenti per raggiungere le pari opportunità, fondamentali per la costruzione di una società all'avanguardia, sempre più orientata a percorsi di *empowerment* femminile sia nell'ambito politico che in quello economico.

The contribution aims to analyze the legal strategies adopted in the field of social inequalities (Goal 10), the reduction of which is one of the main Sustainable Development Goals of the UN 2030 Agenda. Through global gender mainstreaming policies, local governments are also required to adopt measures to achieve equal opportunities, fundamental for the construction of a modern society, increasingly oriented towards female empowerment paths both in the political and economic spheres.

PAROLE CHIAVE

Agenda ONU 2030 – *Gender mainstreaming* – *Empowerment* femminile

Agenda ONU 2030 – *Gender mainstreaming* – *Female Empowerment*

SOMMARIO: 1. Premessa. L'uguaglianza di genere tra antiche questioni e nuove prospettive. 2. La tutela *multilevel* del *gender mainstreaming*. 3. L'accesso delle donne alle cariche elettive nelle istituzioni locali: il lento cammino verso una democrazia paritaria. 3.1 L'equilibrio nella rappresentanza di genere nei consigli regionali: il caso della Regione Puglia. 4. Conclusioni.

1. Il dibattito sulla parità dei sessi ha antiche e profonde origini storiche che, ancora prepotentemente, influenzano gli stereotipi di genere nelle società contemporanee¹.

L'elaborazione della 'questione di genere' parte non soltanto dalla considerazione dell'esistenza di una componente strettamente biologica ma soprattutto dalla convinzione che la cultura sociale abbia un ruolo centrale nell'attribuzione della *sexum identitatem* di una persona².

¹ N. Zemon Davies, *Womens history in transition* : The European Case Feminist Studies, 3, Winter 1975-1976.

² Per un maggiore approfondimento sul tema, J. Butler, *Questione di genere. Il femminismo e la sovversione dell'identità*, Edizioni Laterza, Roma, 2013; C. Lodedo, *La costruzione sociale del genere. Sessualità tra natura e cultura*, Pensa Multimedia, Lecce, 2001.

Tale presa di coscienza, inevitabilmente induce a ritenere la sussistenza di un rapporto squilibrato all'interno della realtà sessuata, frutto di definizioni sociali associate ai generi³, alimentate da una cultura prettamente patriarcale⁴.

Già Montesquieu osservava, nella sua opera più celebre, *l'Esprit des lois* (1748), che: «[l]a condizione della donna è una costante in tutte le società e che, nella varietà dei costumi e dei paesi, la sua subordinazione è l'unico elemento fisso. Lo spirito delle leggi che riguarda le donne, dovunque, è la necessità di contenerle, di reprimere, di controllare i loro istinti e i loro gusti»⁵.

Secondo l'opinione prevalente tra gli studiosi, è attribuibile, dunque, alla costruzione sociale e culturale del dominio della mascolinità, egemone nella gerarchia di genere, i molteplici e contraddittori significati attribuiti alla differenza tra uomo e donna, determinati nell'ambito di un certo sistema di relazioni e radicati in pratiche, comportamenti ed aspettative sociali⁶.

Allo stesso tempo, però, le culture che pongono maggiori prescrizioni discriminanti tra i sessi, sono le stesse che potrebbero condurre ad una differenziazione più coerente se si considerano le moderne istanze di rivalutazione del ruolo della donna, il cui processo di emancipazione ha indotto a riflessioni sulle circostanze educative, sociali ed economiche nell'ottica di una crescente liberalizzazione dei ruoli di genere⁷.

Il genere⁸, dunque, nella sua accezione più contemporanea, se da un lato si propone di moltiplicare ed allargare il tradizionale sistema di differenziazione sessuale dualistico, dall'altro, ed è quello su cui ci si sofferma in questo contributo, viene utilizzato come valore guida nell'impegno a garantire un ruolo maggiore alle donne, le

³ D. O'Leary, *Maschi o femmine: la guerra del genere*, Rubbettino Edizioni, Catanzaro, 2006.

⁴ Dalla cultura greca all'Europa cristiana le donne, seppur fondamentali all'interno delle mura domestiche erano di fatto considerate inferiori rispetto all'uomo. Una sorta di parità, seppur formale, in Italia si ebbe nel 1946 quando fu riconosciuto per la prima volta il diritto di voto alle donne. Successivamente, nel 1948 la Costituzione stabilì la parità dei sessi e nel 1975 la moglie venne riconosciuta alla pari del marito.

⁵ C.L. Montesquieu, *l'Esprit des lois*, 1748, *passim*.

⁶ Si consiglia in tema, P. M. Torrioni, *Genere e identità: la costruzione sociale del maschile e del femminile nella società complessa*, Casa Editrice Junior, Reggio Emilia, 2014; M. WOLLSTONECRAFT, *Vindication of the rights of woman with strictures on political and moral subjects*, 1792. Secondo l'autrice del tempo, le donne non sono inferiori per natura agli uomini, anche se la diversa educazione a loro riservata nella società le pone in una condizione di inferiorità e di subordinazione.

⁷ R. Octavio Vargas, E. D'Alterio, *Il sesso e la costruzione sociale del genere*, su www.medicinacostruzione sociale.wordpress.com.

⁸ J.W. Scott, *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*, *The American Historical Review*, Vol. 91, No. 5 (Dic., 1986), pp. 1053-1075. L'autore sostiene che il termine *gender* se da un lato conferma la natura sociale del binomio uomo donna e che viene utilizzato proprio in riferimento a quest'ultima, dall'altro, purtroppo, non ha il potere di cambiare i pregiudizi storici: «Gender in this usage asserts that relationships between the sexes are social, it says nothing about why these relationships are constructed as they are, how they work, or how they change. In its descriptive usage, then, gender is a concept associated with the study of things related to women. Gender is a new topic, a new department of historical investigation, but it does not have the analytic power to address (and change) existing historical paradigms».

cui istanze di tutela sono diventate sempre più pressanti ad opera anche dei movimenti femministi.

Difatti, il termine *gender* trae la sua origine nel contesto dei *women's studies* negli anni Settanta (più tardi divenuti *gender studies*)⁹, quando per la prima volta venne utilizzato da un gruppo di femministe nordamericane con l'arduo intento di sfatare e decostruire quelle concezioni sull'essere femminile frutto di una società borghese, dominata da individui maschi, bianchi e occidentali.

Il genere, dunque, così come appena inteso¹⁰, è divenuto la stella polare di un nuovo percorso di costruzione moderna della società che prende coscienza della complessità della realtà sociale e della sua necessità di riorganizzarsi sulla scorta dei nuovi modelli culturali emergenti, tentando di superare le asimmetrie proprie del binomio uomo – donna.

Si tenta dunque di riscrivere la storia attraverso un nuovo processo costitutivo delle relazioni sociali, di ripensare in termini nuovi ai rapporti di potere tra i due generi nell'ottica della reciprocità, superando quel tradizionale concetto di opposizione e di sub alternative e privilegiando il protagonismo femminile¹¹.

In questa situazione di transizione, il rafforzamento di una nuova e diversa prospettiva di uguaglianza di genere ha imposto una modernizzazione di altri campi della sfera esistenziale (ad esempio nel lavoro, in famiglia, nell'economia, nella politica, ecc.) che sono sottoposti, quindi, ad un processo di riorganizzazione in vista di un differente sistema di aspettative di genere.

Tale processo, data l'interdisciplinarietà della questione, ha giustificato la trasversalità degli interventi adottati soprattutto in ambito normativo che rientrano nel campo del *gender mainstreaming*¹², ossia una fondamentale strategia politico - sociale adottata su scala internazionale nelle diverse fasi di programmazione, decisione ed

⁹ Considerata l'immensa bibliografia sui *woman's studies* e *gender's studies*, si segnalano solo G. Zarri, *La memoria di lei. Storia delle donne, storia di genere*, SEI, Torino 1996. L'autrice racconta il lento e lungo cammino verso l'affermazione di una autonomia culturale della donna a ricoprire un ruolo come soggetto di storia; C. Demaria, *Identità, soggettività e genere*, in U. Volli, *Manuale di Semiotica*, Bari, Laterza, 2000; C. Demaria, A. Tiralongo, *Teorie di genere. Femminismi e semiotica*, Bompiani, 2019;

¹⁰ L. Palazzani, *Sex / gender: gli equivoci dell'uguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 24. L'autrice puntualizza i diversi significati attribuiti al termine *gender*, specificando che oltre ad indicare in generale il genere umano e corrispondere al binomio uomo/donna, in realtà è spesso usato per indicare le donne, privilegiando nell'uso del termine la peculiarità della condizione femminile ritenuta storicamente, socialmente e culturalmente svantaggiata rispetto a quella maschile e dunque necessitante di una particolare considerazione. Si è diffuso l'uso della parola in riferimento ad alcune discipline (ad esempio politica di genere, diritto di genere, economia di genere, sociologia di genere, medicina di genere, farmacologia di genere, ecc.) per indicare l'esigenza di una specifica considerazione delle donne nei diversi settori del sapere e della prassi.

¹¹ T. Detti, G. Gozzini, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Mondadori, Milano, 2002, p. 355.

¹² Con il termine *mainstreaming*, si intende mettere al centro della 'corrente', ovvero integrare un determinato pensiero o una determinata azione al centro della 'corrente principale' ('*mainstream*'). In questo caso si pone la questione del *gender* al centro dei programmi e delle strategie della politica, dell'amministrazione e dell'economia.

implementazione che ha come obiettivo primario quello di realizzare il valore assoluto e primario dell'uguaglianza sostanziale.

2. L'ampio dibattito internazionale sul superamento di strutture e consuetudini sociali discriminatorie è stato fondamentale per far sì che la causa della parità di genere fosse oggetto dell'agenda globale.

Inizialmente, il lavoro delle Nazioni Unite – il cui Statuto afferma la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana e nella uguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna – si è concentrato principalmente sulla codificazione dei diritti legali e civili delle donne, in ottemperanza anche al divieto di discriminazione basata sul sesso contenuto nella Dichiarazione Universale di diritti dell'uomo.

Tuttavia, ci si rese immediatamente conto che le leggi, di per sé, non erano sufficienti per raggiungere l'uguaglianza di genere.

A riprova di ciò, la promulgazione da parte dell'Assemblea Generale ONU della Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (CEDAW, 1979), seppur considerata una dichiarazione di indubbia importanza per i suoi precetti, per sua stessa natura non imponeva agli Stati precisi vincoli giuridici, ma raccomandazioni socio-politiche e misure programmatiche per tutelare le donne da ogni fonte discriminatoria nell'esercizio dei suoi diritti¹³.

Nonostante l'esistenza di tale potente strumento formale di fatto, le gravi discriminazioni persistenti e reiterate, costrinsero la messa in campo di strategie e di piani d'azione mirati ed elaborati durante quattro conferenze mondiali¹⁴, il cui comune denominatore era il riconoscimento del contributo essenziale dello sviluppo della donna in generale, la ricerca del loro potere e la promozione del loro diritto alla piena partecipazione a tutti i livelli di attività umana¹⁵.

¹³ Ai fini della presente Convenzione, l'espressione «discriminazione contro le donne» sta ad indicare «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo».

¹⁴ La prima Conferenza Internazionale sulle donne si tenne nel 1975 a Città del Messico i cui risultati vennero inclusi nella Dichiarazione di Città del Messico sull'uguaglianza di uomini e donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace. La seconda Conferenza si tenne a Copenaghen nel 1980, durante la quale emersero delle discrepanze tra i diritti legali e la capacità delle donne di esercitare tali diritti, tra cui anche una volontà politica insufficiente, la mancanza di attenzione ai bisogni particolari delle donne nella pianificazione e soprattutto una carenza di donne in posizioni decisionali. La terza Conferenza nota come *The World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United States Decade for Women: Equality, Development and Peace*, fu convocata a Nairobi nel 1985 divenne cruciale poiché si misero in evidenza i scarsissimi risultati raggiunti e posti come obiettivo dalle Conferenze precedenti. La quarta Conferenza ebbe luogo a Pechino nel 1995.

¹⁵ *Gender Equality, Development and Peace for the Twenty first century*, New York, 5-9 June, 2000.

I quattro summit internazionali costituiscono testimonianze tangibili di un cambio di approccio in tema di uguaglianza tra uomini e donne, cui sono seguite una serie di Risoluzioni su temi specifici e Programmi di Azione Mondiale¹⁶, che contengono una serie di linee guida per l'adozione di misure concrete al fine di rimuovere le strutture socio-economiche che relegano la donna in una posizione di inferiorità.

Un processo, dunque, che ha coinvolto diverse trattative, la fissazione di obiettivi, l'identificazione degli ostacoli da superare ed il riesame dei progressi compiuti in vista di uno sforzo globale per promuovere il progresso femminile attraverso un confronto ed un dialogo a livello mondiale.

Si tenta così di superare l'approccio settoriale della questione di genere, rimodernata in una prospettiva applicabile 'a tutto campo' e collocabile nel più ampio contesto della difesa dei diritti umani¹⁷ e della pace¹⁸.

Per tali scopi, durante la quarta Conferenza mondiale delle donne di Pechino¹⁹ si perfeziona la portata pratica delle politiche di *gender mainstreaming* e di *empowerment* femminile²⁰, introdotte per la prima volta nel linguaggio ufficiale nella precedente Conferenza di Nairobi.

¹⁶ Noto come il *World Pan Action*, ossia un documento che offre linee guida per i governi e la comunità internazionale da seguire per i prossimi dieci anni nel perseguimento dei tre obiettivi chiave stabiliti dall'Assemblea Generale: - la piena uguaglianza di genere ed eliminazione della discriminazione di genere; - l'integrazione e la piena partecipazione delle donne allo sviluppo; - un maggiore contributo delle donne al rafforzamento della pace nel mondo.

¹⁷ Secondo i principi fondamentali della Dichiarazione di Vienna e del Programma di azione adottato dalla Conferenza mondiale sui diritti umani, i diritti umani delle donne e delle bambine sono parte integrante, inalienabile e indivisibile dei diritti universali della persona. La Conferenza mondiale sui diritti umani ha riaffermato il solenne impegno di tutti gli Stati a ottemperare ai propri obblighi per promuovere l'universale rispetto, osservanza e difesa di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti, secondo quanto stabilito dalla Carta delle Nazioni Unite, da altri strumenti concernenti i diritti umani e dal diritto internazionale.

¹⁸ Così L. DEL TURCO, *Donne e politiche di pace: l'approccio di genere in situazioni di conflitto*, Processi storici e politiche di pace, Edizioni Nuova cultura, Roma, 2007, p.113.

¹⁹ I governi, la comunità internazionale e la società civile, comprese le ONG e il settore privato, sono stati chiamati ad agire strategicamente in diversi settori critici di preoccupazione come ad esempio in tema di disuguaglianza nelle strutture e nelle politiche economiche, in tutte le forme di attività produttive e nell'accesso alle risorse; disuguaglianza tra uomini e donne nella condivisione del potere e del processo decisionale, a tutti i livelli; meccanismi insufficienti, a tutti i livelli, per promuovere il progresso delle donne; mancanza di rispetto e promozione e protezione inadeguate dei diritti umani delle donne; disuguaglianze di genere nella gestione delle risorse naturali e nella salvaguardia dell'ambiente. (ONU. 1995. Aree critiche di preoccupazione. Nel rapporto della Quarta conferenza mondiale sulle donne, Pechino, 4-15 settembre 1995, capitolo III, punto 44, pag. 23, Nazioni Unite)

²⁰ Circa il significato del termine *Empowerment*, ne sono state tentate le più varie traduzioni: da responsabilizzazione (che francamente è tutta un'altra cosa), a rafforzamento, ad acquisizione di potere e/o di forza e/o di autorità. Capire il senso di questo termine è più semplice se si parte dal verbo *to empower*, cioè dare, o darsi e quindi acquisire, potere. Il sostantivo caratterizza quindi tutte le azioni da cui le donne, e soprattutto le loro organizzazioni, traggono un aumento della propria forza, del proprio potere, della propria forza contrattuale in un determinato contesto o nella società in generale. L'*empowerment* è quindi considerato un obiettivo in sé, una caratteristica che deve accompagnare tutte

In Europa, il principio della parità di trattamento fra uomini e donne venne sancito per la prima volta nell'articolo 119 del Trattato CEE come il diritto a «pari retribuzione per pari lavoro». Sebbene di portata limitata, questa disposizione si è gradualmente tradotta in una serie di interventi comunitari²¹ a tutela del principio di pari accesso al lavoro, alla formazione e all'evoluzione professionale, a pari condizioni di vita e di lavoro, per giungere fino al principio della non discriminazione in base al sesso o all'inclinazione sessuale²².

Tra queste vale la pena di ricordare la recente adozione, nell'ambito del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali, il 13 giugno 2019 della direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza che abroga la direttiva 2010/18/UE.

Il nuovo regime mira ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la fruizione di congedi per motivi familiari e di modalità di lavoro flessibili; offre altresì ai lavoratori possibilità di vedersi accordare un congedo per occuparsi di familiari che necessitano di sostegno.

La combinazione di diverse strategie e misure, permette di valutare tutte le implicazioni per le donne e per gli uomini di ogni azione progettata, in tutti i campi e a tutti i livelli, compresa l'attività legislativa, politica e di programmazione. Si tenta di rendere le preoccupazioni e le esperienze sia delle donne che degli uomini, una dimensione integrale della progettazione, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e dei programmi in tutte le sfere politiche, economiche e sociali, cosicché non si perpetui la disuguaglianza, dato l'obiettivo finale del raggiungimento della parità dei sessi²³.

Il *gender mainstreaming* diviene la parola chiave nell'impegno dell'Unione (che ha svolto un ruolo particolarmente attivo nell'elaborazione della Dichiarazione finale e della piattaforma d'azione della Conferenza Delle NU in Cina) nella costruzione di una nuova *partnership* tra le donne e gli uomini attraverso la quale si assicura la partecipazione di entrambi, paritariamente, in tutti i campi nonché una distribuzione equilibrata tra di loro dei vantaggi recati dal progresso.

Tale sfida non può prescindere dalla consapevolezza dell'esistenza di diversità storico-culturali tra gli Stati membri ma, traendo vantaggio da esse, si vuole elaborare un approccio europeo alla tematica della parità che sia nel contempo pluralistico e umanistico, che funga da riferimento per l'azione della Comunità e delle comunità locali²⁴.

le rivendicazioni e le iniziative, uno strumento per meglio perseguire altri obiettivi. (Glossario di Pechino 1995).

²¹ Ci si riferisce tra le altre, alle direttive 2006/54/CE, 2010/41/CE, 2011/36/UE, 2011/99/UE.

²² Relazione del Gruppo di riflessione sulla CIG, 5 dicembre 1995, punto 39.

²³ (Consiglio economico e sociale, *Agreed conclusions* 1997/2, UN doc. A/52/3, Capitolo IV, par.4).

²⁴ Comunicazione della commissione «Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie», Bruxelles, 21.02.1996.

In tale prospettiva, non è sufficiente prevedere la realizzazione di misure specifiche a favore delle donne ma occorre, invece, modularle nel quadro di una *gender prospective*, valutando *ex ante* le ripercussioni e gli effetti delle stesse sulle situazioni delle donne e degli uomini.

L'effetto incoraggiante dei particolari programmi d'azione posti in essere in ambito europeo, ha fatto sì che lo spazio comunitario divenisse terreno fecondo per la creazione di una serie di progetti su tematiche come il riconoscimento del ruolo delle donne nel processo decisionale, la partecipazione delle stesse alla vita economica e la promozione delle pari opportunità in ambito lavorativo.

In sintesi, le ambiziose strategie di *gender mainstreaming* comportano la simultanea mobilitazione di strumenti giuridici e di comunicazione sociale, di mezzi finanziari, di movimentazione di fondi comunitari, la previsione di politiche *ad hoc* per riequilibrare il rapporto asimmetrico tra uomini e donne nei diversi ambiti della vita e al cospetto dei mutamenti che intervengono nella società²⁵.

Il *gender mainstreaming* diviene, dunque, il paradigma di riferimento per i diversi attori su scala *multilevel*, come strumento necessario per raggiungere l'obiettivo cruciale della parità dei sessi partendo proprio da un'analisi dei meccanismi che sono alla base delle disuguaglianze di genere.

Ad oggi, la scarsità e la modestia delle azioni intraprese da parte di alcuni Stati membri, per i fini finora elencati, da un lato, hanno imposto all'UE di mantenere alta l'attenzione su uno degli obiettivi più importanti per il processo di integrazione europea²⁶ e, dall'altro, hanno fatto sì che la parità di genere rimanga ancora una volta uno dei 17 *sustainable development goals*²⁷ della recente Agenda ONU 2030²⁸.

La ricerca verso l'uguaglianza di genere è inoltre il fulcro di una nuova iniziativa messa in campo dalle NU, la cosiddetta «Planet 50-50 entro il 2030: intensificare la parità di genere» attraverso la quale si richiede la solida promessa ai leader politici di tutti i livelli di assumere impegni per colmare le lacune esistenti, moltiplicando gli interventi in settori chiave come la partecipazione politica, l'istruzione, la salute e la sicurezza e i media.

²⁵ Per un maggiore approfondimento si consiglia G. Galizzi, *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali. Origini, strumenti e implicazioni aziendali*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

²⁶ Il Trattato di Lisbona (2009) ha posto l'uguaglianza di genere tra i valori dell'UE e ha conferito forza cogente alla Carta dei diritti fondamentali, dando nuovo slancio all'affermazione della cittadinanza europea di genere.

²⁷ La questione di genere si mostra in ognuno degli aspetti dello sviluppo sostenibile ed è la stessa Agenda 2030 a riconoscerne l'indivisibilità e l'interconnessione con gli altri Obiettivi.

²⁸ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

Sarà dunque necessario aspettare ancora un decennio per constatare se quanto riconosciuto a livello formale globale si traduca poi nel consolidamento pratico del riconoscimento dei diritti umani alle donne del pianeta.

3. Se il concetto di parità dei sessi è sicuramente uno degli elementi chiave per il raggiungimento di una società all'avanguardia, allo stesso modo l'emancipazione femminile è il presupposto per il raggiungimento di una società democratica.

Attraverso le strategie di *gender mainstreaming*, si richiede:

un deciso impegno da parte dei Governi, delle organizzazioni internazionali e delle istituzioni a tutti i livelli, e un'adeguata mobilitazione di risorse a livello nazionale e internazionale, e nuove e aggiuntive risorse a favore dei Paesi in via di sviluppo, da tutti i possibili meccanismi finanziari, incluse fonti multilaterali e private per il progresso delle donne; risorse finanziarie per rafforzare la capacità delle istituzioni nazionali, sub regionali, regionali e internazionali; un impegno per uguali diritti, pari responsabilità e pari opportunità, e per la paritaria partecipazione delle donne e degli uomini a tutti gli organismi nazionali, regionali e internazionali e ai processi decisionali; e la creazione o il rafforzamento di strumenti di verifica e controllo, a ogni livello, delle azioni intraprese, responsabili davanti alle donne di tutto il mondo²⁹.

Allo stato dei fatti, però, se la piena e uguale partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale a livello nazionale, regionale e internazionale (nonché l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione sessuale) costituiscono obiettivi primari della comunità internazionale, lo stesso non può effettivamente rilevarsi sul piano nazionale.

Ci si vuole riferire, in particolar modo all'Italia e al binomio donna e pubblica amministrazione. Preliminarmente, occorre evidenziare che solamente il Lussemburgo ha un Ministero dedicato esclusivamente ai diritti delle donne³⁰, mentre altri Paesi, incluso l'Italia, subordinano questa carica a Ministeri che si occupano di altro.

Nel nostro Governo, difatti, il Dipartimento delle politiche delle pari opportunità fa capo direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è stato istituito al fine di coordinare le politiche nazionali relative alla parità di diritti, di opportunità, di accesso alle risorse e di monitorarne la realizzazione.

Alla luce poi della recente polemica sulla mancata previsione del sistema di doppia preferenza di genere nelle elezioni del Consiglio regionale da parte di sei Regioni quali il Piemonte, la Liguria, la Calabria, la Valle d'Aosta, la Puglia e il Friuli Venezia Giulia, è doveroso fare una disamina, seppur breve, della realizzazione del principio delle pari opportunità in tema elettorale.

²⁹ Così come esplicitamente affermato nel Piano d'azione di Pechino.

³⁰ I. LI VIGNI, *Donne e potere di fare: Presenza e azione femminile di oggi e domani*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 146 ss.

Già nel 1963, quando le istanze di uguaglianza di genere erano ancora agli albori, con la Legge n. 66 del 1963³¹, il legislatore aveva previsto l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici denotando una certa sensibilità in tema di uguaglianza sostanziale dei diritti delle donne. A ben vedere, il confronto con altre democrazie aveva evidenziato una concentrazione maschile per quanto riguarda l'accesso alle cariche elettive, determinando una pratica discriminatoria che il legislatore ha cercato di correggere in ossequio all'applicazione dell'articolo 51 della Costituzione. Più in chiaro, esso sancisce che: «[t]utti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

In Italia, negli ultimi dieci anni circa, il sistema normativo ha subito una serie di modifiche proprio per adeguarsi alle politiche comunitarie sull'uguaglianza di genere in ambito politico e, a tal fine, decisiva è stata la revisione della definizione delle liste elettorali nella previsione di garantire una equa rappresentanza femminile e maschile.

In questa prospettiva, l'obbligo di rispettare tali quote è stato introdotto abbastanza recentemente nel nostro ordinamento con la legge 23 novembre 2012, n. 215³² che con riferimento alle elezioni comunali, ha previsto disposizioni volte a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali. In particolare, il provvedimento mira al riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli comunali e regionali, nelle giunte comunali e provinciali ed introduce disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni apportando delle modifiche alla Legge 22 febbraio 2000, n. 28³³; al Testo Unico degli Enti Locali e del pubblico impiego e alla Legge 2 luglio 2004, n. 165³⁴.

Per quanto riguarda la materia elettorale regionale, trattandosi di legislazione concorrente, nel rispetto dell'articolo 122 della Costituzione, la legge formula un principio vincolante per le regioni, obbligandole ad introdurre nel sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali misure incentivanti l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive.

³¹ L. 9 febbraio 1963, n. 66, "Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni", G.U. n.48 del 19 febbraio 1963.

³² "Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni", G.U. n.288 del 11 febbraio 2012.

³³ L'articolo 4 della legge 215/2012 novella la legge n. 28 del 2000 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", G. U. n. 43 del 22 febbraio 2000, stabilendo che i mezzi di informazione che si occupano di trasmissioni di comunicazione politica rispettino le pari opportunità, in ordine all'accesso alla comunicazione.

³⁴ "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione", G. U. n. 155 del 5 luglio 2004.

Nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e sulla scia del modello già sperimentato dalla legge elettorale regionale della Campania³⁵, la novella legislativa stabilisce due novità rilevanti:

- la cd. quota di lista: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi; peraltro, solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il mancato rispetto della quota può determinare la decadenza della lista;
- l'introduzione della cd. doppia preferenza di genere, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Inoltre, nelle liste dei candidati, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi.

In caso contrario, l'ufficio elettorale di cui al comma 29 riduce la lista, cancellando i nomi dei candidati appartenenti al sesso più rappresentato, procedendo dall'ultimo della lista, in modo da assicurare il rispetto della disposizione di cui al primo periodo comportando la legittima partecipazione alla competizione elettorale di liste che non rispettano le quote di genere.

Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, invece, la sanzione per il mancato rispetto della normativa sulle quote di genere può giungere anche a determinare l'effetto estremo della riconsiliazione della lista, derivante dalla riduzione del numero dei candidati per effetto delle cancellazioni che la commissione elettorale circondariale deve necessariamente effettuare per assicurare il rispetto della proporzione prevista dalla legge, al di sotto del numero prescritto per l'ammissione della lista medesima.

Per tutti i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti è comunque assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste dei candidati. Inoltre, in modifica all'articolo 46, comma 2, del T.U.E.L., il Sindaco ed il Presidente della Provincia sono tenuti a nominare la giunta nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi e gli statuti comunali e provinciali devono stabilire norme per 'garantire', e non più semplicemente 'promuovere', la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

³⁵ La L.R. Campania n. 4/2009, è la prima legge regionale ad introdurre la c.d. "preferenza di genere" nelle elezioni regionali, che poi verrà utilizzata ampiamente anche nelle altre regioni e per le elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, sulla base delle previsioni della legge n. 65 del 2014.

Tale concetto viene ribadito dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 6073 del 18 dicembre 2013, statuisce «l'illegittimità, per violazione del principio delle pari opportunità, contenuto negli art. 3 e 51 della Costituzione e 23 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli artt. 6, comma 3 e 46, comma 2, TUEL, nel testo risultante dalla legge n. 215/2012, il decreto di nomina degli assessori tutti di sesso maschile della Giunta municipale, che sia motivato con riferimento alla mancanza di soggetti di genere femminile disposti ad assumere le funzioni di Assessore comunale, a nulla rilevando che il principio di pari opportunità tra uomo e donna non sia stato ancora formalmente recepito nello statuto comunale». In altri termini, l'attuazione del suddetto principio è svincolata dall'eventuale omissione o ritardo del Consiglio comunale nel provvedere alla modifica dello statuto.

Con specifico riferimento alle elezioni di secondo grado dei consigli metropolitani e provinciali, interviene la Legge n. 56 del 2014 (L. Del Rio)³⁶ che, rispetto alla normativa precedente, detta delle precise percentuali per poter considerare ottemperato il requisito della parità di genere disponendo (all'articolo 1, comma 137) come nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico.

Dal tenore letterale della norma, emerge chiaramente la volontà del legislatore di attribuire valore cogente e precettivo alla percentuale indicata come altresì rimarcato dalla locuzione 'arrotondamento aritmetico', che denota la scelta di voler ancorare la percentuale minima di rappresentanza ad un valore numerico oggettivo, preciso e puntuale³⁷.

Per i comuni con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti pur non essendo prevista una percentuale prefissata, occorre comunque garantire la presenza di assessori apparenti ad entrambi i sessi, secondo il disposto dell'art. 6, comma 3, del D.Lgs 267/2000, nel testo novellato dalla legge 215/2012.

L'equilibrio di genere negli organi di governo dei comuni è dunque tutelata a livello normativo, e subisce un ulteriore rafforzamento dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4626/2015 che precisa come tutti gli atti adottati nella vigenza del cennato articolo 1, comma 137, trovino in esso «un ineludibile parametro di legittimità, non essendo ragionevole una sua interpretazione che leghi la concreta vigenza della norma alla data delle elezioni ovvero che condizioni unicamente le nomine assessorili all'indomani delle elezioni».

A stemperare l'entusiasmo per una parità formalmente raggiunta, vi è il dato (non trascurabile) della mancanza di controlli di carattere generale sul rispetto delle quote in

³⁶ L. 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

³⁷ A. Scarsella, "Quote rosa nelle giunte comunali: le recenti indicazioni dei giudici amministrativi", su www.lagazzettadeglientilocali.it.

relazione al quale si intravedono delle gravi lacune legislative (nonché delle possibili elusioni)³⁸.

Una delle criticità più importanti risiede nel carattere ‘secondario’ attribuito al principio di parità rispetto a quello del corretto svolgimento delle funzioni politico-amministrative che non possono essere interrotte per favorire l’equa distribuzione delle quote. Più in chiaro, a fronteggiarsi sono due principi costituzionalmente garantiti:

1) il primo (riconducibile all’art. 1, comma 137, della legge n. 56/2014) tutela la parità tra sessi e le reciproche pari opportunità (nonché il rispetto del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione) evitando che l’esercizio delle funzioni politico-amministrative sia precluso ad uno dei due generi;

2) il secondo, invece, riguarda il principio di continuato, ordinato e corretto svolgimento delle stesse funzioni politico-amministrative, nonché il principio di democraticità di cui all’art. 1 della Costituzione ed i principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 della Costituzione.

Un utile contributo per regolare il bilanciamento di questi diritti viene offerto dalla più recente sentenza n. 1508 del 2018 del TAR Catanzaro, il quale impone di ritenere che l'impossibilità in concreto di rispettare la percentuale di rappresentanza di genere debba risultare in modo puntuale ed inequivoco e debba avere un carattere tendenzialmente oggettivo³⁹.

Lo stesso obbligo di motivazione sussiste per la mancata nomina di donne in giunta da parte del Sindaco; anche in questo caso si tratta di una «impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un’accurata e approfondita istruttoria ed in una altrettanto adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare»⁴⁰.

³⁸ Il giudice amministrativo con la sentenza n. 4626/2015 fornisce un’interpretazione che riferisce l’applicazione della norma alle sole nomine assessorili effettuate all’indomani delle elezioni e non anche a quelle adottate in corso di consiliatura, il che consentirebbe un facile aggiramento della normativa oggetto di disamina.

³⁹ Secondo la sentenza del TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, del 16 maggio 2008 n. 493, «lo Statuto comunale è da qualificarsi come atto normativo secondario, capace, entro certi limiti, di innovare l’ordinamento e che, nell’ambito della gerarchia delle fonti, può essere considerato come fonte subprimaria, incapace di derogare o di modificare una legge e collocata appena al di sopra delle fonti regolamentari». Pertanto, la previsione statutaria secondo la quale non è ammessa la nomina di assessori esterni, non può impedire l’attuazione dell’art. 1, comma 137 l. 7 aprile 2014, n. 56, e, ove fosse impeditiva di un’adeguata rappresentanza di entrambi i generi nella giunta comunale, dovrebbe essere, secondo il principio della gerarchia delle fonti, disapplicata.

⁴⁰ In questo senso si è espresso il Consiglio di Stato che con sentenza n. 406/2016, ha osservato come l’effettiva impossibilità di assicurare nella composizione della giunta comunale la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge debba essere «adeguatamente provata». Pertanto, la materiale impossibilità di rispettare il dettato legislativo dovrà essere robustamente documentata al fine di non esporre gli atti di nomina della giunta a possibili annullamenti. Si rammenta inoltre la sentenza del TAR Piemonte del 10 gennaio 2013 n. 24 che ha sancito l’illegittimità della nomina di due nuovi assessori di sesso maschile in una giunta comunale, motivata con le loro qualità politiche, amministrative a causa dell’assenza di comprovate preliminari attività istruttorie volte ad acquisire la disponibilità alla

3.1. Recentemente, la Legge 20 del 2016⁴¹ — non si limitandosi a prevedere tra i principi, come stabilito nel testo originario, la «promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive» — ha individuato anche le specifiche misure adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei consigli regionali.

Al riguardo, la legge prevede tre ipotesi:

- 1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze (di cui una riservata a un candidato di sesso diverso), in ciascuna lista, i candidati dovranno essere presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;
- 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze (le cosiddette liste bloccate), la legge elettorale dovrà disporre l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale;
- 3) nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo, i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

Sulla scorta di considerazioni di tal fatta, l'entrata in vigore della cennata legge del 2016 ha indotto le regioni (la cui legislazione elettorale non fosse in grado di garantire i criteri *supra* evidenziati) ad introdurre le modifiche necessarie per adeguarsi alla normativa di principio. Ciò nondimeno, alcune regioni (come la Puglia e la Liguria) hanno atteso quattro anni (costellati da numerose sollecitazioni da parte di organismi e organizzazioni che, a vario titolo, rivendicavano a gran voce i diritti delle donne) senza riuscire ad uniformarsi (il che dimostra quanto in realtà la garanzia dell'uguaglianza di genere — che dovrebbe essere scontata e applicata *de iure* — incontri ancora nel nuovo millennio ostacoli di natura non solo politica).

Per sanare tali lacune, è intervenuto il Consiglio dei Ministri che ha sollecitato il ripristino delle pari opportunità prevedendo il meccanismo della doppia preferenza alle prossime elezioni regionali che si terranno a settembre. La VII commissione regionale della Puglia ha approvato, infatti, la proposta della Giunta Emiliano per introdurre nella legge elettorale la doppia preferenza di genere, sollecitata nei giorni scorsi anche dal premier Giuseppe Conte, in una lettera alle Regioni inadempienti⁴².

candidatura di persone di genere diverso e in difetto di adeguate motivazioni in ordine alle ragioni della mancata applicazione del principio di cui all'art. 51 della Costituzione, non rinvenibili neppure in una dimostrata condizione politica assolutamente preclusiva all'attuazione del principio di pari opportunità.

⁴¹ Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali, G.U. n.46 del 25 febbraio 2016)

⁴² Il Presidente Conte nella lettera al Presidente Emiliano scrive: «Come saprai il ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, ha reso una informativa in relazione ad una ricognizione effettuata sulla legislazione regionale ed e' emerso che le leggi elettorali di alcune Regioni, fra cui la tua,

Un traguardo significativo, così riassunto dal Ministro Bellanova:

Quando arriverà la decisione definitiva, sarà una vittoria delle donne, una scelta importante, che ho sollecitato in più occasioni anche con una lettera al Presidente del Consiglio e che rafforza e legittima ulteriormente la rappresentanza femminile nei territori, garantendo nuovi spazi per l'agire delle donne in politica e nelle Istituzioni, dove ancora troppo spesso trovano difficoltà ad affermarsi. Permettere alle donne e alle loro istanze di essere adeguatamente rappresentate a tutti i livelli di governo significa migliorare la qualità della democrazia ed i processi istituzionali e decisionali. Più donne, più democrazia.

Sulla scorta di tale invito e su proposta del Presidente della Regione Puglia Emiliano⁴³, la giunta regionale ha approvato uno schema di disegno di legge per la modifica della legge elettorale regionale, formato da un unico articolo.

Il comma 3 dell'art. 7 della L.R. n. 2/2005⁴⁴ (che prevede come in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati e, in caso di quoziente frazionario, si proceda all'arrotondamento dell'unità più vicina, come modificato dall'art.5 della L.R. n.7/2015) è sostituito nel modo seguente: «ogni elettore dispone di un voto di lista e ha facoltà di attribuire massimo due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento della preferenza successiva alla prima, scrivendo i cognomi su ciascuna riga posta a fianco del contrassegno».

In attesa della definitività del provvedimento, si è compiuto comunque un passo decisivo verso una norma di civiltà che consente alle donne di gareggiare con maggiori *chance* alla partita della rappresentanza in consiglio regionale che la massima assise pugliese non poteva continuare ad ignorare.

Alla luce di quanto esposto, si rende doveroso mantenere alta la responsabilità politica al fine di favorire una rappresentanza di genere tra le cariche elettive, per far sì che le stesse vengano riconosciute in maniera spontanea, in un contesto politico e sociale di equità.

4. Finora nessuno Stato membro dell'UE ha realizzato la parità tra gli uomini e le donne. Tale dato è supportato dall'Eige⁴⁵ (ossia l'agenzia europea che monitora

non si sono adeguate" alle norme che intendono "garantire l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali».

⁴³ Il presidente Emiliano precisa nella relazione che "la competenza è del Consiglio regionale che ha ritenuto, a seguito di mia sollecitazione, di mettere in agenda la discussione sulla doppia preferenza nella seduta del 15 luglio. Ritengo, pertanto, al fine di imprimere un'accelerazione all'iter di approvazione della norma di proporre, con atto di impulso della Giunta, un emendamento all'art.7 della L.R. n.2/2005 e s.m.i.

⁴⁴ Legge regionale 28 gennaio 2005, n. 2, "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", Bollettino Ufficiale della regione Puglia 31 gennaio 2005, n. 17.

⁴⁵ L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere elabora studi e raccoglie dati sulla parità di genere nell'Unione europea i cui risultati incidono sull'indice di uguaglianza di genere e sulla banca dati delle

l'uguaglianza di genere nei ventotto Stati Membri) che –nel presentare per l'anno 2019 l'Indice sull'uguaglianza di genere (*Gender Equality index*) – ha rilevato come l'Italia si discosti dalla media europea a causa della persistente disparità economica e delle discriminazioni nell'accesso al mondo del lavoro⁴⁶.

Il nostro Paese è quello europeo che sta progredendo più velocemente verso la parità di genere ma, così come rilevato *ut supra*, non è sicuramente abbastanza se si considera che termini come 'disuguaglianza di genere', 'violenza di genere' e 'segregazione di genere' sono ancora largamente utilizzati per esprimere la condizione delle donne in diversi settori dell'ordinamento.

D'altronde, lo stesso Parlamento Europeo nella Risoluzione del 3 febbraio 2016 su «una nuova strategia per l'uguaglianza di genere e i diritti della donna in Europa dopo il 2015» ha ammesso come negli ultimi dieci anni si sia assistito a un rallentamento dell'azione politica e delle riforme in materia di uguaglianza di genere a livello europeo (prova ne sia il fatto che la precedente strategia della Commissione per la parità tra donne e uomini per il 2010-2015 non è stata sufficientemente ampia da contribuire all'uguaglianza di genere a livello europeo e internazionale).

Nonostante la promessa di imprimere un nuovo e più concreto slancio alle strategie per il successivo quadriennio, la Commissione europea nel programma di lavoro della Commissione per il 2016 non fa alcun riferimento specifico alla strategia dell'UE per l'uguaglianza di genere post-2015, limitandosi semplicemente a pubblicare un *working document* dei suoi servizi dal titolo *Strategic engagement for gender equality 2016-2019*.

Così facendo, la Commissione ha presentato un documento interno declassato, privo di parametri di riferimento concreti e di un bilancio specifico che possano permettere la corretta previsione di future misure d'azione e la misurazione dei progressi relativi agli obiettivi e agli indicatori.

Gli obiettivi chiave che dovranno ispirare il nostro legislatore per non trovarsi indietro nella tabella di marcia nel raggiungimento dei *Goals* previsti dall'Agenda ONU 2030 sono, tra gli altri, la fine alla violenza di genere e agli stereotipi di genere

statistiche di genere. Composto da una direzione e tre unità operative, l'Agenzia orienta la sua attività attraverso un piano strategico triennale che aiuta le istituzioni europee e gli Stati membri dell'UE a prendere decisioni informate e fondate su dati concreti che prendano in considerazione la prospettiva di genere, che centralizza le informazioni sull'uguaglianza di genere nell'interesse delle organizzazioni della società civile, del mondo accademico, delle organizzazioni internazionali e delle parti sociali e che fornisce idee a chiunque sia interessato all'uguaglianza di genere.

⁴⁶ Secondo L'Eige (*European Institute for Gender Equality*) nel contesto europeo, nel 2019 Svezia (con i suoi 83 punti) e Danimarca (77 punti) sono i Paesi che ci stanno andando più vicino (100 punti equivale ad uguaglianza totale). La Grecia e l'Ungheria (entrambe 51 punti) sono quelle che hanno davanti la strada più lunga. L'Italia, con i suoi 63 punti, si colloca al quattordicesimo posto, 4 punti sotto la media europea (pari a 67 punti). Tra i tredici Paesi che fanno meglio di noi ci sono i soliti noti (Francia, Spagna, Olanda, Belgio), ma anche, inaspettatamente, la Slovenia. Il nostro Paese, però, insieme a Cipro, è quello che ha fatto i progressi più grandi.

sfidanti; il ricolmo delle lacune di genere nel mercato del lavoro; il raggiungimento della pari partecipazione tra i diversi settori dell'ordinamento.

Alla luce di tali osservazioni, quindi, è spontaneo chiedersi quale possa essere il futuro delle politiche emancipative di *gender mainstreaming* comunitarie ed italiane, sperando che diventino un atto di responsabilità da parte dell'Unione Europea per individuare le *best practices* ai fini della costruzione di una società moderna e all'avanguardia e non un mero concetto o strumento politico.

Valeria Castelli

QUOTE ROSA E NUOVO CODICE DI AUTODISCIPLINA PER LE SOCIETÀ QUOTATE: L'ANNOSA PROBLEMATICHE SOCIALE DELLA DISUGUAGLIANZA DI GENERE

ABSTRACT

In tema di disuguaglianze non è possibile scindere la componente sociale da quella economico-giuridica, ritenendosi necessaria un'analisi integrata della questione. L'elaborato si pone l'obiettivo di esaminare l'annosa tematica del *gender gap* nel contesto societario, alla luce delle novità introdotte dal nuovo Codice di autodisciplina delle società quotate, onde comprendere se l'introduzione di strumenti giuridici *ad hoc* possa davvero essere la chiave per l'eliminazione delle suddette disparità, in linea con quanto previsto dal *Goal 10* dell'articolato programma d'azione posto in essere dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile.

In terms of inequalities it is not possible to separate the social dimension from the economic and legal one, so an integrated analysis of the issue is necessary. The purpose of this paper is to examine the long-standing issue of the gender gap in the corporate context, in the light of the innovations introduced by the new code of self-regulation for listed companies, in order to understand whether the introduction of ad hoc legal instruments could really be the key to eliminating the aforementioned gap, according with the Goal 10 of the articulated action program put in place by the Agenda 2030 for Sustainable Development.

PAROLE CHIAVE

Disuguaglianze – Società quotate – Analisi

Gender gap – Listed companies - Analysis

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il primo intervento teso a ridurre le disuguaglianze di genere: la legge Golfo-Mosca – 3. La problematica della *gender diversity* all'interno degli organi societari – 4. Migliorare la *governance* aziendale: approccio impositivo vs logiche di merito.

1. Nel momento in cui si parla di disuguaglianza – in virtù della sempre più crescente complessità del fenomeno in oggetto – ci si riferirà tanto a quella sociale quanto a quella economica, ed alle connessioni tra queste. Solo un'analisi così impostata potrebbe permettere, infatti, di dare ragione di un fenomeno sempre più complesso e articolato. Non a caso, lo studio della disuguaglianza sociale e delle sue diverse dimensioni costituisce da sempre uno dei temi principali della sociologia prima ancora che dell'economia.

A tale proposito si richiama il pensiero di E. Ferragina¹, il quale spiega come la disuguaglianza di trattamento si palesi in vario modo, nella mancanza di condizioni

¹ «In realtà esistono infatti svariate forme di disuguaglianza, e prima di discutere le politiche concrete che potrebbero contribuire a ridurle è necessario comprendere a fondo le molteplici sfumature del

paritarie di accesso alla giustizia, nel *gender gap* e nel *gap* generazionale, nella scarsa tutela dei diritti umani, nella mancanza di un adeguato controllo sul tema dell'evasione fiscale, etc.; ed ancora, evidenzia come la disuguaglianza di opportunità sia altresì ravvisabile nella difficoltà di accesso al mercato del lavoro, nella problematicità insita nell'ottenimento di finanziamenti utili all'inizio di una nuova impresa, etc. Allo stesso modo, è possibile scorgere una disuguaglianza di condizione nel diverso – e quindi iniquo – trattamento che uno Stato riserva ai propri cittadini. Tutt'oggi il nostro Paese si trova nella situazione in cui le disuguaglianze di genere sono ancora profondamente radicate e diffuse, come attestato da numerosi studi internazionali tra cui si richiama il *Global Gender Gap Report 2020* del *World Economic Forum*² che, a mezzo di una compiuta analisi, ha stilato un rapporto nel quale l'Italia è posizionata al 76° posto³, delineandosi così per il nostro Paese un quadro per niente roseo, fondato su dati che fanno riflettere soprattutto in virtù delle novità in tema di quote rosa all'interno delle società quotate.

2. Come è noto, il 12 agosto 2011 è stata approvata la c.d. Legge Golfo-Mosca, che ha comportato un significativo elemento di novità nell'ambito del diritto societario italiano, introducendo l'obbligo, per i consigli di amministrazione delle società quotate, di riservare una quota pari ad un quinto – per arrivare ad un terzo dal secondo e terzo rinnovo – dei propri membri al genere meno rappresentato (le donne). Si aggiunga che è stata originariamente fissata al 2022 la seconda importante scadenza della legge Golfo-Mosca, ossia l'esaurimento della sua efficacia. Si evince che la suddetta aveva una validità temporale di una sola decade, entro cui ci si era proposto di raggiungere l'obiettivo di rimuovere gli elementi fino a quel momento rivelatisi ostativi all'accesso delle donne a ruoli di comando. Superato detto termine, ossia a partire dal 2020, si riteneva che l'autodisciplina e le buone prassi sarebbero state sufficienti ai fini del radicamento di una cultura più aperta e inclusiva, atta a consentire lo sviluppo e la valorizzazione di adeguate professionalità. La legge n. 120/2011, dunque, ha permesso all'Italia di scalare velocemente le classifiche internazionali afferenti la rappresentanza nei consigli di amministrazione, così come accaduto ad altri Paesi che hanno adottato misure analoghe: nel 2018, in virtù dell'imminente scadenza della Legge, si era pensato a varie iniziative tra le quali la previsione di una quota riservata al sesso meno rappresentato pari al 30% nei CDA delle società quotate italiane. A tal proposito il legislatore, nel 2020, con l'introduzione della nuova legge di bilancio (Legge n. 160 del 27/12/2019), ha prorogato le regole in tema di parità di genere per sei ulteriori

concetto. Le disuguaglianze si declinano su tre livelli: quello del trattamento, quello delle opportunità e quello della condizione»: E. Ferragina, *Chi troppo, Chi niente*, Rizzoli, Milano 2013, p. 23.

² Sul tema, M. D'Ascenzo, *Global gender gap: l'Italia scivola al 76esimo posto*, in *il sole24ore* (consultato il 17/12/2019).

³ Si rimanda a S. Bariatti, *Oltre le quote di genere nei cda*, in *il sole24ore*, (consultato il 14/02/2020).

mandati (circa 18 anni), aumentando la quota riservata al genere meno rappresentato da un terzo a due quinti degli organi di amministrazione e controllo.

Gli effetti della legge Golfo-Mosca sono stati sicuramente segnanti, sicché oggi l'Italia è di certo tra i Paesi con la maggiore diversità di genere ai vertici delle società quotate, nonostante le donne siano per lo più amministratori non esecutivi ed indipendenti e sebbene di rado rivestano il ruolo di amministratore delegato o presidente di consiglio di amministrazione.

Invero, i pareri in merito alla validità dell'introduzione dell'obbligo di una certa percentuale di quote di genere all'interno dei consigli di amministrazione, sono discordanti: se, da un lato, c'è chi ritiene che questa presa di posizione sia vincente per superare l'inerzia del nostro apparato di diritto societario in merito alla questione del *gender gap* (potendo altresì favorire l'introduzione di *best practices*), dall'altro, numerose sono le critiche a riguardo, come ad esempio – e ciò accade spesso nel caso di simili proposte – quelle aventi come epicentro una schiera di donne che non desiderano appartenere ad una classe protetta per legge, ma che piuttosto vorrebbero l'applicazione di principi guida, come quello meritocratico.

3. A questo punto però è lecito domandarsi quali caratteristiche dei consigli di amministrazione e dei membri del consiglio di amministrazione influiscano sul valore dell'azienda; a tale proposito, risulta difficile distinguere se siano i membri del consiglio di amministrazione competenti ad aumentare il valore dell'azienda attraverso le loro azioni, o viceversa se le aziende più apprezzate attirino i soggetti più competenti e validi, suscitando in loro il desiderio di diventare membri del consiglio di amministrazione in questione. È da tale quesito che muove lo studio condotto da Ahern e Dittmar (2012)⁴, tra i primi ad analizzare l'impatto dell'introduzione obbligatoria delle quote di genere sul valore aziendale. Nel suddetto articolo, viene analizzato il caso della Norvegia ove, nel 2003, il Parlamento norvegese ha approvato una nuova legge che imponeva che il 40% dei componenti del consiglio di amministrazione delle società nazionali dovesse essere composto da donne, in un momento in cui solo il 9% dei componenti dei medesimi organi gestori era di sesso femminile. L'analisi condotta dai due studiosi s'è tradotta nel constatare come il vincolo imposto dalla quota di genere abbia causato un significativo calo del prezzo delle azioni all'annuncio della legge, oltre che un calo sensibile della Q di Tobin negli anni successivi. Per i consigli di amministrazione di nuova costituzione ed inesperti, la quota di genere ha portato altresì ad aumenti della leva finanziaria e ad un deterioramento delle *performances* operative. Analogamente, Matsa e Miller (2013)⁵, con il loro lavoro hanno mostrato come le imprese norvegesi interessate dalla quota obbligatoria, abbiano aumentato i costi

⁴ K.R. Ahern, A. Dittmar, *The Changing of the Boards: The Impact on Firm Valuation of Mandated Female Board Representation*, in *Quarterly Journal of Economics*, 2012, vol. 127(1), pp.137 ss.

⁵ D.A. Matsa, A.R. Miller, *A Female Style in Corporate Leadership? Evidence from Quotas*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2013, vol. 5, n. 3, pp. 136 ss.

relativi al lavoro ed i livelli di occupazione, con conseguenti minori profitti a breve termine. Tutto ciò a riprova del fatto che le quote obbligatorie di genere potrebbero ridurre significativamente il valore d'impresa. Diversamente, così come spiegato nel *paper* intitolato *Women on Corporate Boards: Good or Bad?*⁶, vi è un'evidenza empirica del fatto che l'impatto, sul valore aziendale, dei membri del consiglio di amministrazione di sesso femminile che sono stati nominati volontariamente – e non a causa di un vincolo previsto dalla legge per le quote di genere obbligatorie – è positivo. Il suddetto scritto, richiama diversi altri lavori di numerosi studiosi che si sono cimentati nell'analisi del fenomeno del *gender gap* entro il perimetro societario, e, a sostegno della teoria del valore aggiunto fornito all'azienda dalla eterogeneità dei membri dei consigli di amministrazione, rileva sicuramente la ricerca condotta da Cristian L. Dezsö e David Gaddis Ross, i quali – nel celebre scritto *Does female representation in top management improve firm performance? A panel data investigation* – hanno sostenuto come la rappresentanza femminile nel *top management* porti benefici informativi e di diversità sociale allo stesso, arricchisca i comportamenti esposti dai manager in tutta l'azienda e motivi le donne nel *middle management*. Il risultato è costituito da una migliore *performance* dei compiti manageriali e, quindi, un correlato miglioramento dell'azienda. I due studiosi, una volta conclusa la propria analisi, hanno dedotto che la rappresentanza femminile nel *top management* migliora la *performance* dello studio, ma solo nella misura in cui la strategia dello stesso sia focalizzata sull'innovazione. Ad ogni modo, senza addentrarci ulteriormente nelle diverse – e spesso contrapposte – linee di pensiero, si palesa quanto la problematica della *gender diversity* all'interno degli organi societari sia sentita e dibattuta sia in Italia, sia nel resto del mondo. Infatti, se è vero che numerosi studi condotti hanno portato a ritenere che le leggi *ad hoc* favoriscano un incremento decisivo di donne in ruoli gestori apicali, è altrettanto vero che gli effetti di tale cambiamento sono eterogenei, poiché condizionati dalle disparità sociali, economiche, culturali e istituzionali presenti in ciascun Paese. Per quanto riguarda il nostro Paese, il sentimento condiviso da molti è che eliminando il vincolo normativo introdotto con la L 120/2012, le aziende potrebbero fare un passo indietro, perdendo i progressi maturati negli ultimi anni; tuttavia, innumerevoli altri – incontrando la condivisione di chi scrive – sono più propensi a ritenere che il principio guida debba essere quello della meritocrazia, che prescinde da qualsivoglia percentuale imposta per legge.

4. Ciò che ha destato un certo interesse, accompagnato altresì da un senso di goffaggine normativa, è di certo la proroga della legge Golfo-Mosca realizzata mediante la nuova legge di bilancio; invero, si ritiene e, da parte di alcuni si spera, che la Consob possa riuscire a mitigare quello che potrebbe essere definito un errore di

⁶ T. Schmida, *University of Hong Kong, Faculty of Business and Economics* e D. Urbanb, *Technische Universität München, Department of Financial Management and Capital Market*.

calcolo. Per quanto concerne il collegio sindacale, l'art. 148 TUF, di cui al novellato comma 1-*bis*, impone che i 2\5 dei sindaci siano costituiti dal genere meno rappresentato; nondimeno, detto organo – poiché semirigido – può contenere 3 o 5 membri, sicché nel primo caso - 2\5 di 3, pari ad 1,2 – sarebbe impossibile rispettare il dettato, risultando perciò tanto chiaro da essere lapalissiano che la norma, così impostata, sia inapplicabile. È altresì condivisibile – a parere di chi scrive – che tale *modus operandi* possa rivelarsi poco efficace nel perseguire l'obiettivo di valorizzare le competenze della componente femminile, specie in termini di maggiore partecipazione a quei ruoli che implicano l'esercizio di un più marcato potere di indirizzo imprenditoriale, quali ad esempio, quelli di amministratore delegato o amministratore esecutivo.

Alla luce di queste considerazioni si ritiene che dovrebbe essere la stessa Consob a chiarire come, in caso di organi sociali costituiti da tre persone, si debba accertare la differenza di genere di un sindaco su tre. Ad ogni modo, è possibile rilevare che – da un certo punto di vista – il nuovo codice di autodisciplina può fornire una valida opportunità d'instaurare una vera e propria cultura del merito nei consigli di amministrazione italiani. È convinzione diffusa che siano cinque i principi di base affinché un'impresa possa definirsi meritocratica, ove la meritocrazia dovrebbe partire dal vertice dell'impresa - dall'organo di amministrazione - ed essere, successivamente e coerentemente, diffusa a tutti i livelli organizzativi: è necessario, quindi, che includa tra i suoi membri competenze critiche, che valuti le proprie *performance* regolarmente, che promuova l'indipendenza di giudizio e che tenga conto dei risultati della valutazione nel confermare i membri dell'organo di amministrazione. Si fa sempre più largo l'idea d'includere logiche di merito all'interno degli organi amministrativi e sociali, partendo da quella che è la condotta dei membri dei vari consigli di amministrazione, collegi sindacali e comitati, uniti alle varie iniziative di *compliance* aziendale⁷, al fine di migliorare e rendere sempre più efficace la *governance* della stessa. A questo si aggiunga che lo stesso codice di autodisciplina definisce in modo sistematico come debba avvenire la valutazione dell'operato degli amministratori, sottolineando che «il presidente del CDA deve assicurare l'adeguatezza e la trasparenza del processo di autovalutazione dell'organo di amministrazione»⁸, chiarendo contestualmente che «l'autovalutazione ha ad oggetto la dimensione, la composizione e il concreto funzionamento dell'organo di amministrazione e dei suoi comitati, considerando anche il ruolo che esso ha svolto nella definizione delle strategie e nel monitoraggio dell'andamento della gestione e dell'adeguatezza del sistema di controllo interno e di gestione dei rischi»⁹. Lo stesso Codice statuisce come i risultati di questa valutazione siano parte capitale dell'*iter* di riconferma e nomina del nuovo consiglio a

⁷ Per *compliance* aziendale s'intende la conformità di tutte le attività aziendali alle procedure, ai regolamenti, alle disposizioni di legge e ai codici di condotta.

⁸ *Codice di Corporate Governance*, <https://www.borsaitaliana.it>.

⁹ *Ibidem*.

scadenza. Alla luce di quanto sino ad ora asserito ed evidenziato, si può sostenere che – data per pacifica l'importanza della *gender diversity* nel contesto delle posizioni apicali in ambito societario – l'approccio da seguire non dovrebbe essere di tipo impositivo (scaturente cioè dall'introduzione di leggi *ad hoc* e vincolanti circa le percentuali del sesso meno rappresentato negli organi societari) poiché – invero – la linea guida dovrebbe essere quella tracciata in funzione delle reali competenze del singolo, sia esso uomo o donna, sì da far prevalere la c.d. cultura del merito. Si ritiene pertanto che nell'ottica della rimozione delle disuguaglianze di genere, ben poco funzionale possa essere l'introduzione di norme indirizzate in tal senso, laddove invece – detta problematica – potrebbe essere eliminata semplicemente prescindendo dalle norme di diritto societario e facendo affidamento sull'adozione di un codice di condotta etico/meritocratico atto ad assicurare che i membri dei consigli di amministrazione vengano scelti in base alle proprie competenze, ai fini della generazione di valore per l'azienda, piuttosto che in base ad una mera proporzione aritmetica. A rafforzare quanto sopra concorre l'art. 3 della Costituzione, il quale dispone che «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche e di condizioni personali e sociali», come a sottolineare la necessità dell'instaurarsi di un legame simbiotico tra il principio di uguaglianza e quello meritocratico.

Marco Del Vecchio

NON TRADIRAI LA PROMESSA. IL RUOLO DEI RITI *JUJU* NELLE ESPERIENZE DI TRATTA DELLE DONNE NIGERIANE

ABSTRACT

Tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, voluta e promossa dalle Nazioni Unite, vi è la progressiva riduzione delle disuguaglianze su scala globale. Tra i traguardi da raggiungere l'ONU individua, al Goal 10.3, quello di «rendere più disciplinate, sicure e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite». Una gestione più responsabile delle politiche migratorie da parte degli Stati europei, sempre più in preda a un delirio securitario, potrebbe infatti non solo salvare migliaia di vite nel Mediterraneo centrale, ma aiutare a contrastare l'immigrazione clandestina e tutti quei fenomeni a essa legati, *in primis* la tratta di esseri umani. Ogni anno nei paesi europei centinaia di donne provenienti dagli stati sud-orientali della Nigeria vengono ridotte in schiavitù da organizzazioni criminali a carattere transfrontaliero che gestiscono la tratta di esseri umani per scopi sessuali. Per poter comprendere il 'sistema tratta' è necessario compiere un'incursione metaforica nell'universo di senso nigeriano, descrivendo le dinamiche socio-antropologiche e religiose che fanno da sfondo al traffico di esseri umani nella regione del Delta del Niger. In particolare, si analizzerà il ruolo svolto dalla 'religione tradizionale' nel *modus operandi* di queste organizzazioni che impiegano il *juju* come strumento di sopraffazione psicologica oltre che come espediente per assicurarsi l'impunità.

Among the objectives of the 2030 Agenda for sustainable development, desired and promoted by the United Nations, is the progressive reduction of inequalities on a global scale. Among the goals to be achieved, the UN identifies, in goal 10.3, that of "making migration and mobility of people more disciplined, safe and responsible, also with the implementation of planned and well-managed migration policies". A more responsible management of migration policies by European states, increasingly prey to a security frenzy, could in fact not only save thousands of lives in the Central Mediterranean, but help to combat illegal immigration and all those phenomena related to it, first and foremost the trafficking of human beings. Every year in European countries, hundreds of women from the south-eastern states of Nigeria are enslaved by cross-border criminal organizations that manage trafficking in human beings for sexual purposes. In order to understand the 'tratta system' it's necessary to make a metaphorical journey into the nigerian universe of meaning, describing the socio-anthropological and religious dynamics that represent the background to human trafficking in the Niger Delta region. In particular, the essay will analyze the role played by the 'traditional religion' in the *modus operandi* of these organizations that use the *juju* rituals as a tool of psychological abuse as well as an expedient to ensure impunity.

PAROLE CHIAVE

Riti *juju* - Religione - Tratta

Juju rituals - Religion - Human trafficking

SOMMARIO: 1. Forme moderne di schiavitù: il caso nigeriano di Edo States. 2. La struttura delle reti di tratta per fini sessuali delle giovani donne provenienti dal Delta del Niger. 3. Giuramenti rituali. Il ruolo dei riti *juju* nel 'sistema tratta'. 4. La religione come chiave ermeneutica per il contrasto della tratta di esseri umani. 5. Conclusioni.

1. Nuovi dati e stime evidenziano che gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, in particolare il target 8.7¹, non saranno raggiunti senza un drastico aumento degli sforzi per combattere la schiavitù moderna e il lavoro minorile.

In particolare – dai dati rinvenuti da uno studio condotto dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e dalla Fondazione *Walk Free*, in collaborazione con l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM)² —, emerge come oltre 40 milioni di persone in tutto il mondo siano state vittime di forme di schiavitù nel 2016. Tali stime trovano conferma nel *Global Report on Trafficking in Person 2018*³ pubblicato dalle Nazioni Unite, secondo cui le donne e le ragazze sono colpite maggiormente dalla schiavitù moderna. Si parla di circa 29 milioni di esseri umani, il 71% del totale. Nello specifico, le donne rappresentano il 99 per cento delle vittime del lavoro forzato nell’industria del sesso. Numeri enormi insomma, che aiutano a comprendere l’ampiezza e, soprattutto, la drammaticità del fenomeno.

Nello scenario globale appena descritto la Nigeria vanta un triste primato. Infatti, secondo il rapporto 2015 sulla tratta di persone pubblicato dal Dipartimento di Stato statunitense⁴, «la Nigeria è considerata un paese di origine, transito e destinazione per donne e minori costrette al lavoro forzato e alla tratta a fini sessuali»⁵. Nonostante la non attendibilità e non credibilità dei dati statistici in questo ambito specifico, nel 2009, l’Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) ha stimato in 3800-5700 il numero annuo di vittime della tratta a fini sessuali provenienti dall’Africa occidentale, regione in cui la Nigeria rappresentava il principale paese di origine⁶. Più di recente, nel rapporto annuale sulla tratta di persone a livello mondiale del 2014, l’UNODC osserva «la tratta di giovani donne dalla Nigeria in Europa a scopo di sfruttamento sessuale è uno dei flussi di tratta più persistenti. Nel periodo 2007-2012, le vittime nigeriane hanno rappresentato stabilmente più del 10 % del numero totale di vittime individuate in Europa occidentale e centrale, il che fa di questo flusso transregionale il più importante di questa sottoregione»⁷.

¹ «Adottare misure immediate ed efficaci per eliminare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e al traffico di esseri umani e assicurare la proibizione e l’eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, incluso il reclutamento e l’impiego di bambini-soldato, e, entro il 2025, porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme»: *target 8.7 dei Sustainable Development Goals*.

² Cfr. il Rapporto *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage, International Labour Organization (ILO)*, Ginevra 2017.

³ Cfr. il Rapporto UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018*, United States Publication, Sales n°E.19.IV.2.

⁴ Il Rapporto del Dipartimento di Stato sulla tratta di esseri umani riguarda il periodo dal 1° aprile 2014 al 31 marzo 2015.

⁵ Cfr. il Rapporto US DoS, *Trafficking in Persons Report*, Nigeria, 27 luglio 2015, p. 265.

⁶ Cfr. il Rapporto UNODC, *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa*, Luglio 2009, p. 41.

⁷ Cfr. il Rapporto UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, p. 56-57.

Le cause all'origine di questo triste primato sono molteplici e si legano a dinamiche che vedono operare congiuntamente fattori denominati, nel gergo delle migrazioni internazionali, di attrazione e di spinta, i c.d. *pull and push factors*. Nel rapporto EASO⁸ dell'ottobre 2015 si legge: «tra i fattori che inizialmente hanno dato impulso alla tratta di donne verso l'Europa, si segnalano la domanda di manodopera nell'Europa meridionale unita all'impatto drastico che il programma di adeguamento strutturale⁹ ha avuto sul mercato del lavoro nigeriano»¹⁰. Le difficoltà economiche e le limitate possibilità di lavoro¹¹ restano fattori causali importanti della tratta a fini sessuali in Nigeria, ma le fonti richiamano l'attenzione sul ruolo di una serie di fattori concomitanti¹², quali l'analfabetismo, la discriminazione e la violenza subite dalle donne nella società nigeriana¹³, il venir meno dei sistemi di sostegno (ad esempio per la perdita di familiari), ma anche il desiderio di aiutare la propria famiglia¹⁴ o «il desiderio di maggiore autonomia e di avventura, il divorzio, l'amore e le aspettative della famiglia»¹⁵. Altri fattori che hanno contribuito alla crescita del fenomeno della tratta sono le politiche restrittive sulla migrazione in Europa, la corruzione e in una certa misura «il forte radicamento e le credenze relative a taluni aspetti della religione africana tradizionale»¹⁶. Tra le 'cause' appena indicate, il presente lavoro intende indagare, senza alcuna pretesa di esaustività, il ruolo svolto dai rituali *juju* nell'adescamento e nella successiva sottoposizione a tratta delle giovani donne nigeriane, aspetto su cui ci si soffermerà diffusamente nel corso del presente saggio.

Dopo aver analizzato sinteticamente i motivi alla base dell'espansione del fruttuoso fenomeno criminale della tratta di persone è necessario adesso ricostruirne struttura e

⁸ Cfr. il rapporto EASO, *Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo 2015, p.12.

⁹ Il programma di adeguamento strutturale, introdotto in Nigeria nel 1986 e consistito in una «riduzione della spesa pubblica destinata a servizi fondamentali quali la salute, l'istruzione e la casa, ha creato una forte disoccupazione nel settore pubblico e una maggiore tendenza a migrare, in particolare tra le donne». Cfr. S. Plambech, *Points of Departure, migrant control and anti-trafficking in the lives of nigerian sex worker migrants after deportation from Europe*, PhD dissertation (Academia.eu), Copenhagen 2014, p. 34.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Cfr. rapporto Frontex, *Handbook on Risk Profiles on Trafficking in Human Beings*, 2015, p. 62; rapporto Unesco, *Human Trafficking in Nigeria: Root Causes and Recommendations*, 2006, p. 33 ss.

¹² T.S. Braimah, *Sex Trafficking in Edo State, Nigeria*, in rapporto EASO, *Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo 2015, p. 13.

¹³ Cfr. rapporto Women's Link Worldwide, *Trafficking of Nigerian Women and Girls*, giugno 2015 (<https://www.womenslinkworldwide.org/>), p. 4 ss.

¹⁴ K. Kastner, *Moving relationships: family ties of nigerian migrants on their way to Europe*, in *African and Black Diaspora: an international journal*, Routledge 2010, p. 17.

¹⁵ S. Plambech, *Points of Departure, migrant control and anti-trafficking in the lives of nigerian sex worker migrants after deportation from Europe*, PhD dissertation (Academia.eu), Copenhagen 2014, p. 35.

¹⁶ T.S. Braimah, *Sex Trafficking in Edo State, Nigeria*, in rapporto EASO, *Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo 2015, p. 13 ss.

funzionamento, non prima però di aver effettuato una breve disambiguazione circa il significato di ‘tratta’.

2. Le Nazioni Unite hanno tracciato una definizione di «tratta di persone», descrivendola come:

il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, per mezzo della minaccia o con l'uso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi¹⁷.

Tale definizione tende ad accomunare un coacervo di forme di sfruttamento, tra cui la tratta per fini sessuali che può essere invece definita come quel fenomeno che comporta «lo spostamento di persone all'interno e attraverso confini locali o nazionali per scopi di sfruttamento sessuale»¹⁸. La definizione appena riportata aiuta a comprendere l'estensione geografica del fenomeno della tratta per ragioni di sfruttamento sessuale e il suo carattere eminentemente transfrontaliero. La gestione di questi traffici è in mano a consorterie criminali internazionali che hanno la loro base operativa negli stati federali della Nigeria meridionale, semplicisticamente definite ‘Mafia Nigeriana’¹⁹. Secondo Beatrice Jedy-Agba, segretario esecutivo dell'Agenzia nazionale per la proibizione della tratta di persone e altre questioni collegate, «le prime persone che si sono recate in Europa e hanno avuto successo nella tratta di esseri umani venivano, a quanto pare, dallo stato di Edo»²⁰. Tali affermazioni trovano conferma negli studi del ricercatore Tom Braimah che, con riguardo alle cause e alle soluzioni della tratta a fini sessuali dalla Nigeria afferma che «la prima generazione di donne e ragazze dell'Edo che sono andate in Italia lo ha fatto inizialmente per svolgere attività lecite quali la compravendita di merci, ad esempio abiti e monili. Nell'esercitare tali commerci, tuttavia, molte donne si sono compromesse e hanno affiancato alla loro

¹⁷ Cfr. Rapporto UN, *The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 novembre 2000.

¹⁸ T.S. Braimah, *Sex Trafficking in Edo State, Nigeria*, in rapporto EASO, *Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo 2015, p. 6.

¹⁹ A costituire il paradigma ‘Mafia Nigeriana’ sono i c.d. *cults*, ovvero organizzazioni delinquenziali che affondano le loro radici nei culti studenteschi. Una sorta di confraternite che, nate all'interno delle Università nigeriane, assurgono oggi al rango di vere consorterie criminali fortemente verticistiche che hanno esteso i propri interessi illeciti ben al di fuori degli ambienti universitari. Tra i culti più famosi si ricordano i *Black Axe*, gli *Eiye*, i *Vikings* e gli *Aye*. Per un approfondimento sul tema L. Palmisano, *Ascia Nera. La brutale intelligenza della mafia nigeriana*, Fandango Libri, Roma 2019.

²⁰ Cfr. rapporto EASO, *Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo 2015, p.14.

attività la prostituzione»²¹. Dunque, la maggior parte delle donne proviene da Benin City, capitale dello stato di Edo, oppure dalle aree rurali vicine all'enorme agglomerato urbano.

I sistemi di reclutamento delle future vittime di tratta sono molteplici. La maggior parte delle donne vengono irretite o sospinte sulla strada della prostituzione da persone appartenenti al proprio contesto familiare o amicale. Le ragazze entrano in contatto con le reti di trafficanti mosse dal desiderio di migrare in Europa alla ricerca di migliori condizioni di vita per sé stesse e, attraverso il sistema delle rimesse, per la propria famiglia. Ignare del destino che le attende nel vecchio continente, le donne vengono ingannate dalla promessa di un lavoro come estetista, bambinaia o *colf*²². Quando il «fenomeno della tratta delle nigeriane a fini sessuali è iniziato, le vittime venivano reclutate attraverso audiocassette o lettere apparentemente scritte da parenti o conoscenti già migrati nei paesi di destinazione, in cui spesso si descriveva la vita come molto promettente e si invitavano le vittime a partire per raggiungere tali persone nel paese in cui eranoigrate»²³.

Nel sistema appena descritto un ruolo dirimente viene esercitato dalle *madam* (dette anche *maman*), soggetti di sesso femminile che, dopo aver preso contatto con le donne, ne diventano lo 'sponsor', garantendo il denaro necessario per coprire i costi del viaggio sino in Europa. La *madam* è spesso una *ex* vittima di tratta che, una volta ripagato il proprio debito, decide di entrare a far parte del circuito di sfruttamento sessuale, non più nel ruolo di oppressa ma di oppressore. Secondo l'Europol «le vittime spesso entrano a far parte dei gruppi criminali che le sfruttano, finendo per assumere il ruolo di *madam* nello sfruttamento di altre donne»²⁴. Solitamente, le ragazze trafficate devono obbedienza a due *madam*: la prima si occupa del loro reclutamento in Nigeria fornendo, come poc'anzi riportato, gli strumenti economici e logistici che permettono alle vittime di giungere sulle coste europee. Durante il viaggio alle donne viene fornito il contatto della seconda *madam*, colei che, di fatto, le avvierà nel mercato della prostituzione, ne supervisionerà il lavoro e ne raccoglierà i proventi²⁵. Tuttavia, il ruolo propulsivo nella sottoposizione a tratta delle future schiave sessuali europee è giocato dalla *madam* nigeriana. È lei il soggetto con cui la vittima ha il primo contatto, instaurando con il suo futuro sponsor un rapporto di tipo fiduciario. La *madam* nigeriana è, inoltre, la figura che predispose e pianifica il viaggio verso l'Europa delle singole ragazze, colei con cui viene siglato 'il patto' con cui ci si impegna a ripagare il debito contratto ai fini dell'espatrio. Infatti, una delle caratteristiche «delle reti del sesso

²¹ T.S. Braimah, *Sex Trafficking in Edo State, Nigeria*, in rapporto EASO, *Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo 2015, p. 2 ss.

²² Cfr. Rapporto Women's Link Worldwide, *Trafficking of Nigerian Women and Girls*, giugno 2015 (<https://www.womenslinkworldwide.org/>), p. 11.

²³ Cfr. Rapporto EASO, *Nigeria. La tratta di donne a fini sessuali*, Lussemburgo 2015, p. 24.

²⁴ Cfr. Rapporto Europol, *Trafficking in Human Beings in the European Union*, 2011, p. 15 ss.

²⁵ Cfr. Rapporto UNODC, *Measures to Combat Trafficking in Human Beings in Benin, Nigeria and Togo*, 2006, p. 57.

africane è il sistema del debito. I debiti in genere sono piuttosto elevati e occorrono da uno a quattro anni per estinguerli»²⁶. Come documentano le fonti, nella stragrande maggioranza dei casi, chi contrae un debito con una *madam* non è assolutamente a conoscenza della reale portata di quest'ultimo che può variare dai 35.000 ai 50.000 dollari²⁷, a seconda dei 'servizi di viaggio' che vengono erogati in favore delle vittime. Come facilmente intuibile, l'estinzione del debito avverrà attraverso la mercificazione del corpo delle vittime che, a seconda dei casi, saranno costrette ad offrire il proprio corpo in cambio di denaro sin dai primissimi momenti del viaggio che le condurrà sino ai confini del vecchio continente.

Preme evidenziare la natura 'contrattuale' dell'accordo che ciascuna ragazza sottoscrive con il proprio *sponsor* (ossia con la propria *madam*)²⁸. Un accordo che non viene sottoscritto alla presenza di un avvocato o di un notaio, ma al cospetto degli spiriti ancestrali che popolano il *pantheon* della c.d. religione tradizionale africana. Infatti, per dar forza ed effettività al patto sottoscritto con le *madam*, i trafficanti di esseri umani impongono ad alcune delle vittime di tratta di sottoporsi ad un giuramento *juju*. Questi giuramenti suggellano «il patto tra le donne che vogliono andare in Europa e i trafficanti. I trafficanti si impegnano a pagare tutti i costi del viaggio, mentre le donne promettono di restituire il denaro e rispettare i trafficanti e si impegnano a non denunciare i trafficanti alla polizia»²⁹.

3. Come anticipato, il ricorso ai rituali *juju* rappresenta il tratto distintivo del *modus operandi* delle consorterie criminali che gestiscono il traffico di esseri umani dalla Nigeria³⁰: «Nigerians traffickers use juju rituals as a unique control method to exercise

²⁶ Cfr. A.D. Garcia, *Voodoo, Witchcraft and Human Trafficking in Europe*, UNHCR 2013.

²⁷ Cfr. E.M. Baye, S. Heumann, *Migration, Sex Work and Exploitative Labor Conditions: Experiences of Nigerian Women in the Sex Industry in Turin*, in *Gender, Technology and Development*, 18 (1), 77–105, p. 91.

²⁸ Con riferimento alla natura contrattuale dei giuramenti *juju* in una visione più vasta e non con diretto riferimento all'utilizzo di tali riti nella tratta di esseri umani Van der Watt e Kruger scrivono: «[a]n indomitable belief in the supernatural, which includes witchcraft, voodoo or juju practices, prevails in West Africa, and especially in Nigeria these traditional religious practices are treated in a contradictory manner in the Nigerian legal system. On the one hand, the Nigerian Criminal Code from colonial origin criminalises witchcraft and various juju rituals in spite of their widespread acceptance in traditional communities. On the other hand, despite some emerging criticism, the judiciary recognises the legal validity of some juju practices customarily coupled with oath-taking as part of binding customary law arbitration [...] Traditional oaths, a commonly accepted method of resolving disputes in Africa, bind parties and play a decisive role in customary law arbitration. Relevant to the current study is that by swearing on a so-called dreaded juju charm, 'the swearer invokes on himself a conditional curse. He tells the juju to punish him if he lies ... it is believed that anyone who swears falsely will be dead or smitten with grave misfortune». Cfr. M. Van Der Watt, B. Kruger, *Exploring "juju" and human trafficking: towards a demystified perspective and response*, in *South African Review of Sociology*, 2017, p. 73.

²⁹ A.D. Garcia, *Voodoo, Witchcraft and Human Trafficking in Europe*, UNHCR 2013.

³⁰ «The term "juju" originated from Nigeria's colonial history and language. The term apparently stems from French word "joujou", which means "a toy". As far back as in the fifteenth century, The Europeans who arrived in West Africa used the word for the locals' pouches that contained small items, such as a

maximum domination over their victims. Having full knowledge that the belief in the supernatural and juju practices regulates the lives of many nigerian communities, the traffickers deceitfully manipulate this reality to control victims for sexual exploitation»³¹.

Le reti di trafficanti fanno leva sulle paure individuali che, in taluni stati africani come la Nigeria, tendono a confondersi e frammistarsi con le credenze collettive dando origine ad un sistema di sopraffazione delle vittime di tipo psico-religioso che potremmo definire come una forma di schiavitù senza catene.

Non a caso, a differenza di altre organizzazioni criminose attive nel redditizio settore dello sfruttamento della prostituzione, le reti di tratta nigeriane non hanno la necessità di operare un controllo costante sulle proprie vittime poiché, per mezzo del ricorso al *juju*, «il potere ideologico del sistema prostitutivo si avvale della leva sacrale e religiosa»³², pescando negli universi immaginifici e di senso di popolazioni caratterizzate da una cultura religiosa in cui la fede cristiana, professata dalla gran parte della popolazione, si fonde in maniera sincretica con il culto dei *vodu*³³, degli spiriti ancestrali. Nondimeno, mentre il *vodu* deve essere considerata una religione vera e propria, «un giuramento rituale [*juju*, n.d.r.] è il suggello di un patto, che si compie attraverso rituali che vincolano entrambe le parti a rispettare le condizioni del patto, pena una ritorsione soprannaturale»³⁴. Del resto, sia i trafficanti sia le donne che si sottopongono alle cerimonie *juju*, riconoscono l'autorità del religioso tradizionale che officia il rito, ritenendo che egli posseda il «potere di manipolare la vita delle persone»³⁵.

Il timore riverenziale che le donne avvertono nei confronti del sacerdote *juju* aumenta per effetto della celebrazione del giuramento rituale che spesso funge da moltiplicatore delle paure e dei timori di chi vi si sottopone, stante il carattere

powder, plant and animal substances. The local inhabitants wore these pouches around their bodies and believed that the contents brought them good luck and provided protection. Juju refers to a multifaceted, secretive phenomenon and, in general the collective traditional ancestral religious beliefs of Yoruba people of Southwest Nigeria. Juju covers a wide range of traditional practices that are local based ones and to some extent religious practices»: così, M. Van Der Watt, B. Kruger, *Exploring "juju" and human trafficking: towards a demystified perspective and response*, cit., p. 72.

³¹ Ivi, p. 72.

³² S. Zorzetto, S. Inglese, *Donne venute da Edo. Servitù prostitutiva come macchina astratta di seduzione e cattura*, in *Nuova Rassegna di Studi Psichiatrici – Rivista online di Psichiatria*, Volume 16, Marzo 2018, p. 20.

³³ Per un approfondimento sul tema A. Brivio, *Il vodu in Africa. Metamorfosi di un culto*, Viella Libreria Editrice, Roma 2012.

³⁴ V. Nwogu, *Human trafficking from Nigeria and voodoo. Any connections?*, in *Voodoo, Witchcraft and Human Trafficking in Europe*, UNHCR 2013.

³⁵ C.S. Baarda, *Human trafficking for sexual exploitation from Nigeria to Western-Europe: The role of voodoo rituals in the functioning of a criminal network*, (2016) 13 *European Journal of Criminology* 258, p. 259.

fortemente simbolico della cerimonia nel suo complesso. Infatti, come osservato dal Baarda³⁶ e da altri studiosi³⁷ del fenomeno:

the juju ceremony used to control victims is a multidimensional and supernatural event with far-reaching consequences. The ceremony starts when the victim is brought to the juju priest at a shrine. Here she is ordered to undress, which instils acute vulnerability in the victim. The priest then chants over a bowl of soot while calling upon a spirit, aligned with the evil god Eshu, to enter the soot. Thereafter, the priest makes numerous cuts with a razor blade all over the victim's body and rubs the soot, purportedly containing the spirit, into the open wounds. It is believed that in this way the spirit enters the victim's body and she can never escape from the spirit. The priest further collects samples of human tissue from the victim, such as menstrual blood, nails, as well as scalp, underarm and pubic hair. These items have a symbolic meaning and are placed in so-called "small packages" that are usually given to the traffickers or 'madams'³⁸.

Attraverso la sottoposizione al rituale *juju* appena descritto i trafficanti di vite riescono ad esercitare un controllo 'totale' sulle vittime che tendono a considerare un giuramento pronunciato alla presenza dello stregone, medium di entità soprannaturali, come un giuramento solenne che non può e non deve essere infranto, dal quale è possibile affrancarsi unicamente eseguendo la 'controprestazione' oggetto del 'sinallagma' *juju*: ripianare il debito di viaggio contratto con il proprio *sponsor*. Nella mente delle vittime di tratta si fa strada l'idea che venir meno alla promessa possa attirare su di loro sfortuna, malattia o addirittura la morte, per sé e per i propri cari nel paese d'origine. Alcune donne nigeriane vittime di tratta hanno descritto le loro esperienze con espressioni che il contesto medio di significazione occidentale non è in grado di comprendere, stante la distanza culturale che separa l'occidente dagli universi di senso africani.

«Ho un serpente nella testa», «C'è un serpente nella mia pancia», «Sento l'acqua nella testa», «Freddo nella testa», «Sono posseduta», «Ieri sera c'erano delle formiche che mi uscivano dai piedi», «L'altra notte sono andata a Benin City e sono tornata stamattina», «Sento delle voci che mi dicono di tornare a casa perché i miei genitori sono in pericolo», «Voglio andare a dormire e non svegliarmi mai più», «Aprimi la testa e tira fuori il veleno che mi hanno fatto mandar giù»³⁹. Simili testimonianze sono essenziali per comprendere non solo il grado di prostrazione delle vittime di tratta nei confronti dei loro aguzzini ma, soprattutto, l'incidenza psicologica e psichiatrica che i riti *juju* sono capaci di ingenerare nelle donne che vi si sono sottoposte.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. A.A. Aronowitz, *Human trafficking, human misery – The global trade in human beings*. Praeger, London 2016, p. 60. nonché R. Van Dijk 2001. *Voodoo on the doorstep: Young Nigerian prostitutes and magic policing in the Netherlands*. *Africa: Journal of the International African Institute* 71(4), p. 564.

³⁸ M. Van Der Watt, B. Kruger, *Exploring "juju" and human trafficking: towards a demystified perspective and response*, *South African Review of Sociology* 2017, p. 74 ss.

³⁹ Rapporto Unicri, *Trafficking of Nigerian Girls in Italy*, April 2010, p. 38.

Curare una donna soffocata dalle spire della prostituzione “sacralizzata”, oltre che da forme di psicosi determinate dalla sua stessa origine socio-culturale, richiede il riconoscimento di dimensioni sociali troppo a lungo ignorate. In queste dimensioni, l’inverosimile e l’estremo sono i caratteri ordinari dell’esperienza di vita condivisa da migliaia di donne africane. Non bisogna escludere, inoltre, che la relazione clinica possa essere traumatizzante per gli stessi curanti. Si richiede loro l’immersione in abissi ideologici dove non si riesce a distinguere nessuna figura sociale se prima non si indossano le lenti dell’antropologia critica, in grado di restituire profondità storica a fenomeni che si ritenevano improbabili o del tutto scomparsi⁴⁰.

4. Quella del contrasto alle organizzazioni transfrontaliere che gestiscono il traffico di persone per scopi sessuali è una battaglia che deve essere combattuta su più piani e su più livelli. Una maggiore conoscenza delle dinamiche antropologiche, sociali e religiose che caratterizzano il contesto nigeriano potrebbe aggiungere un tassello importante alla lotta verso le organizzazioni internazionali responsabili di aver ridotto in schiavitù per fini sessuali centinaia di migliaia di ragazze dagli anni '80 in poi: la voce delle vittime.

Le donne che hanno vissuto un’esperienza di tratta possiedono una conoscenza profonda della struttura e dell’organizzazione delle associazioni che controllano il traffico di essere umani, se aiutate ad evadere dalla prigione mentale del *juju*⁴¹, le loro rivelazioni potrebbero coadiuvare l’opera degli inquirenti quotidianamente impegnati nella repressione dei fenomeni di tratta⁴².

Penetrare il muro che molte vittime erigono verso il mondo esterno è un lavoro difficile, se non impossibile. Tuttavia, un approccio di tipo multidisciplinare che sia in

⁴⁰ S. Inglese, G. Cardamone, *Déjà vu 2. Laboratori di etnopsichiatria critica*. Paderno Dugnano: Colibri edizioni, 2010; S. Zorzetto, S. Inglese, *Donne venute da Edo. Servitù prostitutiva come macchina astratta di seduzione e cattura*, Nuova Rassegna di Studi Psichiatrici – Rivista online di Psichiatria, Volume 16, Marzo 2018, p. 23.

⁴¹ «Uno dei modi possibili per allontanare la paura del *juju* è la rottura dell’incantesimo stesso. Nell’ultimo decennio, sono stati messi a punto vari approcci, tra cui l’uso di preghiere ed esorcismi cristiani e riti *anti-juju*. Pare che la Chiesa cattolica italiana abbia eseguito riti di esorcismo sulle vittime della tratta di esseri umani»: Global Post, *I was a slave: Nigerian women escape sexual bondage in Italy*, 14 luglio 2015.

⁴² Il codice penale italiano all’art.601, rubricato «tratta di persone», dispone che: «è punito con la reclusione da otto a venti anni chiunque recluta, introduce nel territorio dello Stato, trasferisce anche al di fuori di esso, trasporta, cede l’autorità sulla persona, ospita una o più persone che si trovano nelle condizioni di cui all’articolo 600, ovvero, realizza le stesse condotte su una o più persone, mediante inganno, violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica, psichica o di necessità, o mediante promessa o dazione di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, al fine di indurle o costringerle a prestazioni lavorative, sessuali ovvero all’accattonaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o a sottoporsi al prelievo di organi. Alla stessa pena soggiace chiunque, anche al di fuori delle modalità di cui al primo comma, realizza le condotte ivi previste nei confronti di persona minore di età. La pena per il comandante o l’ufficiale della nave nazionale o straniera, che commette alcuno dei fatti previsti dal primo o dal secondo comma o vi concorre, è aumentata fino a un terzo. Il componente dell’equipaggio di nave nazionale o straniera destinata, prima della partenza o in corso di navigazione, alla tratta è punito, ancorchè non sia stato compiuto alcun fatto previsto dal primo o dal secondo comma o di commercio di schiavi, con la reclusione da tre a dieci anni».

grado di individuare gli assi di salienza attraverso cui instaurare un dialogo con le vittime, ricostruendo il contesto materiale e immateriale in cui si sono dipanate le loro esistenze prima della partenza verso l'Europa, potrebbe essere funzionale allo scopo. Abbandonare la visione smaccatamente etnocentrica con cui l'occidente guarda alla spiritualità africana, sguardo che tende a definire 'superstizione' ciò che invece dovrebbe essere ricompreso nel perimetro semantico del concetto di religione, potrebbe rappresentare un buon punto di partenza.

A tale scopo, bisogna innanzi tutto chiarire quali significati attribuire alla parola religione, poiché «l'idea di "religione" possiede per noi un significato scontato. Essa sembra infatti riferirsi a un complesso di credenze che si fondano da un lato su dogmi (le verità della fede) e dall'altro su riti, cerimonie e liturgie che hanno lo scopo di avvicinare i fedeli a delle entità soprannaturali»⁴³. Tale significato non riesce tuttavia a spiegare e, di conseguenza, connotare come 'religiose' le esperienze di quelle popolazioni che non hanno dogmi di fede, che non venerano delle vere e proprie divinità o che non conoscono luoghi di culto e che, ancora, sono sprovvisti di una struttura, gerarchica e non, di soggetti che amministrano le attività legate al culto. Indubbiamente la venerazione dei *vodu* mal si concilia con la definizione di religione offerta in precedenza.

Come *supra* osservato, il *juju* è un sistema culturale nel quale il simbolismo assume un'importanza fondamentale. La figura del sacerdote *juju*, i feticci utilizzati durante le cerimonie, l'utilizzo di sangue animale come forma di devozione e di sacrificio in favore degli spiriti ancestrali, il giuramento stesso, sono tutti elementi che, insieme, caratterizzano questo culto. Ma, a ben vedere, «i simboli sacri servono a sintetizzare l'*ethos* di un popolo – il tono, il carattere e le qualità della sua vita, il suo stile ed il suo sentimento morale ed estetico, nonché la sua visione del mondo, l'immagine che ha di come sono effettivamente le cose, le sue idee più generali di ordine»⁴⁴. In definitiva, i simboli religiosi «esprimono una coerenza di base tra un particolare stile di vita e una metafisica specifica»⁴⁵.

Sulla base di tali considerazioni è possibile costruire una definizione di religione 'più inclusiva' rispetto a quella tracciata in precedenza: «un sistema di simboli che opera (e funziona) stabilendo profondi, diffusi e durevoli stati d'animo e motivazioni negli uomini per mezzo della formulazione di concetti di un ordine generale dell'esistenza e del rivestimento di questi concetti con un'aura di concretezza tale che gli stati d'animo e le motivazioni sembrano assolutamente realistici»⁴⁶.

5. Banalizzare l'esperienza religiosa non direttamente riconducibile al significato che l'occidente assegna a questo termine rischia di farci incorrere negli stessi errori di

⁴³ U. Fabietti, *Elementi di antropologia culturale*, Mondadori, Milano 2019, p.273.

⁴⁴ C. Geertz, *Interpretazione di culture*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 114.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ivi* p. 115.

categorizzazione commessi dagli osservatori occidentali in epoca coloniale, i quali, entrati in contatto con l'universo religioso delle popolazioni della c.d. Costa degli Schiavi, lo etichettarono come primitivo⁴⁷.

Augè affermava: «la religione del colonizzatore prende in considerazione quella del colonizzato soltanto nel momento in cui, sicura dell'esito della prova di forza, la sottomette alla prova del senso»⁴⁸. Queste parole appaiono come un monito in un'epoca sempre più caratterizzata dall'ambivalenza⁴⁹: smettere i panni dei colonizzatori può rappresentare un'inedita occasione per comprendere che 'altri mondi' sono possibili, anche se distanti dal 'senso' con cui siamo soliti scandire e categorizzare la realtà che ci circonda.

⁴⁷ Cfr. A. Brivio, *Il vodu in Africa. Metamorfosi di un culto*, Viella Libreria Editrice, Roma 2012, p. 35 e ss.

⁴⁸ M. Augè, *Il genio del paganesimo*, Bollati Boringhieri, Torino 2002, p. 35.

⁴⁹ Sul concetto di ambivalenza Z. Bauman, *Modernità e ambivalenza*, Bollati Boringhieri Editore, Torino 2010.

SEZIONE VI

GOAL N. 11 CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

Angelo Ruggieri

L'INNOVAZIONE STRATEGICA SOSTENIBILE NELLE ORGANIZZAZIONI MUSEALI: IL CASO DEL «MARTA» DI TARANTO

ABSTRACT

Il contributo si interroga sui cambiamenti nelle organizzazioni museali che intraprendono un percorso di innovazione strategica sostenibile, rispondente al Goal 11 (nello specifico ai targets 11.3 e 11.4) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Basata sulla tecnica dell'intervista non strutturata, l'analisi del Museo Archeologico Nazionale di Taranto «MARTA» supporterà la trattazione dimostrando come un modello museale sostenibile possa essere motore di sviluppo e innovazione civica grazie al suo potenziale di inclusione.

The contribution questions the changes in museum organizations that embark on a path of sustainable strategic innovation, meeting the sustainable development Goal 11 (specifically to the targets 11.3 and 11.4) of the UN 2030 Agenda. Based on the unstructured interview technique, the analysis of the National Archaeological Museum of Taranto «MARTA» will support the discussion by demonstrating how a sustainable museum model can be the engine of development and civic innovation thanks to its inclusion potential.

PAROLE CHIAVE

Innovazione strategica – Modello museale – Sostenibilità

Strategic innovation – Museum model – Sustainability

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'organizzazione aperta come modello di innovazione strategica sostenibile – 3. La riorganizzazione dei musei italiani – 4. Metodologia: l'esperienza del MARTA di Taranto – 5. Conclusioni

1. Il saggio si propone di fare luce sul percorso di innovazione strategica sostenibile intrapreso dalle organizzazioni museali, illustrando, nello specifico, l'esperienza del Museo Archeologico Nazionale di Taranto (MARTA). A fronte dei cambiamenti sociali, economici e tecnologici che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, i musei hanno gradualmente avviato politiche trasformative del loro *core concept*, riscoprendosi parte attiva nel processo di innovazione sociale e nello sviluppo territoriale, un ruolo che si armonizza concretamente anche al *Goal 11* dell'Agenda 2030 «Città e comunità sostenibili. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili» e al *Goal 12* «Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo». La prima parte del saggio fornisce, dunque, un inquadramento teorico del concetto di innovazione strategica sostenibile, evidenziando il sinallagma esistente tra sostenibilità (intesa, nella sua concezione multidimensionale, sia come obiettivo che

come processo) e cambiamento organizzativo. Ciò richiede un livello di coinvolgimento maggiore che raggiunga tutti gli *stakeholders*. In tal senso, la trattazione proseguirà nella descrizione dell'organizzazione aperta come modello di innovazione strategica sostenibile. Tale modello museale può potenzialmente rappresentare un motore di sviluppo ed innovazione civica, grazie al suo potenziale di inclusione, ma può essere anche uno strumento strategico per l'analisi dei processi decisionali. Evidenziando la specifica rispondenza ai *target* 11.3, 11.4, 12.b dell'Agenda 2030¹, il saggio identifica e fornisce una duplice prospettiva di analisi: da un lato mira a fotografare le logiche gestionali dei musei nazionali italiani, alla luce della riforma sull'organizzazione ed il funzionamento del 2014, dall'altro evidenzia gli impatti delle politiche di innovazione organizzativa (oltre che tecnologica) protese ad un modello museale aperto ed inclusivo, basato sulla partecipazione attiva dei visitatori nonché sul legame di identità tra l'offerta museale ed il patrimonio artistico, storico e culturale di un territorio, rivelando anche un approccio strategico territoriale che possa colmare il gap esistente tra identità e immagine del territorio stesso. La tecnica dell'intervista non strutturata supporterà l'analisi dell'esperienza del museo archeologico nazionale di Taranto (MArTA) lungo il suo percorso di pianificazione strategica «MArTA 3.0», specificamente mirato ad innovare la offerta così come l'immagine del museo, in favore di una maggiore inclusività e capacità di coinvolgimento, grazie anche al rafforzamento del sistema di collaborazioni con i diversi *stakeholders* del territorio.

2. L'imperativo che l'estrema incertezza socioeconomica attuale impone, ininterrottamente e sempre più rapidamente, alle organizzazioni è quello di rinnovare il proprio valore, senza limitarsi solo a crearlo. Questo è, di fatto, il paradigma di cambiamento richiesto alle imprese che, per «sostenere» il proprio vantaggio competitivo, necessitano di rinnovare le proprie condizioni di crescita. È un percorso che richiede capacità di innovazione strategica e che supera l'idea di un'impresa ostinata nell'anteporre in via esclusiva delle opportunistiche logiche di ritorno economico. Questa concezione, infatti, non solo appare arcaica ma potrebbe divenire un vero e proprio freno inibitorio per lo sviluppo, una limitante forma di cecità ai potenziali benefici derivanti da scenari ed orizzonti strategici futuri. Ciò richiede un passaggio dal modello *shareholders-oriented* ad una più ampia visione di tipo *stakeholders-oriented*², in una prospettiva sinergica e di *engagement*, capace di creare valore condiviso (o CSV, *Creating Shared Value*³), pur senza trascurare logiche e

¹ Assemblea generale ONU, A/Res/70/1, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 25 settembre 2015, in www.unric.org/it/agenda-2030.

² R. Maiolini, *L'evoluzione delle relazioni con gli stakeholders*, in M.G. Caroli (a cura di), *L'innovazione delle imprese leader per creare valore sociale. Terzo rapporto CERIS sull'innovazione sociale*, FrancoAngeli, 2016, pp. 91 ss.

³ M.E. Porter, M.R. Kramer, *Creating Shared Value*, in *Harvard Business Review*, vol. 89, 1-2, 2011.

performance strettamente finanziarie. Adottando l'impostazione di Perrini⁴, la creazione di valore condiviso è caratterizzata dai seguenti elementi:

- Adeguata remunerazione per soci e azionisti, garantita da un'attenta gestione dei rischi è associata modelli di governo dell'impresa che sappiano coniugare efficienza con trasparenza, pluralità e tutela delle minoranze;
- migliore e appaganti condizioni di lavoro per i collaboratori, che ne esaltino le competenze e assicurino un ambiente organizzativo improntato alla protezione e promozione della persona e della sua integrità⁵;
- prodotti e servizi innovativi in grado di soddisfare appieno le esigenze, esplicite o inesprese, della clientela, veicolando il messaggio della sostenibilità⁶;
- condivisione della conoscenza e collaborazione di lungo periodo con i fornitori per assicurare rapporti fondati non su una logica di competizione, ma di coevoluzione⁷;
- relazioni chiare e trasparenti con i partner finanziari;
- corretta e responsabile relazione con gli organi di governo e collaborazione alle dinamiche di governo dei processi di crescita in ambito locale e nazionale⁸;
- ruolo propulsivo e innovativo, nella (o nelle) comunità, da parte dell'impresa, in quanto vero e proprio motore di sviluppo e luogo d'innovazione⁹;
- attenzione all'ambiente (e ai diritti delle generazioni future) grazie a pratiche sostenibili orientate alla piena tutela delle risorse naturali (tra cui alcuni fondamentali beni comuni, come l'acqua, l'aria, il suolo) e alla minimizzazione degli impatti associati ai cicli di trasformazione, produzione e consumo.

Tra i diversi portatori d'interesse, il coinvolgimento attivo di istituzioni territoriali assume un rilievo crescente per quelle imprese che intendono fondare la propria attività sui tre pilastri della sostenibilità¹⁰ (sociale, ambientale, economica), integrandoli nelle diverse aree strategiche. Dopotutto, sono queste le logiche alla base della c.d. CSR («*Corporate Social Responsibility*»¹¹), quella che Perrini definisce come

⁴ F. Perrini, *Management. Economia e Gestione delle imprese*, III ed., Egea, Milano 2016, p. 11.

⁵ S. Sciarelli, *Etica e responsabilità sociale dell'impresa*, Giuffrè, Milano 2007.

⁶ S. Pivato, N. Misani, A. Tencati, *The impact of Corporate Social Responsibility on Consumer Trust: the case of organic food*, in *Business Ethics*, vol. 1, 1, pp. 3-12.

⁷ E. Valdani, *Dalla concorrenza all'ipercompetizione, dall'evoluzione alla coevoluzione*, in *Economia & Management*, 3, pp. 51-67.

⁸ A. Tencati, L. Zsolnai, *The collaborative enterprise*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 85, 3, 2009, pp. 367-376.

⁹ C. Vurro, M.T. Dacin, F. Perrini, *Institutional Antecedents of Partnering for Social Change: how institutional logics shape cross-sector social partnership*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 90, 4, 2010, pp. 607-621.

¹⁰ J. Elkington, *Cannibals with forks. The triple bottom line of 21st century business*, Capstone, Oxford 1997.

¹¹ La letteratura di riferimento offre varie e non unitarie interpretazioni del concetto di CSR, s.v. M.S. Schwartz, *Corporate Social Responsibility: An Ethical Approach*, Broadview Press, Peterborough, Ontario 2011; A.B. Carrol, *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance*, in *Academy of Management Review*, 4, 1979, pp. 497-505; Id., *The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders*, in *Business Horizons*, vol.

«l'integrazione volontaria di obiettivi e pratiche sociali e ambientali nei processi aziendali e nelle relazioni con gli stakeholders (...) il risultato del progressivo riconoscimento, da parte dell'impresa stessa, della necessità di aprirsi al dialogo, alla cooperazione, con il proprio contesto di riferimento al fine di creare valore sostenibile e orientarsi al lungo periodo»¹². Dalla combinazione dei principi della CSR e delle prospettive della creazione di valore condiviso, scaturisce inevitabilmente un modello di innovazione strategica sostenibile, basato sulla capacità delle organizzazioni di soddisfare bisogni e aspettative dei diversi *stakeholders*, seguendo un approccio collaborativo e proteso a relazioni sostenibili¹³. Risulta, dunque, necessario considerare la dipendenza di persone e organizzazioni, in ragione della molteplicità di risorse offerte, dall'ambiente in cui essi sono inseriti, primo fra tutti il macroambiente¹⁴. Quest'ultimo è la risultante dell'agire congiunto e interdipendente di un insieme di fattori ambientali che esercitano un impatto variabile e perturbante su settori produttivi e mercati oltre che, come detto, su persone e organizzazioni. Tra i diversi modelli che semplificano la rappresentazione del macroambiente e ne evidenziano la complessità trasformativa, il modello STEEPLE¹⁵ contribuisce a fornire un quadro analitico di sette gruppi di fattori ambientali: sociali, tecnologici, ecologici, economici, politici, legali ed etici, considerando fattori e relazioni di mercato e non. In quest'ottica, l'acuirsi del carattere della complessità e del dinamismo strutturale degli ambienti di riferimento induce al mutamento di equilibri e relazioni, segnato dal passaggio da logiche di tipo competitivo ad approcci sempre più collaborativi, da una più ristretta prospettiva intraorganizzativa (che guarda alle organizzazioni come «sistemi meccanici chiusi»¹⁶) ad una di tipo interorganizzativo, secondo quello che Von Bertalanffy definì come «approccio sistemico aperto» (o «*open systems theory*»¹⁷), mutuando dallo studio dei sistemi biologici viventi, caratteristiche di apertura valide anche per i sistemi organizzativi. È opportuno evidenziare che, già al termine degli anni Cinquanta, i ricercatori inglesi Burns e Stalker¹⁸ rilevano l'importanza e la necessità per le organizzazioni di sfidare se stesse per fronteggiare l'instabilità derivante dai cambiamenti ambientali, introducendo nuovi paradigmi stilistici nella leadership,

34, 4, 1991, pp. 39-48; F. Perrini, A. Tencati, *Corporate social responsibility. Un nuovo approccio strategico alla gestione d'impresa*, Egea, Milano 2008; Id., *La responsabilità sociale d'impresa: strategia per l'impresa relazionale e innovazione per la sostenibilità*, in *Sinergie*, 77, 2008, pp. 23-43.

¹² F. Perrini, *Management. Economia e Gestione delle imprese*, cit., p. 7.

¹³ R.E. Freeman, J.S. Harrison, A.C. Wicks, *Managing for Stakeholders: Survival, Reputation and Success*, Yale University Press, New Haven, 2007.

¹⁴ Convenzionalmente, dal macroambiente, costituito da variabili esogene e non direttamente controllabili da una singola impresa, occorre distinguere altri due livelli ambientali: il mesoambiente e il microambiente, rispettivamente riferibili all'ambiente interorganizzativo e a quello intraorganizzativo.

¹⁵ H. Thomas, *An analysis of the environment and competitive dynamics of management education*, in *Journal of Management Development*, vol. 26, 1, 2007, pp. 9-21.

¹⁶ G. Morgan, *Images. Le metafore dell'organizzazione*, FrancoAngeli, Milano 2002, p. 62 ss.

¹⁷ L. Von Bertalanffy, *Teoria generale dei sistemi*, tr. it., ILI, Milano 1971.

¹⁸ T. Burns, G.M. Stalker, *The Management of Innovation*, Tavistock, London 1961.

caratterizzati da apertura e flessibilità. Proseguendo nella stessa direzione, Butera¹⁹ sostiene l'idea di un modello italiano di organizzazione, economicamente e socialmente competitivo anche sul piano internazionale e fornisce una rappresentazione analitica del graduale percorso di apertura delle imprese verso relazioni più forti con l'ambiente esterno, utilizzando l'immagine del passaggio «dal castello alla rete», due metafore del concetto di struttura che rendono chiara l'idea di come i confini delle organizzazioni si siano progressivamente sfumati. Organizzazioni così concepite, segnate da una forte capacità di *engagement*²⁰, assumono la bivalente funzione di innovazione (civica, strategica e tecnologica) e di sviluppo socioeconomico, generato dalla responsabilità delle stesse organizzazioni nella compartecipazione alla costruzione del benessere sociale e comunitario²¹. La loro continua interazione con il macroambiente non si limita più ad essere una mera sollecitazione per le organizzazioni, finalizzata in via esclusiva a colmare un gap strategico bensì diventa, in perfetta sintonia con i principi dell'Economia della collaborazione²², una concreta opportunità di sviluppo sostenibile²³ tanto per l'impresa quanto per la comunità di cui essa è parte integrante.

3. Risulta fondamentale rilevare come i modelli e le pratiche di tipo aziendalistico si coniughino perfettamente anche ai musei allorché definiscono strumenti strategici, strutture organizzative e modelli di gestione. Difatti, sebbene i musei abbiano finalità istituzionali eminentemente culturali, è proprio nella gestione di esse che si individua la necessità di definire l'azienda-museo (o museo-impresa) come la «dimensione economica del museo-istituto»²⁴. Il museo-impresa svolge attività economica, poiché nell'attuazione dei propri obiettivi strategici, si ritrova inevitabilmente a gestire risorse di diversa natura, opera, dunque, «in una logica di continua creazione di valore economico»²⁵. Peraltro, al pari di un'azienda, è concepito come sistema dinamico e

¹⁹ F. Butera, *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni nell'Europa degli anni '90*, FrancoAngeli, Milano 2005

²⁰ R. Maiolini, *L'evoluzione delle relazioni con gli stakeholders*, in M.G. Caroli (a cura di), *L'innovazione delle imprese leader per creare valore sociale. Terzo rapporto CERIS sull'innovazione sociale*, cit., pp. 89-90.

²¹ J. Whitehurst, *L'organizzazione aperta*, tr. it., Garzanti, Milano 2016.

²² C. Manzo, F. Ramella, *L'economia della collaborazione*, Il Mulino, Bologna 2019.

²³ «[A] development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs»: questa la definizione di sviluppo sostenibile fornita dalla WCED nel rapporto del 1987 «Our common future», c.d. rapporto Brundtland.

²⁴ Cfr. S. Bagdadli, *Il museo come azienda. Management e organizzazione al servizio della cultura*, Etas, Milano 2000; A. Grandori, *L'organizzazione delle attività economiche*, Il Mulino, Bologna, 1995; P. Dubini, *Dimensione economica e dimensione culturale: un rapporto dialettico*, in P. Dubini, F. Montanari, A. Cirrincione, *Management delle aziende culturali*, Egea, Milano 2017, p. 107 ss.

²⁵ E. Rullani, S. Vicari (a cura di), *Sistemi ed evoluzione nel management*, Etas, Milano 1999.

complesso, cognitivo ed aperto²⁶ poiché instaura legami con altre organizzazioni, intrattenendo relazioni continue con l'ambiente esterno. D'altronde, economicità, efficacia ed efficienza trovano particolare applicabilità e fondamento anche nelle organizzazioni museali che, per loro connotazione, acquisiscono tali principi sia da teorie economico-manageriali, sia da criteri amministrativistici e costituzionali²⁷. Risultano, dunque, largamente mutuabili anche ai musei le analisi legate ai cambiamenti organizzativi e strategici (*supra*, § 2), avvalorati dall'ulteriore funzione di innovazione civica e crescita socioculturale. Occorre inoltre evidenziare come, negli ultimi anni, i musei italiani abbiano subito radicali cambiamenti, mirati a fronteggiare, con azioni trasformative, la necessaria riorganizzazione del MiBACT (ministero dei beni e delle attività culturali e per il turismo), oggetto, nel 2014, del poderoso ridisegno delle sue attività, apportato dalla c.d. «riforma Franceschini»²⁸ (tab. 1).

TAB. 1 – OBIETTIVI DELLA RIFORMA FRANCESCHINI

<i>Criticità</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Mancanza di integrazione tra le due aree del Ministero, cultura e turismo – Eccessiva ridondanza delle linee di comando tra centro e periferia – Paralisi dell'amministrazione centrale, frenata dalla spending review – Cronica carenza di autonomia dei musei italiani, – Ritardo del Ministero nelle politiche di innovazione e di formazione
<i>Linee d'azione</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Assicurare l'integrazione tra le due aree del Ministero, cultura e turismo – Risolvere l'“ingorgo” burocratico dovuto alla moltiplicazione di linee di comando ed ai conflitti tra direzioni regionali e soprintendenze – Ammodernare la struttura centrale – Valorizzare i musei italiani – Valorizzare le arti contemporanee – Rilanciare le politiche di innovazione e di formazione del personale

²⁶ P. Pisoni, *L'impresa come sistema sociale aperto*, in Aa.Vv., *Lezioni di Economia aziendale*, Giappichelli, Torino 1996, pp. 3-4; M. Cerquetti, *Marketing museale e creazione di valore: strategie per l'innovazione dei musei italiani*, FrancoAngeli, Milano 2014, p. 33.

²⁷ Il riferimento a tali criteri è presente nella costituzione italiana, al II comma dell'art. 97 (c.d. *principio del buon andamento*). Ancor più espressamente, l'art. 1 della legge n. 241 del 7 agosto 1990 stabilisce che «L'attività amministrativa (...) è retta da *criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità*».

²⁸ Cfr. D.P.C.M., 29 agosto 2014 n. 171, (G.U. Serie Generale n. 274 del 25 novembre 2014); D.M., 23 dicembre 2014 (G.U. Serie Generale n. 57 del 10 marzo 2015).

<i>Obiettivi</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Potenziare i collegamenti tra gli uffici dei settori cultura e turismo²⁹, dotando le direzioni regionali, trasformate in uffici di coordinamento amministrativo, di specifiche competenze in materia di turismo, rafforzando l'interazione con regioni ed enti locali, nonché di promozione delle attività culturali (es. realizzazione di itinerari e percorsi culturali e paesaggistici di valenza turistica) b. Ripensamento e snellimento dell'amministrazione sia a livello centrale che periferico d. Assicurare il mantenimento del legame dei musei con il territorio e con le Soprintendenze e fatte salve le prioritarie esigenze di tutela ed unitarietà del patrimonio culturale nazionale e. Riconoscere piena dignità all'arte e all'architettura contemporanea e alla riqualificazione delle periferie urbane, istituendo l'apposita direzione «Arte e architettura contemporanee e periferie urbane» f. Colmare le lacune dovute ai ritardi nei settori dell'innovazione e della formazione, mediante la creazione di un'apposita direzione generale per l'educazione e la ricerca, per assicurare la realizzazione di adeguati percorsi formativi, anche d'intesa con le regioni.
------------------	--

FONTE: elaborazione dell'autore, adattata da www.beniculturali.it, *Verso un nuovo MiBACT. La riorganizzazione del ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, 2014.

La visione innovativa di tale riorganizzazione parte da una nuova definizione di museo, allineandosi perfettamente agli standard internazionali dettati dall'ICOM, *International Council of Museums*³⁰ (tab. 2).

TAB. 2 – ALLINEAMENTO DELLA DEFINIZIONE DI MUSEO

<i>Definizione e missione del museo (Capo I, art. 1, D.M., MiBACT, 23-12-2014)</i>	<i>Definizione fornita dall'ICOM (XXII Assemblea generale, Vienna 2007)</i>
Il museo è una istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. È aperto al pubblico e compie ricerche che	A museum is a non-profit, permanent institution in the service of society and its development, open to the public, which acquires, conserves, researches,

²⁹ Legge 29 luglio 2014 n. 106, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo (G.U. Serie Generale n. 175 del 30 luglio 2014)

³⁰ ICOM's Executive Board, *Museum Definition, Prospects and Potentials (MDPP) report and recommendations*, 2018

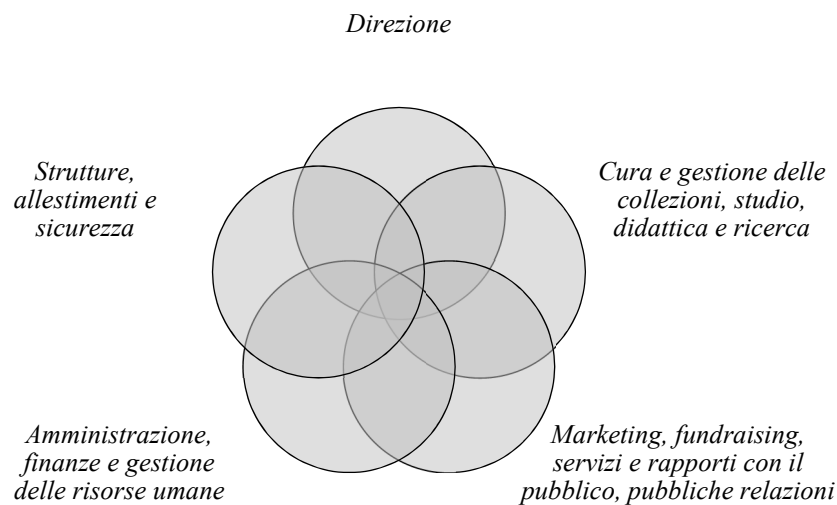
riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone ai fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica.	communicates and exhibits the tangible and intangible heritage of humanity and its environment for the purposes of education, study and enjoyment.
---	--

FONTE: elaborazione dell'autore.

In particolare, l'istituzione dei musei dotati di autonomia speciale³¹ è segnata da un'innovazione nell'assetto organizzativo, necessaria al loro funzionamento; la normativa di riferimento (v. tab. 1), introduce, in tal senso, le nuove aree funzionali museali (fig. 1) e gli organi di governance (tab. 3), cui spettano i compiti di:

- a) garantire lo svolgimento della missione del museo;
- b) verificare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività del museo;
- c) verificare la qualità scientifica dell'offerta culturale e delle pratiche di conservazione, fruizione e valorizzazione dei beni in consegna al museo³².

FIG. 1 – AREE FUNZIONALI INTRODOTTE DALLA RIFORMA



FONTE: elaborazione dell'autore.

TAB. 3 – ORGANI

³¹ Ad oggi, gli istituti e i luoghi della cultura assegnati a musei e parchi archeologici dotati di autonomia speciale sono quaranta (in principio, la riforma ne annoverava solo venti fra cui, già allora, il MArTA di Taranto), cfr. all. 2, D.M., 28 gennaio 2020 (G.U. Serie Generale n. 58 del 07 marzo 2020)

³² Capo I, art. 9, co. 2, D.M., MiBACT, 23 dicembre 2014.

<i>Organi</i>	<i>Composizione</i>	<i>Compiti</i>
<i>Direttore</i>	Incarico conferito ex art. 14, co. 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 ³³	<ul style="list-style-type: none"> – Elabora il progetto di gestione – Stabilisce importo dei biglietti d'ingresso e orari di apertura
<i>Consiglio di amministrazione</i>	Direttore; quattro membri designati dal MiBACT	<ul style="list-style-type: none"> – Determina linee di ricerca e indirizzi tecnici – Adotta e modifica lo statuto del museo – Approva la carta dei servizi e il programma di attività annuale e pluriennale – Approva bilancio di previsione e consuntivo – Approva gli strumenti di verifica dei servizi in concessione
<i>Comitato scientifico</i>	Direttore; un membro per ognuno dei seguenti designanti: - MiBACT; - consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici; - regione; - comune (sede del museo)	<ul style="list-style-type: none"> - Svolge funzione consultiva del direttore sulle questioni di carattere scientifico - Predisporre relazioni annuali di valutazione dell'attività museale - Verifica e approva i progetti editoriali del museo e, d'intesa con il CdA, le politiche di prestito e pianificazione delle mostre - Si esprime sullo statuto del museo e sulle relative modificazioni
<i>Collegio dei revisori dei conti</i>	Tre membri effettivi di cui un funzionario del ministero dell'economia e delle finanze (con funzioni di presidente); due membri supplenti	<ul style="list-style-type: none"> a. Svolge attività relative al controllo di regolarità amministrativo-contabile b. Si esprime sullo statuto del museo e sulle relative modificazioni

FONTE: elaborazione dell'autore.

4. La ricerca condotta mette in luce, difatti, l'esistenza di un rapporto tra innovazione organizzativa ed innovazione civica e sociale, in seguito anche ai profondi

³³ «con procedure di selezione pubblica, per una durata da tre a cinque anni, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura»

mutamenti apportati dalla riforma Franceschini (*supra*, § 3). Lo strumento metodologico dell'intervista non strutturata³⁴, discorsiva e convenzionale³⁵, supportata da una consistente raccolta di documenti pubblici e istituzionali³⁶, ha consentito di comporre uno studio di caso³⁷ che fa emergere integralmente (senza limiti prestabiliti, legati invece all'uso di tecniche standardizzate³⁸) l'esperienza di uno dei primi musei italiani dotati di autonomia speciale, il Museo Archeologico Nazionale di Taranto (meglio noto con l'acronimo «MARTA»), nel percorso di cambiamento strategico chiamato «MARTA 3.0». Per fornire una dimensione multiprospettica dell'analisi svolta, l'intervista è stata condotta mantenendo come direttrici tre declinazioni del concetto di innovazione – tecnologica, strategico-organizzativa e civico-sociale – ed è stata rivolta a tre soggetti che, a diverso titolo, operano presso il MARTA: (i) la direttrice, (ii) una funzionaria, (iii) il responsabile del fab lab del museo.

Per la sua connotazione di museo di sito e non di collezione, tutto ciò che è esposto al MARTA proviene dal territorio. Questa caratteristica assegna al museo archeologico tarantino un ruolo di «testa di ponte nel Mediterraneo» per un modello museale inclusivo e partecipato dalla comunità. Si tratta, invero, di un modello museale che apre le sue teche al territorio, superando il paradigma del «museo-noia», divenendo un volano di sviluppo alternativo/complementare alla grande industria e all'inquinamento ambientale che da diversi decenni costituisce l'immagine del capoluogo pugliese. Si tratta di una concezione che guarda non solo al visitatore-turista, ma che mette al centro il visitatore-cittadino, quale parte del territorio e della comunità, che diviene protagonista e comproprietario del patrimonio artistico e culturale valorizzato dal MARTA. In tal senso, la *vision* è quella di un «museo di e per tutti (anche per i non addetti ai lavori)» e sostiene l'idea di un'accessibilità a 360°, che non si limiti alle sole diversabilità ma che, più genericamente, ponga l'interrogativo su quanto i contenuti di accesso alle opere e ai reperti esposti siano facilmente comprensibili a tutte le categorie di pubblico. L'obiettivo è anche quello di colmare un *bias* cognitivo: di fatto, la finalità non è quella di volgarizzare i beni culturali quanto, invece, di educare al patrimonio culturale passando per una semplificazione di tutti i suoi riferimenti descrittivi. Fondamentale pertanto è il ruolo della comunicazione da parte del museo, che

³⁴ Cfr. P. Corbetta, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche, III. Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Milano 2015, p. 77 ss.; F. Lucidi, F. Alivernini, A. Pedon, *Metodologia della ricerca qualitativa*, Il Mulino, Milano 2008, p. 57; E. Granot, T.G. Brashear, P.C. Motta, *A structural guide to in-depth interviewing in business and industrial marketing research*, in *Journal of Business & Industrial Marketing*, vol. 27, 7, 2012, pp. 547-553.

³⁵ Cfr. M. Cardano, *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Milano 2011, p. 147 ss.; Id., *L'intervista discorsiva*, in M. Cardano, F. Ortalda, *Metodologia della ricerca psicosociale*, Utet, Novara 2017, pp. 214-215.

³⁶ Cfr. P. Corbetta, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche, III. Le tecniche qualitative*, cit., p. 122 ss.; F. Lucidi, F. Alivernini, A. Pedon, *Metodologia della ricerca qualitativa*, cit., p. 77 ss.

³⁷ Cfr. R.K. Yin, *Case study research. Design and methods. Fifth edition*, Sage, Thousand Oaks, California 2014; F. Lucidi, F. Alivernini, A. Pedon, *Metodologia della ricerca qualitativa*, cit., p. 71 ss.

³⁸ A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Milano 2007, p. 90 ss.

nell'ultimo anno si è dotato di una nuova identità visiva e di un nuovo *pay off*³⁹ (fig. 2), «*past for future*» espressione chiara della consapevolezza che non c'è innovazione senza un adeguato recupero della tradizione; un sinallagma racchiuso nel pensiero di Riccardo Francovich, secondo cui occorre comunicare quotidianamente alla gente che l'archeologia «non serve solo a capire il passato ma a costruire il presente e il futuro»⁴⁰, intervenendo non solo nella ricostruzione dei valori tradizionali locali bensì connettendo questi ad una più sostenibile tutela dei beni culturali, in una prospettiva di pianificazione urbana.

FIG. 2 – IL PASSAGGIO AL NUOVO LOGO DEL MARTA



FONTE: confronto elaborato dall'autore, basato su materiali forniti dalla direzione del MARTA.

L'immagine che gli intervistati associano al MARTA è quella di una vera e propria «agorà del XXI secolo», di un museo inclusivo e comunitario, partecipato e connesso al territorio⁴¹; il ruolo del museo si rivela polivalente, in quanto si assume la responsabilità di molteplici missioni sociali: centro di educazione, di ricerca e di formazione, progetto di territorio e strumento di *governance* territoriale (quale veicolo sostenibile di innovazione civica e di riscatto socioculturale), testimone di valori e depositario di quel legame identitario⁴² appartenente a Taranto ed alle sue origini magnogreche, hub di rigenerazione e riqualificazione urbana, motore di sviluppo e co-progettazione con gli *stakeholders* locali. La poliedrica funzione sociale del museo è sostenuta dal percorso di innovazione strategica intrapreso con il progetto MARTA 3.0,

³⁹ Il *pay off* è la sintesi dei valori aziendali, una frase concisa e simbolica che accompagna e identifica il brand di un'azienda, rendendola immediatamente riconoscibile ed esplicitandone la cultura.

⁴⁰ G. Piccini, *Francovich a Siena*, in Aa.Vv., *Riccardo Francovich e i grandi temi del dibattito europeo. Archeologia, storia, tutela, valorizzazione, innovazione*, Edizioni all'Insegna del Giglio, Firenze 2011.

⁴¹ Cfr. R.A. Boschma, *Proximity and Innovation: a critical assessment*, in *Regional Studies*, vol. 39, 1, pp. 61-74; F. Ramella, *Innovazione e sviluppo locale*, in *Sociologia dell'innovazione economica*, Il Mulino, Milano 2013, p. 229.

⁴² Cfr. P. Dubini, *Il valore identitario*, in P. Dubini, F. Montanari, A. Cirrincione, *Management delle aziende culturali*, cit., p. 116 ss.

finanziato dal programma operativo nazionale cultura e sviluppo (FESR 2014-2022)⁴³. Tale progetto mira a trasformare ed integrare l'offerta museale, servendosi di importanti innovazioni tecnologiche (tab. 4), erogando nuovi e più interattivi contenuti che prevedano il coinvolgimento emotivo e la partecipazione attiva del visitatore, non più mero target nelle politiche di marketing del museo stesso. Tra gli obiettivi strategici legati al MArTA 3.0 vi è una più ampia visione protesa ad un processo di riqualificazione e rilancio del museo che possa riflettersi sul contesto socioculturale dell'area tarantina, collocandosi in un processo evolutivo del territorio in grado di rigenerarsi in maniera più sostenibile. L'utilizzo di tecnologie digitali supporta l'erogazione dell'offerta museale migliorando l'esperienza del visitatore, rendendola più immersiva, in un'ottica inclusiva di accessibilità (cognitiva o fisica), considerando le esigenze di soggetti diversamente abili, altrimenti esclusi.

TAB. 4 – FASI DEL PROGETTO MArTA 3.0

<i>Fasi</i>	<i>Tecnologie coinvolte</i>
<i>Fase 1.</i> Infrastrutturazione tecnologica e digitale del backoffice e degli ambienti del museo	Wi-Fi; rete intranet; software gestionale specifico; inventario digitale; storage condiviso; stampa 3D
<i>Fase 2.</i> Digitalizzazione dell'esperienza museale	RFID; QR-Code; realtà aumentata
<i>Fase 3.</i> Esperienza digitale all'esterno del museo	Piattaforma digitale (sito web); stampa 3D; smart wearable (occhiali e cuffie 3D)
<i>Fase 4.</i> Istituzione di un fab lab	Stampa 3D

FONTE: elaborazione dell'autore, basata su documenti forniti dalla direzione del MArTA.

I risultati attesi dal perseguimento degli obiettivi strategici del progetto MArTA 3.0 sono evidentemente: (i) una più efficiente gestione e promozione del museo; (ii) l'evoluzione dell'offerta museale, (iii) l'incremento del numero di visitatori (in particolare locali), (iv) il miglioramento dell'accessibilità; (v) il rafforzamento di politiche di dialogo e cooperazione con il territorio e la comunità⁴⁴ (enti pubblici, scuole, associazioni, privati...).

⁴³ S.v. *Il museo MArTA 3.0: procedura di gara per l'affidamento dei servizi di catalogazione, digitalizzazione 2D-3D e realizzazione di un archivio digitale* in ponculturaesviluppo.beniculturali.it, 2019

⁴⁴ M. Carta, *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano 2002.

In particolare, la creazione del MArTA Lab, il fab lab del museo⁴⁵, risulta essere la prima esperienza di un museo archeologico statale italiano in tal senso⁴⁶. Questo laboratorio di artigianato digitale si serve di stampanti e scanner 3D, nonché di macchine a taglio laser, costituendo un laboratorio attivo che punta, in linea con gli altri obiettivi del progetto, ad un maggiore coinvolgimento e protagonismo del visitatore (inclusi anche studenti e ricercatori). Sono cinque le finalità che questa fabbrica creativa si pone di realizzare:

- a. espositiva, all'interno e all'esterno degli spazi museali, per una maggiore disseminazione di copie perfette dei reperti sul territorio, un'operazione che non sarebbe ovviamente possibile con le sole opere originali;
- b. didattica, grazie alla capacità delle tecnologie 3D di riprodurre i reperti fedelmente rispetto agli originali (ma basso costo) per facilitarne lo studio e l'analisi dei dettagli. Rientra in questa finalità di supporto didattico anche la costruzione di un racconto legato a opere specifiche (*storytelling*);
- c. conservativa, in ragione della particolare applicabilità della stampa 3D a più precise operazioni di restauro e/o ricostruzione di porzioni di opere;
- d. inclusiva, alla luce del fatto che un reperto riprodotto in stampa 3D ha un valore irrisorio e certamente non paragonabile all'originale; ciò consente di poter fornire un approccio multisensoriale (legata al tatto, ad esempio) che può migliorare, in termini di accessibilità, l'esperienza dei visitatori (diversabili in primis);
- e. promozionale, poiché la riproduzione 3D di opere e reperti potrebbe essere utilizzata per scopi meramente comunicativi e di marketing, oltre che di *merchandising* di gadgets del museo.

5. All'esito della ricerca condotta, emerge che l'esperienza del MArTA Lab e, più in generale, tutti gli obiettivi inclusi nel progetto MArTA 3.0 sono valorizzati e rafforzati dalla presenza di una fitta e multiforme rete di collaborazioni e partnership già avviate dal museo tarantino con i più diversi attori sociali (comune di Taranto, ASL, scuole, università, teatri, confcommercio, associazioni culturali e musicali). In particolare, il protocollo d'intesa stipulato dal museo con il commissario straordinario per gli interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto, ha permesso di avviare una collaborazione tecnico-scientifica, secondo le rispettive competenze, finalizzata allo sviluppo e alla crescita intelligente dell'area tarantina. Inoltre, la sinergica cooperazione con licei e scuole locali ha permesso di costruire delle

⁴⁵ Cfr. C. Manzo, F. Ramella, *L'economia della collaborazione*, cit., p. 155 ss.; D. Palmiotti, *Nel museo nazionale di Taranto anche una «fabbrica creativa»*, in *ilsole24ore.com*, 2015

⁴⁶ L'altra esperienza è quella del MUSE Lab, il fab lab del museo delle scienze di Trento che però non è, evidentemente, un museo archeologico; s.v. fablab.muse.it

mappe di comunità⁴⁷ del territorio tarantino che, in una prospettiva di coprogettazione, hanno permesso di evidenziare la conoscenza e la percezione dello stesso da parte di alunni e studenti, quali cittadini più giovani e futuro della città. L'approccio trasformativo adottato dal MArTA, sebbene sull'onda di una riorganizzazione a livello normativo nazionale, aiuta a comprendere come le logiche della sostenibilità siano capaci di far convergere le tre declinazioni dell'innovazione che hanno diretto le interviste svolte (*supra*, § 4). La ricchezza collaborativa del MArTA risulta essere benefica per la sua organizzazione in quanto consente al museo stesso di affermarsi quale solido ed autorevole riferimento territoriale, capace di fornire nuovi e più sostenibili scenari di sviluppo sociale e urbano. Da tale considerazione si palesa, dunque, non solo la particolare applicabilità degli strumenti e dei modelli di innovazione strategica nelle organizzazioni museali ma, ancor più evidentemente, l'imprescindibile correlazione fra questi e gli obiettivi di sostenibilità inclusi nell'agenda 2030, facenti capo a cinque colonne portanti, c.d. «cinque p»: persone, pianeta, prosperità, pace e collaborazione.

Il limite a questa ricerca è insito nella consapevolezza che l'adozione delle succitate politiche innovative e di inclusione incontrano due necessità: un orientamento turistico più ampio e sistemico che concretamente coinvolga tutti gli agenti economici e istituzionali ma anche enormi risorse finanziarie con la necessità di elevati investimenti tanto in ricerche di mercato quanto in nuove tecnologie ed infrastrutture (con l'ulteriore esigenza di una maggiore risposta da parte della comunità). A tal fine, le future prospettive di ricerca potrebbero concentrarsi sia sull'analisi delle conseguenze di questo nuovo approccio strategico-organizzativo sul marketing museale e territoriale sia sullo studio di strumenti innovativi di raccolta fondi valide per tutti i musei, con o senza autonomia speciale.

Un particolare ringraziamento è rivolto alla Dott.ssa Eva Degl'Innocenti, attuale direttrice del MArTA, alla Dott.ssa Anna Consonni, funzionaria archeologa del museo e al Dott. Ubaldo Betocchi, responsabile del MArTA Lab, oltre che per la disponibilità e l'imprescindibile apporto alla ricerca riportata nel presente saggio, per il loro esempio di leadership territoriale, frutto di un quotidiano impegno nella costruzione di un futuro sostenibile per la città di Taranto

⁴⁷ A. Summa, *La percezione sociale del paesaggio: le mappe di comunità*, in *Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio. XII conferenza nazionale società degli urbanisti*, Bari 2009.

Maurizio Maraglino Misciagna

LA CO-CREAZIONE DI VALORE NEL SETTORE PUBBLICO: SPUNTI DI RIFLESSIONE

ABSTRACT

Il presente lavoro di ricerca, richiama il *Goal* n.11 denominato «Città e Comunità Sostenibili» dell'Agenda 2030 e affronta il tema della co-creazione, strumento indispensabile per innovare il settore pubblico dal punto di vista dell'approccio *Service-Dominant* (S-D). La strategia empirica consiste in un'analisi descrittiva di *case study* di co-creazione nella logica S-D ed, in particolare, delle *good practice* dei *RegioStars Awards*, il più importante premio UE per progetti di sviluppo regionale innovativi, nel periodo 2014-2019.

This research work recalls goal n.11 called «Sustainable Cities and Communities» of the 2030 Agenda and addresses the issue of co-creation, an indispensable tool for innovating the public sector from the point of view of the *Service-Dominant* (S-D) approach. The empirical strategy consists of a descriptive analysis of co-creation case studies in the S-D logic and, in particular, of the good practices of the *RegioStars Awards*, the most important EU award for innovative regional development projects, in the 2014-2019 period.

PAROLE CHIAVE

Co-creazione – *Service-dominant logic* – Innovazione

Co-creation – *Service-dominant logic* – Innovation

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Co-creazione: lo strumento per l'innovazione nel settore pubblico – 3. Co-creazione: La nuova frontiera del management pubblico – 4. Il legame tra co-creazione e *service dominant logic* – 5. Co-creazione e SDL: l'esempio dei *RegioStar Awards* – 6. Discussione e implicazioni – 7. Conclusione

1. L'innovazione nel settore pubblico è la chiave di successo per migliorare le prestazioni economiche, il benessere sociale e la sostenibilità ambientale e può anche aumentare l'efficienza organizzativa per portare a livelli di qualità migliori, servizi più favorevoli ai cittadini, costi di transazione commerciale ridotti e nuovi metodi commerciali¹. Mulgan e Albury² definiscono l'innovazione nei servizi pubblici come uno strumento per la progettazione e l'implementazione di nuovi processi, prodotti, servizi e metodi di consegna con conseguenti miglioramenti significativi in termini di

¹ Commonwealth of Australia, *Innovation in the public sector: Enabling better performance, driving new directions*. Canberra: The Publications Manager, 2009.

² G. Mulgan, D. Albury, *Innovation in the public sector*. London: *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, 2003.

efficienza, efficacia o qualità. Portare innovazione all'interno del settore pubblico, significa promuovere l'occupazione e il benessere nelle comunità. Negli ultimi anni le azioni a sostegno dell'innovazione sono state sempre più enfatizzate nello sviluppo dei servizi pubblici³. I dirigenti della pubblica amministrazione dovrebbero essere costantemente alla ricerca di progetti innovativi in grado di migliorare le prestazioni dei servizi pubblici e una maggiore interazione con i cittadini. In alcune nazioni, questo interesse ha alimentato la necessità per la Pubblica Amministrazione di adottare un nuovo approccio alla creazione di valore attraverso la fornitura di servizi pubblici, che non vede più gli organi amministrativi come i soli responsabili della creazione del servizio, ma viene riconsiderato l'intero processo di produzione del servizio attraverso un'ottica partecipativa in cui le pubbliche amministrazioni e gli utenti condividono risorse, responsabilità e risultati tra loro, perseguendo l'obiettivo del bene comune.

La partecipazione dell'utente è, quindi, parte dei processi di creazione di valore pubblico che cambiano la loro logica di creazione di valore abbracciandone una nuova, quella della co-creazione. Per questa via, Valotti vede le pubbliche amministrazioni come «cantieri aperti di innovazione gestionale», nella definizione di un più ampio contesto di cambiamento nei principi alla base dell'organizzazione e della gestione dell'apparato amministrativo dello Stato⁴. Nel contesto pubblico, tuttavia, sembra che l'innovazione sia talvolta mal tollerata e vista come un ostacolo alla crescita. In quasi tutti i paesi del mondo, i governi sono sotto pressione per riformare le loro strutture amministrative e ristrutturare i loro processi per cambiare i criteri e la portata delle loro operazioni attraverso l'introduzione di innovazioni⁵. Le organizzazioni pubbliche dovrebbero costruire le proprie capacità individuali attraverso competenze, mentalità e leadership, perché sono necessarie per un'innovazione di successo. Ciononostante, esiste l'idea preconcepita secondo cui l'innovazione è difficile da realizzare e il settore pubblico non è così innovativo come dovrebbe essere. Sebbene le prove empiriche raccolte negli ultimi anni sull'uso dell'innovazione nei servizi pubblici mostrino il contrario, alcuni autori rimarcano come i tassi di fallimento nell'innovazione dei servizi siano elevati⁶. Negli ultimi decenni le aziende del settore pubblico hanno avviato un profondo processo di trasformazione con l'obiettivo di migliorare le prestazioni e riconquistare la fiducia dei loro *stakeholder*. Tuttavia, l'innovazione nel settore pubblico è ampiamente caratterizzata da alti livelli di impazienza nei confronti del cambiamento; limitazioni restrittive sulle risorse disponibili; mancanza di linee guida di gestione e misurazione; conflitti su indicazioni politiche; resistenza al cambiamento

³ D. Albury, *Fostering Innovation in Public Services*, Public Money and Management, 2005, 25(1): 51-56. J. Sundbo e M. Toivonen, *User-based Innovation in Services*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011.

⁴ G. Valotti, *Management pubblico*, Milano: Egea, 2005.

⁵ R. Pinto, *Innovations in the provision of public goods and services: Summary*. Public Administration & Development, 1988, 18(4), p. 387 ss.

⁶ A.C.R. van Riel, J. Semeijn, W. Hammedi, & J. Henseler, *Technology-based service proposal screening and decision-making effectiveness*. Management Decision, 2011, 49(5), p. 762 ss.

e limitazioni legislative⁷.L'adozione di innovazioni sul mercato può rappresentare un rischio per gli Stati perché può compromettere le responsabilità sociali⁸.

Lo scopo di questo lavoro è di studiare il fenomeno della co-creazione di valore come strumento per l'innovazione nel settore pubblico. Il lavoro è organizzato in una parte teorica su due argomenti - la co-creazione e la *Service Dominant Logic* - e una parte empirica basata su casi studio dei *Regiostars Awards*, il più importante premio UE per progetti innovativi di sviluppo regionale.

2. Negli ultimi anni, c'è stato un cambiamento generale nella mentalità per la gestione delle organizzazioni che ha portato sia la letteratura sui servizi che quella della pubblica amministrazione a considerare l'adozione di una logica collaborativa nel tentativo di cercare la produzione di valore come risultato di sforzi congiunti di fornitori e utenti.

Dagli sviluppi di queste riflessioni teoriche, elaborate principalmente nel settore privato, sono emersi nuovi concetti come quelli di valore, co-creazione e coinvolgimento dei cittadini. Alla luce della crescente importanza di questi temi, molti studiosi hanno cercato di capire come questi nuovi concetti, sviluppati nell'ambito di organizzazioni private, potessero trovare applicazione nel più complesso contesto pubblico. La creazione di valore è l'obiettivo principale di qualsiasi tipo di organizzazione, pubblica o privata. Non sorprende, quindi, che la crescente importanza acquisita dal concetto di valore nel settore privato – animando i dibattiti degli economisti e dei leader delle imprese – si sia progressivamente estesa nel settore pubblico. Più in chiaro, il concetto di valore pubblico è stato formulato per la prima volta da Moore⁹, che lo ha definito come l'implementazione e la concretizzazione delle aspirazioni e dei bisogni collettivi dei cittadini e dei loro rappresentanti eletti, ottenuti attraverso l'azione di enti pubblici. Per questa via la stessa autorevole voce dottrina ha ipotizzato un nuovo ruolo per i manager (ovvero come veri e propri interpreti delle aspirazioni della comunità), trasformando la loro figura da semplici esecutori delle decisioni degli organi amministrativi a reali contributori a queste aspirazioni. Ora, sebbene nella letteratura sulla gestione pubblica la prospettiva della coproduzione è ancora dominante, vi è un orientamento crescente che sostiene con convinzione un passaggio verso la prospettiva della co-creazione di valore¹⁰.

In altre parole, la co-creazione può essere considerata come il coinvolgimento dei cittadini nell'avvio e/o nella progettazione di servizi pubblici per sviluppare risultati

⁷ Commonwealth of Australia, *Empowering change: Fostering innovation in the Australian Public Service*. Barton, Australia, 2010.

⁸ R. Pinto, *Innovations in the provision of public goods and services: Summary*, cit., *passim*.

⁹ M.H. Moore, *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, Harvard University Press, Cambridge, 1995, p. 297.

¹⁰ S.P. Osborne, *From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?*, *Public Management Review*, 20:2, 225-231, 2018.

positivi¹¹. In questo processo, i cittadini svolgono un ruolo rilevante, poiché dispongono di risorse e competenze specifiche che sono utili per riprogettare l'erogazione del servizio pubblico¹². Secondo Voorberg “Id.”, dato che i cittadini nel processo di co-creazione sono attivamente impegnati nella costruzione di società resilienti, il processo di apprendimento è cruciale. L'innovazione del settore pubblico deriva dalla necessità che i governi stimolino e valorizzino la reattività dei servizi forniti per soddisfare le esigenze individuali e locali attraverso nuovi servizi che soddisfano le esigenze individuali di cittadini e locali¹³. La co-creazione è spesso esplicitamente considerata in relazione alla riforma del servizio e all'innovazione¹⁴: non a caso, anche i dirigenti pubblici e i politici stanno prendendo sempre più dimestichezza nella co-creazione con i cittadini come strumento di innovazione per affrontare molte delle esigenze del settore pubblico.

3. Gli enti pubblici sono sempre più indirizzati al coinvolgimento diretto dei propri *stakeholder* nel processo di innovazione, a partire dai cittadini fino ai fornitori di servizi. Le amministrazioni hanno trovato un modo unico per sviluppare nuovi servizi innovativi e migliorare i vecchi, attraverso metodi sempre più complessi. La co-creazione rappresenta, dunque, una strategia fondamentale per qualsiasi organizzazione che vuole fornire vero valore attraverso l'innovazione per i cittadini.

Questa nuova visione, ha guidato le molteplici finalità del settore pubblico puntando principalmente su un obiettivo prioritario: l'efficienza. Una pluralità di attori in grado di migliorare il settore pubblico ha portato nel tempo a considerare il settore stesso alla stregua di un'impresa privata, quindi eliminandola dal suo particolare carattere pubblico, politico e democratico. La «co-creazione», quindi, con la sua enfasi sull'interazione collaborativa in reti e partenariati, sembra catturare aspetti fondamentali della nuova *governance* pubblica, ed inizia a prosperare in molte organizzazioni per la cooperazione e lo sviluppo economico¹⁵; in particolare a livello locale in cui è necessario mobilitare risorse aggiuntive per compensare la pressione incrociata tra problemi e aspettative crescenti e la scarsità di fondi pubblici.

In questa prospettiva, l'impiego della co-creazione nella produzione di servizi pubblici e nell'elaborazione delle politiche è stato accolto anche dalla Commissione Europea, che considera sempre più le richieste della società di oggi come troppo complesse per essere soddisfatte dal solo settore pubblico. L'Europa punta sempre di

¹¹ W. Voorberg, V. Bekkers, K. Timeus, P. Tonurist & L. Tummers, *Changing public service delivery: learning in co-creation*, *Policy and Society*, 36:2, 178-194, 2017.

¹² S. Parrado, G. Van Ryzin, T. Bovaird, & E. Löffler, *Correlates of co-production: Evidence From a five-nation survey of citizens*, *International Public Management Journal*, 16, 85–112, 2013.

¹³ A. Alves, *Co-creation and innovation in public services*, *The Service Industries Journal*, 33:7-8, 671-682, 2013.

¹⁴ M. Elg, J. Engstrom, L. Witell, and B. Poksinska, *Co-Creation and Learning in Health-Care Service Development*. *Journal of Service Management* 23 (3): 328–343, 2012.

¹⁵ OECD, 2011, U.S. Government, 2009.

più a selezionare e premiare progetti finanziati da fondi UE che dimostrano l'eccellenza e nuovi approcci nello sviluppo regionale. Ecco, allora, che il *Regiostars Awards* rappresenta un chiaro esempio di come l'Unione Europea intenda valorizzare le regioni UE che mettono in campo nuove innovazioni di processo e servizio attraverso la logica della co-creazione, permettendo di condividere realizzazioni che hanno avuto un impatto positivo sul territorio e che possono essere fonte di ispirazione per altre regioni europee. Prova ne sia il fatto che: 1) le amministrazioni locali tendono sempre più a coinvolgere attivamente i cittadini nella realizzazione dei servizi di assistenza pubblica e nella risoluzione di problemi e sfide sociali e politiche; 2) le autorità regionali cercano di co-creare soluzioni di pianificazione e trasporto con le parti interessate private; 3) i governi nazionali creano reti di attori pubblici e privati che producono e monitorano politiche e standard di regolamentazione e, infine, 4) l'Unione Europea sostiene partenariati regionali che mirano a stimolare la crescita e l'occupazione nelle aree rurali. In alcuni paesi, ci sono lunghe tradizioni di cittadini, organizzazioni della società civile e autorità pubbliche che uniscono le forze e co-creano soluzioni ai problemi comuni¹⁶. Ne deriva che, la co-creazione viene sempre più percepita come un nuovo paradigma della pubblica amministrazione in quanto implica un pensiero completamente nuovo sulla fornitura di servizi pubblici e lo sviluppo delle politiche¹⁷ e sostituisce i monopoli di servizio pubblico e la concorrenza pubblico-privata con la collaborazione di più attori e, così facendo, trasforma l'intera percezione del settore pubblico¹⁸. Il settore pubblico si trova sempre più ad un bivio dove si intravedono, da un lato, le crescenti richieste e aspettative dei cittadini e delle parti interessate private e, dall'altro, i terribili vincoli fiscali; questa 'stretta' favorisce un crescente interesse per il modo in cui i cittadini e altri attori privati possono contribuire attivamente a risolvere compiti pubblici, fornendo soluzioni nuove e più efficaci ai problemi comuni. Questo interesse ha stimolato lo sviluppo di un paradigma alternativo della pubblica amministrazione che la ricerca accademica ha definito con il nome di *New Public Governance*¹⁹. Questo nuovo modello mira a trasformare l'immagine del settore pubblico che passa da autorità e fornitore di servizi ad un'arena per la co-creazione²⁰.

¹⁶ J.G. Andersen, L. Torpe, & J. Andersen, *Hvad folket magter*. Copenhagen, Denmark: DJOEF Publishers, 2000. D. Kemmis, *Community and the politics of place*. Norman: The University of Oklahoma Press, 1992.

¹⁷ OECD, 2011, U.S. Government, 2009.

¹⁸ J. Torfing, E. Sørensen, A. Røiseland, *Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward*, 2019.

¹⁹ D. F. Morgan, & B. J. Cook, Eds, *New public governance: A regime-centered perspective*. New York, NY: Routledge, 2014. S. P. Osborne, S. P., *The new public governance?*, *Public Management Review*, 8, 377-388, 2006. S. P. Osborne, Ed., *New public governance*. London, England: Routledge, 2010.

²⁰ J. Alford, J. O'Flynn, *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, *International Journal of Public Administration*, 32, 3-4, p. 171-191, 2009. T. Bovaird, & E. Loeffler, *From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value*. *Voluntas*, 23, 1119-1138, 2012.

4. Il presupposto per la co-creazione del valore, come evidenziato nella letteratura sulla *Service Dominant Logic*²¹, va riconosciuto nell'integrazione delle risorse dei diversi attori del *network*, trasformando il cliente da soggetto passivo a integratore di abilità, conoscenze e competenze (soggetto che qualifica il concetto di valore come valore d'uso contestualizzato)²².

L'importanza crescente dei servizi rispetto ai beni e il ruolo decisivo nell'economia globale stimola sempre più studiosi, professionisti ed esperti aziendali a impegnarsi nella ricerca di modelli, paradigmi e costrutti teorici in grado di descrivere in modo più efficace i nuovi processi di generazione del valore. In questa prospettiva, la *Service Dominant Logic*²³ rappresenta un cambiamento di prospettiva rispetto ai paradigmi tradizionali, in grado di ribaltare il legame esistente tra beni e servizi, rivisitando le considerazioni relative al loro scambio e al successivo utilizzo, rileggendo i concetti di valore e creazione e reinterpretando i significati di interazione, relazione e lealtà. La SDL sposta l'attenzione sul servizio, inteso come l'applicazione di competenze da parte di un'entità a beneficio di un'altra, in cui la componente umana è configurata come chiave per la creazione di valore. Il valore non è più generato dallo scambio economico, ma in modo collaborativo attraverso lo scambio reciproco di risorse e conoscenze rese disponibili dai vari attori della rete al momento dell'uso del servizio. Il valore viene quindi co-creato al momento dell'interazione tra competenze e risorse dei produttori e delle parti interessate, assumendo la dimensione del «valore d'uso».

Come nel settore privato, la necessità di rileggere i servizi forniti dalla pubblica amministrazione emerge nel settore pubblico, osservandoli non più dal punto di vista dell'orientamento al prodotto, ma adottando una nuova logica, che tiene conto sia delle organizzazioni che forniscono servizi pubblici e sia le relazioni che esistono tra loro e con le parti interessate. L'obiettivo della rivalutazione del servizio pubblico da un punto di vista dominante nei servizi è, infatti, quello di orientare il decisore pubblico verso l'erogazione dei servizi più efficiente possibile, al fine di soddisfare le esigenze dei cittadini che sono attori fondamentali nella complessa rete di servizi.

5. Da oltre 10 anni, la Comunità europea ha introdotto un premio per migliorare le buone pratiche di sviluppo regionale e il processo di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini attraverso lo strumento della co-creazione. Il concorso si svolge ogni anno a Bruxelles, dove al progetto vincitore viene assegnato un premio per ogni categoria. Il premio *Regiostars Awards* viene assegnato ai progetti rientranti in una delle cinque categorie tematiche (mondo intelligente, sostenibilità, crescita inclusiva, sviluppo urbano e tema dell'anno). I *Regiostars Awards* hanno attirato in

²¹ S.L. Vargo, R. F. Lush, *Service Dominant Logic: Continuing the Evolution*, Journal of the Academy of Marketing Science, vol. 36, n.1, 2008.

²² T. Pencarelli, & F. Forlani, *The experience logic as a new perspective for marketing management*, International Series in Advanced Management Studies, Springer International Publishing, 2018.

²³ S.L. Vargo, R.F. Lush, *Service Dominant Logic: Continuing the Evolution*, cit.

dieci anni oltre 1200 domande (provenienti da tutta Europa) valutate da un comitato tecnico composto da accademici di alto spessore.

La cerimonia di premiazione si svolge a Bruxelles durante la Settimana europea delle regioni e delle città. Per l'anno 2020, nonostante un inizio non positivo per via dell'emergenza covid-19, la Commissione Europea ha ricevuto 206 proposte, registrando un ulteriore nuovo record annuale per numero di proposte candidate. Questo importante risultato conferma il trend di crescita sulla partecipazione a cui ogni anno si censisce un aumento in percentuale. Per l'edizione 2020, le cinque categorie sono: 1) transizione industriale; 2) economia circolare; 3) competenze e istruzione per un'Europa digitale; 4) coinvolgimento dei cittadini e 5) responsabilizzazione dei giovani attraverso i 30 anni di Interreg.

Il progetto «*Fifteen Cornwall: Launching a new life in the kitchen*», vincitore dei *RegioStars Awards* 2014 nella categoria «*Inclusive Growth*» (presentato dalle regioni della Cornovaglia e delle Isole di Scilly, Regno Unito) è un buon esempio per descrivere l'importanza di Logica SDL. La passione per la cucina ha trasformato le giovani vite di una delle zone più povere dell'Inghilterra e ha permesso la creazione di nuovi posti di lavoro. *Fifteen Cornwall* è un progetto di co-creazione che ha previsto la realizzazione di un'impresa sociale, nel settore della ristorazione, che offre ai disoccupati svantaggiati di età compresa tra 16 e 24 anni l'opportunità di studiare e formarsi come chef. Questa iniziativa innovativa ha formato quasi 130 giovani, molti dei quali affrontano una serie di difficili problematiche come la microcriminalità, l'abuso di sostanze stupefacenti, la malattia mentale o la disabilità. Ogni anno, il progetto investe circa 1,2 milioni di euro nell'economia locale, creando posti di lavoro per il settore turistico, elemento vitale per la crescita economica della regione²⁴.

Nel 2015, il *Regiostars Awards* nella categoria 'Crescita inclusiva: l'integrazione delle persone a rischio di esclusione sociale nella società', è stato vinto dal progetto «*Rights at School*» della Regione Puglia (Italia). La regione Puglia ha puntato sull'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione al fine di migliorare la fiducia, le possibilità di vita e la futura occupabilità dei giovani. «Diritti a Scuola» ha assicurato lo sviluppo di una nuova esperienza di apprendimento e rappresenta un interessante modello di co-creazione tra pubblico e privato, dove cittadini e insegnanti pubblici lavorano insieme per un obiettivo comune: migliorare il futuro dei propri figli. Gli studenti non hanno frequentato lezioni tradizionali, ma sono stati coinvolti in lezioni attive di cui erano protagonisti. Il team di insegnanti ha aiutato gli studenti a migliorare il loro capacità comunicative e insieme hanno contribuito a creare un ambiente di apprendimento molto positivo. Durante tutto il progetto, è stata data la massima priorità ad aiutare i bambini con disabilità e i giovani provenienti da contesti svantaggiati. Gli interventi si sono concentrati, in particolare, sulle scuole con i più alti tassi di

²⁴ Commissione europea - La Commissione annuncia i vincitori dei premi 2014 RegioStars 2014 - www.ec.europa.eu.

abbandono. I presidi, insieme agli insegnanti di ruolo e a tempo parziale, erano tutti coinvolti nella fornitura dei nuovi servizi e nel monitoraggio dei progressi dei bambini. Garantire una più forte collaborazione tra insegnanti a tempo pieno e precari è stata la chiave per realizzare il progetto in modo continuo. Trovare modi migliori di lavorare insieme, ad esempio, ha fornito la possibilità di organizzare gli studenti in diversi gruppi in base alle loro capacità di apprendimento. Inoltre, gli interventi sono stati integrati nella pianificazione annuale delle scuole, il che ha contribuito a migliorare l'insegnamento delle lingue e delle scienze in generale.

Il progetto ha già supportato gli sforzi per mantenere un numero maggiore di bambini a scuola e sta facendo la sua parte per migliorare il rendimento scolastico in tutta la regione. Il tasso di abbandono scolastico in Puglia è diminuito dal 30,3% nel 2004 al 19,5% nel 2011 (la media nazionale è del 17%). La percentuale di studenti di 15 anni con capacità di lettura limitate è stata ridotta al 16,7% nel 2012, che è inferiore all'obiettivo nazionale del 20%. Nel frattempo, il numero di quindicenni con maggiori capacità di lettura è notevolmente migliorato in Puglia negli ultimi anni, passando dal 4,2% nel 2009 al 6,1% nel 2012. Inoltre, il progetto può anche affermare di aver avuto un impatto positivo sul più ampio sistema scolastico contribuendo a migliorare l'insegnamento in generale e a rafforzare le relazioni tra insegnanti e bambini²⁵.

Nel 2016 i *Regiostars Awards* per la 'categoria di crescita intelligente: opportunità emergenti nell'economia globale', è stato vinto dal progetto «*Copenhagen Cleantech Cluster*», nella capitale danese dove ricercatori, aziende ed enti pubblici in Danimarca sviluppano un cluster leader mondiale di tecnologia pulita di imprese per innovazione intelligente e sostenibile. «*Cleantech*» descrive prodotti o servizi che migliorano le prestazioni o l'efficienza aziendale riducendo al contempo l'inquinamento, i costi, i fattori di produzione e i rifiuti. Con un contributo finanziario del Fondo europeo di sviluppo regionale, il progetto *Copenhagen Cleantech Cluster* ha creato reti di aziende e istituti di ricerca per stimolare idee per nuovi prodotti e servizi *cleantech* e trasformarli in attività redditizie. Gli imprenditori hanno anche ricevuto supporto diretto dal progetto sotto forma di tutoraggio aziendale, opportunità di testare e dimostrare prodotti e consulenza su *branding* e *marketing* internazionale. Inoltre, con il cluster che fornisce un *focus* visibile per il settore, le aziende potrebbero attrarre più facilmente gli investimenti e i migliori ricercatori.

La visione generale del progetto era quella di sviluppare un gruppo leader mondiale di ricercatori e imprese *cleantech* a Copenaghen. Sono state incluse oltre 600 aziende, attive in diversi settori di servizi e produzione. I 12 partner del progetto includevano le principali università danesi, un parco scientifico, investitori e organizzazioni commerciali e l'agenzia di investimenti esteri di Copenaghen. Entrambe le regioni hanno anche partecipato al progetto, che ha dato maggiore impatto alle loro strategie

²⁵ Commissione europea - La Commissione annuncia i vincitori dei premi 2015 RegioStars 2015 - www.ec.europa.eu.

di specializzazione intelligente e ha ridotto la burocrazia per le imprese transfrontaliere. Oltre il 40% ha assunto più dipendenti e oltre la metà ha aumentato il fatturato. Allo stesso tempo, sono nate nuove società e le società internazionali di cleantech sono state attratte per avviare attività commerciali nelle regioni. La stretta collaborazione tra le aziende e gli istituti di ricerca è stata particolarmente fruttuosa per l'innovazione, dimostrata dall'elevato numero di brevetti concessi in tutto il cluster. Riconosciuto come uno dei principali cluster *cleantech* del mondo da organizzazioni come l'OCSE e l'UNCTAD, il progetto ha ospitato numerose delegazioni ed eventi internazionali. Nei suoi cinque anni, il cluster ha dimostrato che la sostenibilità non è solo un bene per l'ambiente. Ha creato oltre 1000 nuovi posti di lavoro, ha supportato 126 start-up, 64 ricerche e collaborazioni di società e 38 nuove collaborazioni tra aziende e ha formalizzato la cooperazione con 15 cluster principali dell'*International Cleantech Network*²⁶.

Il *Regiostars Awards* per l'anno 2017 è stato vinto dalla città di Li, in Finlandia, dove la co-creazione tra cittadini e pubblica amministrazione ha permesso di ridurre le emissioni di CO₂ più rapidamente rispetto a qualsiasi altro comune del paese dal 2007 al 2015, secondo l'Istituto finlandese per l'ambiente, SYKE. Questo risultato è culminato nel progetto di servizi pubblici innovativi a basse emissioni di carbonio, finanziato dall'UE, che è stato lanciato nel 2015. La città di Li, in Finlandia ha dimezzato le sue emissioni di CO₂ nel periodo 2007-2015, il tasso di conversione più veloce mai registrato nel paese. Il progetto «*InnoHiili*» sta aiutando la città a raggiungere l'obiettivo dell'Istituto finlandese per l'ambiente di ridurre le emissioni dell'80% entro il 2030. Nondimeno, la città di Li prevede di farlo 10 anni più velocemente grazie alla cooperazione con tutti i cittadini.

Questo progetto ha ispirato l'intera comunità europea a continuare a lavorare per la sostenibilità durante la co-progettazione del servizio. La co-creazione che viene portata alla luce in questo progetto aiuta a condividere le pratiche con un pubblico internazionale più ampio e rafforza la convinzione che sia possibile innovare i servizi pubblici attraverso l'interazione dei cittadini. Ai cittadini sono state chieste idee e suggerimenti all'inizio del progetto con l'aiuto del team di progettazione dei servizi. Una mappa comunale è stata inviata a tutti i cittadini in modo che potessero segnare il loro posto preferito nell'area su di essa, sono state condotte interviste approfondite con individui, a volte anche nelle loro case, e si sono tenute sessioni con gruppi di giovani e anziani per ottenere prospettive molto diverse su come migliorare il comune. Una forte enfasi è stata posta sulla ricerca di soluzioni efficienti dal punto di vista energetico ed ecologiche per i problemi che i cittadini devono affrontare.

Quasi la metà della popolazione si reca al lavoro e il traffico contribuisce a circa il 40% di tutte le emissioni di CO₂ nell'intera città, rispetto a una media del 28% in

²⁶ Commissione europea - La Commissione annuncia i vincitori dei premi 2016 RegioStars 2016 - www.ec.europa.eu.

Finlandia. A seguito di un sondaggio elettronico, a cui hanno risposto quasi 500 persone, è stata presa la decisione di costruire la prima pista ciclabile proposta dai cittadini. Tutti gli edifici pubblici di Li sono ora riscaldati con energia rinnovabile e le auto elettriche sono utilizzate dai dipendenti del comune per viaggi d'affari. Ogni anno vengono risparmiati circa 600.000 euro. La digitalizzazione dei servizi pubblici è stata una caratteristica chiave della campagna del progetto. L'agenda digitale di Li consente ai cittadini di creare i propri servizi pubblici.

Ora, muovendo dal presupposto che il comune di Li conta circa 10.000 abitanti (il che è simile all'80% circa di tutti i comuni finlandesi), il progetto potrebbe essere adottato da circa 250 comuni in Finlandia adoperando strategie simili nelle proprie aree²⁷.

Nel 2018 il *Regiostars Awards* è stato assegnato ad «*Alegre Heritage Museum*». Questo progetto è riuscito a stimolare il turismo nel comune portoghese di Ílhavo concentrandosi sulla sua produzione di porcellana che risale a quasi 200 anni fa. L'ampio sforzo di reindustrializzazione (che comprende una serie di settori diversi) ha: 1) salvato la fabbrica di Vista Alegre dalla rovina; 2) mantenuto e creato posti di lavoro e, infine, 3) inserito nella mappa il comune portoghese di Ílhavo come destinazione culturale.

Fondata nel 1824, la porcellana Vista Alegre è stata un punto focale in Ílhavo per quasi 200 anni e quindi una parte importante della storia del comune. Il progetto «*Vista Alegre Heritage Museum*» ha sfruttato questo obiettivo costruendo una strategia vincente per promuovere un turismo responsabile e sostenibile attorno al noto marchio, grazie ad un importante lavoro di co-creazione con i cittadini e le attività commerciali e turistiche della città. Al centro del progetto - che integra turismo, cultura, patrimonio e identità della comunità, nonché l'industria dell'arte e della porcellana - c'era il restauro e l'ampliamento del Museo Vista Alegre. Dalla riapertura dopo la ristrutturazione, il museo ha visto un aumento di quattro volte del numero di visitatori. L'obiettivo del museo è quello di ritrarre l'eredità della porcellana Vista Alegre in un modo vivido e continuo che coinvolge le rotazioni della sua collezione, con l'intero complesso trasformato in un luogo di scoperta. Il progetto ha registrato un impatto regionale significativo, compreso il mantenimento di 1495 posti di lavoro e la creazione di 100 nuovi posti di lavoro. Il turismo è in aumento, con pernottamenti che raddoppiano. E la fabbrica di Vista Alegre ha registrato un balzo del 46% nelle vendite dei negozi locali. La sua fatturazione internazionale, nel frattempo, ha visto un aumento del 25%. Lo sforzo di reindustrializzazione ha anche l'avvento di importanti iniziative educative e interattive. I seminari di porcellana per scuole e turisti hanno attirato quasi 2 900 partecipanti. Il progetto ha anche portato a una vasta gamma di partnership, anche con designer di grandi nomi come Christian Lacroix e il colosso svedese di mobili Ikea²⁸.

²⁷ Commissione europea - La Commissione annuncia i vincitori dei premi 2017 RegioStars 2017 - www.ec.europa.eu.

²⁸ Commissione europea - La Commissione annuncia i vincitori dei premi 2018 RegioStars 2018 -

Tra i vincitori del premio *Regiostars Awards* 2019, per la categoria «modernizzazione dei servizi sanitari» vi è il progetto «Orsi Academy», un centro di formazione e competenza nel campo delle nuove tecniche di chirurgia mini-invasiva e chirurgia robotica in particolare. Tramite un ambizioso progetto di investimento a Melle (Gand, Belgio), la Orsi Academy ha costruito un ecosistema unico di co-creazione di valore, in cui medici, scienziati, ingegneri e industria si connettono per sperimentare e far progredire la tecnologia medica innovativa, aumentando la qualità e la sicurezza dell'assistenza sanitaria moderna. La nuova Accademia Orsi contiene quattro cluster di 350 m², ognuno dei quali ospita da quattro a sei laboratori di formazione completamente attrezzati. Fornire assistenza sanitaria sicura ed economica è una priorità per i responsabili politici belgi e fiamminghi. Le tecnologie robotiche migliorano le possibilità di sopravvivenza e recupero perché riducono la natura invasiva della chirurgia. Le mani robotizzate filtrano le vibrazioni delle mani dei chirurghi, consentendo ai chirurghi di lavorare più a lungo. L'accademia ha formato specialisti in diversi campi medici di tutta Europa. Nel 2018 ha accolto i tirocinanti di 32 nazionalità. Di questi apprendisti, il 37% erano donne. Nel 2019, circa 1 250 individui saranno formati al centro. Il progetto creerà 20 posti di lavoro, cinque entro la fine del 2020 e 15 entro la fine del 2021²⁹.

6. Questi esempi dei premi *Regiostars Awards* 2014-2019 mostrano come le esperienze, le conoscenze e le abilità quotidiane dei cittadini possono co-creare valore con le organizzazioni pubbliche, per consentire loro di raggiungere un obiettivo comune e migliorare i territori, come affermato anche in letteratura³⁰.

La difficoltà di definire degli obiettivi chiari per le innovazioni del settore pubblico, volte a generare valore individuale e valore sociale, può essere compensata attraverso modelli innovativi di erogazione del servizio pubblico in combinazione con nuovi approcci ai problemi che i cittadini, individualmente e collettivamente, sono chiamati a contribuire e coinvolgere. Il coinvolgimento dei cittadini ha un effetto positivo sull'organizzazione e sulla fornitura di servizi. Con la co-creazione di valore, i problemi incontrati dalle amministrazioni in relazione ai bisogni dei cittadini e del territorio possono essere superati brillantemente. Gli esempi prodotti dai premi *Regiostars Awards* nel periodo 2014-2019 mostrano come, integrando le risorse dei cittadini, delle aziende e dei professionisti nel processo di gestione pubblica, le organizzazioni possono risolvere i problemi legati all'ambiente, all'inclusione sociale, all'occupazione e alla rivitalizzazione dei territori in diversi settori (turismo, ambiente, sociale), alla sanità ed ulteriori servizi pubblici fruibili dalla collettività. Tuttavia, la presente ricerca

www.ec.europa.eu.

²⁹ Commissione europea - La Commissione annuncia i vincitori dei premi 2019 RegioStars 2019 - www.ec.europa.eu.

³⁰ A. Alves, *Co-creation and innovation in public services*, cit., *passim*.

ha un limite nella mancanza di valutazione della percezione dei cittadini, che sarà il punto di partenza per ulteriori ricerche.

7. Gli esempi forniti nei paragrafi precedenti hanno contribuito a dimostrare che, al fine di creare servizi pubblici di alta qualità, è necessario tener conto del punto di vista del cittadino nei processi di progettazione e attuazione.

Sebbene possa sembrare logico, questa pratica non è comune: spesso gli enti che forniscono servizi sono focalizzati sul rispetto delle regole, delle procedure e dell'organizzazione interna, tutti aspetti importanti che non possono essere gli unici *driver* del progetto. In questo modo, il cittadino è un semplice destinatario di servizi, interamente progettato e organizzato secondo la logica e le esigenze dell'amministrazione. Ciò potrebbe facilmente portare a un fallimento nella fornitura dei servizi e, di conseguenza, alla mancanza di utilizzo e al conseguimento di benefici. Il settore pubblico deve chiaramente sviluppare una migliore comprensione di questa logica e del suo ruolo specifico nella co-creazione di valore, promuovendo il coinvolgimento attivo dei cittadini. La co-creazione, infatti, può integrare e trasformare il modo in cui «pensano» e operano le pubbliche amministrazioni. La generazione di nuove idee e di nuovi progetti ottimizza anche pratiche consolidate. Essa muta il nostro modo tradizionale di pensare alla partecipazione civica e, questo fa sì che il vecchio ambito di partecipazione dovrebbe essere integrato da un nuovo livello della co-creazione che cattura l'interdipendenza e la collaborazione tra attori pubblici e privati, come avviene negli esempi presentati dal *Regiostars Awards*.

La co-creazione migliora la qualità delle soluzioni esistenti e ne stimola la nascita di nuove. Questo paradigma genera miglioramenti nella produzione di valore pubblico e consolida la partecipazione democratica attraverso la generazione di soluzioni pubbliche più efficienti ed efficaci, in un'ottica sempre più concreta, che è quella della resilienza sui territori.

SEZIONE VII

GOAL N. 12 - CONSUMO E PRODUZIONE

Andrea Sestino

GLI EFFETTI DEL BENESSERE SOCIALE PERCEPITO SULL'INTENZIONE DI ACQUISTO DI PRODOTTI *GREEN*

ABSTRACT

Questo studio fornisce una comprensione del legame esistente tra la percezione del benessere sociale da parte dei consumatori di prodotti *green*, intenzioni d'acquisto e WOM (passaparola). Consideriamo variabili moderatrici, costrutti che misurano la percezione dei prodotti *green*, inclusi indicatori BES, e variabili psicologiche inerenti all'ambiente, con una ricerca quantitativa avente ad oggetto prodotti *green* derivanti da produzioni di acquacoltura sostenibile nel mare Jonio. I risultati mostrano una relazione inversa tra benessere sociale percepito e variabili comportamentali, e che i consumatori sono più attratti dall'utilità del prodotto *green*, rispetto al prezzo e alla qualità. La preoccupazione ambientale modera l'effetto del benessere sociale percepito, mostrando implicazioni per *marketers* e *managers* derivanti dalla valorizzazione di tali prodotti che, unitamente a percezioni positive dei consumatori e al benessere percepito, possono garantire opportunità per lo sviluppo sostenibile correntemente al Goal 12 dell'agenda ONU che incentiva produzioni e consumi responsabili.

This study is aimed to analyze the relationship between consumers' perceived social welfare derived by green product consumption, purchase intentions, and WOM. We considered as moderating variables, constructs that measure the perception of green products, including BES indicators, and psychological variables inherent in the environment, with quantitative research concerning green products deriving from sustainable aquaculture production in the Ionian Sea. Results show an inverse relationship between perceived social welfare, behavioral variables, and that consumers are more attracted to the usefulness of the green product, compared to price and quality. Environmental concern moderates the effect of perceived social welfare, suggesting implications for marketers and managers in the enhancement of these products which, together with consumers' positive perceptions, may guarantee opportunities for sustainable development, also according the Goal 12 in the UN Agenda in supporting responsible consumption and production.

PAROLE CHIAVE

Prodotti Green – Green Marketing – Green Products; Green Marketing; Pro-Comportamento pro-ambiente – environmental behaviour

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. *Theoretical Framework*: consumo dei prodotti *green*, produzioni sostenibili ed acquacoltura – 3. Benessere sociale percepito, intenzioni d'acquisto e passaparola – 4 (Segue:) Preoccupazione ambientale ed efficacia percepita del consumatore – 5. (Segue:) Il valore dei prodotti *green*: utilità percepita, prezzo percepito e qualità percepita. – 6. Metodologia – 7. Discussioni e Implicazioni – 8. Conclusioni

1. La letteratura definisce i prodotti *green* come quei beni di consumo derivanti da produzioni sostenibili. Tali prodotti hanno un impatto significativo non solo sull'economia di un Paese ma anche sull'ambiente, migliorando il benessere dei consumatori. Negli ultimi anni, i consumatori sono diventati sempre più consapevoli e

preoccupati per l'ambiente. Conseguentemente, sia i Paesi che le Istituzioni locali hanno iniziato a promuovere azioni socialmente responsabili. Ad esempio, la *Commissione Europea* ha lanciato il *Green Deal*, una tabella di marcia per rendere sostenibile l'economia dell'UE, trasformando le sfide climatiche e ambientali in nuove opportunità. Un suggerimento in tal senso consiste nel sostenere i consumatori a consumare più prodotti “green”. Si tratta così di prodotti che utilizzano innovazione tecnologica e scientifica per ridurre al minimo il loro impatto ambientale (*direttamente e indirettamente*) durante il loro intero ciclo di vita¹. Dal punto di vista commerciale, le aziende si sono spostate verso sistemi di produzione innovativi, in linea con il concetto di *simbiosi industriale*, con l'intento di massimizzare il servizio ed ottimizzare i flussi².

Nonostante il crescente interesse tra le istituzioni pubbliche e private verso questi concetti e le loro applicazioni, molte sfide rimangono irrisolte. Non è chiaro se i consumatori abbiano una chiara comprensione della natura e delle conseguenze dei "prodotti green" o di pratiche di *Simbiosi Industriale*, che originino produzioni innovative³. Il presente studio ha lo scopo di indagare se e in che modo, una diversa percezione del benessere sociale (*Social Welfare*), dei prodotti green e del comportamento “green”, influenzi gli antecedenti del consumo di prodotti ecologici. A tal fine, si sono analizzate le percezioni dei consumatori nei confronti di prodotti green, derivanti dal settore dell'acquacoltura e nello specifico, con riferimento alla produzione IMTA. Lo studio è stato condotto considerando attività svolte nell'Italia meridionale, nel Mar Grande di Taranto (Mare Jonio). Sulla base della letteratura, abbiamo considerato l'influenza del benessere sociale (*social welfare, W*), la preoccupazione ambientale (*Environmental Concern, EC*) e l'efficacia percepita (*Perceived Consumer Effectiveness, PCE*), sull'intenzione di acquisto (*Purchase Intention, PI*) e sul passaparola dei consumatori (*Word-of-mouth, WOM*), insieme all'influenza del valore dei prodotti green in termini di utilità, prezzo e percezione della qualità.

2. Per comprendere le potenzialità derivanti dallo sviluppo sostenibile e, per estensione, del consumo green, occorre definire prioritariamente concetti relativi alla produzione sostenibile e prodotti green. Il consumo verde è stato ampiamente definito in letteratura, ma la ricerca si è concentrata principalmente sui comportamenti dei consumatori legati empiricamente ad attività di consumo o routinarie, come il risparmio

¹ E. Sdrolia, G. Zarotiadis, *A comprehensive review for Green product term: from definition to evaluation*, in *Journal of Economic Surveys*, Vol. 33 No. 1, 2019, p. 150 ss.

² D.M. Yazan, L. Fraccascia, L., *Sustainable operations of industrial symbiosis: an enterprise input-output model integrated by agent-based simulation*, in *International journal of production research*, Vol. 58 No. 2, 2020, p. 392 ss.

³ B. Nagaraju, H.D. Thejaswini, *A Study on Consumer Attitude towards Eco-Friendly FMCG Products with Reference To Hubli City in Karnataka*, in *Journal of Business and Management*, Vol. 18 No. 11, 2016, p. 58 ss.

energetico, idrico, etc.⁴ Gli studiosi hanno così proposto una definizione generalmente accettata di consumo verde correlata al concetto di *sostenibilità*, intesa come comportamenti di consumo compatibili con la protezione dell'ambiente per le generazioni presenti e future, in base a cui i consumatori adottano comportamenti rispettosi dell'ambiente, come l'uso di prodotti biologici puliti e rinnovabili, nuove fonti di energia, ed acquisto di beni prodotti da aziende la cui produzione non influisca negativamente sull'ambiente esterno⁵.

Secondo la teoria del comportamento pianificato⁶, i comportamenti dei consumatori nei confronti di prodotti e marchi *green*, potrebbero essere spiegati da effetti psicologici e percezioni relative alle loro intenzioni di acquisto. Gli studiosi hanno tradizionalmente studiato le preoccupazioni ambientali (*Environmental Concern*), in termini di atteggiamenti, norme soggettive e controllo comportamentale percepito. I benefici psicologici sono comunque essenziali per comprendere le intenzioni dei consumatori verso il consumo verde e nello specifico, le loro percezioni di efficacia, autoefficacia, responsabilità sociale ed effetti sui prezzi. L'efficacia percepita dal consumatore (*Perceived Consumer Effectiveness, PCE*), descrive la misura in cui un consumatore potrebbe immaginare un impatto sull'ambiente esterno, in cui alti livelli di efficacia implicano livelli più elevati di consumo verde⁷. L'autoefficacia, per definizione intesa come la convinzione nella propria capacità di riuscire in situazioni specifiche o di compiere un compito, si riferisce, in questo contesto, alla capacità degli individui di consumare prodotti *green*⁸. La responsabilità sociale, correlata a regole soggettive, si riferisce a quanto moralmente responsabile è un consumatore nel consumo⁹. È chiaro che questi concetti sono collegati all'atteggiamento, che è definito come una valutazione positiva, negativa o neutra, dei sentimenti propri verso un comportamento particolare¹⁰. Inoltre, la pressione sociale percepita per attuare o non attuare un comportamento è definita come una norma

⁴ K. Peattie, *Green consumption: behavior and norms*, in *Annual review of environment and resources*, Vol. 35, 2010, p. 195 ss.

⁵ A. Gilg, S. Barr, N. Ford, *Green consumption or sustainable lifestyles?*, in *Identifying the sustainable consumer Futures*, Vol. 37 No. 6, 2005, p. 481ss.

⁶ I. Ajzen, I., *The theory of planned behavior*, *Organizational behavior and human decision processes*, Vol. 50 No. 2, 1991, p. 179 ss.; T.C. Kinnear, J.R. Taylor, S.A. Ahmed, *Ecologically Concerned Consumers: Who are They? Ecologically Concerned Consumers can be Identified*, *Journal of marketing*, Vol. 38 No. 2, 1974, p. 20 ss.

⁷ T.C. Kinnear, J.R. Taylor, S.A. Ahmed, *Ecologically Concerned Consumers: Who are They? Ecologically Concerned Consumers can be Identified*, *Journal of marketing*, Vol. 38 No. 2, 1974, p. 20 ss.; J.A. Roberts, *Green consumers in the 1990s: profile and implications for advertising*, *Journal of business research*, Vol. 36 No. 3, 1996, p. 217 ss.

⁸ P. Sparks, R. Shepherd, *Self-identity and the theory of planned behavior: assessing the role of identification with "green consumerism"*, in *Social psychology quarterly*, Vol. 55 No. 4, 1992, p. 388 ss.

⁹ L.R. Tucker Jr, *Identifying the environmentally responsible consumer: the role of internal external control of reinforcements*, in *Journal of Consumer Affairs*, Vol. 14 No. 2, 1980, p. 326 ss.

¹⁰ M. Fishbein, I. Ajzen, *Belief, attitude, intention and behavior: an introduction to theory and research*, 1975, Reading, Addison-Wesley.

sogettiva che riflette le aspettative collettive sul comportamento di un individuo. Mentre gli individui non sono necessariamente tenuti a rispettare le norme soggettive, queste norme riflettono invece un accordo comune su determinati comportamenti. Nel contesto del consumo *green*, le norme soggettive riflettono anche una pressione sociale percepita che incoraggia i consumatori a seguire un comportamento specifico e suggerito. In questo senso, le norme soggettive potrebbero essere interpretate come una misura dello *standard* comportamentale prevalente di un gruppo sociale. Gli studiosi hanno anche preso in considerazione ulteriori effetti derivanti dall'interazione di prezzi e qualità¹¹. Gilg *et al.* (2005) hanno esaminato, ad esempio, come queste variabili influenzano gli stili di vita e possano guidare comportamenti coerenti con le caratteristiche del prodotto. Inoltre, la letteratura dimostra come i consumatori possano essere maggiormente propensi al consumo *green*, quando percepiscono che i loro acquisti possano impattare positivamente l'ambiente circostante. È particolarmente importante sottolineare i vantaggi dei prodotti verdi per l'ambiente esterno quando i loro prezzi sono elevati.

I prodotti ecologici soddisfano generalmente un duplice bisogno. Da un lato, il desiderio intrinseco per il bene stesso, ottenuto attraverso il suo consumo, e dall'altro, il desiderio estrinseco di partecipare attivamente ad un processo ecologico di produzione-consumo, che possa non peggiorare – almeno – l'attuale ambiente situazione, e nella migliore ipotesi, migliorarla¹². I benefici ambientali derivati dal consumo di prodotti *green*, sono spesso accompagnati da diversi livelli di costi per i consumatori, come tempi supplementari, sforzi incrementali o cambiamenti nelle abitudini di consumo, che dovrebbero essere considerati nella pianificazione strategica¹³. In effetti, i consumatori devono bilanciare i benefici ambientali dei prodotti *green*, con i loro sacrifici in termini di costi e sforzi¹⁴. I prodotti *green* potrebbero avere un prezzo più elevato e una qualità inferiore rispetto ai prodotti convenzionali, nonostante il loro impatto meno negativo sull'ambiente¹⁵. Inoltre, gli atteggiamenti responsabili richiedono un maggiore impegno in termini di tempo e lavoro rispetto al

¹¹ T. Mainieri, E.G. Barnett, T.R. Valdero, J.B. Unipan, S. Oskamp, S., *Green buying: The influence of environmental concern on consumer behavior*, in *The Journal of social psychology*, Vol. 137 No. 2, 1997, p. 189 ss.; M.E. Schuhwerk, R. Lefkoff-Hagius, *Green or non-green? Does type of appeal matter when advertising a green product?*, in *Journal of advertising*, Vol. 24 No. 2, 1995, p. 45 ss.

¹² A. Kronrod, A. Grinstein, L. Wathieu, *Go green! Should environmental messages be so assertive?*, in *Journal of Marketing*, Vol. 76 No. 1, 2012, pp. 95 ss.; K. Nuttavuthisit, J. Thøgersen, *The importance of consumer trust for the emergence of a market for green products: The case of organic food*, in *Journal of Business Ethics*, Vol. 140 No. 2, 2017, p. 323 ss.

¹³ K. White, B. Simpson, *When do (and don't) normative appeals influence sustainable consumer behaviors?*, in *Journal of Marketing*, Vol. 77 No. 2, 2013, p. 78 ss.

¹⁴ J. Pelozo, K. White, J. Shang, J., *Good and guilt-free: The role of self-accountability in influencing preferences for products with ethical attributes*, in *Journal of Marketing*, Vol. 77 No. 1, 2013, p. 104 ss.

¹⁵ V. Griskevicius, J.M. Tybur, A.W., Delton, T.E. Robertson, *The influence of mortality and socioeconomic status on risk and delayed rewards: a life history theory approach*, in *Journal of personality and social psychology*, Vol. 100 No. 6, 2011, p. 1015.

tradizionale: ad esempio, nel riciclo dei rifiuti si richiede che i consumatori impieghino più tempo e fatica (nella selezione, raccolta e stoccaggio), modificando i loro comportamenti abituali.

Un consumatore informato può orientare i suoi acquisti verso prodotti che si allineano con una definizione multidimensionale di sostenibilità, che comprenda fattori quali l'origine locale dei prodotti, la naturalezza, il sostegno ai produttori e il rispetto dei diritti dei lavoratori¹⁶. Quando un prodotto include queste caratteristiche, le decisioni dei consumatori si basano esclusivamente sulla loro fiducia, indipendentemente dalle informazioni rappresentate sulle etichette, sull'immagine del marchio o sulla reputazione del marchio. Questi costrutti sono generalmente ottenuti attraverso la comunicazione esterna dell'azienda. Secondo Tecco e Peano (2015)¹⁷, l'attenzione dei consumatori e la preoccupazione per l'impatto economico–sociale e ambientale della produzione hanno implicazioni significative per l'intera catena di approvvigionamento. Le aziende dovranno così differenziare i loro prodotti, introducendo l'uso di risorse naturali e considerando gli effetti prodotti dalle loro attività sull'ambiente circostante, sviluppando un quadro progettuale sostenibile che gestisca in modo coerente e responsabile il recupero e la gestione dei rifiuti come parte finale della catena di approvvigionamento e poi, di produzione. Allo scopo di massimizzare la soddisfazione del consumatore, le aziende devono comunque mantenere, migliorare e comunicare le caratteristiche qualitative dei prodotti e dell'azienda¹⁸.

Parte della letteratura, assimila il concetto di economia circolare in quello di simbiosi industriale, in cui il risultato atteso è rivolto a minimizzare gli sprechi di produzione, riducendo così l'impatto ambientale nella speranza di incrementare il benessere sociale¹⁹. Altri studi, si riferiscono a concetti ispirati alla produzione pulita²⁰, talvolta correlata al concetto di emissioni zero²¹. Al nostro scopo, proponiamo quindi un'idea di *Simbiosi Industriale*, come sistemi di produzione–consumo che massimizzano il servizio prodotto dal materiale utilizzato, ricorrendo a flussi di materiale ciclicamente, riutilizzando scarti o residui di lavorazione, dando loro nuova vita come *input*, per ulteriori produzioni correlate.

Nello specifico, in questo contributo consideriamo sviluppo sostenibile, quelle tecnologie e pratiche di produzione innovative che riducano l'impatto ambientale delle

¹⁶ G. Fabris, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Franco Angeli, Milano 2010, *passim*.

¹⁷ N. Tecco, N. Peano, *Potenzialità dell'impiego dell'analisi ambientale e sociale del ciclo di vita del prodotto per la filiera ortofrutticola*, in *Agriregionieuropa*, Vol. 11 No. 40, 2015, p. 58 ss.

¹⁸ D. Goleman, *Ecological Intelligence: the hidden impacts of what we buy*, Doubleday, New York, NY, 2009.

¹⁹ M. Chertow, J. Ehrenfeld, *Organizing self-organizing systems: Toward a theory of industrial symbiosis*, in *Journal of industrial ecology*, Vol. 16 No. 1, 2012, p. 13 ss.

²⁰ R.S. Stevenson, J.W. Evans, *Editorial to: cutting across interests: cleaner production, the unified force of sustainable development*, in *Journal of Cleaner Production*, Vol. 3 No. 12, 2004, p. 185ss.

²¹ G.A. Pauli, G.A. *The blue economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs*, in Paradigm publications, Taos New Mexico, 2010.

piante di maricoltura con approccio simbiotico. Alcuni studi²² hanno analizzato il modo in cui le acque reflue di piscicoltura in acqua dolce sono responsabili dell'arricchimento dei nutrienti nelle acque di ricezione, spesso causa di problemi localizzati nella gestione dell'ambiente acquatico, proponendo sistemi alternativi in cui le acque reflue non trattate, opportunamente filtrate con macrofiti acquatici e riutilizzate per l'allevamento di pesci.

I ricercatori si sono concentrati sulla produzione di frutti di mare sostenibili e sicuri nel settore dell'acquacoltura, stimolando le imprese ad una maggiore responsabilità sociale²³. Nella maggior parte dei sistemi di piscicoltura, sottoprodotti metabolici, residui di mangimi, materiale fecale e residui composti vengono scaricati direttamente nel mare e causano un deterioramento della qualità dell'acqua. Al contrario, questi rifiuti potrebbero essere utilizzati come input nel ciclo di produzione precedente o successivo.

Comprendere la sensibilità dei consumatori nei confronti dei prodotti derivanti da produzioni sostenibili e più *green*, può fornire informazioni utili sulle loro scelte di consumo, in particolare per quanto riguarda la salvaguardia del benessere sociale.

3. Il benessere sociale di solito si riferisce a tre macro-dimensioni quali il *surplus del consumatore* derivante dal consumo, il *surplus del produttore* derivante dalla produzione ed infine i *benefici derivanti* dalla produzione²⁴, ivi inclusi quelli ambientali. L'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) ha sviluppato una misurazione del benessere individuale e sociale basata su concetti di equità e sostenibilità (Istat, 2016)²⁵, individuando raccomandazioni in termini di misurazione della *Qualità della Vita*, considerando multidimensionale della prospettiva della famiglia e aspetti distributivi di reddito, consumo e ricchezza e di sostenibilità ambientale. Allo stesso tempo, sono state lanciate e sviluppate molte iniziative a livello mondiale, come il *Measuring National Well-be Program* nel Regno Unito²⁶, the *Measures of Australia's Progress*²⁷, il *Canadian Index of Wellbeing*²⁸. Lo sviluppo del progetto di *Benessere Equo e Sostenibile* (BES), promosso in Italia dall'Istat, è coerente con le stesse motivazioni: questi, propone inoltre indicatori sintetici per misurare la tendenza generale delle

²² T. Redding, S. Todd, A. Midlen, *The treatment of aquaculture wastewaters—a botanical approach*, in *Journal of Environmental Management*, Vol. 50 No. 3, 1997, p. 283 ss.

²³ J. Vince, M., Haward, *Hybrid governance of aquaculture: Opportunities and challenges*, in *Journal of environmental management*, Vol. 201, 2017, p. 138 ss.

²⁴ D. Krass, T. Nedorezov, A. Ovchinnikov, *Environmental taxes and the choice of green technology*, in *Production and operations management*, Vol. 22 No. 5, 2013, p. 1035 ss.

²⁵ Istat, "BES 2016: Il benessere equo e sostenibile in Italia", Istituto Nazionale di Statistica, 2016.

²⁶ Office for National Statistics, *Measuring Subjective Wellbeing in the UK Office for National Statistics, Office of Public Sector Information*, Richmond, Surrey, 2010.

²⁷ Australian Bureau of Statistics, *Measures of Australia's Progress 2013. Is life in Australia getting better?*, Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australia, 2013.

²⁸ Canadian Index of Wellbeing, *How are Canadians Really Doing? The 2016 CIW National Report*. Waterloo, Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo, 2016.

diverse dimensioni del benessere sociale. L'aggregazione dei singoli indicatori consente di comporre diverse dimensioni in un unico valore. Ci sono nove indicatori composti per ogni dimensione: *salute, istruzione, occupazione, qualità del lavoro, reddito, condizioni economiche minime, relazioni sociali, soddisfazione della vita e ambiente*.

Per quanto concerne l'indicatore ambientale è considerato il capitale naturale che influenza il benessere umano in più ambiti, sia direttamente attraverso le risorse, sia indirettamente attraverso i servizi. In particolare, questo indicatore misura le acque reflue e il trattamento dei rifiuti (dispersione dei rifiuti nell'ambiente, raccolta differenziata dei rifiuti urbani), le aree naturali (disponibilità di verde urbano, presenza di aree protette), la produzione di energia da fonti rinnovabili e la soddisfazione generale per le condizioni ambientali (in termini di qualità dell'aria e dell'acqua). La metodologia di misurazione consiste in una serie di tecniche di valutazione obiettive come censimenti, elaborazione dei dati ambientali e analisi statistica dei dati aziendali.

Nel nostro studio, analizzeremo nello specifico, la macro-dimensione riferita ai benefici ambientali derivanti dalla produzione²⁷, utilizzando le variabili fornite dall'Istat per costruire l'indicatore della dimensione ambientale, misurando come i consumatori percepiscono tale benessere e come la loro percezione modelli il loro comportamento.

Strategie di produzione *green*, rafforzano la sostenibilità ambientale sociale aumentando così benefici ambientali e benessere sociale²⁹. Gli aumenti dei livelli di benessere sono sempre stati correlati allo sviluppo economico derivante dallo sviluppo industriale, influenzando così le sfere *economiche, sociali e politiche*³⁰. Esiste quindi una relazione specifica tra industrializzazione e benessere. Le aziende, oggi, potrebbero ulteriormente influenzare gli standard di benessere e di qualità della vita, svolgendo un ruolo primario nello sviluppo economico attraverso la sostenibilità, impattando positivamente la dimensione sociale, economica e ambientale³¹. Inoltre, il consumo *green* volto ad aumentare il benessere sociale potrebbe anche essere guidato da strategie politiche. La letteratura mostra infatti come l'impatto delle politiche tributarie potrebbe effettivamente migliorare il benessere quando si considerano aliquote fiscali

²⁹ Y.C. Huang, M. Yang, Y.C. Wang, *Effects of green brand on green purchase intention*, in *Marketing Intelligence & Planning*, Vol. 32 No. 3, 2014, p. 250 ss.

³⁰ J. Midgley, *Industrialization and welfare: the case of the four little tigers*, in *Social Policy & Administration*, Vol. 20 No. 3, 1986, p. 225 ss.; H.W.C. Yeung, *State-led development reconsidered: the political economy of state transformation in East Asia since the 1990s*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 10 No. 1, 2017, pp. 83 ss.

³¹ J. Elkington, *Partnerships from cannibals with forks: The triple bottom line of 21st century business*, in *Environmental quality management*, Vol. 8 No. 1, 1998, p. 37 ss.; S. Seuring, M. Müller, *From a literature review to a conceptual framework for sustainable supply chain management*, in *Journal of cleaner production*, Vol. 16 No. 15, 2008, p. 1699 ss.

e politiche tariffarie ottimali³². In breve, la produzione e il consumo di prodotti verdi possono influenzare positivamente il benessere sociale, soddisfacendo le esigenze dei consumatori in un modo da arrecare meno danni possibili all'ambiente, coerentemente con il concetto di sostenibilità. Pertanto, il benessere sociale aumenta con la crescente proporzione di consumatori di prodotti *green*. Poiché i prodotti *green* possono essere modellati come beni che combinano il consumo privato e la conservazione della biodiversità³³, la loro crescente penetrazione nel mercato potrebbe avere un impatto positivo sulla qualità del benessere sociale. Ciò implica che i consumatori, hanno una maggiore preferenza per i benefici ambientali che derivano dalla produzione *green* e quindi percepiscono un maggiore benessere da tali prodotti. Tuttavia, gli studi suggeriscono comunque che l'introduzione di un prodotto *green*, non produce necessariamente un miglioramento della qualità e del benessere ambientale, data che coesistenza di prodotti tradizionali e sostituti *green*, anche quando i consumatori mostrino atteggiamenti positivi nei confronti del consumo *green*³⁴.

Nonostante il benessere sociale sia stato largamente studiato, il concetto di Benessere Sociale Percepito (*Perceived Social Welfare, W*), derivato dal consumo di prodotti *green* non è stato completamente esplorato. Il *W* influenza la disponibilità delle persone a pagare per prodotti sostenibili, così come la distanza del sito di produzione nel caso di produzioni locali³⁵. Un'ulteriore variabile dipendente, spesso associata all'intenzione di acquisto *PI*, è il passaparola (*Word-of-Mouth, WOM*), inteso come la diffusione di informazioni o consigli sui prodotti, in questo caso *green*, direttamente tra soggetti nelle relazioni interpersonali o oggi giorno, anche *on-line*³⁶. In questo contesto, sarebbe utile comprendere le percezioni dei consumatori in merito all'introduzione di un prodotto *green* rispetto a prodotti simili, studiando in che modo il loro potenziale acquisto possa influire positivamente sulla percezione del benessere sociale. Sulla base di quanto analizzato, postuliamo che:

H1: Il benessere sociale percepito (W) influenza l'intenzione di acquisto (PI) dei prodotti green.

³² K. Zhang, T.F.M. Chui, T.F.M., *Linking hydrological and bioecological benefits of green infrastructures across spatial scales*, in *A literature review, Science of the Total Environment*, Vol. 646, 2019, p. 1219 ss.

³³ M.J. Kotchen, *Impure public goods and the comparative statics of environmentally friendly consumption*, in *Journal of environmental economics and management*, Vol. 49 No. 2, 2005, p. 281ss.

³⁴ A. Brumme, *Introducing a "green" good: Implications for environmental quality and social welfare*, 2019, *passim*.

³⁵ I.J. Bateman, B.H. Day, S. Georgiou I. Lak, *The aggregation of environmental benefit values: Welfare measures, distance decay and total WTP*, in *Ecological Economics*, Vol. 60 No. 2, 2006, p. 450 ss.

³⁶ Y.S. Chen, C.L. Lin, C.H. Chang, *The influence of greenwash on green word-of-mouth (green WOM): The mediation effects of green perceived quality and green satisfaction*, in *Quality & Quantity*, Vol. 8 No. 5, 2014, p. 2411 ss.

H2: *Il benessere sociale percepito (W) influenza il passaparola (WOM) dei prodotti green.*

4. La letteratura di *marketing* mostra come i consumatori usino i marchi per esprimere sé stessi³⁷ e che il loro atteggiamento nei confronti del marchio, influenza non solo la considerazione del marchio, ma anche il comportamento dei consumatori, sia in termini di scelta del prodotto che di *WOM*.

Alcuni studi hanno analizzato come l'immagine di sé influenza la percezione delle persone di un marchio e, per estensione, il loro processo decisionale³⁸. L'immagine di sé viene espressa attraverso comportamenti e percezioni che derivano da ideologie, pensieri e bisogni, che non sono necessariamente correlati al consumo. La preoccupazione ambientale (*Environmental Concern*) o ambientalismo, rappresenta un forte fattore comportamentale tra i consumatori che preferiscono i prodotti *green* e per le percezioni dei consumatori del benessere ambientale ad esempio in termini di qualità dell'aria e dell'acqua, raccolta e gestione dei rifiuti, disponibilità di aree verdi o protette, produzione di energia attraverso risorse rinnovabili. Tali fattori, si fondono in una soddisfazione in termini di benessere sul contesto ambientale generale e rappresentano un antecedente del comportamento di acquisto delle persone verso i prodotti verdi.

Allo stesso modo, la percezione dei consumatori dell'efficacia ambientale delle loro azioni, chiamata *Perceived Consumer Effectiveness (PCE)*, è influenzata dalla loro capacità di immaginare l'impatto ambientale delle loro azioni sulla società.⁶ Diversi studi hanno dimostrato che il *PCE* è un forte predittore di diversi tipi di comportamento *green*³⁹. Altri studi, hanno invece evidenziato che il *PCE* potrebbe essere usato come predittore dell'intenzione di acquistare prodotti eco-compatibili (prodotti biologici, prodotti ecologici e prodotti sostenibili)⁴⁰. Ciò premesso, il *PCE* potrebbe essere in grado di attivare potenzialmente le intenzioni di acquisto delle persone verso prodotti *green*. Pertanto, ipotizziamo che:

³⁷ R.W. Belk, *Possessions and the extended self*, in *Journal of Consumer Research*, Vol. 2, 1988, p. 139 ss.

³⁸ B. Mittal, *I, me, and mine—how products become consumers' extended selves*, in *Journal of Consumer Behaviour*, Vol. 5, 2006, p. 550 ss.; A. Reed, *Social identity as a useful perspective for self-concept-based consumer research*, in *Psychology & Marketing*, Vol. 19 No. 3, 2002, p. 235 ss.; M.J. Sirgy, D.J. Lee, J.S. Johar, J. Tidwell, *Effect of self-congruity with sponsorship on brand loyalty*, *Journal of Business Research*, Vol. 61, 2008, p. 1091 ss.

³⁹ J.A. Lee, S.J. Holden, *Understanding the determinants of environmentally conscious behavior*, in *Psychology & Marketing*, Vol. 16 No. 5, 1999, p. 373 ss.

⁴⁰ P.C. Verhoef, *Explaining Purchases of Organic Meat by Dutch Consumers*, in *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 32 No. 2, 2005, p. 245 ss.; I. Vermeir, W. Verbeke, *Sustainable food consumption: exploring the consumer 'attitude – behavioral intention' gap*, in *Journal of Agricultural & Environmental Ethics*, Vol. 19 No. 2, 2006, p. 169 ss.

H3: La preoccupazione ambientale (*Environmental Concern*) modera l'effetto del benessere sociale percepito (*W*) sul passaparola (*WOM*) e sull'intenzione di acquisto (*PI*).

H4: La percezione dei consumatori dell'efficacia (*PCE*) modera l'effetto del benessere sociale percepito (*W*) sul passaparola (*WOM*) e sull'intenzione di acquisto (*PI*).

5. I progressi nella consapevolezza ambientale hanno portato a prodotti più ecologici e pro-ambientali⁴¹. Sebbene i consumatori siano preoccupati per l'ambiente, restano ambivalenti riguardo gli acquisti a causa della mancanza di completa soddisfazione nei confronti dei prodotti *green*⁴². Da un lato, preferiscono acquistare prodotti *green* perché non danneggiano o influiscono negativamente sull'ambiente esterno, stimolando emozioni quali il "sentirsi orgogliosi" e parte attiva della tutela ambientale; dall'altro, diffidano dei costi più elevati dei prodotti *green* o della probabile qualità inferiore. La qualità del prodotto *green* non modera né il rapporto tra atteggiamento nei confronti delle problematiche ambientali e del comportamento di acquisto, né il rapporto tra informazione e comportamento di acquisto⁴³. Inoltre, l'intenzione di acquisto (*PI*) del prodotto *green*, è guidata da fattori specifici come l'atteggiamento verso il bene in questione, la preoccupazione ambientale (*EC*) e l'efficacia percepita del prodotto (*PCE*)⁴⁴. Le imprese, dovrebbero concentrarsi sulla trasparenza e sulla credibilità dei prodotti *green*, per aiutare i consumatori a comprenderne al meglio le caratteristiche e l'utilità; infatti, l'incertezza delle persone e la scarsa conoscenza di tali prodotti possono essere causate da una scarsa percezione dell'efficacia nel miglioramento dell'ambiente⁴⁵. In linea con la letteratura, ipotizziamo ancora che:

H5: L'utilità percepita (*Utility Perception, PU*), dei prodotti *green* modera l'effetto del benessere sociale percepito (*W*) sul passaparola (*WOM*) e sull'intenzione di acquisto (*PI*).

⁴¹ C. Chen C., *Design for the Environment: A Quality-Based Model for Green Product Development*, in *Management Science*, Vol. 47 No. 2, 2001, p. 250 ss.

⁴² W.A. Scott, *Attitude Measurement*, *Handbook of Social Psychology*, Vol. 2, 1968, p. 204 ss.

⁴³ M.F. Cheung, W.M. To, *An extended model of value-attitude-behavior to explain Chinese consumers' green purchase behavior*, in *Journal of Retailing and Consumer Services*, Vol. 50, 2019, p. 145 ss.

⁴⁴ D. Jaiswal, R., Kant, *Green purchasing behaviour: A conceptual framework and empirical investigation of Indian consumers*, in *Journal of Retailing and Consumer Services*, Vol. 41, 2018, p. 60 ss.

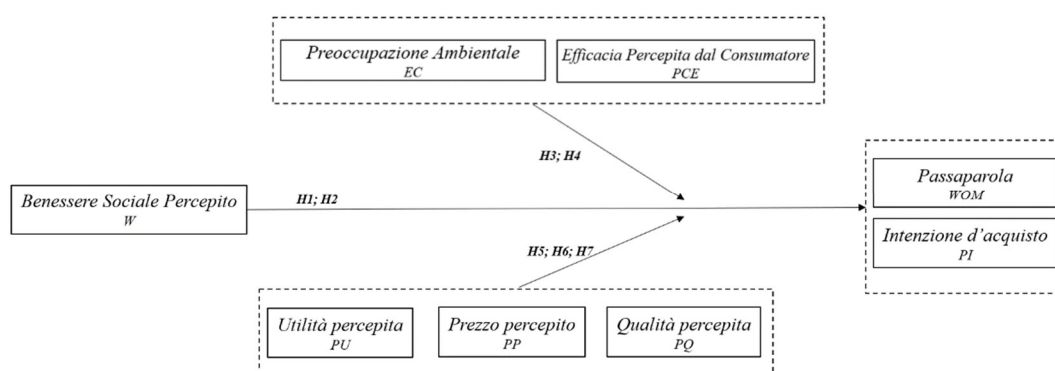
⁴⁵ C. Chingching, *Feeling Ambivalent About Going Green*, in *Journal of Advertising*, Vol. 40 No. 4, 2011, p. 19 ss.

H6: La percezione del prezzo (*Price Perception, PP*), dei prodotti green, non riduce l'effetto del benessere sociale percepito (*W*) sul passaparola (*WOM*) e sull'intenzione di acquisto (*PI*).

H7: La percezione della qualità (*Quality Perception, PQ*), dei prodotti green non riduce l'effetto del benessere sociale percepito (*W*) sul passaparola (*WOM*) e sull'intenzione di acquisto (*PI*).

Considerate le ipotesi e il *background* teorico di riferimento (*H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7*), il *framework* concettuale proposto è mostrato nella figura a seguire (Fig. 1).

Fig. 1 – Framework concettuale proposto



6. Per testare il modello derivante dal *framework* teorico proposto di cui alla Fig. 1, è stata sviluppata una survey strutturata contenente scale in grado di misurare le variabili coinvolte. L'oggetto degli *items* considerava il caso dei prodotti *green* derivanti da tecniche di acquacoltura integrata, sviluppate nel territorio Jonico e nello specifico nel Mar Grande di Taranto.

La prima sezione del questionario ha fornito una descrizione dei prodotti *green* derivanti da tecniche IMTA. La seconda, ha presentato gli *items* delle scale di misurazione dei costrutti considerati, basati sulle scale di Likert per valori da 1 a 7 (dove 1 = "completamente in disaccordo" e 7 = "completamente d'accordo").

I costrutti oggetto di misurazione sono stati la preoccupazione ambientale (*Environmental Concern, EC*) con quattro *items* (Schuhwerk e Lefkoff-Hagius, 1995); l'efficacia percepita del consumatore (*Perceived Consumer Effectiveness, PCE*) con due *items* (Ellen *et al.*, 1991)⁴⁶, la percezione del valore del prodotto basata su otto *items* (Chingching, 2011), considerando a) l'utilità percepita (*Perceived Utility, PU*) con tre *items*, il prezzo percepito (*Perceived Price, PP*) con tre *items* e la qualità percepita (*Perceived Quality, PQ*) con due *items*. Abbiamo poi considerato il

⁴⁶ P.S. Ellen, J.L., Wiener, C. Cobb-Walgreen, *The role of perceived consumer effectiveness in motivating environmentally conscious behaviors*, in *Journal of public policy & marketing*, Vol. 10 No. 2, 1991, p. 102 ss.

passaparola (*Word-of-Mouth, WOM*), con tre *items* (Carroll e Ahuvia, 2006)⁴⁷, l'intenzione di acquisto (*Purchase Intentions, PI*), con due *items* ed infine il benessere sociale percepito (*Perceived Social Welfare, W*) con 9 *items* come proposto dall'Istat. La sezione finale (terza) è stata invece utilizzata per la raccolta dei dati *sociodemografici* relativi a genere, occupazione, età, livello di istruzione e stato civile. La *survey* è stata sottoposta in modo casuale a individui in luoghi pubblici. Nello specifico, è stato creato un *link* al questionario con successiva distribuzione *online*, mentre con riferimento al contesto territoriale riferibile al Mar Jonio la distribuzione ha riguardato anche luoghi pubblici delle province di Taranto, Lecce e Sud Barese, ritenendo che lo studio potesse mostrare in questo modo il suo maggiore impatto sociale (*arco Jonico/Tarantino* e *Jonico/Salentino*). I dati sono stati raccolti per un periodo di quattro settimane (dal lunedì al sabato, dalle 10.00 alle 16.00), utilizzando la piattaforma *Survey Monkey*.

Il campione raccolto consiste in un totale di 140 questionari ($N=140$). Di questi, 18 partecipanti sono stati rimossi a priori grazie ad un controllo dell'attenzione previsto all'interno del questionario. È stata predisposta una domanda del tipo "Se stai leggendo questa domanda, seleziona la risposta 5". Il campione, pertanto, consisteva del 42,7% di uomini e del 57,3% di donne. Di questi, il 56% aveva un livello di istruzione inferiore rispetto all'università e il 44% aveva un livello uguale o superiore. Il 74% del campione era *single*, mentre il 26% era sposato o convivente. L'età dei partecipanti variava tra 14 e 70 anni ($M = 33.23$, $SD = 23.66$). In termini di *status* occupazionale, il 49,1% del campione era costituito da studenti, mentre il 35,7% aveva diverse attività lavorative (professionale, dipendente, lavoratore autonomo, altro) e il rimanente 15,2% era disoccupato. L'affidabilità dei costrutti è stata validata calcolando l' α di Cronbach⁴⁸. Successivamente, i valori dei costrutti sono stati calcolati usando la media delle risposte a ciascuno dei loro oggetti ad accezione per l'intenzione d'acquisto (*PI*), per la quale abbiamo seguito la letteratura e moltiplicato gli item. Per le analisi preliminari è stato utilizzato il *software SPSS*, conducendo un'analisi di regressione lineare multivariata. In tal modo abbiamo valutato l'impatto del benessere sociale percepito (*W*) sulle variabili dipendenti (*WOM* e *PI*). Successivamente, abbiamo analizzato gli effetti moderatori della preoccupazione ambientale (*EC*), della percezione dell'efficacia del consumatore (*PCE*) e della percezione del prodotto, in termini di utilità (*PU*), prezzo (*PP*) e qualità (*PQ*).

7. L' α di Cronbach su tutte le scale ha presentato una buona affidabilità, mostrando valori α superiori a 0.70 (Nunnally, 1978)⁴⁹ come mostrato in tabella (Tab. 1.)

⁴⁷ B.A. Carroll, A.C. Ahuvia, *Some Antecedents and Outcomes of Brand Love*, in *Marketing Letters*, Vol. 17 No. 2, 2006, p. 79 ss.

⁴⁸ L.J. Cronbach, *Coefficient alpha and the internal structure of tests*, in *Psychometrika*, Vol. 16 No. 3, 1951, p. 297 ss.

⁴⁹ J.C. Nunnally, *Psychometric Theory*², McGraw-Hill, New York, 1978, p. 124.

<i>Acron.</i>	<i>Scala</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>N° items</i>	<i>A</i>
W	<i>Perceived Social Welfare</i>	4.254	.849	8	.784
PI	<i>Purchase Intention</i>	5.782	1.257	2	.778
WOM	<i>Word of Mouth</i>	4.973	1.921	3	.953
PP	<i>Price Perception</i>	4.782	1.001	3	.873
PQ	<i>Quality Perception</i>	3.332	1.159	2	.977
PU	<i>Utility Perception</i>	4.993	.867	3	.813
EC	<i>Environmental Concern</i>	5.881	.992	4	.852
PCE	<i>Perceived Consumer Effectiveness</i>	4.879	1.028	2	.957

Tab. 1 – Analisi dell'α di Cronbach per ogni costrutto. Validità positiva, per valori di α>70. (Nunnally, 1978).

I risultati del modello di regressione del benessere sociale percepito su *WOM* e *PI* mostrano l'effetto diretto è significativo per entrambe le variabili dipendenti ($B = -.349$, $p = .034$ per *PI*; $B = -.533$, $p = .012$ per *WOM*). Questo implica, che all'aumentare del benessere sociale percepito (*W*), diminuisce l'intenzione di acquistare (*PI*) prodotti green, così come il passaparola (*WOM*) (Tab. 2).

	<i>B</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Beta</i>	<i>t</i>	<i>P</i>
<i>(Constant)</i>	8.963	.907		35.241	.000
<i>PI</i>	-.349	.071	-.219	5.289	.034
<i>WOM</i>	-.533	.231	-.419	-4.664	.012

Note: N = 122; R² = .288; Adjusted R² = .244.

Tab. 2. – Analisi di regressione lineare PCE su *PI* e *WOM*.

Dall'analisi dei dati emerge che la percezione del prodotto *green*, in termini di utilità, prezzo e qualità, e la preoccupazione ambientale, moderano il rapporto di benessere sociale percepito, con l'intenzione d'acquisto (Tab. 3) e con il passaparola (Tab. 4). La percezione dei consumatori sulla utilità di un prodotto verde (*PU*) è così un moderatore significativo nel caso della *WOM* ($F = 3.621$, $p = .031$), ma *borderline* nel caso di *PI* ($F = 2.182$, $p = .090$). La preoccupazione ambientale (*EC*), tuttavia, è di particolare importanza, poiché il costrutto è significativo in entrambe le relazioni: tra benessere sociale percepito (*W*) e (*PI*) ($F = 3.852$, $p = .012$) e benessere sociale percepito e *WOM* ($F = 1.638$, $p = .034$). L'efficacia percepita dai consumatori del prodotto verde (*PCE*) influenza solo in modo significativo la relazione tra benessere sociale percepito e *PI* ($F = 2.298$, $p = .047$), ma ha un effetto limite sulla *WOM* ($F = 2.001$, $p = .071$).

<i>Interazione</i>	<i>Somma dei Quadrati Tipo III</i>	<i>Media dei quadrati</i>	<i>F</i>	<i>p</i>
<i>(Model)</i>	92.882	2.001	3.623	.024

<i>W*EC</i>	64.222	3.861	3.852	.012
<i>W*PCE</i>	51.081	1.892	2.298	.047
<i>W*PU</i>	29.374	1.388	2.182	.090
<i>W*PP</i>	19.328	1.771	1.747	.663
<i>W*PQ</i>	12.042	1.891	1.096	.297

Note: N = 122; R2 = .628; R2 aggiustato = .461.

Tab. 3 – Effetti moderatori della percezione del prodotto in termini di preoccupazione ambientale (*EC*), efficacia percepita del consumatore (*PCE*) e percezione in termini di utilità (*PU*), prezzo (*PP*) e qualità (*PQ*) sulla relazione tra benessere sociale percepito (*W*) e intenzione di acquisto (*PI*).

<i>Interazione</i>	<i>Somma dei Quadrati Tipo III</i>	<i>Media dei Quadrati</i>	<i>F</i>	<i>p</i>
<i>g</i>	109.772	2.876	2.241	.049
<i>W*EC</i>	50.139	2.604	1.638	.034
<i>W*PCE</i>	39.683	2.173	2.001	.071
<i>W*PU</i>	30.872	2.329	3.621	.031
<i>W*PP</i>	10.882	1.287	1.035	.981
<i>W*PQ</i>	12.734	1.928	1.074	.661

Note: N = 122; R2 = .823; R2 aggiustato = .664

Tab. 4 – Effetti moderatori della percezione del prodotto in termini di preoccupazione ambientale (*EC*), efficacia percepita del consumatore (*PCE*) e percezione in termini di utilità (*PU*), prezzo (*PP*) e qualità (*PQ*) sulla relazione tra benessere sociale percepito (*W*) e passaparola (*WOM*).

8. In questo lavoro, è stato analizzato l'impatto del benessere sociale percepito *PCE*, sul comportamento dei consumatori in termini di intenzioni di acquisto *PI* e passaparola nei confronti *WOM* dei prodotti *green*. La rassegna della letteratura ha evidenziato un legame tra il benessere sociale percepito e il comportamento dei consumatori nei confronti dei prodotti *green*, sia in termini di intenzioni di acquisto che di passaparola⁵⁰. In questo senso, abbiamo anche ipotizzato che questo effetto diretto potesse essere influenzato dalle variabili percettive del consumatore. Lo studio ha valutato come i consumatori possono scegliere se acquistare o meno un prodotto *green*, in base alla percezione del prodotto in termini di qualità, utilità e prezzo ed in che modo i comportamenti dei consumatori possono essere influenzati dall'efficacia percepita delle azioni pro-ambiente⁴⁶. Tuttavia, l'efficacia percepita del consumatore dovrebbe essere associata a un altro costrutto inerente alla consapevolezza dell'ambiente da parte dei consumatori⁵³. La preoccupazione ambientale *EC*, dovrebbe considerare non solo la preoccupazione delle persone per l'attuale stato dell'ambiente, ma anche, in termini comportamentali, la loro disponibilità a “fare qualcosa” e porre in atto azioni correttive come parte attiva del processo di cambiamento, ad esempio consumando maggiormente “green”, al fine di salvaguardare l'ambiente circostante.

L'analisi di regressione ha mostrato gli effetti diretti e gli effetti moderatori tra i costrutti utilizzati ed i risultati, ed una relazione indiretta tra il benessere sociale

⁵⁰ S. Garipoli, *Riconquistiamo il consumatore!*, in *Macfrut*, 2012, p. 102.

percepito dei prodotti *green* e le variabili comportamentali dei consumatori, confermando le ipotesi H1 e H2. Questo significa che quando i consumatori percepiscono un basso benessere ambientale, sono incoraggiati a sostenere le cause ecologiche attraverso l'acquisto di prodotti *green* per i quali percepiscono che il consumo abbia un impatto minore sull'ambiente. La preoccupazione verso l'ambiente, unitamente ad una bassa percezione del benessere ambientale, può attivare comportamenti, sia in termini di acquisto che di *WOM*. I risultati sugli effetti moderatori della preoccupazione ambientale *EC* e della percezione dell'efficacia del consumatore *PCE*, hanno confermato le ipotesi H3 e H4. La preoccupazione ambientale modera quindi il rapporto tra benessere sociale percepito *W* e comportamento in termini di intenzione di acquisto *PI* e passaparola *WOM*. In altre parole, la preoccupazione delle persone per l'ambiente attiva sia la loro intenzione di acquistare, sia il passaparola, quando sperimentano un basso benessere sociale percepito. Tuttavia, mentre la consapevolezza dei consumatori sulla situazione ambientale modera la relazione tra lo stato sociale ed entrambe le variabili dipendenti, la percezione dei consumatori sull'efficacia delle loro azioni modera in modo significativo solo l'intenzione di acquisto *PI*. Questo risultato conferma quelli correlati agli effetti diretti e conferma il valore predittivo dell'efficacia del consumatore percepito sull'intenzione di acquisto: un consumatore attento all'ambiente, tenderà così ad acquistare prodotti *green* in misura maggiore rispetto a quelli indifferenti o poco preoccupati della situazione ambientale, moderando così positivamente la relazione tra benessere sociale percepito e variabili comportamentali. In ultimo, la percezione del prodotto verde da parte degli intervistati (in termini di utilità, prezzo e qualità) è in contrasto con quanto teoricamente ipotizzato: i consumatori di prodotti *green* sono interessati solo all'utilità del prodotto (confermando così l'ipotesi H5) e non sono influenzati né dal prezzo, né dalla qualità (respingendo le ipotesi H6 e H7). Pertanto, un consumatore acquisterà un prodotto *green* più per il beneficio relativo al consumo e agli impatti sulla soddisfazione del suo bisogno e sull'ambiente circostante che per il prezzo o la qualità percepita. Questo conferma ulteriori ricerche di *marketing*, che hanno dimostrato come il prezzo non sia invero un fattore determinante dell'intenzione di acquisto⁵¹. I risultati mostrano ancora che i prodotti *green*, possono sfruttare il loro minor impatto ambientale al fine di giustificare il loro posizionamento più elevato rispetto ai prodotti convenzionali, anche a parità di qualità percepita e le politiche di prezzo, non influenzano il comportamento dei consumatori. Invece, l'utilità percepita del prodotto *green* è il moderatore più importante della relazione tra benessere sociale percepito e passaparola, in quanto la percezione dell'utilità ha un impatto minore sull'intenzione di acquisto dei consumatori, soprattutto quando non percepiscono una relazione equilibrata tra costi e benefici. I costi sono così associati ai sacrifici in termini

⁵¹ C. D'Souza, M. Taghian, R. Khosla, *Examination of environmental beliefs and its impact on the influence of price, quality and demographic characteristics with respect to green purchase intention*, in *Journal of Targeting, Measurement and Analysis for Marketing*, Vol. 15 No. 2, 2007, p. 69 ss.

di tempo piuttosto che di qualità, come nel caso di taluni prodotti *green* caratterizzati da approvvigionamento più lungo nel tempo o disponibilità limitata.

9. I risultati sottolineano che una combinazione di basso benessere sociale percepito *W* e preoccupazione ambientale *EC*, influenza positivamente le intenzioni di acquisto *PI* e il passaparola *WOM* dei consumatori. Di conseguenza, si propone che le aziende adottino strategie di manageriali e di *marketing*, rivolte a migliorare l'immagine del proprio *brand* in termini ecologici, ad esempio enfatizzando i loro metodi di produzione innovativi, tecnologici e sostenibili, come nel caso analizzato. Più specificatamente, le strategie di *marketing*, potrebbero rafforzare il consumo di prodotti *green* quando mirate ad informare i consumatori sui pericoli derivanti dall'uso di prodotti convenzionali e dei benefici potenziali derivanti dalle alternative *green*, ad esempio anche tramite tecniche di pubblicità comparativa. In tal modo, l'efficacia percepita del consumatore *PCE* aumenterebbe, incrementando conseguente la loro intenzione di acquisto di quel prodotto. È interessante notare inoltre come, gli intervistati non abbiano espresso interesse per il prezzo o la qualità dei prodotti verdi, ma si siano focalizzati maggiormente solo sull'utilità in percepiti termini di impatto ambientale. Questo effetto suggerisce che le attività di *marketing*, dovrebbero essere orientate maggiormente ad una comunicazione responsabile, fornendo opuscoli informativi, informazioni *online* e attività promozionali che enfatizzano i vantaggi derivanti dal consumo dei prodotti *green* in termini di miglioramento di impatto ambientale. Strategie di *marketing* efficaci, dovrebbero essere orientate ad indurre i consumatori ad acquistare prodotti *green* o adottare comportamenti rispettosi dell'ambiente. Le campagne pubblicitarie e le comunicazioni dirette ad aumentare la domanda dei consumatori di prodotti *green*, dovrebbero considerare le preoccupazioni ambientali, e i benefici psicologici affiancando immagini che evocano la natura, formando così un'immagine positiva nella mente dei consumatori, associando il consumo *green* come migliore di quello tradizionale⁵². Inoltre, anche i messaggi con cornice negativa che sottolineino i danni ambientali potrebbero risultare interessanti, spingendo così i consumatori ad impegnarsi in comportamenti pro-ambientali, facendo leva sul loro senso di vergogna⁵³. I consumatori che comprendono i benefici a lungo termine, derivanti del consumo di prodotti *green* come superiori ai costi ambientali, avranno maggiori probabilità di acquistare prodotti verdi e divulgare informazioni positive, supportando uno stile di vita, appunto più ecosostenibile. Infine, i consumatori potrebbero essere parte attiva nella promozione del comportamento ambientale quando incoraggiati a fornire suggerimenti, caratteristiche e opinioni dei prodotti verdi ritenuti

⁵² A. Sestino, *Review About Consumers' Perception on Renewable Energy Market*, in *SSRN Electronic Journal*, 2018, Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3220528>.

⁵³ C. Amatulli, M. De Angelis, A.M., Peluso, I. Soscia, G. Guido, *The effect of negative message framing on green consumption: An investigation of the role of shame*, in *Journal of Business Ethics*, Vol. 157 No. 4, 2019, 1111 ss.

più interessanti⁵⁴, collocandoli quasi a strumento migliorativo o espressione proprio *status* sociale⁵⁵. Lo studio del comportamento del consumatore rispetto a prodotti *green* è risultato particolarmente interessante nell'analizzare come sia possibile stimolare la consapevolezza e la sensibilità dei consumatori nei confronti del consumo ecosostenibile stesso, promuovendo il suo impatto positivo sia sulla loro soddisfazione personale, sia in termini di benessere sociale. I consumatori diventerebbero così parte attiva del cambiamento, quando informati e guidati nelle scelte. Inoltre, analizzare tali comportamenti con riferimento ad uno specifico territorio – nel caso relativo all'arco Jonico Tarantino – può alimentare e stimolare argomentazioni in termini di sviluppo territoriale sostenibile, riqualificando l'area considerata a partire dal migliore utilizzo delle risorse naturali a disposizione (in questo caso, il mare). Le aziende dovrebbero così attuare produzioni *green* che soddisfino le esigenze dei consumatori, aumentando il proprio vantaggio competitivo, mentre le Istituzioni potrebbero guidare miglioramenti di livello totale di benessere, considerando gli interessi dei consumatori oltre che i benefici per l'ambiente, e conseguentemente nello sviluppo sostenibile del territorio.

⁵⁴ E. Olli, G. Grendstad, D. Wollebaek, *Correlates of environmental behaviors: Bringing back social context*, in *Environment and behavior*, Vol. 33 No. 2, 2011, p. 181ss.

⁵⁵ P. Chatterjee, *Green brand extension strategy and online communities*, in *Journal of Systems and Information Technology*, Vol. 11 No. 4, 2009, p. 367 ss.

Massimiliano Cocola

LA NON FINANCIAL DISCLOSURE NEL PROCESSO DI TRANSIZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI VERSO UNA PROSPETTIVA SOCIAL ORIENTED

ABSTRACT

Seppur aventi natura divergente, l'informativa finanziaria e non finanziaria assumono un ruolo funzionalmente complementare tra loro, stante la progressiva tendenza normativa ad internalizzare nel processo produttivo individuale i costi connessi alle esternalità negative generate da una condotta *not social oriented*. Lo scopo dell'elaborato, quindi, è quello di verificare quali siano le modalità e le conseguenze di un efficace modello integrato di informativa societaria ed il relativo ruolo nel processo di transazione dei modelli organizzativi da *gain oriented a social oriented*, in coerenza con il Goal 12 dell'Agenda ONU 2030 di garantire modelli di produzione e consumo sostenibili.

Even if divergent in nature, financial and non financial information take on a functionally complementary role, given that recent European regulatory and economic policies about social sustainability aim to achieve a total internalization in the individual production process of the costs associated with negative externalities generated by non-social-oriented policies. The document aims, therefore, to verify which the modalities and consequences of a effective integrated corporate information model are and its role in the transaction process of the corporate governance models from the earnings to the social orientation, in line with the Goal 12 of the UN 2030 Agenda to ensure sustainable production and consumption models.

PAROLE CHIAVE

Dichiarazione non finanziaria - sostenibilità - modelli organizzativi

Non financial disclosure - sustainability - organizational models

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rapporto tra *Corporate social responsibility* e informativa non finanziaria. – 3. *Governance*, responsabilità sociale d'impresa e interessi coinvolti. – 4. (segue) *Non financial disclosure* e obblighi degli amministratori. – 5. Il processo di transizione dei modelli organizzativi: il ruolo dell'etica tra diritto ed economia.

1. La sostenibilità dello sviluppo rappresenta forse il principale argomento che, più di ogni altro nell'ultimo ventennio, ha condizionato le politiche socio-economiche degli operatori di mercato a livello globale, la cui ampiezza e progressiva pervasività è stata tale da rendere il fenomeno giuridicamente rilevante anche per il giurista d'impresa. Così è avvenuto, con riferimento al diritto italiano, con il d.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 - attuativo della Direttiva 2014/95 - in tema di *non financial disclosure (DNF)*, e con l'introduzione nell'ordinamento, ad opera della l. 28 dicembre 2015, n. 208, del nuovo prototipo societario rappresentato dalla c.d. società *benefit*. Invero, tali interventi normativi hanno regolato, seppur in modo diverso, solo alcuni aspetti di quel fenomeno giuridico che ormai da tempo viene definito *Corporate Social Responsibility*

(CSR)⁵⁶, tuttavia fissando in maniera netta dei punti fermi indispensabili per l'inquadramento prima tipologico e poi sistematico del fenomeno.

Il principale riferimento normativo, per la definizione tipologica della CSR, è rappresentato, *in primis*, dalla Direttiva n. 95/2014 e, da ultimo, dalla Direttiva n. 828/2017⁵⁷: viene predisposto un complesso organico di obblighi finalizzato a fornire agli investitori informazioni in merito all'impatto "sociale" dell'attività d'impresa, al fine di consentire agli *stakeholders* una valutazione comparativa delle strategie gestionali anche sulla scorta della capacità di generare utilità non strettamente economica.

L'imposizione di obblighi in tema di *non financial disclosure (DNF)*, che invero rappresentano dei parametri minimi dei flussi informativi, è frutto di una definitiva presa di coscienza sul piano normativo di quello che, sul piano economico, è stato già da tempo metabolizzato dal mercato: si assiste ad una sempre più nitida interrelazione tra interessi diversi, tale per cui gli interessi plurimi ed eterogeni degli *stakeholders* incidono direttamente sulla configurazione degli interessi degli azionisti.

Si tratta di una tecnica normativa che si propone di perseguire un obiettivo di sostenibilità non attraverso l'imposizione diretta di regole o limiti all'attività d'impresa, bensì mediante la predisposizione di obblighi a livello esclusivamente informativo. Vengono, così, sfruttate le leve di mercato al fine di indirizzare i comportamenti degli operatori economici e ridurre le esternalità negative generate da condotte non sostenibili. La riduzione delle asimmetrie informative porta ad un duplice risultato: da un lato, viene generato un vantaggio competitivo per gli operatori meritevoli; dall'altro, si concretizza uno svantaggio competitivo per coloro che non perseguono politiche aziendali *social oriented*, inducendone indirettamente l'implementazione.

In questa prospettiva, diviene cruciale il rapporto tra *social purpose* e oggetto sociale. Le più recenti valutazioni tendono ad attribuire alla CSR il carattere della volontarietà, invitando ad intenderla come l'eventualità che si operi con scopi diversi da quelli indicati dai soci nell'oggetto sociale e, dunque, che ciò avvenga in assenza di obblighi giuridici o morali⁵⁸. D'altronde, se così non fosse e le finalità "sociali" venissero imposte, contrattualmente o in maniera eteronoma, la verifica del perseguimento di politiche sostenibili non sarebbe una questione afferente all'ambito

⁵⁶ La cui ambiguità, per lo meno semantica, è stata oggetto di discussioni tra contrattualisti ed istituzionalisti: cfr. *ex multis* M. Stella Richter jr., *Corporate Social Responsibility, Social Enterprise, Benefit corporation: magia delle parole?*, in *Vita notarile*, 2017, p. 953 ss.

⁵⁷ Con la quale viene incentivato l'impegno a lungo termine degli azionisti, anche attraverso l'estensione del giudizio sulla gestione delle società quotate anche ai risultati non finanziari.

⁵⁸ Il carattere della volontarietà, viene individuato come elemento cardine per la definizione tipologica del fenomeno anche da M. Libertini, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. Soc.*, 2009, p. 19. In questo senso, C. Angelici, *Divagazioni sulla responsabilità sociale d'impresa*, *ivi*, 2018, p. 6 ss., sulla base delle premesse ideologiche di Milton Friedman, individua proprio nel profilo di volontarietà l'elemento che consente di qualificare la CSR come uno strumento, alternativo alla legge, di tutela di interessi plurimi.

della CSR, bensì materia di competenza del controllo di conformità⁵⁹. Tale approccio interpretativo porta ad escludere dall'ambito della CSR le società benefit, per le quali il perseguimento di un beneficio comune assume carattere qualificante del prototipo societario e come tale rileva in termini di doverosità, stante il disposto di cui all'art. 1, commi 376-384, l. n. 208/2015.

2. La *ratio* dell'imposizione di obblighi informativi in tema di sostenibilità in capo agli enti di interesse pubblico (EIP) - aventi i requisiti dimensionali di cui all'art. 2, d.lgs. n. 254/2016⁶⁰ - si fonda sul duplice presupposto che, da un lato, le attività da essi svolte sono potenzialmente foriere di esternalità negative di ampio raggio e, dall'altro, la posizione di mercato da essi ricoperta è tale da avere adeguati margini operativi per ammortizzare i maggiori costi organizzativi connessi ad obblighi informativi più pervasivi senza condizionare le *performances*⁶¹.

Se, dunque, in termini prettamente giuridici l'adozione di politiche *social oriented* mantiene carattere volontaristico, in una prospettiva di mercato, invece, l'imposizione dell'informativa non finanziaria rende il perseguimento di fini "sociali" una scelta obbligata, dovuta al vantaggio/svantaggio competitivo generato da una condotta sostenibile o meno. In sostanza, l'obbligo di trasparenza informativa impone indirettamente alle società destinatarie di integrare il *social purpose* nelle scelte strategiche, in quanto *driver* che sarà premiato, o viceversa scontato, dal mercato, cioè dagli investitori attuali o potenziali. Così, la statuizione dell'obbligatorietà della DNF si traduce nel principale veicolo di diffusione ed implementazione della responsabilità sociale d'impresa⁶², che vede nella trasparenza informativa il più efficace presidio a tutela di tutti gli interessi coinvolti, dagli azionisti agli *stakeholders*.

⁵⁹ Secondo alcuni autori, l'imposizione di regole di trasparenza determinanti precisi obblighi giuridici renderebbe, indirettamente, il perseguimento di fini sociali non meramente volontaria. In questo senso L. Papi, *La crisi del sistema "volontaristico" e nuove frontiere europee della responsabilità sociale d'impresa*, in *Riv. dir. comm.*, 2019, II, p. 144 ss; N. Rondinone, *Interesse sociale vs interesse "sociale" nei modelli organizzativi di gruppo presupposti dal d.lgs. n. 254/2016*, in *Riv. soc.*, II, 2019, p. 360 ss. S. Fortunato, *L'informazione non-finanziaria nell'impresa socialmente responsabile*, in M. Castellaneta, F. Vessia (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019, p. 118 ss.

⁶⁰ Tale restrizione, che nella formulazione del legislatore europeo si prestava a falsare la concorrenza nei singoli settori economici, è stata temperata dal legislatore nazionale attraverso l'introduzione della DNF volontaria ai sensi dell'art. 7, d.lgs. n. 254/2016.

⁶¹ Sul punto G.D. Mosco, *L'impresa non speculativa*, in *Giur. comm.*, 2016, I, p. 225; E. Rimini, *Il valore della solidarietà sociale nelle dichiarazioni non finanziarie*, in *AGE*, 2018, p. 190: gli autori sottolineano come l'implementazione di politiche *social oriented* determina un incremento di costi per l'impresa, di cui una parte non indifferente è costituita da quelli organizzativi connessi all'informazione.

⁶² Il CNDCEC, *Corporate social responsibility reporting e verifica*, maggio 2018, p. 4, auspica che gli EIP interessati dal d.lgs. n. 254/2016 «daranno verosimilmente una spinta all'intero sistema della *sustainability disclosure*, promuovendone la diffusione anche tra le imprese che, pur non essendo direttamente obbligate dalla normativa, operino in qualità di fornitori di quante vi si debbano attenere, nell'ambito di una "catena sostenibile del valore"». Parimenti, E. Bellisario, *Rischi di sostenibilità e obblighi di disclosure: il d.lgs. 254/2016 in attuazione della Dir. 2014/95/UE*, in *Nuove leggi civ.*, 2017,

In questa prospettiva, però, potrebbe sembrare che venga meno l'antinomia congenita degli interessi plurimi coinvolti nel microcosmo societario, con un'impostazione concettuale del legislatore europeo che vede fine lucrativo e scopo collettivo coesistere senza collidere, fino a coincidere⁶³.

Tale allineamento diviene maggiormente marcato quando gli interessi coinvolti sono di tipo informativo⁶⁴, in quanto la *DNF* si presta a realizzare uno scopo ulteriore rispetto a quello fisiologico per il quale è preordinata: oltre a rendere il socio e gli *stakeholders* consapevoli della condotta socialmente sostenibile dell'impresa di cui essi sono parte, consente agli individui di identificare i propri valori personali nelle politiche sociali aziendali e, dunque, di riconoscersi moralmente all'interno del macro-sistema sociale.

Tuttavia, nonostante la stretta correlazione in tal senso tra interessi degli *stakeholders* e degli azionisti, la ontologica eterogeneità e conflittualità potenziale degli interessi dei soggetti destinatari dell'informazione permane nel momento in cui è solo lo scopo lucrativo ad assumere destinazione funzionale giuridicamente vincolante per l'attività d'impresa e la mediazione tra lo scopo lucrativo e il fine "sociale" è affidata alla discrezionalità gestoria dell'organo amministrativo.

3. Dopo aver ricondotto la *CSR* nel perimetro di operatività della *business judgment rule*, il punto centrale diviene la valutazione della stessa in relazione allo scopo di lucro. Infatti, è ben diverso ritenere che gli amministratori debbano valutare la sostenibilità delle politiche aziendali in relazione al vantaggio economico oppure riconoscere che un *social purpose* sia sempre giustificato, anche ove rappresenti un costo per l'impresa.

Mentre, il perseguimento di un beneficio per la collettività diviene vincolante solo ove il fine sociale venga statutariamente elevato a scopo-fine dell'attività d'impresa e venga, dunque, adottata il prototipo della società *benefit*⁶⁵; qualora invece la

p. 26 ss., sottolinea che la grande impresa è obbligata ad estendere il *report* alla catena dei suoi fornitori e subappaltatori.

⁶³ Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo, n. 2012/2018, 6 febbraio 2013, Sulla Responsabilità sociale delle imprese: comportamento commerciale, affidabile, trasparente e responsabile e crescita sostenibile, par 2., nonché l'*Impact Assessment*, accompagnatorio della Direttiva 95/2014, che evidenzia la rilevanza di un approccio strategico alla *CSR* come leva competitiva di mercato. Del medesimo orientamento V. Calandra Buonauro, *Responsabilità sociale d'impresa e doveri degli amministratori*, in *Giur. comm.*, I, 2011, p. 546 ss.; S. Bruno, *Dichiarazione non finanziaria e obblighi degli amministratori*, in *Riv. soc.*, IV, 2018, p. 479.

⁶⁴ La differenza tra azionisti ed investitori perde progressivamente di nitidezza a partire dal momento preassembleare, stante il complesso organico di obblighi informativi di cui agli artt. 130 e 123-bis ss. T.U.F.. Cfr. U. Morrera, *Sull'informazione pre-assembleare (art. 130 della finanza)*, in *Giur. comm.*, 1998, p. 832; U. Belviso, *L'informazione dei soci nelle società quotate (art. 130 D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58)*, in *Riv. soc.*, 2000, p. 842; R. Costi, *Il mercato mobiliare*, Giappichelli, Torino 2008, p. 341 ss.; G. Dell'Atti, *La rinuncia dell'azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori di s.p.a.*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 197.

⁶⁵ Per un preliminare inquadramento dell'istituto si veda, *ex multis*, D. Lenzi, *Le società benefit*, in *Giur. comm.*, I, 2016, pp. 894 ss.; F. Calagna, *La nuova disciplina delle "Società benefit": profili normativi e*

realizzazione di un interesse collettivo non venga formalizzata nel contratto sociale, si ritiene che la scelta di orientare le politiche societarie verso la sostenibilità sociale, non solo non assume carattere vincolante, ma diviene ammissibile solo ove sia coerente con la massimizzazione dello scopo di lucro. In altri termini, l'adozione di politiche socialmente responsabili deve essere valutata in relazione al vantaggio per la società e i soci, sia esso diretto o indiretto, di breve o lungo termine⁶⁶. La questione attiene alla definizione del perimetro entro il quale la *business judgment rule* opera nel momento in cui il comportamento socialmente responsabile viene adottato non in forza a specifici vincoli normativi ma su base volontaria e l'interesse dei soci viene posto in conflitto, anche potenzialmente, con quello collettivo.

In mancanza di una definizione normativa dell'interesse che gli amministratori sono tenuti a perseguire, si ritiene che il criterio da utilizzare sia quello della c.d. *shareholder wealth maximization*⁶⁷, individuando l'obiettivo dell'azione gestoria nel perseguimento degli interessi dei soci. Si badi, però, che ciò non implica la preclusione per gli amministratori di perseguire gli interessi dei vari *stakeholders*, ma ciò è ammesso nel limite in cui non si ponga in contrasto con le aspettative dei soci alla remunerazione del proprio investimento⁶⁸.

incertezze applicative, in *Riv. dir. soc.*, 2016, pp. 706 ss.; L. Ventura, *Benefit corporation e circolazione di modelli: le società benefit, un trapianto necessario?*, in *Contratto e impresa*, 2016, pp. 1134 ss.; M. Stella Ritcher jr., *Società benefit e non benefit*, in *Riv. dir. comm.*, II, 2017, pp. 271 ss.; C. Angelici, *Società benefit*, in *Orizzonti del diritto commerciale. Rivista online*, II, 2017; F. Denozza, A. Stablini, *Le società benefit nell'era dell'investor capitalism*, *ibidem*. Per un focus sulla responsabilità degli amministratori nelle società *benefit* cfr. S. Prativiera, *Società benefit e responsabilità degli amministratori*, in *Riv. soc.*, IV, 2018, pp. 919 ss.

⁶⁶ Nella medesima prospettiva P. Montelenti, *L'interesse sociale: una sintesi*, in *Riv. Soc.*, II, 2018, p. 321, quando afferma che la valutazione dell'interesse sociale non avviene in termini di comparazione tra operazioni gestorie e astratta conformità alla causa lucrativa, bensì in termini di razionalità economica delle operazioni in relazione alle strategie gestionali dell'impresa, il cui fine ultimo, ancorché mediato, è sempre lo scopo di lucro. Parimenti, S. Prativiera, *Società benenefit*, cit., p. 930, precisa che in mancanza di una norma che esplicitamente attribuisca priorità agli interessi diversificati degli *stakeholders* gli amministratori possono adottare decisioni gestionali dirette a soddisfarli limitatamente alla misura in cui, almeno nel lungo termine, ne possa derivare un vantaggio per i soci - benché la concreta individuazione di questo risulti ostacolata dalla potenzialmente illimitata frammentazione della posizione di costoro - o quantomeno ne consegua un accrescimento del valore della società sostenibile nel tempo.

⁶⁷ Criterio considerato, nella dottrina statunitense, alla stregua di un imprescindibile parametro di indirizzo delle scelte gestorie. La rilevanza del canone della *shareholder wealth maximization* ha portato, a un numero considerevole di Stati americani ad adottare i c.d. *constituency statutes*, che consentono su base volontaria agli amministratori di una *corporation* di valutare anche gli interessi di *stakeholders* diversi dagli *shareholders* al momento dell'assunzione di decisioni di carattere gestorio. Sul tema cfr. J.S. Hiller, *The Benefit Corporation and Corporate Social Responsibility*, in *J. Bus. Ethics*, 2013, p. 289; F.R. Resor, *Benefit Corporation Legislation*, in *Wyo. L. Rev.*, 2012, p. 97; V. Calandra Buonauro, *Responsabilità sociale dell'impresa e doveri degli amministratori*, cit., p. 537.

⁶⁸ Così V Calandra Buonauro, *Responsabilità sociale d'impresa e doveri degli amministratori*, cit., p. 531; C. Angelici, *Le società per azioni. Principi e problemi*, in P. Schlesinger (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 90 ss.; G. Giuzzi, *Appunti in tema di interesse sociale e governanece nelle società bancarie*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, p. 243 ss..

Ed è proprio sulla scorta di queste considerazioni che si fonda l'inversione di tendenza del legislatore comunitario. Le Direttive 2018/851/UE e 2018/825/UE mirano ad intervenire sulle politiche sociali⁶⁹ degli operatori di mercato attraverso una tecnica normativa diametralmente opposta rispetto alla direttiva capofila in materia di CSR (2014/95/UE): mentre quest'ultima persegue un obiettivo di CSR in maniera indiretta, sostanzialmente imponendo obblighi di tipo informativo e dunque incidendo sul *enlightened shareholder value*⁷⁰ in termini di costo/beneficio reputazionale⁷¹, il recente indirizzo normativo comunitario mira a realizzare l'internalizzazione nel processo produttivo individuale dei costi connessi alle esternalità negative generate da una condotta *not social oriented*, producendo effetti diretti sui risultati economici di breve termine. Invero, la Direttiva 851/2018/UE si limita ad una funzione meramente programmatica, incentivando gli Stati membri ad adottare delle misure normative volte a realizzare in maniera efficace il c.d. *polluter pays principle*⁷² (chi inquina paga), senza a porre alcun vincolo sostanziale ai destinatari. La Direttiva 852/2018/UE, invece, opera in maniera più incisiva, richiedendo agli Stati membri di fissare obiettivi

⁶⁹ In particolare in materia di smaltimento e prevenzione di rifiuti produttivi.

⁷⁰ Approccio in base alla quale sarebbe da preferire una gestione rivolta alla massimizzazione del risultato economico complessivo in prospettive diverse da quelle di breve periodo e funzionali al vantaggio non solo degli azionisti, ma di tutti i finanziatori e investitori sociali, portatori di aspettative diverse in ordine ai tempi e ai modi di accrescimento del valore dell'impresa. Tale approccio ha certamente il pregio di scansare l'impostazione pluralista, ma sconta una eccessiva enfaticizzazione delle strategie *long term*, la cui valutazione è estremamente aleatoria. In merito cfr. V.E. Harper Ho, "Enlightened Shareholder Value": *Corporate Governance Beyond the Shareholder-Stakeholder Divide*, in *Journal of Corporation Law*, 2010, p. 59 ss.; D. Millon, in *Enlightened Shareholder Value, Social Responsibility, and the Redefinition of Corporate Purpose Without Law*, consultabile al sito https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1625750##; A. Keay, in *The Enlightened Shareholder Value Principle and Corporate Governance*, Routledge, London and New York, 2013, p. 113 ss. e p. 230 ss.

⁷¹ Sul punto G. Giannelli, *Investimento reputazionale e rating di legalità*, in M. Castellaneta, F. Vessia (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, cit., p. 135 ss. Non mancano, tuttavia, in dottrina tesi volte ad escludere anche l'investimento reputazionale dalla CSR, identificando quest'ultima come contraddistinta oltre che dalla volontarietà anche dall'altruismo. L'investimento reputazionale sarebbe, in questa prospettiva, comunque preordinato a salvaguardare lo *shareholder value* e pertanto sarebbe riconducibile più al c.d. *enlightened shareholder value* che alla CSR. In tal senso, C. Angelici, *Responsabilità sociale dell'impresa, codici etici ed autodisciplina*, in *Giur. Comm.*, II, 2011, p. 163 ss.

⁷² Tale principio, la cui genesi normativa è riconducibile alla Direttiva 21004/35/CE, prevede che il soggetto che pone in essere condotte inquinanti sia responsabile, oltre che per eventuali danni ambientali cagionati, anche dei costi necessari per eliminare l'esternalità negativa generata e ripristinare lo *status quo ante*. Sul punto, cfr. F.M. Palomino, *Il significato del principio "chi inquina paga"*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, V, p. 871 ss.; R. Alfano, *L'Emission Trade Scheme: applicazione del principio "chi inquina paga", positività e negatività rispetto al prelievo ambientale*, in *Innovazione e diritto*, 2009, V, p. 1 ss.; M. Procopio, *La natura non commutativa dei tributi ambientali e la loro compatibilità con il principio di capacità contributiva*, in *Dir e prat. trib.*, 2013, V, p. 1168; P. Boria, *European Tax Law, institutions and principles*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 214 ss.; A. Buccisano, *Principio chi inquina paga, capacità contributiva e tributi ambientali*, in G. Moschella, A.M. Citrigno (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 113 ss.

strategici a lungo termine chiari per evitare che i materiali riciclabili siano relegati ai livelli inferiori della gerarchia dei rifiuti e fissando indicazioni precise per gli investimenti necessari al conseguimento di tali obiettivi⁷³.

Si assiste, pertanto, ad una progressiva riduzione dell'impalpabile ed eterogeneo perimetro di demarcazione della CSR: attraverso l'imposizione di obblighi in tema di smaltimento e prevenzione dei rifiuti, una parte sempre maggiore del settore ambientale viene sottratta al volontarismo⁷⁴, presupposto per includere le scelte in tema di CSR nell'area contigua alla *business judgment rule*, e la tutela degli interessi coinvolti non viene più affidata al libero apprezzamento degli operatori di mercato ma viene avocata dalle istituzioni e garantita attraverso la definizione di livelli minimi di eticità. Tuttavia, la sottrazione all'ambito della CSR delle materie regolate normativamente non ne fa venir meno la natura sociale e, dunque, non vengono meno gli obblighi di trasparenza informativa prescritti in tema di DNF: la valutazione delle strategie gestorie ad esse afferenti diviene tema di competenza della *compliance* e la ponderazione delle stesse rispetto all'interesse corporativo dei soci assume carattere meramente secondario, divenendo i vincoli normativi il principale parametro discrezionale.

4. L'obbligo di trasparenza in tema di informazioni non finanziarie mira, da un lato, a rilevare e prevenire i rischi connessi ai fattori sociali e, dall'altro, ad apprezzare sul piano economico i vantaggi che la valorizzazione di questi fattori può generare. Nonostante la nomenclatura fuorviante⁷⁵, le informazioni oggetto della DNF,

⁷³ In materia di spedizione dei rifiuti di imballaggio, la Direttiva propone agli Stati di avvalersi dei poteri ispettivi di verifica della conformità, anche attraverso la collaborazione con altri soggetti interessati, quali le autorità competenti del Paese di destinazione, organismi di verifica esterni indipendenti od organizzazioni che attuano, per conto dei produttori, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi. In proposito, la Direttiva richiama il regime di responsabilità estesa del produttore per la quantità e il tipo di imballaggio utilizzato: esistono però distonie nelle legislazioni comunitarie in materia, pertanto le norme a riguardo previste nella direttiva 2008/98/CE, dovrebbero applicarsi ai regimi di responsabilità estesa del produttore anche per i produttori di imballaggi. Si segnala, inoltre, la revisione dei requisiti essenziali della direttiva 94/62/CE e del relativo allegato II, in un'ottica di miglioramento della progettazione degli imballaggi per il riutilizzo e un riciclaggio di alta qualità. In tal senso le relazioni sullo stato di attuazione redatte dagli Stati membri ogni tre anni non si sono dimostrate strumenti efficaci, mentre la verifica della conformità dovrebbe essere basata solo sui dati che gli Stati membri comunicano ogni anno alla Commissione.

⁷⁴ Come d'altronde, è avvenuto in tema di *rating* di legalità in seguito all'introduzione del d.l. 24 gennaio 2012, n. 81, recante "Regolamento concernente l'individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del *rating* di legalità attribuito alle imprese ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario, ai sensi dell'articolo 5-ter, comma 1". Sul punto cfr. G. Giannelli, *Investimento reputazionale e rating di legalità*, cit., p. 138 ss.; G.M.F. Nitti, *Responsabilità sociale dell'impresa e misure volontarie anticorruzione nei pubblici appalti*, in *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, cit., p. 205 ss.; Id., *Integrity pacts and legality rating: promoting business ethics in public procurement*, in *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 382, 2019, p. 143 ss.

⁷⁵ Si ritiene che non sia tecnicamente appropriato qualificare questa informativa come non finanziaria (espressione probabilmente frutto di un'errata traduzione di *non financial*, più correttamente da tradurre

interessano in maniera diretta la gestione, posto che il generale obbligo di trasparenza sancito dal combinato disposto di cui agli artt. 2423, co. 2, e 2381, ultimo comma, c.c. impone di tenerne conto nella predisposizione dei piani strategici, industriali e finanziari della società. Ne deriva che la comunicazione trasparente dei fattori *ESG* (*Environmental, Social and Governance*) rappresenterebbe un obbligo per l'organo amministrativo non solo per quanto riguarda la pianificazione strategica e la gestione del rischio, ma più in generale in termini di «pura e semplice efficienza produttiva»⁷⁶.

La specificazione di tale obbligo avviene ad opera dell'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 254/2016, che sancisce la responsabilità in capo agli amministratori di garantire la redazione e la pubblicazione della *DNF* in conformità a quanto stabilito dalla legge. In questa prospettiva, il primo compito che grava sull'organo amministrativo, al fine di assolvere l'obbligo pubblicitario con la diligenza richiesta, è la selezione delle informazioni rilevanti, tenendo conto del modello aziendale e degli obiettivi di ampio raggio dell'impresa con un grado di approfondimento tale da consentirne la valutazione dell'incidenza sull'andamento societario⁷⁷. Ferma restando la competenza dell'organo amministrativo, è fondamentale che a monte venga predisposta un'adeguata procedura interna che si occupi della valutazione della rilevanza delle informazioni e che veda funzione bilancio, *compliance*, *HR*, *internal audit*, *risk management* e sostenibilità vagliare preliminarmente le informazioni rilevanti prima che l'organo amministrativo approvi l'informativa non finanziaria.

Per quanto riguarda la metodologia di rendicontazione, l'art. 3, comma 4 del decreto di recepimento lascia all'organo amministrativo la scelta di procedere con una rendicontazione autonoma, purché adeguatamente descritta e motivata, oppure optare per un *report* integrato con la relazione sulla gestione. Invero, si ritiene non condivisibile la scelta del legislatore domestico di consentire un'informativa separata, in quanto, oltre a non agevolare una comparazione orizzontale tra le dichiarazioni non finanziarie dei vari operatori di mercato, ostacolerebbe la valutazione comparata delle politiche sociali rispetto al relativo effetto sulle *performances* economico-finanziarie⁷⁸.

come “non contabile”), in quanto gli effetti prodotti dalle politiche sociali si riverberano direttamente sulla gestione e sulle *performance*.

⁷⁶ In questo senso M. Libertini, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale d'impresa*, cit., p. 22.

⁷⁷ In proposito, D. Monciardini, J. Dumay, L. Bondi, *Integrated reporting and EU law. Competing, converging or complementary regulatory frameworks?*, in *University of Oslo Faculty of Law, Legal studies research*, n. 3, 2017, p. 10 ritengono che la Direttiva 2014/95/UE adotti un approccio «*right to know about positive or negative impact of corporations in environment, local communities etc.*». Il decreto di recepimento, invece, all'art. 3, comma 2, specifica alcune di queste informazioni, come: l'utilizzo di risorse energetiche e all'impiego di risorse idriche, l'emissione di gas a effetto serra e alle emissioni inquinanti nell'atmosfera; all'impatto ambientale e sanitario; agli aspetti sociali attinenti alla gestione del personale, etc.

⁷⁸ Il criterio comparativo, invero, viene ulteriormente minato dalla possibilità di computarsi autonomamente le *performances* non solo attraverso degli indicatori *standards* di rendicontazione ma addirittura adattandone uno conforme alle proprie esigenze, come previsto dall'art. 1 lett. g e dall'art. 3, commi 4 e 5, d.lgs. n. 254/2016.

Indipendentemente dalla scelta del *report* separato o integrato, non sono previste differenze sostanziali nella disciplina pubblicitaria: la Consob, infatti, nel regolamento attuativo del d.lgs. n. 254/2016, impone agli emittenti quotati la pubblicazione nelle medesime modalità e tempi della relazione finanziaria annuale, agli emittenti diffusi la pubblicazione contestuale alla relazione sulla gestione e agli emittenti non quotati né diffusi la pubblicazione la pubblicazione sul proprio sito internet contestuale al deposito presso il registro delle imprese della relazione sulla gestione, dandone comunicazione alla Consob.

Anche in tema di responsabilità civile, a differenza dell'ordinamento statunitense⁷⁹, l'organo amministrativo è tenuto alla redazione della informativa non finanziaria nel rispetto dei principi di chiarezza, veridicità e correttezza, prescritti dal legislatore a presidio dell'interesse informativo dei terzi e dei soci per tutte le informazioni, anche di carattere volontario⁸⁰. L'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 254/2016, oltre a statuire in via generale la responsabilità per la conformità della *non financial disclosure* alle disposizioni di legge, impone che gli amministratori debbano agire secondo "professionalità e diligenza". Tale previsione, non può che essere interpretata come un espresso innalzamento degli *standard* di comportamento in ambito informativo. Lo scostamento rispetto non solo alla Direttiva, ma soprattutto rispetto all'art. 2392 c.c. è alquanto evidente: tra i criteri di comportamento imposti all'organo amministrativo dalla disciplina civilistica non viene contemplata la professionalità⁸¹, a differenza di quanto previsto per i sindaci *ex art.* 2407, comma 1, c.c.. Il requisito di professionalità⁸², dunque, è indispensabile per rivestire la carica nelle società destinatarie dell'obbligo di redazione della dichiarazione non finanziaria e la società deve tener conto nella composizione dell'organo delle competenze in materia di *ESG* richieste dal settore specifico di attività in cui essa opera. In questa prospettiva, il requisito di professionalità si configura come una ulteriore specificazione della diligenza richiesta

⁷⁹ Ove esiste un'attenuazione del rischio di responsabilità, da un punto di vista probatorio, in caso di report separato.

⁸⁰ Sul punto cfr. C. Angelici, *Note in tema di informazione societaria*, in F. Bonelli, V. Buonocore, F. Corsi, R. Costi, P. Ferro Luzzi, A. Gambino, P.G. Jaeger, A. Patroni Griffi (a cura di), *La riforma delle società quotate*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 249 ss.; U. Morera, *Sull'informazione pre-assembleare dei soci (art. 130 T.U.F.)*, in *Giur. comm.*, 1998, p. 831 ss.; F. Laurini, *Sub art. 130*, in P. Marchetti, L.A. Bianchi (a cura di), *La disciplina delle società quotate. Commentario*, I, Giuffrè, Milano, 1999, p. 1093.

⁸¹ Ad eccezione dell'imposizione del requisito di professionalità, in tema di operazioni con parti correlate, prescritto dal Regolamento Consob n. 17221/2010 per i componenti del comitato di amministratori indipendenti e delle società di diritto speciale, nessuna norma imperativa impone richiede la professionalità per gli amministratori, ferma restando la possibilità di inserire statutariamente tale requisito ai sensi dell'art. 2387 c.c.

⁸² Sul punto, *ex multis*, si rimanda a F. Bonelli, *Gli amministratori di s.p.a. dopo la riforma delle società*, Giappichelli, Milano, 2004, p. 179 ss.; S. Ambrosini, *La responsabilità degli amministratori*, in N. Ambriani, S. Ambrosini, O. Cagnasso, P. Montalenti (a cura di), *Le società per azioni*, Utet, Torino, 2010, pp. 661 s.s.; A. Zanardo, *Il criterio della diligenza nell'esercizio dell'attività di amministrazione di spa: considerazioni generali e declinazioni applicative*, in G. Meruzzi, G. Tarantini (a cura di), *Le clausole generali nel diritto societario*, Cedam, Padova, 2011, p. 232 ss.

dalla natura dell'incarico e dalle specifiche competenze, con un più elevato grado di perizia e competenza: mentre la diligenza professionale viene prescritta come criterio generale per lo svolgimento della carica, la professionalità impone determinate competenze tecniche necessarie per svolgere correttamente lo specifico compito, come criterio di indirizzo del *modus operandi* che sembra porsi nell'area contigua a quella del merito decisionale delimitata dalla *business judgment rule*. Ne deriva che la valutazione della responsabilità degli amministratori, connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza non finanziaria, potrà avvenire in maniera più oggettiva da parte dell'autorità giudiziaria e della Consob. Il complesso organico di obblighi di trasparenza e di valutazione dei rischi derivanti dai fattori sociali si potrebbe interpretare in via estensiva come un obbligo di considerare gli interessi degli *stakeholders* nelle strategie d'impresa, ma deve intendersi sempre limitato dalla massimizzazione dell'*enlightened shareholder value* e mai in contrasto con le prospettive di remunerazione degli azionisti.

5. L'evidenza che le politiche sociali si riverberano direttamente sulle performance finanziarie rende sempre meno netta la distinzione tra equità ed efficienza delle scelte di mercato. In questo contesto, la simmetria informativa assume un duplice, ma speculare, ruolo: in una prospettiva economica, funge da fattore di allocazione efficiente delle risorse; mentre, in una prospettiva giuridica, mira a realizzare un'allocazione equa delle risorse. Nel rapporto tra efficienza ed equità, l'obiettivo del diritto è quello di tutelare gli interessi deboli coinvolti attraverso la predisposizione di *default information rules* che riducano le esternalità negative legate alle asimmetrie informative⁸³. L'intervento normativo in tema di *DNF* si mostra precipuo a dotare di certezza il processo di transizione dei modelli organizzativi da un approccio *gain oriented* ad una prospettiva *social oriented*. La *ratio* che soggiace alla regolamentazione dei flussi informativi *non financial* è da rinvenire, non solo nell'ormai evidente interrelazione tra interesse etico ed interesse economico, ma nella considerazione che l'interesse ad essere informato accomuna senza distinzioni tutte le categorie di soggetti coinvolti nel sistema societario, indipendentemente da quale sia l'ulteriore interesse soggettivo che l'informazione realizza.

Allora, il fatto che i mercati si stiano orientando verso dinamiche in cui l'efficienza nella allocazione delle risorse complessive passi attraverso l'equità della distribuzione delle stesse consente di definire un nuovo ruolo dell'etica, rispetto all'economia ed al diritto, tale da segnare la definitiva transizione dall'individualismo utilitaristico ad un "utilitarismo collettivo"?

⁸³ In questo senso E. Bocchini, *In principio erano le informazioni*, in *Giur. Comm.*, I, 2008, p. 48; F. Denozza, *Regole e mercato nel diritto neoliberale*, in M. Rispoli Farina, A. Sciarrone Alibrandi, E. Tonelli (a cura di), *Regole e mercato*, Giappichelli, Torino, 2013, p. XV ss. In una prospettiva più ampia, cfr. P.G. Marchetti, *L'informazione che cambia*, Relazione del 25 febbraio 2012 per l'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Bocconi, Milano, www.unibocconi.it.

La risposta si ritiene non possa essere netta ed univoca.

Tuttavia, quanto sopra detto, rende evidente che economia e diritto nell'elaborazione delle rispettive teorie e regole non possano prescindere dall'incidenza dell'etica nelle scelte degli operatori; non si può ritenere, quindi, che l'interesse etico possa essere riconosciuto quale comune denominatore in tutte le scelte di investimento.

Ci si trova, dunque, in punto mediano in cui interesse individuale e collettivo coesistono e rivestono un ruolo complementare nel mercato, in quanto l'uno incrementa l'altro fino ad un punto di equilibrio.

L'interesse economico e quello etico, l'efficienza e l'altruismo, non hanno un punto di equilibrio che li massimizza entrambi. Il punto di incontro tra diritto, economia ed etica va ricercato, invece, nei punti minimi: l'equilibrio tra etica ed economia non si realizza naturalmente; il compito del diritto è quello di regolarne le dinamiche imponendo al mercato l'etica non in maniera assoluta, «ma in una certa misura eticamente giustificata⁸⁴», facendo proprie le logiche di mercato e operando in funzione di esso. L'obbligo di trasparenza dei fattori *ESG*, dunque, risponde all'esigenza politica di legittimare moralmente le grandi imprese, ripristinando la fiducia dei consumatori verso un sistema capitalistico troppo iniquo, e a quella normativa di sottrarre al mercato la tutela degli interessi deboli.

⁸⁴ In questo senso F. Carnelutti, in *Teoria del diritto*, in *Foro Italiano*, 1951, p. 21; E. Bocchini, *In principio erano le informazioni*, cit, p. 49, il quale, riprendendo il primo autore, elabora su tale presupposto la c.d. "Teoria dell'economia del diritto".

Francesco Scialpi

LA *PLASTIC TAX* E LA *SUGAR TAX* NELLA LEGGE DI BILANCIO 2020:
LIMITI E PROSPETTIVE

ABSTRACT

L'idea di un fisco promozionale che affianchi alla logica primaria del prelievo obiettivi di carattere extrafiscale, trova parziale – e controversa – applicazione nella legge di bilancio 2020.

Nelle prospettive di un fisco aderente alla visione e agli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati dal *Goal* n. 12 – Consumo e produzione responsabili – dell'Agenda ONU 2030, il contributo analizza, in ottica comparata, i limiti e le prospettive della *plastic* e della *sugar tax* nel nostro ordinamento.

The idea of a fiscal system that combines tax levy with extra-fiscal targets finds partial – and controversial – application in the budget law (2020).

In the perspective of a fiscal system consistent with the sustainable development defined by Goal n. 12 – Responsible consumption and production – of the 2030 UN Agenda, the contribution analyses, in comparison, limits and perspectives of plastic tax and sugar tax in our legal system.

PAROLE CHIAVE

Fisco promozionale – *plastic tax* – *sugar tax*

Promotional taxation – plastic tax – sugar tax

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Tra *plastic* e *sugar tax*: analisi di contesto. – 3. La *plastic tax*: la *ratio* del provvedimento. – 4. La *plastic tax*: struttura e caratteri dell'imposta. – 5. La *sugar tax*: la *ratio* del provvedimento. – 6. La *plastic tax*: struttura e caratteri dell'imposta. – 7. Rilievi conclusivi.

1. L'idea di un fisco promozionale¹ che affianchi alla logica primaria del prelievo obiettivi di carattere extrafiscale², trova parziale – e controversa – applicazione nella legge di bilancio 2020: l'introduzione della *plastic* e della *sugar tax*, in effetti, più che come chiara ed inequivocabile manifestazione di orientare verso condotte virtuose produzioni e consumi, appare, agli occhi di molti, come l'ennesimo maldestro tentativo di “camuffare”³, nel calderone di un *omnibus* come la legge finanziaria, esigenze di gettito e non di scopo.

¹ A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015.

² Per R. Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 35: «fiscalità ed extrafiscalità sono aspetti necessari dei tributi: può prevalere l'uno o l'altro ma non può mancare completamente nessuno dei due».

³ Secondo M. Trovato, *Introduzione*, in M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse. Perché serve l'educazione, non il fisco*, IBL Libri, Torino, 2013, p. 7: «Sebbene la propaganda relativa a queste misure fiscali abbia talora utilizzato argomenti moralistici, tali imposte avevano immancabilmente il fine di raccogliere gettito sfruttando la domanda rigida dei beni colpiti [...]».

Ascrivibili alla categoria dei tributi “disincentivanti”, oggi trovano largo consenso in molti ordinamenti, seppur con caratteristiche del tutto differenti e meccanismi applicativi ancora tutti da definire.

Per non gravare ulteriormente sulle imprese già in difficoltà per effetto dell'emergenza economico-sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19, il Decreto Rilancio⁴ ha disposto, tra le altre cose, il differimento della data di entrata in vigore delle stesse al primo gennaio 2021.

In un quadro in costante evoluzione – foriero di spunti e ricolmo di giudizi e pregiudizi – il contributo, nelle prospettive di un fisco sempre più equo e aderente alla visione e agli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati dall'Agenda ONU 2030, ricostruisce i connotati impositivi, nonché i limiti e le prospettive della *plastic* e della *sugar tax* nel nostro ordinamento.

2. La legge di bilancio 2020, come innanzi detto, introduce due nuove imposte: quella sui manufatti monouso in plastica (MACSI) – cd. *plastic tax* – e quella sul consumo di bevande con zuccheri aggiunti – cd. *sugar tax*.

Si tratta, in concreto, di imposte che, nel colpire la produzione e il consumo di taluni prodotti, perseguono obiettivi trasversali che, prescindendo dalle finalità tipiche di gettito e prelievo, tentano di orientare, verso forme più responsabili e consapevoli, condotte e modelli di sviluppo⁵.

Ciò detto, sebbene a ciascun tributo vada riconosciuto, a seconda dei casi, il merito – o il demerito – di realizzare «effetti economici differenti da quello puramente d'entrata»⁶, nelle fattispecie in esame l'extrafiscalità⁷, come desumibile dalla relazione illustrativa del disegno di legge di bilancio 2020⁸, sembra prevalere sulla funzione di riscossione: l'interesse fiscale, dunque, diviene “cedevole”⁹ dinanzi alla possibilità che l'adozione di comportamenti meritevoli non determini la realizzazione dei presupposti impositivi.

⁴ Art. 133, d.l. n. 34/2020 conv. in l. n. 77/2020.

⁵ L'assemblea generale dell'ONU ha adottato all'unanimità il 25 settembre 2015, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, corredata da una lista di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 169 sotto-obiettivi che riguardano tutte le dimensioni della vita umana e del pianeta che dovranno essere raggiunti da tutti Paesi del mondo entro il 2030.

⁶ R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., p. 34. Cfr. P.J. González-Trevijano Sánchez, *Los principios constitucional-financieros en la tributación medioambiental*, in F. Becker Zuazua, L.M. Cazorla Prieto, J.M. Simancas Sánchez (a cura di), *Tratado de tributación medioambiental*, Aranzadi, 2008, p. 20.

⁷ Sull'inesistenza di un tributo “chimicamente puro” si rimanda a E. Lejeune Valcárcel, *Aproximación al principio de igualdad tributaria in Seis estudios sobre Derecho Constitucional e internacional tributario*, Edersa, Madrid, 1980, p. 171.

⁸ *Disegno di legge 1586/2019 - Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*. Per qualificare un tributo come “extrafiscale” non è sufficiente affidarsi alle dichiarazioni rese dal legislatore. Sul punto, R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., p. 36.

⁹ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare e circolare: problemi e opportunità a seguito dell'introduzione di sugar tax e plastic tax*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 1, 2020, p. 8.

Prima di procedere all'introduzione di misure selettive¹⁰ come quelle in esame, occorre, pertanto, verificarne la compatibilità «con i principi costituzionali – primo tra tutti quello di capacità contributiva (art. 53 Cost.)»¹¹ – e «operare un'attenta e rigorosa valutazione degli effetti del prelievo, secondo criteri di ragionevolezza e di equità distributiva»¹²: nel caso di specie, se per la prima è necessario riconoscere una certa qualifica per ritenerla compatibile con il dettato costituzionale¹³, per i secondi è opportuno comunque circoscrivere il campo d'applicazione al panorama dei tributi di scopo disincentivanti¹⁴, ossia a quelli che, «in deroga al principio di unità ed universalità del bilancio previsto nella contabilità pubblica»¹⁵, perseguono *stricto sensu*¹⁶ gli obiettivi ai quali sono preposti.

3. La produzione di plastica nel mondo aumenta a dismisura e, con essa, i problemi ambientali imputabili ad un modello – definito lineare¹⁷ – imperniato sulle logiche del profitto e dello spreco (cd. usa e getta) e, perciò, indifferente ai costi delle esternalità negative che è in grado di generare.

La portata del fenomeno¹⁸ – ancora più evidente in Paesi in cui i ritardi di sviluppo “giustificano” un sistema di raccolta e gestione del tutto inesistente o inefficiente –

¹⁰ R.G. Holcombe, *Teoria politica della tassazione selettiva*, in M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit., pp. 47-77.

¹¹ S.A. Parente, *Tutela della persona, fiscalità nutrizionale ed educazione alimentare*, in R. Pagano (a cura di), *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione. Linee tematiche per una soggettività globalizzata*, Quaderni del Dipartimento Jonico, Edizioni DJSGE, 11, Taranto, 2019, p. 237: «La questione non è di poco conto: qualora il presupposto impositivo non fosse tale da manifestare ricchezza per contribuire alla spesa pubblica, queste tipologie di tributi non potrebbero trovare cittadinanza nel sistema ordinamentale, in quanto lesivi di un principio cardine – quello di capacità contributiva – fissato dalla Carta Costituzionale».

¹² A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 7-8.

¹³ Sulla tassazione alimentare, secondo S.A. Parente, *Tutela della persona*, cit., p. 238: «La compatibilità con il principio fissato dall'art. 53, comma 1, Cost. è, dunque, da ricercarsi altrove e precisamente nella “capacità contributiva qualificata”, consistente in un risparmio, ancorché futuro ed eventuale, di spesa pubblica (*rectius*, “sanitaria”) [...]». Si veda anche M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit., p. 8, secondo cui: «questa evoluzione non sarebbe stata ipotizzabile senza il successo dei sistemi sanitari pubblici [...]».

¹⁴ Cfr. OCSE, *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris, 1989; F. Gallo, F. Marchetti, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. Trib.*, 1, 1999; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007; R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., 2012.

¹⁵ C. Sciancalepore, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Cacucci, Bari, 2016, p. 191; A.F. Uricchio (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013.

¹⁶ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 9: «Su un piano più generale, lo scopo diverso da quello di procurare entrate (fine fiscale) può atteggiarsi in modo diverso, potendo essere compenetrata nella fattispecie imponibile (imposte di scopo in senso proprio) ovvero restarne estraneo, assumendo rilevanza solo in sede di destinazione del gettito (imposte di scopo in senso improprio)».

¹⁷ Secondo il modello lineare, ogni bene/prodotto immesso sul mercato esaurisce la propria utilità all'atto del consumo passando, come si suol dire, “dalla culla alla tomba” (*from cradle to the grave*).

¹⁸ Metà della plastica prodotta è stata realizzata negli ultimi 15 anni, con una crescita esponenziale nel corso di 60-70 anni (dai 2,3 milioni di tonnellate del 1950 ai 448 milioni di tonnellate del 2015). A questo si aggiunga che, l'utilizzo di additivi, ha reso le materie plastiche più resistenti e, dunque, difficilmente

anima da tempo la comunità scientifica che, oggi più che mai, si interroga sulla compromissione del diritto al benessere delle future generazioni¹⁹ e sugli effetti nocivi – e trasversali – causati dalla dispersione in ambiente di un prodotto che ha rivoluzionato il nostro modo di vivere da oltre un secolo per la sua duttilità²⁰.

L'esigenza di «arginare la crescente produzione di imballaggi e contenitori monouso di materie plastiche e la conseguente dispersione degli stessi nell'ambiente»²¹ ha portato le istituzioni europee²² ed internazionali ad interrogarsi sulla possibilità di rivedere, *in toto*, il ciclo di vita del prodotto, orientandosi verso una vera e propria transizione ecologica che viri verso un modello di economia circolare²³ multilivello che, nell'ottica di appianare le diseconomie, migliori già “a monte” la produzione (*eco-design*), riduca gli sprechi, orienti i consumi, corregga le distorsioni.

Evidente che tale ricetta non possa che abbracciare anche la dimensione di fisco promozionale (dalla fiscalità lineare alla fiscalità circolare²⁴).

degradabili. Per le microplastiche primarie (prodotte come risultato diretto dell'uso umano di taluni materiali) e le macro/microplastiche secondarie (frammentazione dovuta all'azione combinata di vento, luce ultravioletta e moto ondoso) depositate in mare, il dato è ancora più allarmante andando, queste, ad intaccare mari, oceani, corpi marini fino ad arrivare nelle nostre case (sistemi idrici cittadini) e sulla nostra tavola. Sulle isole di plastica, N. Carnimeo, *Come è profondo il mare*, Chiarelettere, Milano, 2014, p. 41, ricorda che: «vi sono infinite variabili nella formazione delle isole di plastica, se ne contano a centinaia dove i frammenti sono diventati più densi, anche se esse rimangono comunque all'interno delle macroaree formate dalle cinque discariche oceaniche. I cinque principali *garbage patch* si trovano nel Pacifico settentrionale e meridionale (specialmente a ovest delle coste del Cile), nell'Atlantico settentrionale e in quello meridionale (tra l'Argentina e il Sudafrica) e in un'unica grande isola nell'Oceano Indiano».

¹⁹ «Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali». V. *Rapporto Brundtland* (1987).

²⁰ Le indiscusse comodità offerte da questo tipo di materiale fanno da contraltare ad un uso incauto dello stesso: le plastiche monouso costituiscono circa il 40% di tutte quelle prodotte ogni anno.

²¹ *Disegno di legge 1586/2019 - Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*.

²² In ambito UE, v. *Libro verde - COM/2013/0123 final*; *Strategia europea per la plastica nell'economia circolare - COM/2018/028 final*; *Direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente* da cui “trae spunto” la nostra *plastic tax*.

²³ Per estendere il ciclo di vita dei prodotti e ridurre la produzione di rifiuti, l'economia circolare impone condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e dei prodotti: ciò che nel modello lineare veniva normalmente considerato come “rifiuto” può essere reintrodotta, laddove possibile, nel ciclo produttivo per generare ulteriore valore.

²⁴ Secondo A.F. Uricchio, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare, Relazione, integrata con le note, al convegno delle Unioni delle Camere civili “Il diritto a tutela dell'ambiente”, tenuto a Roma il 17 marzo 2017*, in *Dir. e prat. trib.*, 5, 2017, p. 1860-1861: «La cosiddetta fiscalità lineare, dominata dal principio di neutralità fiscale in modo da non influenzare decisioni, preferenze e comportamenti dei contribuenti e delle imprese, perde di vista i fini extrafiscali per attribuire rilevanza solo a quelli del gettito, offrendo allo Stato risorse da destinare alla spesa, senza avere riguardo alla meritevolezza degli impieghi, finendo così troppe volte per finanziare la spesa per la spesa e quindi finanche lo spreco».

In ambito europeo, sul punto, diversi Stati²⁵ «hanno introdotto, prima dell'Italia, una tassazione specifica sui prodotti in plastica monouso ed in alcuni Paesi si sono spinti anche a studiare o a introdurre una tassa sugli imballaggi o a tassare in maniera diversa i differenti tipi di materiali plastici»²⁶.

Il tema di tassare la plastica, dunque, è già da tempo discusso ancorché, solo adesso, sembra trovare compiutamente spazio nel nostro ordinamento.

4. L'art. 1, comma 634, l. n. 160/2019, istituisce un'imposta sul consumo di manufatti monouso (MACSI) – cd. *plastic tax* – realizzati con l'impiego totale o parziale da polimeri organici sintetici e destinati, anche solo potenzialmente, ad essere utilizzati – e non riutilizzati²⁷ – per il contenimento²⁸, la protezione, la manipolazione o la consegna di merci²⁹ o di prodotti alimentari.

Per espressa previsione normativa, restano esclusi, invece, i dispositivi medici³⁰ (e non le siringhe, come previsto nella formulazione originaria), i MACSI compostabili³¹ e quelli «adibiti a contenere e proteggere preparati medicinali».

Il soggetto passivo dell'imposta è individuato, a seconda che i MACSI:

- a) siano realizzati nel territorio nazionale (fabbricante³²);
- b) provengano da altri Paesi dell'UE (acquirente esercente attività economica o cedente per i MACSI acquistati da un consumatore privato nazionale);
- c) siano importati da Paesi terzi (importatore).

In base a questa distinzione è possibile, altresì, identificare:

- a) il momento in cui sorge l'obbligazione tributaria (produzione dei MACSI; introduzione nel territorio da altri Paesi dell'UE; importazione definitiva nel territorio nazionale);

²⁵ Cfr. A. Foderi, *Come funziona la plastic tax fuori dall'Italia*, wired.it, 2020.

²⁶ V. Iacovazzi, *Plastic tax: quando e quanto dovranno pagare le imprese*, Ipoa Quotidiano, 2020.

²⁷ Non è considerato “monouso” il manufatto concepito per il riutilizzo. Non sono soggette a gravame, dunque, le taniche e i secchi destinate/i al contenimento dei liquidi aventi un uso duraturo o i contenitori utilizzati per la custodia di oggettistica varia; diversamente, se realizzati con l'impiego seppur parziale delle materie plastiche indicate nel comma 634, sono considerati MACSI anche i dispositivi che consentono la chiusura (es. tappi), la commercializzazione o la presentazione (es. etichette) dei medesimi MACSI o di altro manufatto costituito da diverso materiale, nonché i prodotti semilavorati realizzati con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche.

²⁸ Le bottiglie, le buste e le vaschette per alimenti in polietilene; i contenitori in *tetrapak* utilizzati per prodotti alimentari liquidi (quali latte, bibite, vini, etc.) e quelli per detersivi realizzati in materiali plastici.

²⁹ Sono i manufatti utilizzati per la protezione o per la consegna delle merci (imballaggi in polistirolo espanso, rotoli in plastica *pluriball*, pellicole e film in plastica estensibili).

³⁰ Classificati dalla Commissione unica sui dispositivi medici.

³¹ Compostabili in conformità alla norma UNI EN 13432:2002.

³² Non lo è chi produce MACSI utilizzando esclusivamente altri MACSI, sui quali l'imposta è dovuta da altri soggetti.

- b) l'atto di immissione al consumo che rende l'imposta esigibile (cessione ad altri soggetti nazionali; acquisto o cessione nel territorio nazionale; importazione definitiva).

A dispetto della formulazione originaria (1 euro), il comma 640 fissa a euro 0,45 l'ammontare dell'imposta per kg di materia plastica contenuta per MACSI.

L'imposta non è dovuta dal fabbricante qualora ceda direttamente i MACSI per il consumo in altri Paesi UE ovvero li esporti; qualora sugli stessi, sia stata già versata da un soggetto diverso da quello formalmente obbligato, l'imposta è rimborsata al cedente o all'esportatore, a patto che fornisca prova dell'avvenuto pagamento.

Non è previsto il versamento – e la presentazione della relativa dichiarazione – nel caso in cui l'imposta risulti pari – o inferiore – a euro 10.

Le dichiarazioni dovranno essere presentate, entro la fine del mese successivo al trimestre solare, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli; per evitare di computare all'interno della base imponibile quantitativi di materie plastiche per i quali l'imposta risulti già versata, è previsto che in dichiarazione debbano essere indicate anche le quantità di materie plastiche contenute in MACSI utilizzati per la realizzazione di altri MACSI.

Per i MACSI provenienti da Paesi extra UE, l'imposta sarà accertata e riscossa dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli secondo le medesime modalità previste per i diritti di confine³³.

Il versamento di quanto dovuto dovrà essere effettuato, entro il termine di presentazione della dichiarazione, tramite modello F24 con possibilità di compensazione con altre imposte e contributi; se indebitamente pagata, l'imposta verrà rimborsata a patto che venga fatta richiesta, a pena di decadenza, nel termine di due anni dalla data del pagamento.

Il termine di prescrizione per il recupero del credito è di cinque anni.

L'attività di accertamento, verifica e controllo è demandata all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con facoltà di accedere agli impianti di produzione di MACSI, al fine di acquisire ogni elemento utile per accertare la corretta applicazione dell'imposta; prima di procedere alla riscossione coattiva, l'Agenzia stessa notifica un avviso di pagamento e fissa un termine di trenta giorni, a partire dalla data di notifica, per procedere all'adempimento.

Non è prevista l'iscrizione a ruolo e la riscossione, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative ed interessi, non risulti superiore ad euro 10.

Le sanzioni amministrative, invece, risultano così articolate:

- d) mancato pagamento: dal doppio al decuplo dell'imposta evasa, non inferiore comunque a euro 500;

³³ L'imposta non è dovuta per i MACSI contenuti nelle spedizioni rientranti nell'ambito di applicazione delle franchigie doganali di cui al Regolamento (UE) 1186/2009.

- e) ritardato pagamento: 30% dell'imposta dovuta, non inferiore comunque a euro 250;
- f) tardiva presentazione della dichiarazione ed ogni altra violazione: da euro 500 ad euro 5.000.

Per consentire l'adeguamento tecnologico necessario per produrre manufatti compostabili secondo lo *standard* EN 13432:2002, infine, dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, è riconosciuto, a favore delle imprese produttrici di MACSI, un credito d'imposta³⁴ nella misura del 10% delle spese sostenute; dal 2021, invece, il credito è accordato, nel limite complessivo di 30 milioni di euro, solo in compensazione e fino ad un importo massimo, per ciascun beneficiario, di euro 20.000.

5. L'utilizzo della fiscalità quale mezzo di contrasto a fenomeni di «sovralimentazione, intesa quale malnutrizione per eccesso»³⁵, non è nuova nel panorama degli strumenti messi a disposizione dal legislatore³⁶.

Animate, in passato³⁷, da ragioni di gettito e non di scopo³⁸, a tali fattispecie viene ricondotto un modello di imposizione indiretta – tipico delle accise – che, sulla base della quantità e non del valore, colpisce la fabbricazione o la vendita di particolari categorie di beni (per es. alcolici e prodotti petroliferi).

Nel caso di specie, l'evidente correlazione tra corretti stili di vita ed insorgenza di talune patologie (carie, obesità, diabete di tipo II, cancro, malattie cardiovascolari, etc.)³⁹, ha modificato i connotati extrafiscali di un tributo, la cui impalcatura, andrebbe sempre definita valutando, preventivamente, il contesto di riferimento (economico-

³⁴ Da indicare in ogni dichiarazione dei redditi, dal periodo d'imposta nel corso del quale interviene il provvedimento (e fino a quando se ne conclude l'utilizzo). Si applica, in quanto compatibile, la disciplina del credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dall'art. 1, commi 78-81, l. n. 145/2018 (cd. piano industria 4.0).

³⁵ S.A. Parente, *Tutela della persona*, cit., p. 233.

³⁶ M. Trovato, *Introduzione*, cit., p. 7: «Certamente la tassazione degli alimenti non può essere considerata una novità: anzi, essi sono da sempre un obiettivo privilegiato delle strategie tributarie, perché la loro centralità nei consumi ne rende l'esazione più agevole e sicura – ma anche più odiosa: basti pensare a come le gabelle su sale, grano, tè abbiano ispirato guerre e rivolte».

³⁷ Come nel caso della tassa sul macinato, istituita subito dopo l'unificazione d'Italia (l. 7 luglio 1868, n. 4490) e spesso associata all'idea di fisco «rapace e vessatorio» sebbene, come suggerisce A.F. Uricchio, *Percorsi di diritto tributario*, Cacucci, Bari, 2017, p. 20: «nelle intenzioni del governo dell'epoca [...] riflettesse esigenze di gettito e di semplificazione fiscale».

³⁸ Secondo C. Verrigni, *Le accise nel sistema dell'imposizione sui consumi*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 8: «Si ha notizia che già gli Ateniesi applicavano una tassa sui prodotti che provenivano dal mare; fin dal 547 a.C. i Romani istituirono i *vectigalia*, tributi che colpivano beni di consumo destinati alla vendita nei mercati. Dal titolo IV lib. 39 del Digesto, si apprende che il sistema tributario romano era poi integrato dalle gabelle, diverse dal *tributum*, che colpivano l'introduzione nei comuni di determinati generi, come pepe, seta, lana, vestiti ed il cui gettito era destinato a coprire i costi derivanti dalle guerre». Cfr. M. Pugliese, *Note sul "Vectigal" e sull'imposta fondiaria romana nel periodo postdiocleziano*, in *Aa. Vv., Per il XIV centenario delle Pandette e del Codice di Giustiniano*, Pavia 1934, p. 529 ss.; F. Grelle, *Stipendium vel Tributum*, Jovene, Napoli, 1963.

³⁹ Secondo l'OMS, la dose giornaliera di zuccheri non può superare 25 g.

culturale-politico-sociale-religioso), le sue abitudini alimentari e le possibili ricadute che un'eventuale introduzione⁴⁰ avrebbe sulla produzione e sui consumi (dalla elasticità della domanda⁴¹ al prezzo finale del bene, dagli impatti sul produttore e/o sul consumatore finale) e, conseguentemente, sul benessere economico e sociale (es. risparmio della spesa sanitaria).

Ad ogni modo, il valore della fiscalità alimentare⁴² è ampiamente riconosciuto nel panorama internazionale⁴³.

Secondo l'OMS, «l'obiettivo della riduzione dei consumi di bevande zuccherate, potrebbe essere efficacemente perseguito attraverso interventi di politica fiscale, finalizzati ad introdurre una tassazione delle medesime bevande che comporti un conseguente aumento del prezzo al consumatore pari ad almeno il 20 per cento»⁴⁴.

Tra i Paesi storicamente favorevoli all'utilizzo di tale strumento, spiccano quelli del nord Europa: a) la Danimarca che, già nel 1922, introduceva prelievi fiscali su burro, margarina, carni rosse ed alcuni tipi di oli; b) la Finlandia, la cui tassazione risulta piuttosto variegata (si passa dai pasti salutistici offerti agli alunni delle scuole elementari ai prelievi operati su dolci, cioccolato e bevande non alcoliche); c) la Norvegia, in cui la *sugar tax* esiste dal 1922.

Negli Stati Uniti, diverse imposte selettive sono attualmente in vigore: *la sugar tax*, in taluni casi, assume i connotati di accisa comunale benché «nonostante le ampie discussioni sul tema, coincise con il dibattito sulla riforma sanitaria del presidente Obama e sulle migliori strategie per finanziarla»⁴⁵, non abbia raccolto, a livello federale, sufficienti consensi. In Francia, nel 2012, il governo Sarkozy ha introdotto la

⁴⁰ Sebbene secondo S. Capacci, O. Allais, C. Bonnet, M. Mazzocchi, *The impact of the French soda tax on prices and purchases. An ex post evaluation*, Bhavani Shankar, SOAS, University of London, 2019, p. 2: «there are conflicting visions about their effectiveness in reducing consumption of sugary drinks and improve public health. According to the current evidence, the main outcome has been the generation of revenues rather than significant changes in consumption behaviors [...] Recent ex post evaluations are suggestive of soda taxes generating significant reduction in purchased quantities».

⁴¹ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 13: «tasse e sovvenzioni incidono su consumo e acquisto di alimenti, con impatto maggiore su fasce a più basso reddito, popolazioni più giovani meno istruite, e popolazioni più a rischio di obesità».

⁴² Cfr. G. Di Muro, *Ungheria: in arrivo la chips tax. Stop a malattie e obesità*, fiscooggi.it, 2011; M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit.; A.F. Uricchio, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale*, cit., p. 281-303; S.A. Parente, *Tutela della persona*, cit.; A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit.

⁴³ Secondo *Global Food Research Program UNC*, la *sugar tax*, a livello mondiale, risulta così distribuita: a) America: Barbados, Bermuda, Cile, Messico, Panama, Perù, Repubblica Dominicana, USA (8 località); b) Europa: Belgio, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Lettonia, Norvegia, Portogallo, Spagna (Catalogna), Ungheria; c) Africa-Medio Oriente-Sud Est Asiatico: Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, India, Maldive, Malesia, Marocco, Mauritius, Oman, Qatar, Sant'Elena, Seychelles, Sri Lanka, Sudafrica, Thailandia; d) Pacifico Occidentale: Brunei, Figi, Filippine, Isole Cook, Kiribati, Nauru, Palau, Polinesia Francese, Samoa, Tonga, Vanuatu.

⁴⁴ World Health Organization (WHO). *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report*, Geneva, 2016.

⁴⁵ M. Trovato, *Introduzione*, cit., p. 11.

taxe soda, ora⁴⁶ parametrata in proporzione alla quantità di zuccheri utilizzati (da un minimo di euro 0,03 per litro sotto i 10 g ad un massimo di euro 0,235 per litro sotto 150 g)⁴⁷; in Gran Bretagna, nel 2018, è entrata in vigore la *Soft drinks industry levy*, con un meccanismo a due aliquote (0,18 pence/litro, tra i 50 e gli 80 g; 0,24 pence/litro, oltre gli 80 g); in Ungheria, la tassazione sui prodotti che comportano dimostrati rischi per la salute (PHPT) è stata introdotta nel 2011.

6. Per scoraggiare il consumo di bevande ricche di zuccheri, l'art. 1, comma 661, l. n. 160/2019, introduce un'imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate⁴⁸ nella misura di euro 10 per ettolitro per i prodotti finiti e di euro 0,25 per kg per quelli destinati a successiva diluizione.

La nascita e l'esigibilità dell'obbligazione tributaria avviene all'atto:

- a) della cessione, anche a titolo gratuito, di tali bevande, da parte del fabbricante nazionale o, se diverso da quest'ultimo, del soggetto nazionale che provvede al condizionamento, a consumatori nel territorio dello Stato ovvero a ditte nazionali esercenti il commercio che ne effettuano la rivendita;
- b) del ricevimento di bevande edulcorate da parte del soggetto acquirente, che riceve prodotti provenienti da Paesi UE;
- c) dell'importazione definitiva, da parte dell'importatore per le bevande importate da Paesi extra UE.

L'imposta non si applica né alle bevande destinate all'esportazione né tantomeno a quelle il cui contenuto di zuccheri risulti inferiore – o uguale – a 25 g per litro, nel caso di prodotti finiti, e 125 g per kg per quelli utilizzabili previa diluizione.

Eccezion fatta per l'importatore⁴⁹, per gli altri soggetti obbligati al pagamento dell'imposta, è prevista la registrazione presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con attribuzione di un codice identificativo, oltre agli obblighi dichiarativi e di versamento indicati dal comma 669⁵⁰.

⁴⁶ Dopo la violenta protesta dei produttori. Cfr. M. Gabanelli, S. Ravizza, *Tassa sullo zucchero, ecco cosa dice e quali effetti avrà*, in M. Gabanelli (a cura di), *Dataroom*, Corriere della sera, 2019.

⁴⁷ Cfr. S. Capacci, O. Allais, C. Bonnet, M. Mazzocchi, *The impact of the French soda tax*, cit.

⁴⁸ Secondo l'art. 1, comma 662, l. n. 160/2019, per "bevande edulcorate" si intendono «i prodotti finiti e i prodotti predisposti per essere utilizzati come tali previa diluizione, rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, condizionati per la vendita, destinati al consumo alimentare umano, ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti e aventi un titolo alcolometrico inferiore o uguale a 1,2 per cento in volume»; secondo lo stesso comma, «per edulcorante si intende qualsiasi sostanza, di origine naturale o sintetica, in grado di conferire sapore dolce alle bevande». Ai fini dell'applicazione dell'imposta, è affidata ad un decreto del MEF e del Ministero della salute la determinazione del potere edulcorante di ciascuna sostanza. Cfr. *Regolamento (CEE) 2658/87, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune*.

⁴⁹ Art. 1, comma 670, l. n. 160/2019: «l'imposta è accertata e riscossa dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli con le modalità previste per i diritti di confine».

⁵⁰ Ai fini dell'accertamento, la dichiarazione – «da presentare entro il mese successivo a quello cui la dichiarazione si riferisce» – deve riportare tutti gli elementi necessari alla determinazione dell'imposta dovuta; nello stesso termine, è previsto il versamento di quanto dovuto.

Le attività di accertamento, verifica e controllo sono demandate all’Agenzia delle dogane e dei monopoli; ai suoi funzionari e a quelli della Guardia di finanza, è concessa la facoltà di accedere agli impianti di produzione, di condizionamento o deposito, oltre alla possibilità di prelevare campioni per determinare il contenuto di edulcoranti presenti nelle predette bevande.

Prima di procedere alla riscossione coattiva, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli notifica un avviso di pagamento, fissando un termine di trenta giorni per l’adempimento.

Non si procede alla riscossione per somme inferiori – o pari – ad euro 30.

La disciplina delle sanzioni amministrative ricalca il modello previsto per la *plastic tax*.

7. Nel corso del tempo, il sistema tributario ha assunto connotazioni “più umane” trasformandosi in un modello sempre più confacente e rispondente alle esigenze, ai fabbisogni, alle pulsioni ed ai cambiamenti che hanno investito la società e il nostro tempo.

L’intervento dello Stato-guida – capace di indirizzare la spesa del singolo verso le scelte o le condotte ritenute più virtuose – assume, a seconda che l’azione del governo centrale si traduca o meno in un divieto/condizione, la qualifica di paternalismo forte o debole⁵¹.

Il nostro Paese si affaccia con notevole ritardo – e con una certa ritrosia – a strumenti di questo tipo, sebbene nel recente passato, il Legislatore abbia mostrato un certo interesse nei confronti dell’imposizione di scopo⁵².

A differenza di altri ordinamenti europei, le entrate derivanti da misure di fiscalità ambientale risultano particolarmente esigue: la tassa sui rifiuti (Tari), non è ascrivibile a questa categoria, trattandosi di una prestazione corrispettiva a fronte dell’erogazione di un servizio; per converso, l’ecotassa – che colpisce il conferimento in discarica dei rifiuti – può considerarsi come tale benché, secondo la gerarchia dei rifiuti⁵³, andrebbe utilizzata il meno possibile.

Sulla plastica, in particolare, è bene ricordare brevemente le misure introdotte sui cd. *shoppers*, nonché quelle recentemente previste dal d.l. *Clima*⁵⁴.

Nel primo caso, in un periodo in cui i bassi costi unitari di produzione di sacchetti di plastica aveva favorito l’abbandono indiscriminato degli stessi, l’art. 1, comma 8, d.l. n. 397/1988, introduceva un’imposta di fabbricazione sui sacchetti di plastica (cd.

⁵¹ M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit., *passim*.

⁵² A.F. Uricchio (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, cit.

⁵³ Art. 4, *Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti*.

⁵⁴ D.l. n. 111/2019 conv. in l. n. 141/2019.

shoppers) istituita, poi, «con una legge per molti versi anomala [...] seguita da una serie di decreti attuativi, ambigui e dall'interpretazione spesso controversa»⁵⁵.

Nel secondo, invece, il d.l. *Clima* che recepisce, per lo più, obblighi comunitari legati alla qualità dell'aria: a) prevede all'interno del *Programma sperimentale Mangiaplastica* (art. 4-*quinquies*), un fondo⁵⁶ per contenere la produzione di rifiuti in plastica attraverso l'utilizzo di eco-compattatori; b) riconosce, in via sperimentale, un contributo economico (art. 7) a fondo perduto⁵⁷ a favore degli esercenti commerciali di vicinato e di media e grande struttura, che attrezzano spazi dedicati alla vendita di prodotti alimentari e detergenti sfusi o alla spina ovvero per l'apertura di nuovi negozi che prevedano esclusivamente la vendita di prodotti sfusi.

Nondimeno, sul tema della tassazione alimentare, non si dimentichi la sfortunata esperienza della bozza di decreto predisposta dall'allora Ministro della salute Balduzzi. Essa prevedeva l'introduzione di una accisa sui produttori di bibite zuccherate e sui superalcolici, rispettivamente nella misura di euro 7,16 e di euro 50 ogni 100 litri; incontrata l'opposizione degli stessi produttori, venne, dapprima, rinviata all'esame del Consiglio dei ministri per poi essere definitivamente stralciata. Allo stesso modo, la mancata destinazione del prelievo – o di parte dello stesso – a sostegno del sistema universitario, immaginata in fase di progettazione della *sugar tax*, ha portato il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Fioramonti a rimettere il proprio mandato.

A questa generale e permanente riluttanza, che quasi sempre prevale ed accompagna l'adozione di provvedimenti di questo tipo, si aggiunga che l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19 ha colpito gravemente il mondo delle imprese, e con esso, la nostra economia⁵⁸, al punto che il Legislatore ha ritenuto opportuno differire il pagamento di *plastic* e *sugar tax* ad un momento successivo.

⁵⁵ «Dal punto di vista ambientale, l'esperienza inizialmente fu certamente positiva; i risultati relativi ai primi tempi di vigenza dell'imposta furono nel complesso buoni, con una forte contrazione dell'utilizzo degli *shoppers*, a favore di una politica di riutilizzo dei sacchetti e di una maggiore inclinazione verso quelli di carta». Sul punto, R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., p. 234, che ricostruisce, per buona parte, il travagliato percorso dell'ecoimposta sui sacchetti di plastica non biodegradabili (su cui il Legislatore, anche in attuazione a direttive comunitarie, è intervenuto in tempi più recenti). Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a E. Zecca, *Osservazioni giuridico-economiche sull'imposta di fabbricazione sui sacchetti di plastica, istituita dall'art. 1, 8 comma, legge 475/1988*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 479; C. Fergola, *L'introduzione di "imposte ecologiche" nell'ordinamento italiano*, in *Dir. prat. trib.*, 1992, I, p. 1345 ss.; A.F. Uricchio, A. Zavaglia, *I contributi ai consorzi obbligatori ambientali. Natura giuridica e riflessi tributari*, in C. Bardini, G. Chinè, N. Lucariello, T. Marvasi, A.F. Uricchio, A. Zavaglia, *Il governo della gestione delle plastiche nei rifiuti*, Cacucci, Bari 2014, p. 85 ss.

⁵⁶ La cui dotazione è pari a euro 2 milioni per l'anno 2019, euro 7 milioni per l'anno 2020, euro 7 milioni per l'anno 2021, euro 5 milioni per l'anno 2022, euro 4 milioni per l'anno 2023 ed euro 2 milioni per l'anno 2024.

⁵⁷ Pari alla spesa sostenuta e documentata, per un importo massimo di euro 5.000 ciascuno e comunque nel limite complessivo di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021.

⁵⁸ Cfr. B. Romano, *Ue, calo record Pil Italia: -11,2% nel 2020. Eurozona: -8,7%. Dombrovskis: «Impatto della pandemia più grave del previsto»*, Il Sole-24 Ore, 2020.

Invero, tale contingenza andrebbe “valorizzata”, concependola come un momento di riflessione in cui tutti gli attori convergono, finalmente, su nuovi modelli di educazione, approvvigionamento, produzione, consumo e sviluppo – riparametrati sul merito, la ricerca, l’innovazione, il senso civico – accompagnati da un fisco sempre più equo e trasparente: un fisco di cui si apprezzino le finalità del prelievo⁵⁹ e della redistribuzione.

Ed allora, dinanzi ad un processo di armonizzazione lento e finanche irrealizzabile, a cui si sommano i noti problemi di *dumping*, pianificazione e sperequazione fiscale e concorrenza sleale nel commercio internazionale, ben venga la proposta della Commissione europea⁶⁰ di prevedere per il bilancio comunitario 2021-2027 una tassa nazionale di euro 0,80 per ogni kg di plastica contenuto in imballaggi non riciclati, sempreché venga chiaramente definita la platea dei contribuenti e delle fattispecie soggette ad imposizione⁶¹; allo stesso modo, sulla scorta dell’esperienza francese dei *junk food*, si potrebbe procedere, con riferimento solo ad alcuni cibi grassi o dannosi, ad un aumento delle aliquote IVA⁶² o, ancora, «all’introduzione di sussidi e incentivi (magari collegati a programmi di educazione alimentare)»⁶³.

In conclusione, il cammino della *plastic* e della *sugar tax* appare, almeno nel nostro Paese, ancora tutto in salita: il differimento delle imposte al 2021, la difficile definizione delle modalità attuative e regolamentari⁶⁴, le forti opposizioni che da più parti si sollevano, lasciano presagire che, ancora una volta, «il profitto prevarrà sulla prudenza»⁶⁵.

⁵⁹ L. Einaudi, *Prefazione*, in L.V. Berliri, *La giusta imposta. Appunti per un sistema giuridico della pubblica contribuzione. Lineamenti di una riforma organica della finanza ordinaria*, Edizioni dell’Istituto italiano di studi legislativi, Milano, 1945, pp. V-VII: «gli uomini vogliono istintivamente rendersi ragione del perché pagano; e se quella ragione non è spiegata chiaramente, gridano all’ingiustizia. La credenza nella monarchia o nella repubblica [...] è un atto di fede. Ma la credenza nell’imposta sul reddito, sul patrimonio o sulle eredità o sui consumi non è un atto di fede».

⁶⁰ *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 - COM/2018/321 final*.

⁶¹ T. Rosembuj, *Climate Change and the New Green Deal* in *ambientediritto.it*, F. 4, 2019, p. 18: «*The most efficient and fair plastic taxes should be designed on the purchase or sale of monomers or resins, provided it can be ensured the negative externality on others than the producer or the wholesaler and, also, discourage particular items of plastic-like resins from virgin feedstock rather so recycles. Both kinds of taxes have few taxpayers, and that makes simpler the management*»; Cfr. *Rethink Plastic, The price is right... or is it? - The case for taxing plastic*, 2018.

⁶² Senza evitare, tuttavia, l’“effetto di sostituzione”.

⁶³ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 13.

⁶⁴ Cfr. E. Sbandi, B. Santacroce, *Plastic e sugar tax: le nuove imposte di scopo con partenza differita a maggio e ottobre 2020*, in *Novità fiscali 2020 - Guida Normativa*, Il Sole-24 Ore, 2020 p. 93-96; E. Sbandi, B. Santacroce, *Plastic tax: riflessioni tecniche e questioni aperte in attesa delle disposizioni attuative*, in *Il fisco*, 13, pp. 1239-1243, 2020.

⁶⁵ T. Vettese, *Climate Gut Check*, in *Boston review*, 2018: «*Effective solutions are at hand – a good and sane transition could begin tomorrow – yet it seems more likely that the instinct of the gut will prevail over the mind’s most detailed plans*».

Rosa Di Capua, Peter A. Renzulli

MODELLIZZAZIONE DELLE EMISSIONI DI BIOGAS DALLE DISCARICHE DI RIFIUTI SOLIDI URBANI: UNA *REVIEW* DELLA LETTERATURA

ABSTRACT

Il conferimento in discarica di rifiuti solidi urbani è una delle possibili soluzioni di gestione dei rifiuti con un impatto ambientale maggiore rispetto agli altri sistemi di smaltimento. Nell'ambito del Goal 12 dell'Agenda 2030 si prevede di raggiungere entro il 2020 la gestione eco-compatibile dei rifiuti durante il loro intero ciclo di vita. Numerosi studi scientifici hanno affrontato la valutazione degli impatti ambientali dei sistemi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani attraverso l'uso della metodologia Life Cycle Assessment e risolvere la problematica della modellizzazione a lungo termine del gas di discarica. Attraverso una review della letteratura, il presente lavoro mira ad esaminare l'approccio metodologico, i modelli di calcolo e i principali aspetti considerati negli studi scientifici per la stima delle emissioni del gas di discarica.

Landfilling of municipal solid waste is one of the possible waste management solutions with a higher environmental impact than the other disposal systems. As part of Goal 12 of the 2030 Agenda, it is expected to achieve eco-friendly waste management throughout its life cycle by 2020. Numerous scientific studies have dealt with the environmental impacts assessment of municipal solid waste disposal systems through the use of the Life Cycle Assessment methodology and solve the problem of the long-term modelling of landfill gas. Through a review of the literature, the present work aims to examine the methodological approach, the calculation models and the main aspects considered in the scientific studies for the estimation of landfill gas emissions.

PAROLE CHIAVE

Discarica di rifiuti solidi urbani – biogas – Life Cycle Assessment

Municipal solid waste landfill - biogas - Life Cycle Assessment

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Materiali e metodi – 3. Modelli e strumenti per la stima a lungo termine del biogas da discarica - 4. Metodi per il calcolo del contenuto di carbonio biogenico degli RSU smaltiti in discarica – 5. Conclusioni - 6. Bibliografia

1. La gestione dei rifiuti solidi urbani (RSU) è un argomento di interesse primario per le autorità dei diversi paesi del mondo. La produzione di rifiuti e i suoi impatti ambientali stanno crescendo rapidamente a livello globale. Si stima che nel 2025 la produzione di RSU salirà a 2,2 miliardi di tonnellate (Hoorweg e Bhada-Tata, 2012). Gli RSU rappresentano un'importante fonte di metano, un gas che contribuisce all'effetto serra. Tra le varie soluzioni di gestione dei rifiuti solidi, la discarica è l'opzione di maggiore impatto (Cherubini et al., 2009). Infatti, la frazione organica biodegradabile contenuta nei rifiuti subisce un processo di degradazione anaerobica in

discarica, dando origine al gas di discarica, composto per circa il 50% da metano e per l'altro 50% da anidride carbonica. L'impatto dei rifiuti sui fenomeni di riscaldamento globale dovuti ai gas serra deriva principalmente dalle emissioni di metano biogenico. A questo proposito, secondo le ultime stime effettuate dal gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici, circa un terzo delle emissioni di metano antropogenico in Europa può essere attribuito a questa fonte (IPCC, 2013).

La quantificazione a lungo termine della produzione di biogas di discarica è cruciale sia per la valutazione degli impatti ambientali del sito di smaltimento dei rifiuti sia per la fattibilità tecnico-economica del sistema di estrazione del biogas per il recupero di energia. Numerosi studi di valutazione del ciclo di vita (LCA), applicati ai sistemi di gestione dei rifiuti, hanno affrontato il problema della quantificazione delle emissioni del gas di discarica nel lungo periodo a partire da una certa quantità di rifiuti smaltiti (Laurent et al., 2014). La quantificazione della produzione di gas in discarica viene normalmente effettuata attraverso modelli di produzione caratterizzati da una serie di parametri di input da calcolare (Cossu et al., 1996). Il calcolo di questi dati di input è particolarmente difficile, soprattutto se si devono tenere conto delle caratteristiche specifiche del sito della discarica oggetto di studio. Esistono diversi approcci e modelli adottati dagli autori per risolvere questo problema. Lo scopo di questo lavoro è quello di esaminare la metodologia utilizzata per quantificare le emissioni nell'atmosfera delle discariche di RSU analizzate nei vari casi studio al fine di evidenziare i modelli di calcolo e i principali aspetti considerati per la stima delle emissioni del gas di discarica.

2. L'analisi bibliografica degli studi scientifici sulla LCA applicata ai sistemi di gestione dei rifiuti solidi urbani è stata condotta consultando fonti bibliografiche internazionali: database (ad esempio Scopus), riviste scientifiche specifiche (Journal of Cleaner Production, Waste Management, The International Journal of Life Cycle Assessment, Journal of Environmental Management, International Journal of Environmental Science & Technology, Waste Management & Research, Resources, Conservation and Recycling), biblioteche e motori di ricerca (Google Books, Google Scholar). Gli articoli scientifici relativi alla modellizzazione del gas di discarica sono stati quindi identificati dalla ricerca di combinazioni di parole chiave come modellizzazione del biogas, produzione di biogas, gas di discarica, emissioni a lungo termine dalla discarica, emissioni di metano, processo di degradazione anaerobica. Questo metodo ha portato all'identificazione di 80 articoli scientifici relativi agli studi di LCA sulle discariche di rifiuti solidi urbani e alla modellizzazione a lungo termine del biogas. La bibliografia raccolta è stata classificata in base al tipo di modellizzazione utilizzata dagli autori per la stima delle emissioni di biogas a lungo termine per la quale è stato analizzato l'approccio metodologico. Per i principali modelli utilizzati per stimare le emissioni di biogas nel tempo, sono stati analizzati in dettaglio i seguenti aspetti: i dati di input richiesti dal modello, la quantificazione del biogas per tonnellata

di rifiuti smaltiti, la percentuale di raccolta di biogas, la composizione del gas di discarica, l'orizzonte temporale e la considerazione della CO₂ biogenica. L'analisi di questi aspetti ha permesso di evidenziare i punti critici dei modelli.

3. L'analisi del ciclo di vita dei sistemi di smaltimento di rifiuti solidi urbani, in particolare la stima delle rispettive emissioni, richiede spesso l'uso di modelli di calcolo complessi. Oltre all'uso di software generale utilizzato in varie applicazioni come SimaPro, Umberto, Team e GaBi, sono stati sviluppati nel tempo specifici programmi di calcolo per lo studio di LCA sulla gestione dei rifiuti. L'analisi bibliografica mostra che i modelli di calcolo utilizzati per la previsione della produzione di biogas nel lungo periodo sono diversificati. Considerando tutti gli 80 articoli scientifici analizzati, il 65% degli autori (52 articoli scientifici) utilizza modelli matematici specificamente progettati per il calcolo della produzione di biogas da discarica, mentre il 35% degli autori (28 articoli scientifici) utilizza principalmente dati di database e ipotesi di letteratura. La tabella 3-1 mostra i modelli matematici più utilizzati in letteratura per la stima della produzione di gas in discarica.

La maggior parte degli autori utilizza modelli di computer come EASEWASTE (Kirkeby et al., 2005), IWM-1 e IWM-2 (White et al., 1997; McDougall et al., 2001) e ORWARE (Eriksson et al., 2002). Il ventiquattro per cento degli studi scientifici utilizza modelli matematici che considerano l'evoluzione delle emissioni di biogas nel tempo utilizzando l'equazione del decadimento del primo ordine: modello LandGEM (EPA, 2005), gruppo intergovernativo di metodologia sui cambiamenti climatici (IPCC, 2006), modello triangolare di gas (Tchobanoglous et al., 1993) e School Canyon Model (Department of the Army US, 1995). Il quattordici per cento degli studi si riferisce a studi empirici e dati statistici locali utilizzando software di calcolo come WISARD (Pricewaterhouse Coopers, 2006), WAMPS (Stenmarck, 2009), WASTED (Diaz and Warith, 2006), Solid Waste Association of North America (SWANA) Modello (Ecobalance Inc., 1999) i cui dati sono stati sviluppati da agenzie locali. L'8% utilizza modelli deterministici come Stochastic Integrated Waste Management Simulator (SIWMS) e lo strumento di supporto alle decisioni (DST) (Solano et al, 2002). Ci sono anche autori che impiegano più modelli di calcolo nei loro studi (Winkler e Bilitewski, 2007).

Tabella 3-1: Modelli matematici utilizzati per la stima della produzione di gas in discarica e relativi studi che li utilizzano

Tipologia di modello	Modelli matematici	Numero di studi	Riferimenti bibliografici	% del totale degli studi
Modelli computerizzati	EASEWASTE	11	Andersen et al., 2012; Bernstad e la Cour Jansen, 2011; Boldrin et al., 2010; Damgaard et al., 2011; Fruergaard e Astrup, 2011; Gentil et al., 2011;	21%

			Kirkeby et al., 2006; Manfredi et al., 2009, 2011; Slagstad e Brattebø, 2012; Zhao et al., 2009	
	IWM-2	6	Arena et al., 2003; Aye e Widjaya, 2006; Bovea et al., 2006, 2010; Güereca et al., 2006; Yi et al., 2011	11%
	ORWARE	6	Assefa et al., 2005; Björklund et al., 1999, 2000; Carlsson Reich, 2005; Dalemo et al., 1997; Eriksson et al., 2005	11%
	IWM-1	5	Beccali et al., 2001; Beigl e Salhofer, 2004; Tan e Khoo, 2006; Özeler et al., 2006; Yi et al., 2011	10%
Subtotale		28	-	53%
Modelli basati sull'equazione di decadimento del primo ordine	LandGEM	4	Abduli et al., 2011; Gunamantha e Sarto, 2012; Lagos et al., 2017; Talaiekhozani et al., 2018	8%
	IPCC	4	Lee et al., 2007; Mendes et al., 2003, 2004; Menikpura et al., 2012	8%
	Triangular Gas	3	Cabaraban et al., 2008; Koroneos e Nanaki, 2012; Saheri et al., 2012	6%
	School Canyon	1	Assamoi e Lawryshyn, 2012	2%
Subtotale		12	-	24%
Software di calcolo basato su dati statistici locali	WISARD	4	Buttol et al., 2007; Clift et al., 2000; De Feo e Malvano, 2009; Emery et al., 2007	8%
	WAMPS	1	Miliūte e Kazimieras Staniškis, 2010	2%
	WASTED	1	Diaz and Warith, 2006	2%
	SWANA	1	Ménard et al., 2004	2%
Subtotale		7	-	14%
Modelli deterministici	Decision Support Tool (DST)	3	Kaplan et al., 2009; Morris, 2005; Thorneloe et al., 2007	6%
	SIWMS	1	Hanandeh e El-Zein, 2010	2%
Subtotale		4	-	8%
Altri modelli	Modelli multipli	1	Winkler e Bilitewski, 2007	2%
Numero totale degli studi		52	-	100%

Il restante 35% degli articoli scientifici analizzati in questa review utilizza metodi non matematici, di cui il 57% stima le emissioni di biogas utilizzando dati e ipotesi dalla letteratura, il 14% si riferisce semplicemente a dati specifici del sito di smaltimento oggetto di studio, L'11% utilizza i dati predefiniti dei database LCA più comuni (BUWAL 250, 1998; ANPA, 2000) e il 4% utilizza lo schema EPD (PSR 2003: 3). Alcuni degli studi scientifici selezionati escludono la modellizzazione del biogas dai confini del sistema poiché lo smaltimento in discarica riguarda la frazione di rifiuti non biodegradabile.

4. Considerare la composizione degli RSU che entrano in discarica rappresenta un importante punto di partenza per la modellizzazione del biogas. La maggior parte degli

autori che si occupano del problema della quantificazione del gas di discarica considerano, oltre alla quantità di rifiuti smaltiti nell'anno di riferimento, il tipo di rifiuti inviati in discarica e il relativo contenuto di sostanza organica biodegradabile. La qualità dei dati considerata nello studio è molto importante per questo scopo. In questa revisione della letteratura, il 70% degli studi specifica la fonte di riferimento dei dati sulla composizione dei rifiuti.

Dall'analisi bibliografica degli articoli scientifici che specificano il tipo di dati sulla composizione dei rifiuti, emerge che il 40% degli autori fa riferimento a dati specifici del sito di smaltimento, mentre il 26% stima la composizione elementare delle diverse frazioni di rifiuti utilizzando i dati dalla letteratura. Gli studi rimanenti (34%) utilizzano dati predefiniti di database LCA, dati da fonti statistiche nazionali o locali o dati da fonti miste. In generale, l'uso di dati specifici del sito, quantificati tramite uno studio sul campo con analisi di laboratorio, consente una modellazione più realistica delle emissioni.

Gli autori che fanno uso di dati specifici del sito, oltre a considerare il peso percentuale delle diverse frazioni di rifiuti, prendono in considerazione alcune importanti caratteristiche dei rifiuti come densità, contenuto di umidità, contenuto di sostanze volatili, temperatura e pH dei rifiuti, passando infine al calcolo del contenuto di carbonio biogenico per ogni frazione di rifiuto (Gunamantha e Sarto, 2012). I cosiddetti modelli di decadimento del primo ordine e gli studi basati sulla metodologia IPCC fanno spesso uso di questi dati. I dati di letteratura sono spesso usati per definire la composizione chimica elementare delle diverse frazioni di RSU e quindi per ricavare il contenuto di carbonio e calcolare i relativi fattori di degradazione (Koroneos et al., 2012; Cherubini et al., 2008; Hanandeh et al., 2010; Hong et al., 2010). Alcuni studi LCA che modellano la produzione di biogas utilizzando software di calcolo specifici come EASEWASTE, ORWARE, WISARD e DST fanno riferimento alla composizione dei rifiuti riportata nei database e alle caratteristiche dell'area geografica dello studio (Boldrin et al., 2010; Dalemo et al., 1997; Buttold et al., 2007; Morris, J., 2005). Alcuni autori includono dati sulla composizione chimico-fisica dei rifiuti utilizzando fonti statistiche nazionali, regionali o locali. A questo proposito, vengono presi in considerazione i valori medi di composizione degli RSU del paese, della regione o della città in cui si trova la discarica (Eriksson et al., 2005; Thorneloe et al., 2007).

Infine, ci sono autori che usano varie fonti per definire la composizione rappresentativa di RSU, come la possibilità di utilizzare sia studi empirici di località vicine sia sondaggi statistici locali (Miliūte e Kazimieras Staniškis, 2010). Il contenuto di carbonio biogenico nella massa di rifiuti dipende fortemente dalla frazione biodegradabile organica degli RSU che nei casi di studio analizzati varia da una percentuale del 35% al 90% dei rifiuti totali smaltiti in discarica. Gli studi analizzati utilizzano metodi diversi per il calcolo di questi importanti dati di input necessari per determinare la quantità di carbonio organico biogenico che sarà sottoposto a processi

di biodegradazione nel lungo periodo (DOCf). La tabella 3-2 mostra un elenco delle linee guida seguite dagli autori nella determinazione del contenuto di carbonio organico degradabile (DOC) delle diverse frazioni di RSU smaltite in discarica.

Tabella 3-2: Metodi per il calcolo del contenuto di carbonio organico degradabile (DOC) negli RSU

Metodi per il calcolo del contenuto DOC in RSU	Autori che li utilizzano
IPCC, 2006	Gunamantha e Sarto, 2012; Lee et al., 2007; Menikpura et al., 2012;
Bingemer and Crutzen, 1987	Hanandeh e El-Zein, 2010
Tabasaran and Rettenberger, 1987	Pires et al., 2011
Sundqvist, 1999	Dalemo et al., 1997; Koroneos e Nanaki, 2012

La metodologia sviluppata dall'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2006) ha definito valori predefiniti per il calcolo del carbonio biogenico di diverse frazioni di RSU (contenuto DOC in percentuale del peso umido o secco dei rifiuti), a partire dalle frazioni di rifiuti con il più alto contenuto di DOC, come i rifiuti alimentari, ai rifiuti inerti come le ceneri. Questi studi e quelli della US Environmental Protection Agency (EPA, 2005) indicano un valore di circa il 50% per il DOCf. Gli studi scientifici che seguono la metodologia di Bingemer e Crutzen stimano il contenuto totale di carbonio biodegradabile nei rifiuti utilizzando la seguente formula:

$$CT = \sum (1 - MCx) \times Cx \times Wx$$

dove:

MCx = contenuto di umidità dei rifiuti;

Cx = percentuale di carbonio nella massa dei rifiuti;

Lx = quantità di rifiuti smaltiti in discarica.

A partire da questa formula, la percentuale di carbonio disponibile per la biodegradazione può essere stimata con il seguente rapporto (Tabasaran e Rettenberger, 1987):

$$C_e/C_0 = 0,014T + 0,28$$

dove:

C_e/C_0 = rapporto tra il carbonio disponibile per la biodegradazione e il contenuto totale di carbonio biodegradabile nei rifiuti;

T = la temperatura media all'interno della massa residua espressa in °C.

In condizioni anaerobiche, le temperature all'interno della massa dei rifiuti possono raggiungere valori compresi tra 30 e 35° C (Pires et al., 2011). Un altro metodo per calcolare il contenuto DOC è quello proposto da Sundqvist et al. (1999) che assegna delle rese di degradazione (kg di carbonio degradato per kg di carbonio) a diversi

composti di rifiuti organici. Queste rese vanno da un minimo dello 0% per la lignina fino ad un massimo del 100% per carboidrati, proteine e grassi degradabili.

5. L'analisi di casi studio sull'applicazione dell'LCA ai sistemi di smaltimento dei rifiuti ha messo in evidenza come il calcolo delle emissioni di biogas da discarica può essere effettuato utilizzando diversi modelli matematici. Come già evidenziato nella Tabella 3-1, i primi cinque metodi in ordine di utilizzo rappresentano il 60% del totale. Dallo studio di questi modelli è stato possibile identificare i dati di input richiesti per la modellizzazione del biogas e i dati di output risultanti dalla stima mostrata nella tabella 3-3.

Tabella 3-3: Dati di input e output dei principali modelli matematici utilizzati per stimare il biogas nel tempo

Principali modelli di stima del gas di discarica	Dati di INPUT richiesti dal modello	Quantificazione del biogas per tonnellata di rifiuti smaltiti (m ³ /t)	% captazione di biogas	Composizione di biogas	Orizzonte temporale di modellazione	CO ₂ biogenica (preso in considerazione Sì/NO)
EASEWASTE	- Dati sulla produzione di rifiuti; - Dati sulla composizione chimico-fisica delle diverse frazioni di rifiuti; - Caratteristiche tecniche e operative della discarica.	variabile in quattro periodi di tempo definiti	variabile in quattro periodi di tempo definiti	variabile in quattro periodi di tempo definiti	100 anni	Neutrale in fase di caratterizzazione
IWM-1/ IWM-2	- Dati di produzione di rifiuti; - Dati sulla composizione di quattro flussi di rifiuti considerati dal modello; - Dati relativi all'ubicazione e alle caratteristiche tecniche e operative della discarica.	250 Nm ³ /t	40%-90%	50-55% CH ₄ e 44% CO ₂ (% in volume)	30 anni	No
ORWARE	Dati e caratteristiche tipiche di una discarica svedese con scarse possibilità di utilizzare dati specifici del sito.	Non specificato	50%	Non specificato	100 anni	Yes
LandGem	-Quantità dei rifiuti smaltiti all'anno;	170 Nm ³ /t	Non specificato	50% CH ₄ e 50% CO ₂ (% in volume)	fino a 200 anni	No

	-Dati sulla composizione chimico-fisica dei rifiuti; -Contenuto di umidità, pH e temperatura della massa di rifiuti; -Parametri ambientali; - Caratteristiche tecniche e operative della discarica.					
--	--	--	--	--	--	--

L'analisi dei più comuni modelli matematici utilizzati in letteratura per la stima delle emissioni di biogas nel lungo periodo, sottolinea come tutti questi modelli richiedano come dati di input la quantità e le caratteristiche dei rifiuti inviati in discarica, le caratteristiche ambientali dell'area in cui la discarica è localizzata e le caratteristiche tecniche e gestionali del sito di smaltimento. I risultati ottenuti dalla modellizzazione delle emissioni di biogas utilizzando i modelli sopra illustrati mostrano come la quantificazione del biogas per tonnellata di rifiuti solidi urbani smaltiti si aggiri intorno ad un valore medio di 210 Nm³. Il software di calcolo EASEWASTE divide il lasso di tempo della produzione di biogas in quattro periodi di tempo definiti per ciascuno dei quali assegna una diversa percentuale di generazione, captazione e composizione del biogas. Per quanto riguarda le stime sull'efficienza della captazione di biogas, questo parametro può variare da un minimo del 40% a un massimo del 90% e dipende dalle dimensioni, dalla forma e dalla progettazione tecnica della discarica. Questi modelli presuppongono che nel lungo periodo il biogas sarà composto per il 50% da metano e per il 50% da anidride carbonica, come confermato dai numerosi studi scientifici analizzati. L'orizzonte temporale preso come riferimento dai modelli matematici analizzati per stimare la produzione di biogas nel lungo periodo varia da un minimo di 30 anni nel caso dei modelli IWM-1/IWM-2 a un massimo di 200 anni nel caso di Modello LandGem. Questo parametro temporale è un fattore molto importante nella stima delle emissioni nell'atmosfera prodotte da un sito di smaltimento, poiché il carbonio biogenico presente nei rifiuti subirà un processo di biodegradazione in un periodo non inferiore a trenta anni. La CO₂ generata dal processo di formazione del biogas ha una natura biogenica e per questo motivo non influirà sulla categoria dell'effetto serra. Per questo motivo, la maggior parte degli studi lo considera neutrale nella fase di caratterizzazione. In conclusione, è possibile affermare che questa review della letteratura mostra come i modelli matematici utilizzati per stimare le emissioni di biogas nel lungo periodo siano complessi perché hanno molti parametri da impostare per la modellizzazione. Inoltre, è anche molto difficile disporre di dati specifici richiesti per il funzionamento dei modelli indicati.

Bibliografia:

Abduli, M. A., Naghib, A., Yonesi, M., & Akbari, A. (2011). Life cycle assessment (LCA) of solid waste management strategies in Tehran: landfill and composting plus landfill. *Environmental monitoring and assessment*, 178(1-4), 487-498.

Andersen, J. K., Boldrin, A., Christensen, T. H., Scheutz, C. (2012). Home composting as an alternative treatment option for organic household waste in Denmark: an environmental assessment using life cycle assessment-modelling. *Waste management*, 32(1), 31-40.

Arena, U., Mastellone, M. L., & Perugini, F. (2003). The environmental performance of alternative solid waste management options: a life cycle assessment study. *Chemical Engineering Journal*, 96(1-3), 207-222.

Assamoi, B., & Lawryshyn, Y. (2012). The environmental comparison of landfilling vs. incineration of MSW accounting for waste diversion. *Waste management*, 32(5), 1019-1030.

Assefa, G., Björklund, A., Eriksson, O., & Frostell, B. (2005). ORWARE: an aid to environmental technology chain assessment. *Journal of Cleaner Production*, 13(3), 265-274.

Aye, L., & Widjaya, E. R. (2006). Environmental and economic analyses of waste disposal options for traditional markets in Indonesia. *Waste management*, 26(10), 1180-1191.

Beccali, G., Cellura, M., & Mistretta, M. (2001). Managing municipal solid waste. *The Int. journal of LCA*, 6(4), 243-249.

Beigl, P., & Salhofer, S. (2004). Comparison of ecological effects and costs of communal waste management systems. *Resources, Conservation and Recycling*, 41(2), 83-102.

Bernstad, A., & la Cour Jansen, J. (2011). A life cycle approach to the management of household food waste—a Swedish full-scale case study. *Waste management*, 31(8), 1879-1896.

Bingemer, H.G., Crutzen, P.J., 1987. The production of methane from solid waste. *Journal of Geophysical Research* 92, 2181–2187.

Björklund, A., Dalemo, M., Sonesson, U. (1999). Evaluating a municipal waste management plan using orware, *Journal of Cleaner Production* 7 (1999) 271–280.

Björklund, A., Bjuggren, C., Dalemo, M., Sonesson U. (2000). Planning Biodegradable Waste Management in Stockholm, *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 3, N. 4, pp. 43-58.

Boldrin, A., Hartling, K. R., Laugen, M., & Christensen, T. H. (2010). Environmental inventory modelling of the use of compost and peat in growth media preparation. *Resources, Conservation and Recycling*, 54(12), 1250-1260.

Bovea, M.D., Powell, J.C. (2006). Alternative scenarios to meet the demands of sustainable waste management, *Journal of Environmental Management* 79 (2006) 115–132.

Buttol, P., Masoni, P., Bonoli, A., Goldoni, S., Belladonna, V., Cavazzuti, C. (2007). LCA of integrated MSW management systems: Case study of the Bologna District, *Waste Management* 27 (2007) 1059–1070.

BUWAL 250, 1998. Life cycle inventory for packagings, vols. I and II. Environmental Series No. 250/I and II. Berne, Switzerland: Swiss Agency for the Environment, Forest and Landscape (SAEFL).

Cabaraban, M.T.I., Khire, M.V., Alocilja, E.C. (2008). Aerobic in-vessel composting versus bioreactor landfilling using life cycle inventory models, *Clean Techn Environ Policy* (2008) 10, 39-52.

Carlsson Reich, M. (2005). Economic assessment of municipal waste management systems—case studies using a combination of life cycle assessment (LCA) and life cycle costing (LCC). *Journal of Cleaner Production*, 13(3), 253-263.

Cherubini, F., Bargigli, S., & Ulgiati, S. (2008). Life cycle assessment of urban waste management: Energy performances and environmental impacts. The case of Rome, Italy. *Waste management*, 28(12), 2552-2564.

Cherubini, F., Bargigli, S., & Ulgiati, S., 2009. Life cycle assessment (LCA) of waste management strategies: Landfilling, sorting plant and incineration. *Energy*, 34(12), 2116-2123.

Cossu R., Andreottola G., Muntoni A. (1996). Modelling landfill gas production. In “Landfilling of Waste: Biogas”, Christensen T.H., Cossu R. e Stegmann R. Eds. (Editore E&FN SPON of Chapman & Hall), pp. 237-268. ISBN 0 419 19400 2.

Clift, R., Doig, A., & Finnveden, G. (2000). The application of life cycle assessment to integrated solid waste management: Part 1—Methodology. *Process Safety and Environmental Protection*, 78(4), 279-287.

Damgaard, A., Manfredi, S., Merrild, H., Stensøe, S., & Christensen, T. H. (2011). LCA and economic evaluation of landfill leachate and gas technologies. *Waste management*, 31(7), 1532-1541.

Dalemo, M., Sonesson, U., Björklund, A., Mingarini, K., Frostell, B., Jönsson, H., ... & Thyselius, L., 1997. ORWARE—A simulation model for organic waste handling systems. Part 1: Model description. *Resources, Conserv. and recycling*, 21(1), 17-37.

De Feo, G., Malvano, C. (2009). The use of LCA in selecting the best MSW management system. *Waste manag.*, 29(6), 1901-1915.

Diaz, R., & Warith, M. (2006). Life-cycle assessment of municipal solid wastes: Development of the WASTED model. *Waste management*, 26(8), 886-901.

Emery, A., Davies, A., Griffiths, A., & Williams, K. (2007). Environmental and economic modelling: A case study of municipal solid waste management scenarios in Wales. *Resources, Conservation and Recycling*, 49(3), 244-263.

EPA, 2005. U.S. Landfill Gas Emissions Model. LandGem v 3.02. Environmental Protection Agency Office of Research and Development Washington, DC 20460. <https://www3.epa.gov/ttnecat1/dir1/landgem-v302-guide.pdf>

Eriksson, O., Reich, M. C., Frostell, B., Björklund, A., Assefa, G., Sundqvist, J. O., Granath, J., Bajy, A., Thyselius, L. (2005). Municipal solid waste management from a systems perspective. *Journal of Cleaner Production*, 13(3), 241-252.

- Fruergaard, T., Astrup, T., 2011. Optimal utilization of waste-to-energy in an LCA perspective. *Waste Management*, 31(3), 572-582.
- Gentil, E.C., Gallo, D., Christensen, T.H. (2011). Environmental evaluation of MSW prevention. *Waste manag.*, 31(12), 2371-2379.
- Güereca, L. P., Gassó, S., Baldasano, J. M., & Jiménez-Guerrero, P. (2006). Life cycle assessment of two biowaste management systems for Barcelona, Spain. *Resources, Conservation and Recycling*, 49(1), 32-48.
- Gunamantha, M., Sarto (2012). Life cycle assessment of municipal solid waste treatment to energy options: Case study of KARTAMANTUL region, Yogyakarta. *Renewable energy*, 41, 277-284.
- Hanandeh, A. E., & El-Zein, A. (2010). Life-cycle assessment of municipal solid waste management alternatives with consideration of uncertainty: SIWMS development and application. *Waste Management*, 30(5), 902-911.
- Hoorweg, D., Bhada-Tata, P., 2012. *What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*. Washington D.C., World Bank, Urban Development & Local Government Unit, March 2012, No. 15, 98.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2006. *IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Volume 5. Waste*. Chapter 2: Waste generation, composition and management data. <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/vol5.html>
- IPCC, 2013: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 1535 pp.
- Kaplan, P. O., Ranjithan, S. R., & Barlaz, M. A. (2009). Use of life-cycle analysis to support solid waste management planning for Delaware. *Environ. Sci. Technol.*, 43, 1264–1270.
- Kirkeby, J.T., Birgisdottir, H., Hansen, T.L., Christensen, T.H., Bhandar, G.S., & Hauschild, M. (2006). Evaluation of environmental impacts from MSW management in the municipality of Aarhus, Denmark (EASEWASTE). *Waste Management & Research*, 24(1), 16-26.
- Koroneos, C. J., & Nanaki, E. A. (2012). Integrated solid waste management and energy production-a life cycle assessment approach: the case study of the city of Thessaloniki. *Journal of Cleaner Production*, 27, 141-150.
- Lagos, D. A., Héroux, M., Gosselin, R., & Cabral, A. R. (2017). Optimization of a landfill gas collection shutdown based on an adapted first-order decay model. *Waste Management*, 63, 238-245.
- Laurent, A., Clavreul, J., Bernstad, A., Bakas, I., Niero, M., Gentil, E., Christensen, T.H., Hauschild, M.Z., 2014. Review of LCA studies of solid waste management systems–Part II: Methodological guidance for a better practice. *Waste management*, 34(3), 589-606.

Lee, S. H., Choi, K. I., Osako, M., & Dong, J. I. (2007). Evaluation of environmental burdens caused by changes of food waste management systems in Seoul, Korea. *Science of the Total Environment*, 387(1), 42-53.

Manfredi, S., & Christensen, T. H. (2009). Environmental assessment of solid waste landfilling technologies by means of LCA-modeling. *Waste management*, 29(1), 32-43.

Manfredi, S., Tonini, D., & Christensen, T. H. (2011). Environmental assessment of different management options for individual waste fractions by means of life-cycle assessment modelling. *Resources, Conservation and Recycling*, 55(11), 995-1004.

Ménard, J.-F., Lesage, P., Deschénes, L., Samson, R. (2004). Comparative Life Cycle Assessment of Two Landfill Technologies for the Treatment of Municipal Solid Waste, *Int J LCA* 9 (6) 371 – 378.

Mendes, M. R., Aramaki, T., & Hanaki, K. (2003). Assessment of the environmental impact of management measures for the biodegradable fraction of municipal solid waste in Sao Paulo City. *Waste Management*, 23(5), 403-409.

Mendes, M. R., Aramaki, T., & Hanaki, K. (2004). Comparison of the environmental impact of incineration and landfilling in São Paulo City as determined by LCA. *Resources, Conservation and Recycling*, 41(1), 47-63.

Menikpura, S. N. M., Gheewala, S. H., & Bonnet, S. (2012). Sustainability assessment of municipal solid waste management in Sri Lanka: problems and prospects. *Journal of Material Cycles and Waste Management*, 14(3), 181-192.

Miliūte, J., & Kazimieras Staniškis, J. (2010). Application of life-cycle assessment in optimisation of municipal waste management systems: the case of Lithuania. *Waste Management & Research*, 28(4), 298-308.

Morris, J. (2005). Comparative LCAs for curbside recycling versus either landfilling or incineration with energy recovery (12 pp). *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 10(4), 273-284.

Özeler, D., Yetiş, Ü., & Demirer, G. N. (2006). Life cycle assesment of municipal solid waste management methods: Ankara case study. *Environment International*, 32(3), 405-411.

Pires, A., Chang, N. B., & Martinho, G. (2011). Reliability-based life cycle assessment for future solid waste management alternatives in Portugal. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 16(4), 316-337.

PSR 2003:3 Product – Specific Requirements (PSR) for preparing an environmental product declaration (EPD) for Product Group Collecting and disposal service of Municipal Solid Waste (MSW) in a sanitary landfill. http://www.environdec.com/psr/e_psr0303.pdf

Saheri, S., Mir, M. A., Basri, N. E. A., Mahmood, N. Z., & Begum, R. A. (2012). Life cycle assessment for solid waste disposal options in Malaysia. *Polish Journal of Environmental Studies*, 21(5), 1377-1382.

Slagstad, H., & Brattebø, H. (2012). LCA for household waste management when planning a new urban settlement. *Waste management*, 32(7), 1482-1490.

Solano, E., Ranjithan, S. R., Barlaz, M. A., & Brill, E. D. (2002). Life-cycle-based solid waste management. I: Model development. *Journal of Environmental Engineering*, 128(10), 981-992.

Sundqvist, J.-O., 1999. Life Cycle Assessments and Solid Waste. Guidelines for Solid Waste Treatment and Disposal in LCA. Swedish Environmental Research Institute, Stockholm, Sweden. Final Report 279, 1e133, IVL, AFR-Report.

Tabasaran O, Rettenberger R (1987). Basis for the planning of biogas extraction manual. Erich Schmidt Verlag, Berlin

Talaiekhosani, A., Nematzadeh, S., Eskandari, Z., Dehkordi, A. A., & Rezaia, S. (2018). Gaseous emissions of landfill and modeling of their dispersion in the atmosphere of Shahrekord, Iran. *Urban climate*, 24, 852-862.

Tan, R. B., & Khoo, H. H. (2006). Impact assessment of waste management options in Singapore. *Journal of the Air & Waste Management Association*, 56(3), 244-254.

Thorneloe, S.A., Weitz, K., Jambeck, J., 2007. Application of the US decision support tool for materials and waste management. *Waste Management* 27, 1006–1020.

Yi, S., Kurisu, K. H., & Hanaki, K. (2011). Life cycle impact assessment and interpretation of municipal solid waste management scenarios based on the midpoint and endpoint approaches. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 16(7), 652-668.

Winkler, J., & Bilitewski, B. (2007). Comparative evaluation of life cycle assessment models for solid waste management. *Waste management*, 27(8), 1021-1031.

Zhao, Y., Wang, H. T., Lu, W. J., Damgaard, A., & Christensen, T. H. (2009). Life-cycle assessment of the municipal solid waste management system in Hangzhou, China (EASEWASTE). *Waste Management & Research*, 27(4), 399-406.

Rosa Di Capua, Pietro A. Renzulli

LIFE CYCLE ASSESSMENT DI IMPIANTI DI PRODUZIONE DI BIODIESEL DA FANGHI DI DEPURAZIONE: UNA *REVIEW* BIBLIOGRAFICA

ABSTRACT

La crescente domanda di biodiesel in tutto il mondo ha spinto gli studiosi ad un'attenta analisi dei benefici ambientali ed economici del processo produttivo. Uno degli obiettivi del Goal 12 dell'Agenda 2030 è quello di promuovere l'efficienza energetica nel settore dei trasporti, puntando su fonti rinnovabili. Particolarmente interessanti sono gli studi scientifici di Life Cycle Assessment utilizzata per confrontare la produzione convenzionale di biodiesel da matrici oleose di prima generazione e la produzione di biodiesel da matrici di scarto come i fanghi di depurazione che rappresenta una soluzione conveniente ed alternativa di smaltimento. Il presente lavoro illustra una review bibliografica degli studi di LCA applicata ai sistemi di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione.

The growing demand for biodiesel worldwide has prompted scholars to carefully analyze the environmental and economic benefits of the production process. One of the goals of Goal 12 of the 2030 Agenda is to promote energy efficiency in the transport sector, focusing on renewable sources. Particularly interesting are the scientific studies of Life Cycle Assessment used to compare the conventional biodiesel production from first generation oily matrices and the biodiesel production from waste matrices such as sewage sludges which represents a convenient and alternative disposal solution. This work illustrates a bibliographic review of the LCA studies applied to biodiesel production systems from sewage sludge.

PAROLE CHIAVE

Biodiesel – Fanghi di depurazione – Life Cycle Assessment

Biodiesel - Sewage sludge - Life Cycle Assessment

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Materiali e metodi – 3. Sistemi di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione - 3.1 Sistema oggetto di studio e definizione dei confini – 3.2 Scelta dell'unità funzionale e problematiche di allocazione - 3.3 Raccolta dei dati di inventario - 3.4 Risultati della valutazione degli impatti ambientali - 4. Conclusioni. – 5. Bibliografia

1. Il biodiesel è un combustibile costituito da esteri monoalchilici di acidi grassi tradizionalmente derivati da oli vegetali o grassi animali. In tutto il mondo si sta assistendo ad aumento senza precedenti della domanda di biodiesel e degli altri combustibili derivati da biomassa rinnovabile (Kargbo, 2010).

Nel rapporto congiunto OECD-FAO Agricultural Outlook 2019-2028, nel corso del prossimo decennio, è legittimo attendersi un incremento superiore al 50% nella produzione e nel consumo dei biocarburanti (OECD-FAO, 2018).

La produzione di biodiesel può essere di tipo convenzionale se si parte da matrici oleose dedicate di prima generazione, provenienti da apposite coltivazioni, oppure di seconda generazione se il processo produttivo utilizza matrici di scarto come i “Waste Cooking Oils” o i fanghi di depurazione. Gli oli vegetali o di semi puri sono costosi e costituiscono tra il 70% e l'85% dei costi complessivi della produzione del biodiesel. I fanghi di depurazione, invece, stanno guadagnando terreno negli Stati Uniti e in tutto il mondo come materia prima lipidica per la produzione di biodiesel grazie alla loro abbondanza e alle elevate concentrazioni di lipidi che rendono redditizia la sua produzione (Mondala et al., 2009). I fanghi di depurazione derivanti dal trattamento di acque reflue urbane, infatti, contengono una quantità significativa di materia organica che è costituita prevalentemente da proteine e carboidrati (Yuan et al., 2006). La produzione dei fanghi è abbondante in tutto il mondo, solo negli Stati Uniti, gli impianti di trattamento delle acque reflue producono ogni anno circa 6,2 milioni di tonnellate di fanghi secchi, quantità che dovrebbe aumentare in futuro a causa della crescente urbanizzazione e industrializzazione (Dufreche et al., 2007).

L'impiego dei fanghi di depurazione per la produzione di biodiesel si caratterizza per importanti benefici ambientali ed economici. Dal punto di vista ambientale, tale impiego rappresenta una valida alternativa allo smaltimento in discarica. Dal punto di vista economico, invece, il prezzo di produzione stimato del biodiesel da fanghi è pari a \$ 0,85/L, che è significativamente inferiore all'attuale prezzo medio dei carburanti diesel di petrolio (circa \$ 1,27/L) e del biodiesel di soia, che oscilla in media tra \$ 1,06 e \$ 1,18/L (You et al., 2008).

In letteratura esistono diversi studi di Life Cycle Assessment (LCA) applicata ad impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione, alcuni in particolare riportano il confronto dei risultati dello studio dei sistemi di produzione di biodiesel di prima e di seconda generazione. L'obiettivo del presente lavoro è quello di analizzare gli studi di LCA applicata a sistemi di estrazione e trasformazione di lipidi in biodiesel da fanghi di depurazione per comprendere gli approcci metodologici seguiti dagli autori nel condurre tali studi. L'analisi della letteratura sarà di fondamentale importanza per l'attuale studio di LCA di un impianto di estrazione e trasformazione di lipidi in biodiesel nell'ambito del progetto PON Energie per l'Ambiente - TARANTO “Tecnologie e processi per l'Abbattimento di inquinanti e la bonifica di siti contaminati con Recupero di materie prime e produzione di energia Totally green”.

2. La *review* bibliografica degli studi di LCA applicata a sistemi di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione ha l'obiettivo di analizzare gli approcci metodologici e le assunzioni dei vari autori per una corretta valutazione degli impatti

ambientali e di comprendere quali sono i vantaggi ambientali del processo produttivo rispetto ai processi di produzione convenzionali.

A tal proposito, nel paragrafo seguente si analizzano nel dettaglio i seguenti aspetti: comprensione del sistema oggetto di studio e definizione dei confini, scelta dell'unità funzionale e problematiche di allocazione, raccolta dei dati di inventario e risultati della valutazione degli impatti ambientali.

L'analisi della letteratura si è basata sulla consultazione di fonti bibliografiche internazionali utilizzando Scopus come motore di ricerca e selezionando gli articoli scientifici attraverso l'utilizzo della seguente combinazione di parole chiave: "Life Cycle Assessment", "lipid extraction", "biodiesel production", "sewage sludges".

3. Il presente paragrafo riporta i diversi aspetti metodologici affrontati in letteratura nel condurre uno studio di LCA di sistemi di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione.

Nei sotto paragrafi seguenti si descrivono le scelte metodologiche e le assunzioni prese dagli autori a partire dall'analisi del sistema oggetto di studio fino alla valutazione degli impatti ambientali fondamentale per il confronto con i metodi di produzione convenzionali.

3.1. Lo schema generale di produzione di biodiesel è riportato in figura 3.1. Per evitare l'interferenza nella sintesi del biodiesel, i lipidi vengono solitamente estratti dai fanghi con solventi organici. Le fasi del sistema oggetto di studio includono il pre-trattamento dei fanghi grezzi per un'efficace estrazione dei lipidi, l'estrazione dei lipidi dai fanghi, la produzione del biodiesel e il controllo qualitativo del biodiesel (Siddiquee & Rohani, 2011).

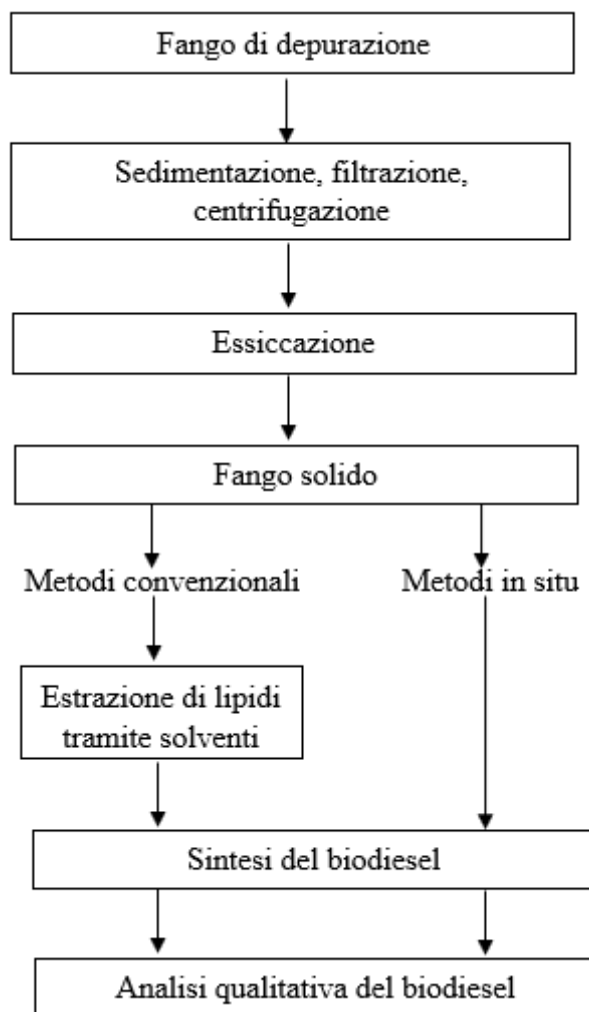


Figura 3.1: Schema generale di produzione di biodiesel

(Fonte: Siddiquee & Rohani, 2011)

Per quanto riguarda il processo di produzione del biodiesel, esistono quattro tecniche principali per la sua produzione: uso diretto e miscelazione di oli grezzi, microemulsione, cracking termico e transesterificazione.

Il metodo più comunemente usato per la produzione di biodiesel è la reazione di transesterificazione (nota anche come alcolisi) in presenza di un catalizzatore. La transesterificazione è una reazione di doppio scambio fra un alcol e un estere. Questo processo avviene in un reattore che solitamente opera in modalità batch, secondo cicli di tipo carico/reazione/svuotamento/work-up e prevede quindi il caricamento dei reagenti (grassi, metanolo e catalizzatore) attraverso un sistema di movimentazione. Al termine del processo chimico, segue lo svuotamento del dispositivo e il successivo work-up della miscela di reazione per isolare il biodiesel prodotto (Pastore, 2018).

Negli studi di LCA applicata a questa tipologia di impianti, l'approccio seguito dagli autori è del tipo cradle-to-grave, in quanto si parte dai processi di pre-trattamento dei fanghi di depurazione, si considerano i processi di estrazione e transesterificazione degli acidi grassi contenente lipidi insieme ai processi di trasporto fino alla gestione dei rifiuti.

In figura 3.2 si riporta il diagramma generale di un sistema di produzione di biodiesel secondo quanto suggerito dalla letteratura (Dufour & Iribarren, 2012). I riquadri tratteggiati sono usati per distinguere quei processi non coinvolti nel caso studio della produzione di biodiesel dai fanghi di depurazione, ossia il caso della produzione di biodiesel da oli vegetali di scarto o grassi animali, i cui confini del sistema includono il rendering, esterificazione catalizzata da acido e transesterificazione alcalinizzata insieme ai necessari processi di trasporto e gestione dei rifiuti.

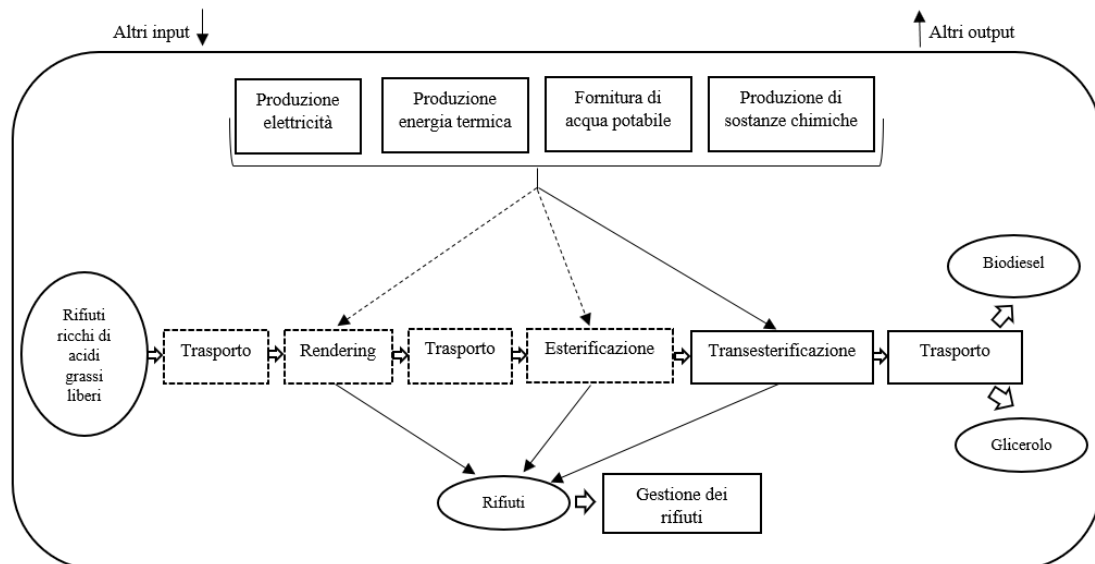


Figura 3.2: Diagramma generale di un sistema di produzione di biodiesel (i riquadri tratteggiati sono usati per distinguere quei processi non coinvolti nel caso studio della produzione di biodiesel dai fanghi di depurazione)

(Dufour & Iribarren, 2012)

3.2. Un'altra problematica da affrontare in uno studio di LCA di sistemi di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione riguarda la scelta dell'unità funzionale a cui riferire i dati di inventario da raccogliere. Dall'analisi della letteratura è emerso come l'unità funzionale scelta da diversi autori sia una tonnellata di biodiesel prodotto (Dufour & Iribarren, 2012; Morais et al., 2010).

Per quanto riguarda il problema dell'allocazione, il biodiesel e il glicerolo sono i due prodotti principali che si ottengono alla fine del processo produttivo. Per distribuire gli oneri ambientali tra questi prodotti, gli studi adottano un approccio di allocazione di massa tradizionale (Lopez et al., 2010).

Sebbene l'allocazione economica sia anche una procedura molto comune, questa opzione è poco utilizzata in quanto tende a risentire ampiamente delle variazioni dei valori di mercato.

3.3. I dati di inventario utilizzati negli studi di LCA di sistemi di produzione di biodiesel dai fanghi di depurazione comprendono dati relativi al consumo di risorse, materiali ed energia e alle emissioni in aria, acqua e suolo in uscita dal sistema. I dati chiave per la quantificazione degli input (prodotti chimici, acqua, fabbisogno di energia elettrica e termica) e degli output (prodotti e rifiuti) sono generalmente ricavati dall'attuale letteratura sulla produzione di biodiesel da matrici di scarto. I dati secondari per i processi in background sono generalmente presi dal database Ecoinvent.

L'estrazione dei lipidi è la prima fase necessaria per la produzione del biodiesel dai fanghi provenienti da un impianto di trattamento delle acque reflue. Al momento, sono disponibili diversi metodi per l'estrazione dei lipidi da materiali biologici. La maggior parte di questi metodi usa solventi organici, di solito in miscele (Bligh & Dyer, 1959). Nel lavoro di Boocock et al. (1992), ad esempio, è stato estratto il 12% in peso di lipidi con il metodo di estrazione soxhlet utilizzando 300 ml di solvente (cloroformio o toluene) per 50 g di fanghi secchi e il 17-18% in peso di lipidi mediante ebollizione del solvente utilizzando 600 ml di solvente (cloroformio o toluene) per 100 g di fanghi secchi.

Per quanto riguarda il processo di produzione del biodiesel, la tabella 3.1 raccoglie i principali dati di inventario per la produzione di biodiesel (1 tonnellata) da oli vegetali usati, sego di manzo, grasso di pollame e fanghi di depurazione (Dufour & Iribarren, 2012). Come si osserva dalla tabella, gli input si riferiscono principalmente alla materia prima lipidica, sostanze chimiche (ad esempio acido solforico) nonché i requisiti di energia elettrica e termica. Nel caso della trasformazione dei lipidi dei fanghi di depurazione in biodiesel, la tabella 3.1 fa riferimento al processo convenzionale operato per mezzo di acido solforico, da cui emerge che per produrre una tonnellata di biodiesel dai fanghi siano necessari 10 tonnellate di lipidi, 670 kg di metanolo, 76 kg di acido solforico, 76 kg di esano e poco meno di un kg di acqua. Il processo di estrazione dei lipidi dai fanghi, per produrre una tonnellata di biodiesel, richiede un consumo di energia elettrica di 28 kWh e un consumo di energia termica di 2.543 MJ. Gli output del processo sono rappresentati da 129 kg di glicerolo e 2 tonnellate di fanghi esausti da inviare a trattamento. I dati riportati nella tabella 3.1 sono fondamentali per analizzare il profilo ambientale del sistema di produzione di biodiesel dai fanghi e comparare i risultati con gli altri sistemi alternativi di produzione. Recenti studi stanno testando possibili scenari di trasformazione dei lipidi dei fanghi in biodiesel con processi che impiegano nuovi catalizzatori, come ad esempio il cloruro di alluminio esaidrato, ossidi misti ferro e cobalto, allositi funzionalizzate e silici funzionalizzate (Pastore, 2018).

Tabella 3.1: Principali dati di inventario per la produzione di biodiesel (1 t) da oli vegetali usati, sego di manzo, grasso di pollame e fanghi di depurazione (Dufour & Iribarren, 2012)

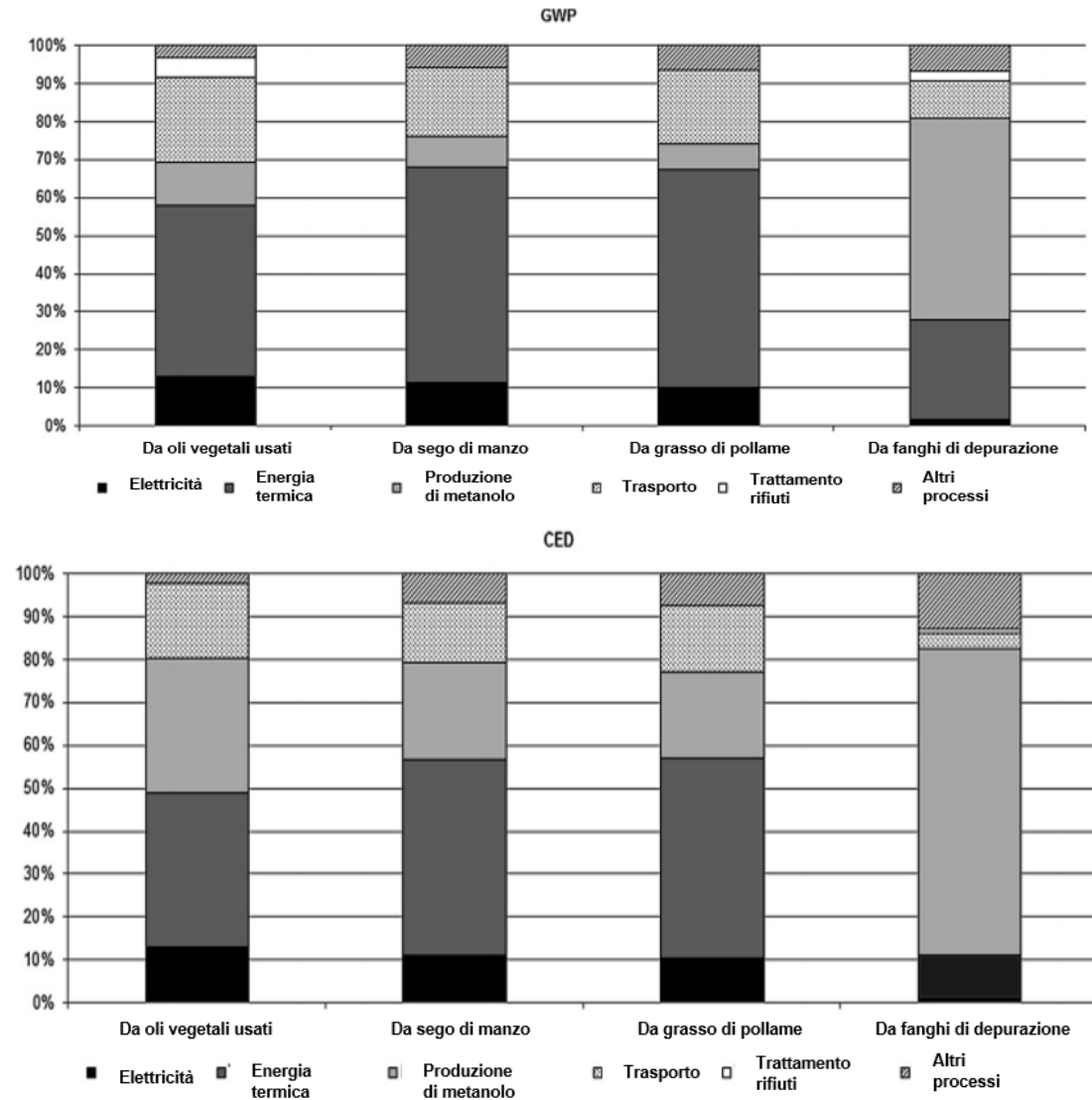
	Produzione biodiesel da:				
Dati di input					
<i>Materiali</i>	Oli vegetali usati	Sego di manzo	Grasso di pollame	Fanghi di depurazione	
Materia prima lipidica	1.205,12	1.015,36	1.013,00	10.000,00	kg
Metanolo	112,67	113,32	99,00	670,18	kg
Acido solforico	0,15	–	–	76,35	kg
Ossido di calcio	0,1	–	–	–	kg
Acqua	56,08	71,32	32,00	0,88	kg
Idrossido di sodio	9,80	4,00	5,00	–	kg
Metossido di sodio	–	11,00	12,00	–	kg
Acido fosforico	7,95	–	–	–	kg
Cloruro di idrogeno	–	6,00	7,00	–	kg
Esano	–	–	–	76,28	kg
<i>Energia</i>					
Energia termica (rendering)	1.628,93	–	–	–	MJ
Energia elettrica (rendering)	133,12	–	–	–	kWh
Energia termica (esterificazione)	222,3	175,94	90,04	–	MJ
Energia elettrica (esterificazione)	31,43	28,93	10,08	–	kWh
Energia termica (transesterificazione)	1.650,84	1.733,48	1.886,96	2.542,95	MJ
Energia elettrica (transesterificazione)	20,34	30,36	28,98	28,47	kWh
<i>Trasporto in camion</i>					
Fino all'impianto di rendering	187,76	–	–	–	t km
Fino all'impianto di biodiesel	291,31	293,44	292,76	–	t km
Prodotti	531,3	538,85	545,30	545,31	t km
Dati di output					
<i>Prodotti</i>					
Biodiesel	1,00	1,00	1,00	1,00	t
Glicerolo	102,21	115,64	109	129,05	kg

<i>Rifiuti a trattamento</i>					
Sali in discarica	16,00	9,00	10,00	–	kg
Rifiuti liquidi pericolosi	30,46	24,00	26,00	–	kg
Rifiuti organici in discarica	85,40	–	–	–	kg
Fanghi	–	–	–	2,00	t

3.4. I risultati della valutazione degli impatti ambientali del ciclo di vita (Life Cycle Impact Assessment) mettono in evidenza il profilo ambientale dei sistemi di produzione di biodiesel dai fanghi e il confronto con le altre alternative di produzione.

Poiché quando si valutano le prestazioni ambientali dei sistemi di bioenergia il riscaldamento globale e gli indicatori energetici sono indicatori di fondamentale importanza, lo studio di Dufour & Iribarren (2012) si concentra sugli indicatori di impatto GWP (Global Warming Potential) e CED (Cumulative Energy Demand). Dalla figura 3.3 che riporta i contributi percentuali a GWP e CED dei processi dei differenti sistemi di produzione di biodiesel emerge che i consumi di energia termica ed elettrica siano le principali fonti di impatto. Pertanto, i miglioramenti ambientali dei sistemi di produzione di biodiesel dovrebbero essere incentrati sulla minimizzazione di questi requisiti energetici indipendentemente dalla materia prima lipidica considerata. Per quanto riguarda la produzione di biodiesel da fanghi di depurazione, il processo di produzione di metanolo rappresenta la principale fonte di impatto ambientale, con percentuali superiori al 50% per GWP e CED. Questo ruolo di primo piano del metanolo è legato alle quantità di metanolo necessarie per la transesterificazione dei fanghi di depurazione a causa dei bassi rendimenti di biodiesel e dell'elevato rapporto metanolo/fanghi per promuovere la reazione.

Figura 3.3: Contributi percentuali a GWP e CED dei processi dei differenti sistemi di produzione di biodiesel (1 t) (Dufour & Iribarren, 2012)



Secondo quanto emerge dalla figura 3.4, la produzione di biodiesel da matrici di scarto rappresenta una buona alternativa sia al diesel convenzionale che al biodiesel di prima generazione in quasi tutte le categorie di impatto ambientale, soprattutto se si guarda al fenomeno dell'effetto serra. Se si considera invece l'indicatore di domanda di energia cumulativa (CED), il profilo ambientale della produzione di biodiesel dai fanghi non è dei migliori, a causa del contributo del processo di produzione di metanolo.

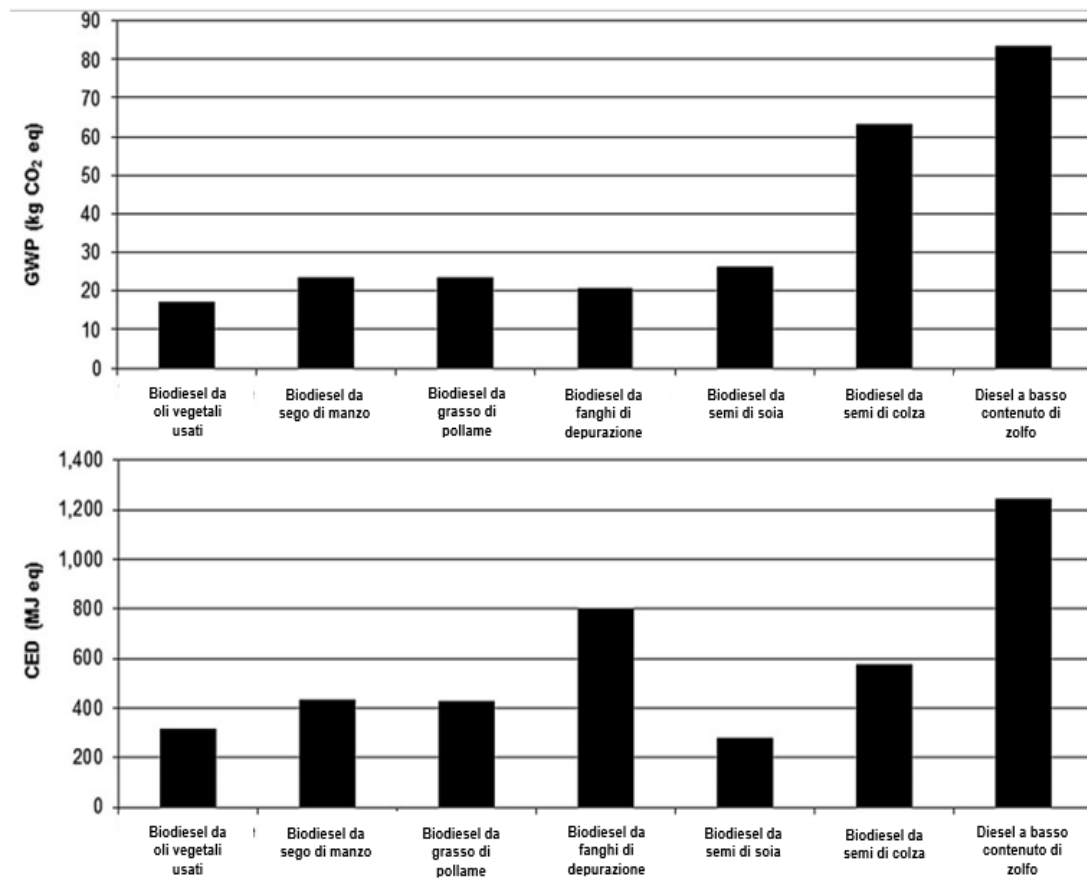


Figura 3.4: GWP e CED per il set di carburanti diesel (fornitura di 1 GJ di energia)

(Dufour & Iribarren, 2012)

4. Il presente lavoro di *review* degli studi di LCA applicata a sistemi di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione ha messo in luce come lo strumento di LCA sia uno strumento prezioso per valutare le prestazioni ambientali di tali sistemi e confrontarle con sistemi alternativi di produzione al fine di comprendere la soluzione con i migliori benefici ambientali. In termini di potenziali impatti ambientali, i carburanti biodiesel di seconda generazione, ossia quelli prodotti a partire da materiali di scarto ricchi di acidi grassi liberi sono stati considerati una buona alternativa sia al diesel convenzionale che al biodiesel di prima generazione. Per supportare in concreto l'analisi del ciclo di vita di questi sistemi, la review della letteratura è stata utile per comprendere gli approcci metodologici dei vari autori nel condurre tali studi.

I dati di inventario individuati dalla letteratura per ciascun processo di produzione del biodiesel sono fondamentali per la relativa valutazione degli impatti ambientali. Il processo convenzionale oggi utilizzato per produrre biodiesel dai fanghi di depurazione è quello che utilizza acido solforico che risulta particolarmente impattante per il contributo della fase di produzione del metanolo alla categoria "Domanda di Energia Cumulativa". Il secondo processo responsabile dei principali impatti ambientali di tale

sistema è rappresentato dai consumi di energia, per il quale si rende necessaria la minimizzazione dei fabbisogni energetici.

Bibliografia:

Bligh, E.G., and Dyer, W.J. (1959) A Rapid Method of Total Lipid Extraction and Purification, *Can. J. Biochem. Physiol.* 37, 911–917.

Boocock, D. G., Konar, S. K., Leung, A., & Ly, L. D. (1992). Fuels and chemicals from sewage sludge: 1. The solvent extraction and composition of a lipid from a raw sewage sludge. *Fuel*, 71(11), 1283-1289.

Dufour, J., & Iribarren, D. (2012). Life cycle assessment of biodiesel production from free fatty acid-rich wastes. *Renewable Energy*, 38(1), 155-162.

Dufreche, S., Hernandez, R., French, T., Sparks, D., Zappi, M., & Alley, E. (2007). Extraction of lipids from municipal wastewater plant microorganisms for production of biodiesel. *Journal of the American Oil Chemists' Society*, 84(2), 181-187.

Kargbo, D. M. (2010). Biodiesel production from municipal sewage sludges. *Energy & Fuels*, 24(5), 2791-2794.

López DE, Mullins JC, Bruce DA (2010). Energy life cycle assessment for the production of biodiesel from rendered lipids in the United States. *Ind Eng Chem Res* 2010;49:2419e32.

Mondala, A., Liang, K., Toghiani, H., Hernandez, R., & French, T. (2009). Biodiesel production by in situ transesterification of municipal primary and secondary sludges. *Bioresource technology*, 100(3), 1203-1210.

Morais S, Mata TM, Martins AA, Pinto GA, Costa CAV (2010). Simulation and life cycle assessment of process design alternatives for biodiesel production from waste vegetable oils. *J Clean Prod* 2010; 18:1251e9.

OECD/FAO (2019). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2019-2028*, OECD Publishing, Paris/Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2019-en.

Pastore, C. (2018). Schemi processi OR3 per studio preliminare LCA (II parte), Water Research Institute (IRSA-CNR).

Siddiquee, M. N., & Rohani, S. (2011). Lipid extraction and biodiesel production from municipal sewage sludges: a review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15(2), 1067-1072.

Yuan, H., Chen, Y., Zhang, H., Su, J., Zhou, Q., Gu, G., (2006). Improved bioproduction of short-chain fatty acids (SCFAs) from excess sludge under alkaline conditions. *Environ. Sci. Technol.* 40, 2025–2029.

You, Y., Shie, J., Chang, C., Huang, S., Pai, C., Yu, Y., Chang, C.H., (2008). Economic cost analysis of biodiesel production: case in soybean oil. *Energy Fuels* 22, 182–189.

LIFE CYCLE ASSESSMENT DI REATTORI FOTOCATALITICI UV-C/TiO₂ PER IL TRATTAMENTO DI ACQUE REFLUE: UNA REVIEW BIBLIOGRAFICA

ABSTRACT

Il problema del trattamento delle acque reflue è un tema fortemente discusso dagli studiosi di tutto il mondo. Al fine di promuovere l'uso efficiente delle risorse idriche nell'ambito del Goal 12 dell'Agenda 2030, oggi si sono sviluppate diverse tecnologie per la degradazione degli inquinanti in matrice acquosa, a tal proposito la fotocatalisi è una tecnologia nascente sviluppata su scala di laboratorio e che presenta applicazioni su scala prototipo. Il presente lavoro illustra una review bibliografica degli studi di Life Cycle Assessment applicata agli impianti di trattamento fotocatalitici che utilizzano la radiazione UV e nanoparticelle di biossido di titanio come catalizzatori.

The problem of wastewater treatment is a topic strongly discussed by scholars all over the world. In order to promote the efficient use of water resources as part of Goal 12 of the 2030 Agenda, today several technologies have developed for the degradation of pollutants in an aqueous matrix, in this regard photocatalysis is a nascent technology developed on a laboratory scale and which presents applications on a prototype scale. This work illustrates a bibliographic review of the Life Cycle Assessment studies applied to photocatalytic treatment plants that use UV radiation and titanium dioxide nanoparticles as catalysts.

PAROLE CHIAVE

Trattamento acque reflue – Fotocatalisi – Life Cycle Assessment

Wastewater treatment - Photocatalysis - Life Cycle Assessment

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Materiali e metodi – 3. Aspetti metodologici negli studi di LCA di sistemi di fotocatalisi UV-C/TiO₂. - 3.1 Sistema oggetto di studio e definizione dei confini – 3.2 Scelta dell'unità funzionale e problematiche di allocazione - 3.3 Raccolta dei dati di inventario - 3.4 Risultati della valutazione degli impatti ambientali - 4. Conclusioni. – 5. Bibliografia

1. Il problema della scarsità di acqua continua a crescere in molte regioni del mondo per cui diventa sempre più sentito il bisogno di riutilizzare le acque reflue. Per questa ragione, i sistemi di trattamento delle acque rappresentano un argomento vitale, specialmente nei paesi in via di sviluppo (Alfano et al., 2000).

Nel tempo si sono sviluppate differenti tecnologie di trattamento, alcune sviluppate su larga scala e altre in via di sperimentazione. In particolare, l'ossidazione fotochimica si è dimostrata una valida opzione per la rimozione di sostanze inquinanti dalle acque di scarico su scala di laboratorio. Questo processo ha mostrato un grande potenziale e

si è dimostrato un trattamento a basso costo, rispettoso dell'ambiente e sostenibile nel settore delle acque (Chong et al., 2010). Le tecnologie di trattamento delle acque attualmente commercializzate, come l'adsorbimento o la coagulazione concentrano semplicemente le sostanze inquinanti presenti trasferendole in altre fasi del ciclo di vita (Padmanabhan et al., 2006). Altri metodi convenzionali di trattamento dell'acqua come quello biologico non sono in grado di rimuovere efficacemente sostanze chimiche dannose in essa presenti. Molteplici, invece, sono i vantaggi della fotocatalisi che, grazie alla formazione di radicali idrossilici, consente di degradare in maniera significativa gli inquinanti recalcitranti presenti nelle acque e di mineralizzarli a CO₂ e H₂O senza trasferirli in altre fasi del ciclo di vita. Particolarmente interessante è la capacità di queste tecnologie di rimuovere gli inquinanti emergenti da un effluente. Gli inquinanti emergenti sono sostanze con un elevato potenziale di degradazione delle acque marine e responsabili di causare gravi danni agli organismi e ai processi biologici. Si parla infatti di distruttori endocrini, sostanze che interferiscono con la sintesi, secrezione, trasporto, legame o eliminazione di un ormone fisiologicamente prodotto in un essere vivente (Colacci, 2016). Tra i principali inquinanti emergenti troviamo prodotti farmaceutici, pesticidi di nuova registrazione, additivi plastici industriali, prodotti per la cura personale e nuovi ritardanti di fiamma.

Nell'ambito della fotocatalisi, esistono numerose applicazioni come la fotolisi solare naturale e simulata, il processo photo-Fenton solare con o senza aggiunta di perossido di idrogeno (solare/Fe/H₂O₂ - solare/Fe), fotolisi sotto irradiazione UV-A (UV-A), fotocatalisi sotto irradiazione UV-A con aggiunta di biossido di titanio (UV-A/TiO₂), fotolisi sotto irradiazione UV-C (UV-C) e trattamento UV-C con aggiunta di perossido di idrogeno (UV-C/H₂O₂) (Foteinis et al., 2018).

Lo strumento di Life Cycle Assessment (LCA) applicato a queste tecnologie consente di valutare la sostenibilità di ciascun impianto. In letteratura esistono diversi studi di LCA applicata a questi processi che dimostrano come gli impianti di trattamento fotocatalitici che impiegano catalizzatori siano a ridotto impatto ambientale. In particolare, l'obiettivo del presente lavoro è quello di analizzare gli studi di LCA applicata a sistemi di fotocatalisi sotto irradiazione UV con aggiunta di biossido di titanio e comprendere gli approcci metodologici degli autori nel condurre tali studi. L'analisi della letteratura sarà successivamente impiegata come base di partenza per l'attuale studio di LCA di un fotoreattore che sfrutta questa tecnologia nell'ambito del progetto PON Energie per l'Ambiente - TARANTO "Tecnologie e processi per l'Abbattimento di inquinanti e la bonifica di siti contaminati con Recupero di materie prime e produzione di energia Totally green".

2. La *review* bibliografica degli studi di LCA applicata a reattori fotocatalitici UV-C/TiO₂ ha portato alla comprensione di come vari autori hanno affrontato le diverse problematiche di studio e le assunzioni prese per una corretta valutazione degli impatti ambientali.

In particolare, la rassegna bibliografica ha l'obiettivo di affrontare nel dettaglio i seguenti aspetti:

- Comprensione del sistema oggetto di studio e definizione dei confini;
- Scelta dell'unità funzionale e problematiche di allocazione;
- Raccolta dei dati di inventario;
- Risultati della valutazione degli impatti ambientali.

L'analisi bibliografica è stata condotta consultando fonti bibliografiche internazionali utilizzando Scopus come motore di ricerca e selezionando gli articoli scientifici attraverso l'impiego di diverse combinazioni di parole chiave quali "Life Cycle Assessment", "photocatalysis", "UV-C/TiO₂", "wastewater".

3. Il presente paragrafo riporta i diversi aspetti metodologici affrontati in letteratura nel condurre uno studio di LCA di fotoreattori equipaggiati con lampada UV che utilizzano nano particelle di biossido di titanio come catalizzatore. Nei sotto paragrafi seguenti si descrivono le scelte metodologiche relativamente alla definizione dei confini del sistema, la scelta dell'unità funzionale e le eventuali problematiche di allocazione, i dati di inventario utilizzati per la fase successiva di valutazione degli impatti e i risultati più rilevanti di questi studi.

3.1 Un reattore fotocatalitico UV-C/TiO₂ ha una configurazione anulare e un funzionamento di tipo batch che permette il ricircolo completo delle acque reflue per mezzo di una pompa peristaltica che ne determina la portata. Il reattore è costituito da due tubi cilindrici coassiali in vetro con diametro diverso. All'interno del cilindro con diametro minore viene alloggiata la lampada UV per illuminare il reattore durante le prove (figura 3-1).

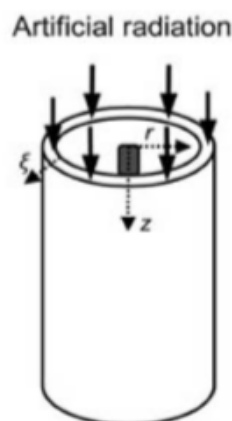


Figura 3-1: Esempio di reattore fotocatalitico

UV-C/TiO₂ - (Fonte: Li Puma, 2005)

I catalizzatori nanostrutturati a base di TiO_2 possono essere depositati sia su matrici solide o utilizzati in forma di polvere da utilizzare come sospensione acquosa (come illustrato in figura 3-2). In quest'ultimo caso, la soluzione acquosa, dopo il mescolamento con polvere di TiO_2 nella sezione d'ingresso del reattore, viene inviata nella parte bassa del reattore, fluisce lungo la sezione anulare tra i tubi per poi uscire dalla parte alta del reattore (Cardillo, 2015).

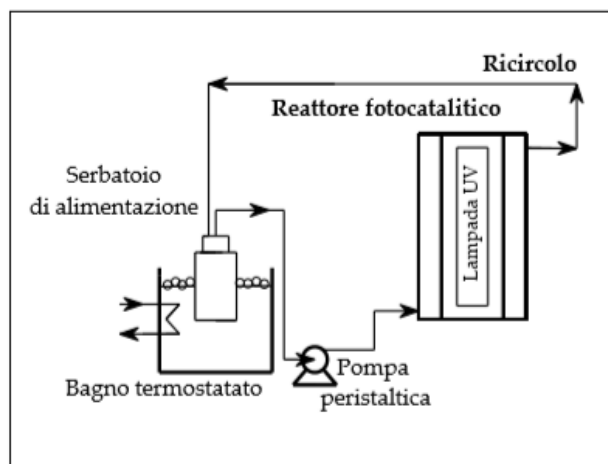
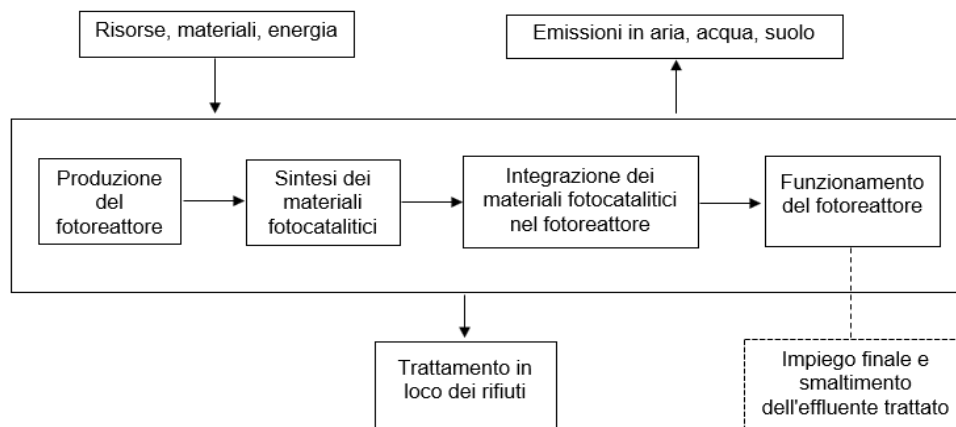


Figura 3-2: Esempio di schema fotoreattore con polvere di TiO_2 in soluzione acquosa

(Fonte: Cardillo, 2015)

Negli studi di LCA applicata a questa tipologia di fotoreattori, gli input di materiali e di energia, le emissioni in aria, acqua e suolo, lo smaltimento o il riciclaggio dei materiali, se non effettuati da terzi, sono inclusi nei confini del sistema. L'approccio seguito dagli autori è del tipo cradle-to-gate, in quanto l'impiego finale e lo smaltimento dell'effluente trattato è esterno ai confini del sistema. (Foteinis et al., 2018; Lutterbeck et al., 2017). In figura 3-3 si riporta lo schema dei confini del sistema oggetto di studio secondo quanto suggerito dalla letteratura.



Legenda:

_____ processi inclusi nei confini del sistema

..... processi esclusi dai confini del sistema

Figura 3-3: Schema dei confini del sistema di un reattore fotocatalitico UV-A/TiO₂

(Fonte: elaborazione propria)

Nei confini del sistema sono da includere inoltre la fase di produzione e di uso del fotoreattore, la sintesi e il processing dei materiali fotocatalitici, costituiti da materiali nanostrutturati a base di TiO₂, da integrare nel fotoreattore. A tal proposito, esistono molteplici processi di sintesi chimica, fisica e biologica di questi materiali, per i quali gli studi di LCA presenti in letteratura hanno permesso di comprendere quale sia il più ecosostenibile.

3.2. Un'altra problematica da affrontare in uno studio di LCA di sistemi di fotocatalisi UV-C/TiO₂ riguarda la scelta dell'unità funzionale a cui riferire i dati di inventario da raccogliere. Dall'analisi della letteratura è emerso come la funzione del sistema sia stata impostata da diversi autori come la rimozione degli inquinanti emergenti in un effluente. Diversa invece la scelta dell'unità funzionale a seconda dell'inquinante scelto:

- Fotoreattore UV-A/TiO₂ per la rimozione di inquinanti emergenti: l'unità funzionale scelta è la rimozione efficace di 1 µg di 17α-etinilestradiolo, un estrogeno sintetico rappresentativo molto stabile in ambiente acquoso, per litro di acque reflue trattate (Marinho et al., 2013; Foteinis et al., 2018);

- Fotoreattore UV-A/TiO₂ per la rimozione di inquinanti organici da acque industriali: l'unità funzionale è stata definita come la rimozione del 15% di DOC (Carbonio Organico Disciolto Totale) da 1 m³ di acque reflue (Muñoz et al., 2005);

- Fotoreattore UV per la rimozione di inquinanti da acque reflue agricole: trattamento di 1.000 m³ di acque reflue per fini irrigui, per abbattimento di 1 log di Escherichia coli (Notarnicola et al., 2009).

Per quanto riguarda la sintesi delle nanoparticelle di biossido di titanio, in letteratura si è scelta come unità funzionale la produzione di 1 kg di nanoparticelle di TiO₂ (Wu et al., 2019). Per questi sistemi non è emersa la necessità di affrontare la problematica dell'allocazione in quanto non ci sono coproduzioni.

3.3 I dati di inventario utilizzati negli studi di LCA di fotoreattori UV-C/TiO₂ comprendono dati relativi al consumo di risorse, materiali ed energia e alle emissioni in aria, acqua e suolo in uscita dal sistema. La maggior parte degli studi analizzati utilizza dati ottenuti da esperimenti di laboratorio tratti dalla letteratura. In mancanza di questi dati si fa riferimento a dati di database. Partendo dalla fase di produzione del fotoreattore, lo studio scientifico di Lutterbeck et al. (2017) riporta l'inventario dei dati di input dei materiali necessari per la produzione del fotoreattore su scala di laboratorio equipaggiato con lampada UV a 254 nm della potenza di 15 W e peso di 12 kg (tabella 3-1).

Tabella 3-1: Input materiali ed energetici della fase di costruzione del fotoreattore UV-C/TiO₂ (Lutterbeck et al., 2017)

INPUT		Quantità
Materia in ingresso	Pompa 70 W	3
	Cavi elettrici	5
	Lampade a vapori di mercurio 9 W	0,15
	Multi Si wafer (4 m ²)	4

Per quanto riguarda la sintesi delle nanoparticelle di biossido di titanio, lo studio più interessante dove è possibile ritrovare dati di inventario dei processi chimici, fisici e biologici di sintesi è quello condotto da Wu et al. (2019). In questo studio gli autori hanno condotto studi di LCA di questi processi al fine di individuare la soluzione più ecosostenibile. A tal proposito la sintesi chimica delle nanoparticelle di TiO₂ risulta essere quella di minore impatto ambientale. Si riportano nelle tabelle 3-3, 3-4, 3-5 gli inventari dei principali processi di sintesi chimica di questi catalizzatori nanostrutturati: metodo sol-gel, processo idrotermico e solvotermico. Il metodo sol-gel si basa in genere sull'idrolisi dei precursori dell'alcossido di titanio per formare una sospensione colloidale con alcoli come sottoprodotto, il processo idrotermico prevede tre fasi di idrolisi che avvengono in autoclave a determinate condizioni di pressione e temperatura (Maury-Ramirez et al., 2012), il metodo solvotermico è molto simile a quello idrotermico ad eccezione dell'uso di solventi organici invece dell'impiego di acqua. Per ciascuna reazione chimica, l'applicazione della LCA richiede un inventario dell'energia, dei reagenti e dei materiali ausiliari consumati, nonché delle emissioni e

dei rifiuti generati, offrendo così una visione olistica delle implicazioni ambientali della reazione. L'unità funzionale scelta per la raccolta dei dati è il kg di nanoparticelle di TiO₂. Ciascuna di queste reazioni è preceduta dalla fase di preparazione del precursore di titanio (isopropossido di titanio) utilizzato come materia prima nelle successive fasi (tabella 3-2).

Tabella 3-2: Input materiali ed energetici necessari per la produzione di 1 kg di precursore di titanio (isopropossido di titanio) (Wu et al., 2019)

INPUT		Quantità
Materia in ingresso	Tetracloruro di titanio (kg)	0,83
	Isopropanolo (kg)	1,05
	Ammoniaca (kg)	0,3
	Benzene (kg)	1,6
	Gas naturale (m ³)	0,0375
Elettricità/calore	Energia (MJ)	0,03

Tabella 3-3: Input materiali ed energetici necessari per la produzione di 1 kg di nanoparticelle di TiO₂ mediante metodo sol-gel (Wu et al., 2019)

INPUT		Quantità
Materia in ingresso	Isopropossido di titanio (kg)	3,56
	Isopropanolo (kg)	0,75
	Acqua (kg)	12,65
Elettricità/calore	Energia (processo di sonicazione) (MJ)	0,61
	Energia (processo di calcinazione) (MJ)	14,8
	Energia (processo di essiccazione) (MJ)	2,92

Tabella 3-4: Input materiali ed energetici necessari per la produzione di 1 kg di nanoparticelle di TiO₂ mediante invecchiamento idrotermico (Wu et al., 2019)

INPUT		Quantità
Materia in ingresso	Isopropossido di titanio (kg)	3,56
	H ₂ O (kg)	12,52
	Acido acetico (4 mol/L)	3
Elettricità/calore	Energia (autoclave 180 °C per 12 ore) (MJ)	8,06
	Energia (essiccazione a 100 °C) (MJ)	30,43
	Energia (aumento fino a 100 °C) (MJ)	3,94

Tabella 3-5: Input materiali ed energetici necessari per la produzione di 1 kg di nanoparticelle di TiO₂ mediante processo solvotermico (Wu et al., 2019)

INPUT		Quantità
Materia in ingresso	Isopropossido di titanio (kg)	3,56
	HCl (30%) (kg)	0,37
	Acqua	0,04
	Butanolo (kg)	21,15
Elettricità/calore	Energia (autoclave) (MJ)	9,29
	Energia (processo di essiccazione) (MJ)	19,45

Dopo la fase di sintesi, segue la fase di integrazione dei materiali fotocatalitici nel reattore. Per quanto riguarda tale fase, esistono studi di LCA applicata all'incorporazione di questi nanomateriali in membrane polimeriche poi adattate nel fotoreattore (Chong et al., 2018; Bae & Tak, 2005; Zhang et al., 2015). Di particolare interesse, per le loro caratteristiche merceologiche, sono le membrane in polivinilidene fluoruro (PVDF) largamente impiegate per incorporare nanoparticelle di biossido di titanio. Il polimero PVDF ha un'alta stabilità termica e resistenza chimica grazie all'elevata energia di dissociazione del fluoruro di carbonio.

Un altro interessante metodo di integrazione delle nanoparticelle di TiO₂ nel fotoreattore riportato in letteratura consiste nella immobilizzazione di TiO₂ su rete metallica attraverso un processo di deposizione delle polveri di questo nanomateriale (Villacres et al., 2003). Si riporta di seguito l'inventario dei dati di input e di output del processo (tabella 3-6).

Tabella 3-6: Input materiali ed energetici necessari per l'immobilizzazione di TiO₂ per cm² di rete metallica (Villacres et al., 2003)

INPUT		Quantità
Materia in ingresso	Isopropanolo (cm ³)	0,284
	Titanio tetra-2-propossido (g)	0,0024
	TiO ₂ powder (mg)	10
	Rete metallica (cm ²)	1
OUTPUT		
Prodotto	Rete metallica di supporto (cm ²)	1

A tal proposito, lo studio di Foteinis et al. (2018), riporta l'inventario della fase di utilizzo dell'impianto (tabella 3-7). Tutti gli esperimenti sono stati condotti alle stesse condizioni di temperatura e acqua, mentre l'irradiazione UV-A è stata fornita da una lampada da 9 W. Il tempo di trattamento dell'acqua in questo reattore è di 10 minuti. I dati di inventario riportati si riferiscono alla rimozione di 95 µg di 17α-etinilestradiolo per litro di acque reflue trattate (Frontistis et al., 2012).

Tabella 3-7: Input materiali ed energetici necessari per il funzionamento di un fotoreattore da laboratorio UV-A/TiO₂ riferiti alla rimozione di 95 µg/L di 17α-etinilestradiolo (Foteinis et al., 2018)

INPUT		Quantità
Materia in ingresso	TiO ₂ (mg/L)	750
Elettricità/calore	Elettricità (miscelazione dell'acqua) (kWh)	0,005
	Elettricità (kWh)	0,0015

3.4. La valutazione degli impatti del ciclo di vita (Life Cycle Impact Assessment) mette in relazione l'inventario dei dati con impatti e danni ambientali potenziali. L'obiettivo degli studi analizzati è quello di comprendere le criticità ambientali delle diverse fasi del ciclo di vita dei fotoreattori UV-C/TiO₂.

Per quanto riguarda la valutazione degli impatti ambientali dei processi di sintesi delle nanoparticelle di TiO₂, i processi chimici sono più ecosostenibili dei processi di sintesi fisica e biologica in quanto richiedono meno energia e generano un minore impatto ambientale (Figura 3-4). I processi fisici, invece, richiedono una notevole quantità di elettricità e gas di supporto, con impatti elevati sull'effetto serra, mentre i processi di sintesi biologica, hanno un elevato impatto ambientale a causa dei terreni di coltura batterica richiesti. Tra i processi chimici, il metodo sol-gel risulta essere il meno impattante grazie ai più bassi consumi di energia.

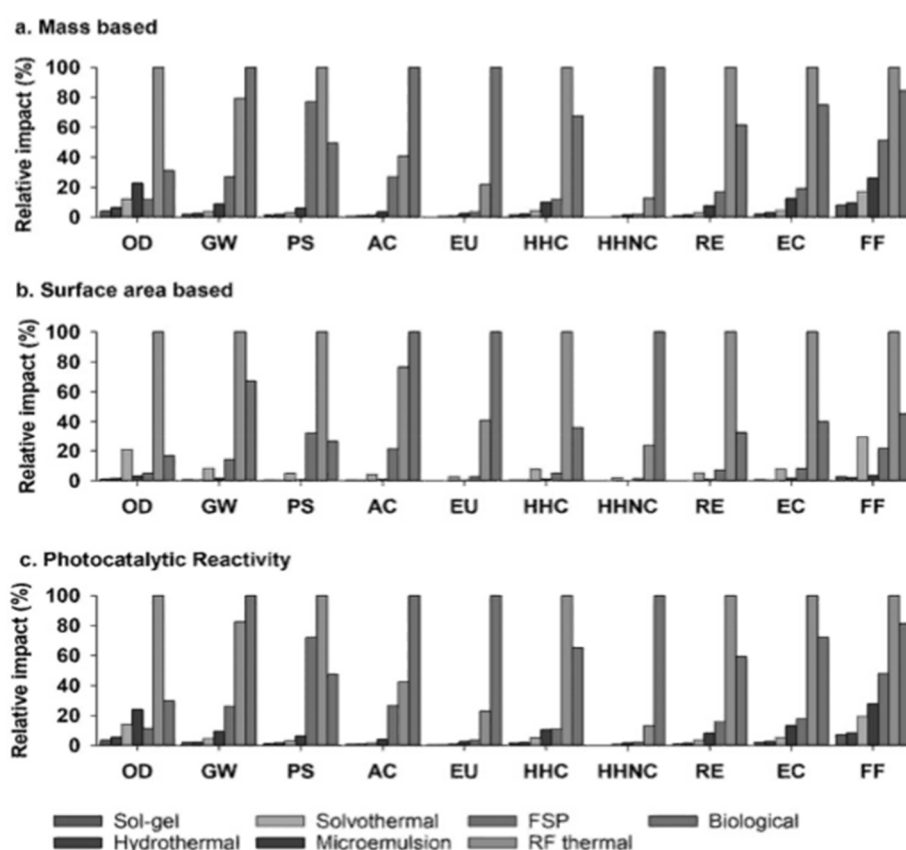


Figura 3-4: Impatto ambientale di tutti i metodi di sintesi delle nanoparticelle di TiO₂ Normalizzazione basata sulla superficie e reattività fotocatalitica (Wu et al., 2019)

Per quanto riguarda gli impatti ambientali dei fotoreattori, lo studio condotto da Lutterbeck et al. (2017) ha mostrato che il 67,3% degli impatti ambientali sia legato alla fase di costruzione dei reattori, mentre il 32,7% è associato al funzionamento del sistema. In particolare, il 99% degli impatti legati alla fase di costruzione dei fotoreattori, tossicità ed eutrofizzazione, è dovuto all'impiego dei materiali utilizzati per la produzione del Multi-Si wafer. Per quanto riguarda invece la fase di funzionamento dell'impianto, è il consumo di energia elettrica il principale punto critico del sistema. Per quanto riguarda la valutazione degli impatti ambientali delle diverse tecnologie utilizzate per l'ossidazione fotochimica delle acque reflue, gli studi mostrano come la fotolisi UV ha mostrato un basso impatto ambientale, con la fotolisi sotto irradiazione UV-C trovata circa 3 volte più ecologica della fotolisi sotto irradiazione UV-A. L'aggiunta di TiO_2 al processo di fotolisi sotto irradiazione UV-A e H_2O_2 al processo di fotolisi sotto irradiazione UV-C è in grado di ridurre il loro impatto ambientale totale di circa il 97% e l'88% rispettivamente, il che implica che il processo UV-A/ TiO_2 risulti migliore del processo UV-C/ H_2O_2 per i minori consumi di energia (Foteinis et al., 2018).

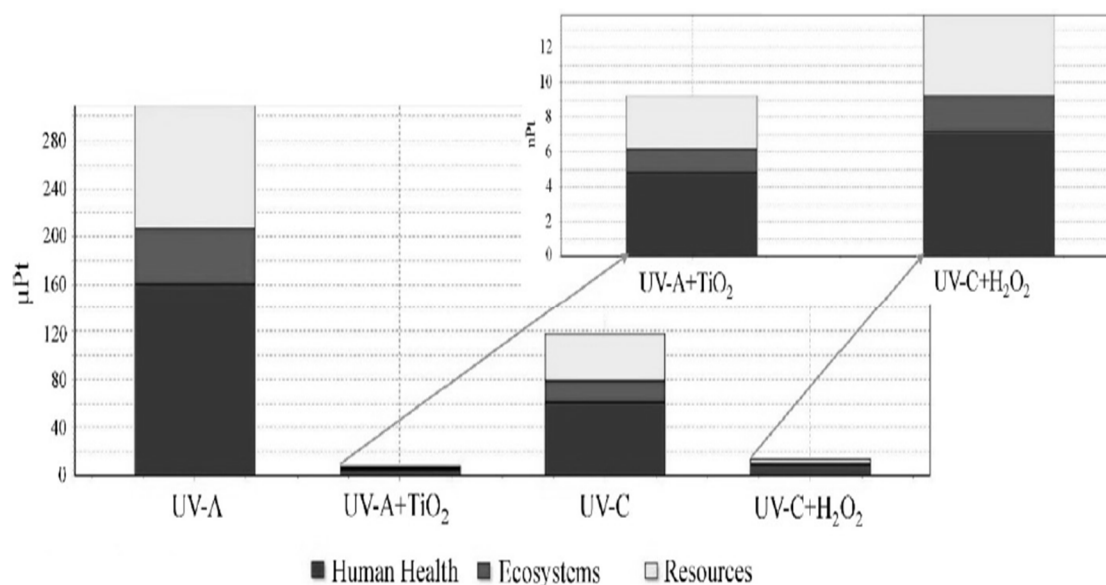


Figura 3-5: Impatto ambientale dei fotoreattori UV-A/ TiO_2 e UV-C/ H_2O_2

(Fonte: Foteinis et al., 2018)

4. Il presente lavoro ha analizzato studi di LCA applicati a sistemi di fotocatalisi UV-C/ TiO_2 al fine di comprendere come gli autori hanno affrontato le problematiche metodologiche e avere un riferimento per i successivi studi. L'analisi della letteratura è stata utile per comprendere gli approcci metodologici dei vari autori nel condurre tali studi al fine di supportare in concreto l'analisi del ciclo di vita di questi impianti ancora

in fase di implementazione e fare la scelta più eco-sostenibile tra diverse alternative tecnologiche.

In particolare, per queste tecnologie in via di sperimentazione si sono evidenziate le scelte fatte nelle diverse fasi di studio: definizione dei confini del sistema, scelta dell'unità funzionale e raccolta dei dati di inventario. Inoltre, si sono analizzati i risultati degli studi, al fine di comprendere i punti critici dei sistemi dal punto di vista del loro impatto ambientale e le soluzioni più ecosostenibili. Dall'analisi emerge come i fotoreattori UV-C/TiO₂ rappresentino una delle tecnologie a minore impatto ambientale per il trattamento delle acque reflue grazie all'utilizzo dei fotocatalizzatori nanostrutturati. Tra i processi di sintesi di questi nanomateriali, i processi chimici risultano essere più ecosostenibili dei processi di sintesi fisica e biologica.

Bibliografia:

Alfano, O. M., Bahnemann, D., Cassano, A. E., Dillert, R., & Goslich, R. (2000). Photocatalysis in water environments using artificial and solar light. *Catalysis today*, 58(2-3), 199-230.

Bae, T.H., Tak, T.M., (2005). Effect of TiO₂ nanoparticles on fouling mitigation of ultrafiltration membranes for activated sludge filtration. *J. Membr. Sci.* 249, 1-8.

Cardillo, A. G. (2015). Processi integrati per l'intensificazione di processo: reazione di fotocatalisi accoppiata alla pervaporazione, la dialisi e all'ozonizzazione (Doctoral dissertation, alma).

Chong, M. N., Jin, B., Chow, C. W., & Saint, C. (2010). Recent developments in photocatalytic water treatment technology:

Chong, W. C., Chung, Y. T., Teow, Y. H., Zain, M. M., Mahmoudi, E., & Mohammad, A. W. (2018). Environmental impact of nanomaterials in composite membranes: Life cycle assessment of algal membrane photoreactor using polyvinylidene fluoride-composite membrane. *Journal of Cleaner Production*, 202, 591-600.

Colacci A. (2016). Contaminanti emergenti, gli studi in Europa, *ECOSCIENZA* Numero 6 - Anno 2016, pp. 50-51

Foteinis, S., Borthwick, A. G., Frontistis, Z., Mantzavinos, D., & Chatzisyneon, E. (2018). Environmental sustainability of light-driven processes for wastewater treatment applications. *Journal of Cleaner Production*, 182, 8-15.

Li Puma, G. (2005). Dimensionless analysis of photocatalytic reactors using suspended solid photocatalysts. *Chemical Engineering Research and Design*, 83(7), 820-826.

Lutterbeck, C. A., Kist, L. T., Lopez, D. R., Zerwes, F. V., & Machado, Ê. L. (2017). Life cycle assessment of integrated wastewater treatment systems with constructed wetlands in rural areas. *Journal of Cleaner Production*, 148, 527-536.

Marinho, B. A., de Liz, M. V., Tiburtius, E. R. L., Nagata, N., & Peralta-Zamora, P. (2013). TiO₂ and ZnO mediated photocatalytic degradation of E2 and EE2 estrogens. *Photochemical & Photobiological Sciences*, 12(4), 678-683.

Maury-Ramirez, A., Demeestere, K., & De Belie, N. (2012). Photocatalytic activity of titanium dioxide nanoparticle coatings applied on autoclaved aerated concrete: effect of weathering on coating physical characteristics and gaseous toluene removal. *Journal of hazardous materials*, 211, 218-225.

Muñoz, I., Rieradevall, J., Torrades, F., Peral, J., & Domènech, X. (2005). Environmental assessment of different solar driven advanced oxidation processes. *Solar Energy*, 79(4), 369-375.

Notarnicola B., (2009). XII Relazione Trimestrale sullo stato di avanzamento del progetto SIRPAR - Unità di Ricerca UNIBA – DGM “Valutazione del ciclo di vita di impianti e sistemi per l’affinamento di acque reflue municipali”.

Padmanabhan, P.V.A., Sreekumar, K.P., Thiyagarajan, T.K., Satpute, R.U., Bhanumurthy, K., Sengupta, P., Dey, G.K., Warriar, K.G.K., 2006. Nano-crystalline titanium dioxide formed by reactive plasma synthesis. *Vacuum* 80, 11-12.

Villacres, R., Ikeda, S., Torimoto, T., & Ohtani, B. (2003). Development of a novel photocatalytic reaction system for oxidative decomposition of volatile organic compounds in water with enhanced aeration. *Journal of Photochemistry and Photobiology A: Chemistry*, 160(1-2), 121-126.

Wu, F., Zhou, Z., & Hicks, A. L. (2019). Life cycle impact of titanium dioxide nanoparticle synthesis through physical, chemical, and biological routes. *Environmental science & technology*, 53(8), 4078-4087.

Zhang, J., Wang, Z., Zhang, X., Zheng, X., Wu, Z. (2015). Enhanced antifouling behaviours of polyvinylidene fluoride membrane modified through blending with nano-TiO₂/polyethylene glycol mixture. *Appl. Surf. Sci.* 345, 418-427.

Rosa Di Capua

NOVITA' NORMATIVE IN MATERIA DI ECONOMIA CIRCOLARE E SIMBIOSI INDUSTRIALE

ABSTRACT

L'attuale modello di economia lineare basato sull'incessante attività di estrazione delle materie prime, sul consumo di massa e sullo smaltimento di scarti e rifiuti è oggi insostenibile. Gli obiettivi di sostenibilità di produzione e consumo indicati nel Goal 12 dell'Agenda 2030 possono essere perseguiti solo con la transizione verso un modello di economia circolare. Dal lato della produzione, la simbiosi industriale, rappresenta lo strumento più adatto per la chiusura dei cicli di produzione. Attraverso un'analisi delle recenti norme a favore della chiusura dei cicli nei processi produttivi, il presente lavoro intende illustrare le principali misure a supporto dell'economia circolare e della simbiosi industriale adottate a livello europeo e nazionale.

The current linear economy model based on the incessant extraction of raw materials, mass consumption and disposal of scraps and waste is today unsustainable. The production and consumption sustainability objectives indicated in the Goal 12 of the 2030 Agenda can only be pursued with the transition to a circular economy model. On the production side, industrial symbiosis represents the most suitable tool for closing production cycles. Through an analysis of recent regulations in favor of the closure of cycles in production processes, this work intends to illustrate the main measures to support the circular economy and industrial symbiosis adopted at European and national level.

PAROLE CHIAVE

Economia Circolare – Simbiosi Industriale – Circular Economy - Industrial Symbiosis -
Produzione Sostenibile Sustainable Production

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La normativa comunitaria sull'economia circolare – 3. L'economia circolare in Italia e la normativa di riferimento - 4. La "Cessazione della qualifica di rifiuti" come elemento fondamentale per l'economia circolare e la simbiosi industriale – 5. Norme sull'implementazione di progetti di SI in Italia - 6. Conclusioni - 7. Bibliografia

1. La crescente attenzione verso le problematiche ambientali sta spingendo numerose imprese e organizzazioni al superamento dell'attuale modello di economia lineare a favore del nuovo modello di economia circolare. Quest'ultimo modello di crescita economico è considerato sempre più la soluzione ad una serie di sfide da affrontare a livello globale come il problema dei rifiuti e la scarsità delle risorse (Lieder & Rashid, 2016). La Commissione Europea, attraverso importanti strumenti e misure di supporto, promuove l'economia circolare come un modello di sviluppo economico completamente nuovo con il quale è possibile costruire un nuovo paradigma di

sostenibilità e innovazione. A partire dai concetti di riuso, riciclo e recupero è possibile disegnare un nuovo scenario in cui i rifiuti si trasformano da problema a risorsa. Da uno studio condotto dal McKinsey Center for Business and Environment (2015) emerge come l'adozione dei principi dell'economia circolare porterebbe non solo vantaggi ambientali e sociali, ma potrebbe generare un beneficio economico da 1.800 miliardi di euro entro il 2030 in Europa.

Uno degli strumenti fondamentali per il raggiungimento del paradigma dell'economia circolare è rappresentato dalla Simbiosi Industriale (SI). Per fare in modo che la SI potesse essere individuata come un vero e proprio strumento di policy, negli ultimi anni, l'Unione Europea (UE) ha tracciato importanti indirizzi strategici. La SI è uno strumento dell'ecologia industriale che promuove la chiusura dei cicli delle risorse facendo in modo che i sottoprodotti e i rifiuti prodotti da un'azienda vengano valorizzati come materie prime per un'altra impresa. L'applicazione concreta di questo concetto richiede che a livello normativo ci sia una chiara definizione di cosa si intenda per sottoprodotto, per materia prima secondaria e di quali siano i criteri relativi alla "Cessazione della qualifica di rifiuto" o "End of Waste (EoW)". L'obiettivo strategico dell'EoW è quello di contribuire ad assicurare un elevato livello di protezione ambientale attraverso la riduzione dei quantitativi di rifiuti avviati a smaltimento. Per il perseguimento di questo obiettivo è necessaria un'opportuna armonizzazione dei criteri tra i vari Stati membri dell'UE, la creazione di un quadro normativo certo e la riduzione degli oneri amministrativi.

Al fine di fornire un quadro normativo aggiornato sulla tematica dell'economia circolare e della simbiosi industriale, il presente lavoro illustra le principali novità normative a livello europeo e nazionale.

2. La transizione da un modello di economia lineare ad un modello di economia circolare è un tema centrale nell'ambito della strategia dell'Unione Europea per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva (Commissione Europea, 2010, 2011). Nel corso degli anni, la Commissione Europea ha avanzato una serie di proposte volte ad accelerare questa transizione, come l'adozione del programma per un'Europa a zero rifiuti (Commissione Europea, 2014) e del pacchetto di misure sull'economia circolare (Commissione Europea, 2015). Con il primo piano d'azione per l'economia circolare del 2015, la Commissione Europea ha promosso la transizione verso un modello economico che pone al centro la sostenibilità del sistema, in cui non ci sono prodotti di scarto e in cui i materiali sono costantemente riutilizzati. Questa transizione deve partire dall'analisi di tutti i processi della catena del valore: dall'estrazione delle materie prime fino al riuso e riciclo dei materiali.

Da uno studio realizzato per conto della Commissione Europea, è emerso che un uso più efficiente delle risorse lungo l'intera catena del valore porterebbe ad una riduzione del 17%-24% del fabbisogno di fattori produttivi materiali entro il 2030 (Meyer, 2011). In questo modo l'industria europea potrebbe conseguire importanti

risparmi di costo delle materie prime con un incremento potenziale del PIL dell'UE fino al 3,9% (Ellen MacArthur Foundation, 2012).

Recentemente, la Commissione europea ha adottato un nuovo Piano d'azione per l'economia circolare (Commissione Europea, 2020) che costituisce uno dei principali elementi del Green Deal europeo¹, il nuovo programma per la crescita sostenibile in Europa. Il nuovo piano UE per l'economia circolare stabilisce un programma di lungo periodo per costruire un'Europa più pulita e competitiva, dando ampio spazio alla progettazione di prodotti sostenibili e alla circolarità nei processi produttivi. Nella tabella 1 si riportano le principali proposte legislative previste dal nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare per settore economico di interesse.

Tabella 1: Principali Proposte Legislative previste dal Nuovo Piano d'Azione sull'Economia Circolare dell'UE

Azioni Settoriali	Principali Proposte Legislative previste dal Nuovo Piano d'Azione sull'Economia Circolare dell'UE – COM (2020) 98
Produzione	<ul style="list-style-type: none"> - Iniziative di progettazione circolare di tutti i prodotti; - Misure di contrasto all'obsolescenza programmata e alle pratiche di green washing; - Sistema di certificazione e reporting per agevolare l'utilizzo dei sottoprodotti in processi di simbiosi industriale; - Integrazione delle pratiche dell'economia circolare nei prossimi documenti di riferimento sulle migliori tecniche disponibili; - Promozione del settore della bioeconomia sostenibile e circolare; - Uso delle tecnologie digitali per la tracciabilità, la rintracciabilità e la mappatura delle risorse; - Registrazione del sistema UE di verifica delle tecnologie ambientali.
Consumo	<ul style="list-style-type: none"> - Ruolo attivo dei consumatori nella transizione ecologica; - Introduzione di criteri e obiettivi minimi obbligatori in materia di appalti pubblici verdi (GPP); - Istituzione di un nuovo "diritto alla riparazione" e nuovi diritti orizzontali sostanziali per i consumatori.
Azioni Settoriali	Principali Proposte Legislative previste dal Nuovo Piano d'Azione sull'Economia Circolare dell'UE – COM (2020) 98
Gestione dei Rifiuti	<ul style="list-style-type: none"> - Obiettivi di riduzione per determinati flussi di rifiuti. - Modello europeo di raccolta differenziata.
Mercato delle materie prime secondarie	<ul style="list-style-type: none"> - Creazione di un mercato europeo efficiente per le materie prime secondarie; - Metodologie per tracciare e ridurre al minimo la presenza di sostanze vietate nei materiali riciclati;

¹ Il GREEN DEAL EUROPEO è una strategia adottata dalla Commissione Europea l'11 dicembre 2019 e costituita da un serie di misure per rendere più sostenibili la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini europei.

	- Sviluppo di ulteriori criteri in materia di cessazione della qualifica di rifiuto e di sottoprodotti.
Elettronica e TIC	- Iniziative per un' elettronica circolare e sistemi che incentivino la restituzione dei vecchi dispositivi; - Riesame delle norme sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.
Batterie e veicoli	- Revisione normativa per le batterie e i veicoli fuori uso; - Regole sui contenuti di materiale riciclato nelle batterie delle auto elettriche e misure per incrementare i tassi di raccolta e di riciclo; - Revisione delle norme sul corretto trattamento degli oli usati.
Imballaggi	- Misure finalizzate a prevenire la generazione di rifiuti; - Misure per la progettazione degli imballaggi ai fini del riutilizzo e della riciclabilità.
Plastica	- Disposizioni vincolanti in materia di contenuto di plastica riciclata; - Misure di riduzione dei rifiuti di plastica in materiali quali imballaggi, materiali da costruzione e veicoli; - Limitazione delle microplastiche aggiunte intenzionalmente e misure relative al rilascio accidentale di microplastiche; - Quadro strategico relativo a plastiche a base biologica e plastiche biodegradabili o compostabili.
Prodotti tessili	- Strategia dell'UE per i tessili: misure di progettazione ecocompatibile, incentivi ai materiali e processi di produzione circolari, incentivi alla selezione, riutilizzo e riciclaggio dei tessili.
Rifiuti Alimentari	- Introduzione di un target per la riduzione dei rifiuti alimentari; - Misure per migliorare la sostenibilità della catena di distribuzione e consumo del settore alimentare, soprattutto relativamente al packaging di prodotto.
Costruzione e edilizia	- Strategia per un ambiente edificato sostenibile: requisiti in materia di contenuto riciclato, integrare la valutazione del ciclo di vita negli appalti pubblici, revisione degli obiettivi di recupero dei materiali.

3. L'interesse per l'economia circolare è cresciuto negli ultimi anni anche in Italia. Associazioni di categoria, fondazioni, istituzioni e centri di ricerca hanno intrapreso numerosi studi e iniziative sul tema. A tal proposito la Fondazione Symbola si è impegnata nella definizione di una strategia zero waste in Italia a partire dall'analisi delle filiere di raccolta di rifiuti del nostro paese (Symbola, 2015). Non meno importanti le azioni promosse dalla Fondazione Sviluppo Sostenibile e dall'Osservatorio sulla Green Economy per la creazione di una piattaforma dinamica di ricerca e di approfondimento sulle tematiche della green economy con il coinvolgimento di università, istituzioni e imprese (Iraldo & Bruschi, 2016).

Dal punto di vista normativo, a livello nazionale si sono adottate una serie di misure a sostegno della green economy e dell'economia circolare. Nel 2015 è entrato in vigore il Collegato ambientale alla legge di stabilità 2016² contenente le nuove norme in tema di green economy, le cui principali novità sono rappresentate dalle nuove disposizioni

² LEGGE 28 dicembre 2015, n. 221. Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali. (GU n. 13 del 18.1.2016).

in materia di acquisti verdi e di gestione dei rifiuti. Per quanto riguarda il GPP, la nuova legge ha introdotto delle agevolazioni per il ricorso agli appalti verdi, tra cui la riduzione delle garanzie a corredo dell'offerta per i possessori di certificazioni ambientali (sistemi EMAS ed Ecolabel UE, ISO 14001 e 50001), l'applicazione di criteri ambientali minimi (CAM) e l'istituzione di un nuovo schema certificativo nazionale per i prodotti italiani denominato Made Green in Italy, basato sulla metodologia europea per l'impronta ecologica di prodotto (PEF).

Nel novembre 2017, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico ha recepito il Piano d'Azione Nazionale sull'Economia Circolare³. Si tratta di un documento di inquadramento e di posizionamento strategico del nostro paese sul tema dell'economia circolare, in linea con i principi adottati in sede UE. Questo documento dà inoltre attuazione alla più ampia Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile approvata dal Governo italiano il 2 ottobre 2017. L'obiettivo è quello di definire e raggiungere degli obiettivi di uso efficiente delle risorse e di dare avvio ad una nuova politica industriale basata su modelli di produzione circolari che siano in grado di valorizzare il Made in Italy e il ruolo delle Piccole e Medie Imprese (PMI).

I principali interventi del Piano d'Azione Nazionale sull'Economia Circolare del 2017 riguardano i seguenti aspetti:

- Revisione della normativa per una maggiore semplificazione e coerenza;
- Promozione di strumenti economici per incentivare l'adozione di modelli di produzione e consumo circolari e sostenibili;
- Campagne di comunicazione e sensibilizzazione per informare e favorire la collaborazione tra tutti gli attori dell'economia circolare;
- Promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico;
- Trasformazione digitale del sistema produttivo (cosiddetta industria 4.0);
- Sviluppo di indicatori per misurare e monitorare la circolarità dell'economia.

In seguito all'adozione del nuovo piano d'azione per l'economia circolare da parte della Commissione Europea, in Italia, con la legge di bilancio per il 2020 si sono introdotte alcune prime misure per il "Green new deal" europeo, attraverso l'istituzione di un fondo per gli investimenti pubblici in progetti e programmi di investimento innovativi ad elevata sostenibilità ambientale.

Sempre nell'ottica della transizione verso l'economia circolare, il Ministero dello Sviluppo Economico ha approvato il Piano Transizione 4.0⁴ con l'intento di favorire gli investimenti green delle imprese. Il Piano Transizione 4.0 ruota attorno alle seguenti azioni basate sul credito d'imposta:

³ Documento di inquadramento e di posizionamento strategico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico "Verso un modello di economia circolare per l'Italia", novembre 2017.

⁴ PIANO TRANSIZIONE 4.0: via libera della Corte dei conti al decreto attuativo (19 giugno 2020)

- Incentivi alle imprese che investono in beni strumentali nuovi, materiali e immateriali finalizzati alla trasformazione tecnologica della supply chain e dei processi produttivi;
- Incentivi per la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione tecnologica per sostenere la transizione digitale e la sostenibilità ambientale;
- Incentivi per gli investimenti nella formazione del personale.

4. La transizione verso l'economia circolare richiede che si cominci a considerare il rifiuto come risorsa per un nuovo ciclo produttivo e che ci sia una profonda revisione della normativa comunitaria e nazionale che attualmente limita le attività di gestione e movimentazione dei rifiuti. Si rende necessario inoltre facilitare la simbiosi industriale e il processo di riconoscimento dei sottoprodotti e della cessazione della qualifica di rifiuto.

La disciplina sulla “cessazione della qualifica di rifiuto” è contenuta nell’art. 6 della direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, recepita nel nostro ordinamento nell’articolo 184 ter del D.lgs. n. 152/2006. La definizione dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto avviene in primo luogo attraverso regolamenti comunitari, oppure mediante uno o più decreti ministeriali. I regolamenti comunitari sull’EoW si applicano su tutto il territorio dell’Unione Europea e definiscono le corrette procedure di riciclo e di recupero dei materiali, al fine di produrre materiali privi di pericolosità ed esenti da sostanze estranee. In particolare, le prescrizioni specificano i rifiuti utilizzabili nell’operazione di recupero, la tipologia di trattamento, i requisiti dei prodotti ottenuti dall’operazione recupero e gli adempimenti del “produttore”.

In tabella 2 si riporta un elenco delle tipologie di rifiuti per le quali esistono dei criteri sulla cessazione della qualifica di rifiuti definiti a livello europeo o nazionale.

Tabella 2: Stato dell'arte dell'EoW in Unione Europea e in Italia

Tipologia di rifiuto	Normativa sulla cessazione della qualifica di rifiuto	Stato pubblicazione
Rottami metallici	Regolamento (UE) n. 333/2011	Publicato
Rottami di vetro	Regolamento (UE) n. 1179/2012	Publicato
Rottami di rame	Regolamento (UE) n. 715/2013	Publicato
Combustibile Solido Secondario (CSS)	Decreto n. 22 del 14 febbraio 2013	Publicato

Conglomerato bituminoso (fresato d'asfalto)	Decreto n. 69 del 28 marzo 2018	Publicato
Prodotti assorbenti per la persona (PAP)	Decreto n. 62 del 15 maggio 2019	Publicato
Gomma riciclata da pneumatici fuori uso (PFU)	Decreto n. 78 del 31 marzo 2020	Publicato
Carta e cartone	Decreto EoW in lavorazione	Non Publicato
Rifiuti inerti non pericolosi spazzamento stradale	Decreto EoW in lavorazione	Non Publicato

Per quanto riguarda i rottami, le imprese di recupero sono tenute all'adozione di un Sistema di Gestione che dimostri la conformità ai criteri previsti dal Regolamento Comunitario e alla redazione di una Dichiarazione di Conformità che attesti che i rottami cessano di essere rifiuti. La perdita della qualifica di rifiuto dei rottami di ferro, acciaio e alluminio, prevede che tali rifiuti debbano aver terminato qualsiasi trattamento necessario alla loro preparazione per l'utilizzo finale presso gli impianti dedicati come acciaierie, fonderie e raffinerie di alluminio.

Per tutte le altre tipologie di rifiuti per i quali la normativa italiana non ha emanato decreti specifici sull'EoW, si applicano i seguenti decreti ministeriali:

- D.M. 5 febbraio 1998⁵ per il recupero in regime semplificato dei rifiuti non pericolosi;
- D.M. n. 161/2002⁶ per il recupero in regime semplificato dei rifiuti pericolosi;
- D.M. n. 269/2005⁷ per il recupero in regime semplificato dei rifiuti prodotti dalle navi.

Le sostanze o materiali che presentano le caratteristiche di uno dei prodotti di recupero individuati dalle norme tecniche sopra elencate sul recupero in regime semplificato si definiscono materia prime secondarie.

⁵ D.M. 5 febbraio 1998. Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D.Lgs 5 febbraio 1997, n.22 (G.U. 16 aprile 1998, n. 88, S.O.).

⁶ D.M. 12 giugno 2002, n. 161. Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate. (GU Serie Generale n.177 del 30-07-2002).

⁷ D.M. 17 novembre 2005, n. 269. Regolamento attuativo degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate. (GU Serie Generale n. 302 del 29-12-2005)

La Legge n. 128 del 2 novembre 2019⁸, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali, all'art. 14 bis, contiene la riforma della "cessazione della qualifica di rifiuto". Questa nuova legge prevede che, in mancanza di criteri specifici definiti da regolamenti ministeriali, le autorizzazioni per lo svolgimento di operazioni di recupero siano rilasciate o rinnovate direttamente dalle Autorità locali nel rispetto delle condizioni della direttiva quadro sui rifiuti e sulla base di criteri dettagliati.

Oltre alle definizioni di prodotti di recupero e di materie prime secondarie, la normativa italiana, con l'art. 184 bis del testo unico ambientale introduce la definizione di sottoprodotto. Per sottoprodotto si intende "qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
- b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
- c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
- d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana".

Tra le norme nazionali in tema di sottoprodotti menzioniamo il Decreto n. 264 del 13 ottobre 2016⁹ che ha la finalità di agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti. Inoltre, l'allegato al presente decreto riporta un elenco delle biomasse residuali destinate all'impiego per la produzione di biogas e quelle destinate all'impiego per la produzione di energia mediante combustione. Infine, il Decreto-legge n. 1 del 24 gennaio 2012¹⁰ contiene utili elementi per la caratterizzazione dei sottoprodotti derivanti da terre e rocce da scavo (artt. 48,49).

Guardando al contesto regionale, la prima Regione in Italia a recepire i principi europei dell'economia circolare è stata la Regione Emilia-Romagna, che con la legge regionale n. 16 del 5 ottobre 2015¹¹ ha definito un modello di gestione dei rifiuti in

⁸ LEGGE 2 novembre 2019, n. 128 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali. (19G00137) (GU Serie Generale n.257 del 02-11-2019)

⁹ MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE DECRETO 13 ottobre 2016, n. 264. Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti.

¹⁰ DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2012, n. 1 (Raccolta 2012) Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. (12G0009) (GU Serie Generale n.19 del 24-01-2012 - Suppl. Ordinario n. 18)

¹¹ LEGGE REGIONALE (Regione Emilia-Romagna) del 5 ottobre 2015, N.16. Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)

linea con la “gerarchia dei rifiuti” europea. L’obiettivo è quello di spostare l’attenzione sulle attività di prevenzione e riciclaggio dei rifiuti.

La Legge Regionale 16/2015 ha portato all’attivazione del "Coordinamento permanente sottoprodotti" ed all’istituzione dell’“Elenco regionale dei sottoprodotti” (D.G.R. n. 2260/2016). Il Coordinamento permanente sottoprodotti, formato da rappresentanti e istituzioni della Regione Emilia-Romagna è finalizzato alla individuazione, da parte delle imprese, dei sottoprodotti di cui all'articolo 184 bis del d.lgs. 152/2006. Tutte le imprese il cui processo produttivo dia vita a materiali che possiedono i requisiti previsti dalla normativa vigente per la qualifica di sottoprodotti possono iscriversi all’Elenco regionale dei sottoprodotti

Attualmente sono state approvate le schede tecniche relative ai seguenti sottoprodotti:

- noccioli di albicocca (D.G.R. n. 349/2017);
- noccioli di pesca (D.G.R. n. 349/2017);
- sale da salatura carni (D.G.R. n. 2349/2017);
- liquore nero (D.G.R. n. 4807/2017);
- residui verdi di mais (D.G.R. n. 8051/2017);
- residui della produzione ceramica (D.G.R. n. 16604/2017)
- deiezioni avicole (D.G.R. n. 23509/2019)
- residui e sfridi di materie plastiche (D.G.R. n. 23512/2019)

5. In Italia la SI è stata implementata soprattutto attraverso la creazione di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA), nate dall’impulso della legislazione nazionale (D.L. 112/98¹²). Le APEA sono delle aree produttive caratterizzate dalla concentrazione di aziende e dalla gestione unitaria e condivisa di infrastrutture (spazi, impianti, reti) e servizi (gestione a scala di area di energia, rifiuti, mobilità) con l’obiettivo di incrementare la sostenibilità a livello locale e la competitività delle imprese dell’area.

L’ordinamento italiano demanda alle singole Regioni la disciplina delle APEA. In Italia sono nove le Regioni che hanno legiferato in tema di APEA: Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana e Sardegna (Albertario et al., 2014). Le altre Regioni hanno invece adottato percorsi differenti:

- emanazione di leggi regionali sui consorzi di sviluppo industriale con caratteristiche affini alle APEA (es. Friuli-Venezia Giulia e Sicilia);
- inserimento di riferimenti alle APEA nei documenti di programmazione regionale (es. Campania, Veneto, Lombardia, Umbria);
- normativa sulle APEA in corso di elaborazione (es. Lazio).

Da uno studio sullo stato di diffusione delle APEA in Italia condotto nel 2010 dalla Rete Cartesio (Bitelli et al., 2010) sono state individuate oltre 80 aree produttive impegnate in un percorso APEA.

¹² DECRETO LEGISLATIVO 31 marzo 1998, n. 112. Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 1998 - Supplemento Ordinario n. 77 (Rettifica G.U. n. 116 del 21 maggio 1997).

Una delle esperienze APEA più importanti nel territorio italiano è rappresentata dal Macrolotto industriale di Prato grazie alla progettazione nel 1990 di un impianto centralizzato di riciclo delle acque condiviso tra le imprese dell'area, seguita poi nel corso del tempo da progetti di energy management, safety management e mobility management (Airba, 2010).

Le APEA rappresentano dei veri e propri cluster che scaturiscono da un percorso di pianificazione e governance che vede una forte collaborazione pubblico-privata (Tessitore et al., 2015). Queste aree si caratterizzano per la presenza di dotazioni territoriali di qualità, di un gestore unitario delle reti e dei servizi e di un sistema di gestione d'ambientale d'area (SGA). Al gestore unitario dell'area è affidato il compito di effettuare un'analisi ambientale dell'area per definire il relativo programma ambientale e garantire il monitoraggio continuo delle prestazioni ambientali (Ervet e Rete Cartesio, 2010). La gestione unitaria dell'area produttiva garantisce l'efficienza dei processi e il miglioramento delle prestazioni ambientali (Cancila et al., 2006). L'ambiente rappresenta un'opportunità competitiva per le imprese dell'area produttiva in quanto consente di ottenere numerosi benefici competitivi: aumento dell'efficienza delle risorse, utilizzo di tecnologie più pulite, aumento delle performance economiche, produzione di prodotti verdi.

6. Dall'analisi delle azioni previste dal pacchetto di misure sull'economia circolare a livello europeo e nazionale, emerge come l'innovazione rappresenta il punto cardine del cambiamento strutturale per rivedere gli attuali modi di produzione e consumo e per trasformare i rifiuti in prodotti ad alto valore aggiunto. Il sostegno alla ricerca e all'innovazione sarà fondamentale per garantire la transizione verso un modello di economia circolare e rafforzare la competitività delle imprese europee.

La Commissione Europea, in stretta collaborazione con l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) e la consultazione degli Stati membri ha messo a punto un quadro di monitoraggio dell'economia circolare, volto a misurare i progressi effettivamente compiuti sulla base dei dati esistenti e l'utilizzo di indicatori affidabili.

L'Italia ha recepito le norme comunitarie, adottando numerose leggi a favore dell'economia circolare e decreti ministeriali per la definizione di criteri specifici di EoW per determinate categorie di rifiuti. Questo lavoro di definizione di criteri di EoW deve proseguire anche per le altre numerose tipologie di rifiuti, oggi disciplinate da norme ancora poco chiare e di difficile interpretazione.

Il nostro paese promuove progetti di SI attraverso la normativa sulle APEA. Sarebbe auspicabile che la SI in queste aree avesse ad oggetto principalmente lo scambio di materiali e di energia, sostenendo la tendenza dei processi al "ciclo chiuso". In Italia, la transizione ad uno scenario di parco eco-industriale basato sugli scambi simbiotici di rifiuti, sottoprodotti ed energia tra le aziende di un'area industriale sarebbe facilitata da una serie di fattori come la vicinanza degli impianti di produzione, la disponibilità di infrastrutture e servizi, il clima di fiducia e di cooperazione tra le aziende e gli altri stakeholders.

Bibliografia:

AIRBA, (2010). Convegno “Il riuso delle acque reflue. Realizzazioni e prospettive - Il riuso industriale: l’esperienza del Distretto Pratese”. Prato, 01.02.2010.

Albertario, P., Boschetto, R.G., Bosso, A., Cancila, E., Orlati, C. (2014a). Azioni locali di adattamento e mitigazione nel settore industriale: le aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA), Focus su LE CITTA' E LA SFIDA DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI Qualità dell'ambiente urbano, X Rapporto Edizione 2014, ISPRA Stato dell'Ambiente 54/2014, pp. 73-84.

Bitelli L., Bosso A., Cancila E., Calò C., Focaccia F. (2010). “Le aree produttive ecologicamente attrezzate in Italia. Stato dell’arte e prospettive” Ervet, Bologna.

Cancila E., Bosso A., 2006. “La gestione sostenibile delle aree produttive: rassegna di buone prassi per il miglioramento delle prestazioni ambientali”. Ambiente e Sviluppo 6/2006, IPSOA.

Commissione Europea (2010). Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 3.3.2010 COM 2020 definitivo.

Commissione Europea (2011). Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020, Bruxelles, 26/01/2011 COM 21 definitivo.

Commissione Europea (2014). Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti, Bruxelles, 2.7.2014, COM 398 final.

Commissione Europea (2015). L'anello mancante “Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare” PACCHETTO DI MISURE SULL’ECONOMIA CIRCOLARE, Bruxelles, 2.12.2015 COM 614 final.

Commissione Europea (2020). Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva, Bruxelles, 11.03.2020 COM 98 final.

Ellen MacArthur Foundation (2012). Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition.

Ervet e Rete Cartesio, 2010. Le aree produttive ecologicamente attrezzate in Italia. Stato dell’arte e prospettive. Ervet, Bologna.

Iraldo, F., Bruschi, I. (2016). Economia circolare: principi guida e casi studio, Osservatorio sulla Green Economy, IEF Bocconi, Università commerciale Luigi Bocconi.

Lieder, M., & Rashid, A. (2016). Towards circular economy implementation: a comprehensive review in context of manufacturing industry. Journal of Cleaner Production, 115, 36-51.

McKinsey Center for Business and Environment. (2015). Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe, Ellen McArthur Foundation.

Meyer, B. (2011). Macroeconomic Modelling of Sustainable Development and the Links between the Economy and the Environment. ENV. F. 1/ETU/2010/0033. Final Report (No. 2012/1).

Symbola (2015). WASTE END – Economia circolare, nuova frontiera del made in Italy. I Quaderni di Symbola, ISBN 9788899265007.

Tessitore, S., Daddi, T., Iraldo, F. (2015). EIPs Development and Integrated Management Challenges: Findings from Italy, Sustainability 2015, 7, pp. 10036-10051.

SEZIONE VIII

GOAL N. 13 LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

Claudia Ilaria Sofia Lovascio

*POLLUTER PAYS PRINCIPLE: UN DOVERE VERSO LE NUOVE
GENERAZIONI*

ABSTRACT

È nostra responsabilità lasciare agli abitanti del Pianeta di domani un'eredità uguale, se non migliore, rispetto a quella che abbiamo ricevuto dai nostri antenati; diversamente dovremmo ammettere che la nostra società non tende più al progresso, bensì al regresso. Auspicando fortemente l'attuazione del principio del 'chi inquina paga', attraverso l'istituzione di tributi ambientali in senso proprio, in grado di incidere direttamente su chi inquina e sulla quantità e qualità di rifiuti prodotti (non immessi in circuiti di riciclo), la Direttiva (UE) 2018/851 del 30 maggio 2018 mira a trasformare la gestione dei rifiuti in una gestione sostenibile dei materiali, in linea con il *Goal 13* «Agire per il Clima» dell'Agenda Onu 2030 ed il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

It is our responsibility to bequeath to the future citizens of the World an heritage which is equal, if not better, to the one we received from our forefathers; otherwise we would have to acknowledge that our society no longer strives for the advancement, but it now tends to regress. The EU directive 2018/851 dated 30 May 2018 aims to turn the waste management into a sustainable management of materials by strongly endorsing the implementation of the rule of 'You pollute, you pay' and through the introduction of new, proper environmental taxes, capable of affecting those who pollute based on the quantity and on the quality of waste produced (before it gets reintroduced in any recycling channel), according to *Goal 13* «Climate Action» of the 2030 ONU Agenda and towards achieving the Sustainable Development Goals.

PAROLE CHIAVE

Principio di uguaglianza – Chi inquina paga – Sviluppo sostenibile

Principle of equality – Polluters pays principle – Sustainable development

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Interessi ambientali ed interessi economici. 3. Il ruolo dello Stato: l'applicazione del principio di uguaglianza. 4. Da gestione dei rifiuti a gestione sostenibile dei materiali. 5. Il principio 'chi inquina paga'. 6. Conclusioni

1. La comunità scientifica è tendenzialmente concorde nel ritenere che la causa del riscaldamento globale che ci troviamo a fronteggiare sia di origine antropica¹.

¹ La Teoria dell'*Anthropogenic Global Warming* spiega l'aumento odierno a lungo termine della temperatura media dell'atmosfera terrestre come effetto dell'industria umana e dell'agricoltura. Dall'Olocene, staremmo spingendo il Pianeta nell' "Antropocene", epoca geologica determinata dalle attività umane, con temperature in forte aumento e rischio di scomparsa dei ghiacciai permanenti.

Prende il nome di 'effetto serra'², l'insieme dei meccanismi che rendono la temperatura superficiale del Pianeta superiore a quella che si avrebbe per puro equilibrio radiativo, calcolato secondo la legge di Stefan - Boltzmann. Secondo il Comitato di esperti delle Nazioni Unite (IPCC), con l'aumento della attività industriale e dell'utilizzo di combustibili fossili, la presenza di gas capaci di trattenere calore, in particolare CO₂, è aumentata nella nostra atmosfera causando un anomalo, crescente aumento delle temperature. Il cambiamento climatico procede a grande velocità e, per questa ragione, appare fondamentale attuare l'impegno, prefissato dagli Accordi di Parigi del 2015³, di mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale al di sotto di 2°C di riscaldamento rispetto ai valori antecedenti la rivoluzione industriale⁴ come obiettivo a lungo termine, puntando a limitarlo a 1,5°C, in modo da ridurre in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici.

Se si dovesse continuare a procedere con gli attuali ritmi, alla fine di questo secolo potremmo trovarci a fronteggiare un aumento del riscaldamento globale pari a 5°C, che comporterebbe gravissime conseguenze sia per l'umanità che per l'economia⁵. Il riscaldamento globale, dunque, non è solamente un problema ambientale, ma un grandissimo e drammaticamente concreto rischio per società ed economie, capace di generare povertà, disuguaglianze e conflitti⁶. Non a caso, contrasto al cambiamento climatico, crescita economica inclusiva, lotta contro fame e povertà, pace, giustizia ed istituzioni solide sono alcuni degli obiettivi comuni per portare il Mondo sulla strada della sostenibilità (17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable development goals*, SDGs), presenti all'interno dell'agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile; un programma d'azione per le persone, il Pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU⁷.

2. Se sviluppo industriale, fino ad oggi, era sinonimo di benessere economico e sociale ed antitesi di salvaguardia dell'ambiente⁸, in futuro interessi ambientali ed

² Tale concetto è stato studiato dal chimico svedese Svante Arrhenius nel 1896: l'effetto serra (i cui principali gas sono rappresentati da: vapore acqueo, anidride carbonica, metano, protossido di azoto e ozono), produce sulla superficie terrestre un aumento della temperatura di circa 30° C.

³ Disponibile su: https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_it

⁴ Prima dell'utilizzo di carbone, petrolio e gas, che hanno causato l'aumento dei livelli di anidride carbonica nell'atmosfera

⁵ P.A. Moreno Valero, *Fattori economici scatenanti, fiscalità e politiche del cambiamento climatico*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, 1, 2010, p. 281 ss.

⁶ In tal senso Cfr. A. Uricchio, *Emergenze ambientali e imposizione*, in *Massimario delle Commissioni Tributarie della Puglia*, 1-2, 2010, Levante, Bari 2010, p. 174 ss.

⁷ Questi ambiziosi obiettivi per lo sviluppo sostenibile, che i paesi si sono impegnati a raggiungere entro il 2030 danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo. <https://unric.org/it/agenda-2030/>

⁸ A. Gratani, *L'inquinamento atmosferico dall'utilizzo di additivi metallici nei veicoli: tra dubbi e ricerca continua di dati scientifici attendibili*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2011, p. 187 ss.

economici dovranno viaggiare sullo stesso binario⁹, nell'approccio dell'economia circolare¹⁰. Cambiare modello di sviluppo appare, infatti, sempre più necessario ed urgente, viste le conseguenze potenzialmente disastrose di un ulteriore aumento della temperatura terrestre. Non basta più la ricerca di un sistema che garantisca l'efficienza allocativa delle risorse; nel momento in cui si fanno i conti con quelli che sono i limiti assoluti del sistema terrestre che ci ospita; il modello dell'economia lineare va al più presto abbandonato, se non vogliamo rischiare di perdere per sempre le favorevoli condizioni ambientali in cui ci siamo abituati a vivere¹¹. 'Prendi, produci, usa e getta': questo è il modello di economia lineare a cui ci siamo abituati. Appare evidente come, continuando ad acquistare oggetti inutili, di cui ci sbarazzeremo presto, una volta passati di moda, senza domandarci quale impatto sul Pianeta abbia avuto la loro produzione prima, ed il loro smaltimento poi, ne patiremo le conseguenze. La regione mediterranea del Pianeta, nello specifico, insieme a quella Artica, è stata particolarmente colpita dal fenomeno del riscaldamento globale, che si è reso visibile anche ad occhi inesperti, con un aumento della temperatura media annuale di circa l'1,5°C in più rispetto alla media globale, e la maggiore frequenza di eventi climatici estremi ed anomale ondate di calore. Nonostante questo, i consumatori continuano ad essere in generale più concentrati sul proprio desiderio di 'essere in continuo movimento'; da alcune ricerche sulla felicità è addirittura emerso che negli anni '50 gli italiani erano più soddisfatti rispetto ad oggi, poiché il tasso di incremento di reddito e consumi, a quanto pare, ha un impatto psicologico più importante e, quindi, finisce per contare di più rispetto al loro livello assoluto¹².

3. Se quello che i cittadini/consumatori vogliono non coincide con ciò che è meglio per loro, se una scarsa consapevolezza dei rischi che corre il nostro Pianeta minaccia il loro futuro, cosa dovrebbe fare il legislatore?

Se è vero che lo Stato deve essere (esistere) per l'uomo¹³ e, quindi, garantire i diritti fondamentali di ogni singolo consociato, il futuro non è mai realmente staccato dal presente; in ogni momento convivono generazioni diverse, soggetti appartenenti a tutte le età della vita, l'umanità è stratificata temporalmente ed a tutti i consociati vanno garantiti i medesimi diritti¹⁴. Per non pregiudicare il benessere delle generazioni future, non è più possibile sperperare sconsideratamente ed egoisticamente, oggi, le risorse a nostra disposizione, almeno non in modo irreversibile. La sostenibilità è, dunque,

⁹ S. Cannizzaro, *Alcuni spunti per la riconversione ambientale del sistema tributario regionale: uno sguardo alla regione Puglia*, in *Riv. trim. dir. trib.*, I, 2020, p. 29 ss.

¹⁰ S. Cannizzaro, *La matrice solidaristica dei principi europei e internazionali in materia ambientale e il ruolo della fiscalità nel sistema interno*, in *Riv. dir. trib.*, 2017, IV, p.95 ss.

¹¹ E. Tiezzi – N. Marchettini, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile, le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Donzelli Editore, Roma 1999, p.25.

¹² Z. Bauman, *Consumo, dunque sono*, Laterza, Bari-Roma 2007, p. 102.

¹³ J. Maritain, *L'uomo e lo Stato*, tr. it., Marinetti, Torino 2003, p. 24.

¹⁴ A. D'Aloia, *Generazioni Future (diritto costituzionale)*, in *Enc. del diritto*, Ann IX, 2016.

paradigma etico dello sviluppo in grado di soddisfare i criteri di equità intra-generazionale e intergenerazionale¹⁵ ed è nostra responsabilità lasciare agli abitanti di domani del Pianeta un'eredità uguale, se non migliore, rispetto a quella che abbiamo ricevuto dai nostri antenati; diversamente dovremmo ammettere che la nostra società non tende più al progresso, bensì al regresso.

La nostra Costituzione, in tal senso, rappresenta anche un patto generazionale¹⁶ e l'utilizzo di risorse non illimitate, impone di valutare le ricadute delle scelte odierne sulle generazioni future. In attuazione del principio di uguaglianza, è dovere del legislatore, con ogni mezzo possibile (come appropriate forme di *tax design*), garantire alle nuove generazioni perlomeno la stessa qualità di vita, le stesse opportunità e le stesse risorse ambientali di cui hanno potuto godere quelle passate. Se le precedenti generazioni, concentrandosi egoisticamente sul proprio benessere, oltre a lasciar accumulare l'imponente debito pubblico italiano¹⁷, hanno altresì sconsideratamente sperperato le risorse ambientali a loro disposizione, creando un vero e proprio pregiudizio sociale¹⁸, occorre oggi adottare misure di fiscalità ambientale per invertire questa tendenza. Solamente il passaggio ad un'economia circolare potrebbe essere in grado di non pregiudicare le condizioni di vita delle generazioni future¹⁹, consentendo uno sviluppo che assicuri il soddisfacimento dei bisogni di tutti, rinunciando a delle forme di spreco e consumismo²⁰.

4. Auspicando fortemente l'attuazione del principio del *polluter pays principle*, attraverso l'istituzione di tributi ambientali in senso proprio, in grado di incidere direttamente su chi inquina e sulla quantità e qualità di rifiuti prodotti (non immessi in

¹⁵ P. L'Abbate, *Una nuova economia ecologica oltre il covid-19 e il cambiamento climatico*, Edizioni Ambiente, Milano 2020, p. 35.

¹⁶ P. Häberle, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, trad. it. di A. Fusillo e R.W. Rossi, Roma, Edizioni Carocci, Roma 1993, pp. 31 ss.

¹⁷ A. D'Aloia, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel "processo" costituzionale europeo*, in *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli 2002, pp. 97 ss.; R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 105 ss.; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli Editore, Milano 2008, pp. 16 ss.; V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 38 ss.; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano 2015, pp. 22-24; A. Morrone, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto amministrativo: rivista trimestrale*, 2019, p. 401; M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino 2016, pp. 76 ss.; G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino 2015, p. 134.

¹⁸ B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 308 ss.

¹⁹ M.A. Icolari, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, p. 116.

²⁰ F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo: rivista trimestrale*, 2017, pp. 163 ss.; A. Uricchio, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Diritto e pratica tributaria*, Cedam, Padova 2017, pp. 1849 ss.

circuiti di riciclo), la Direttiva n. 2018/851 mira a trasformare la gestione dei rifiuti in una gestione sostenibile dei materiali.

Al fine di ridurre le emissioni totali annue di gas a effetto serra, salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana, garantire un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali, promuovere i principi dell'economia circolare, ridurre la dipendenza dell'Unione dalle risorse importate e fornire nuove opportunità economiche e contribuendo alla competitività nel lungo termine, la Direttiva (UE) 2018/851 del 30 maggio 2018, pubblicata in GUUE il 14 giugno 2018 (che modifica la direttiva 2008/98/CE) stabilisce obiettivi di ampio raggio per la gestione dei rifiuti nell'Unione, adottando misure aggiuntive sulla produzione e il consumo sostenibili e concentrandosi sull'intero ciclo di vita dei prodotti in modo da preservare le risorse a disposizione. Più in chiaro, la cennata Direttiva fornisce agli operatori economici e agli Stati membri indicazioni per gli investimenti necessari al conseguimento di questi fondamentali risultati, specificando che la gestione dei rifiuti nell'Unione dovrebbe essere migliorata e trasformata in una gestione sostenibile dei materiali; attraverso l'utilizzo di strumenti economici e di altre misure in grado di incentivare l'applicazione della 'gerarchia dei rifiuti', contribuendo a creare un'autentica economia circolare²¹.

In particolare, nell'allegato IV bis, la direttiva fornisce esempi di strumenti economici e altre misure in grado di dare priorità alla prevenzione, al riutilizzo e al riciclaggio rispetto allo smaltimento in discarica e all'incenerimento. Fra questi esempi di strumenti efficaci troviamo: l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti, sistemi di cauzione-rimborso per incoraggiare la raccolta efficiente di prodotti e materiali usati, appalti pubblici sostenibili per incoraggiare una migliore gestione dei rifiuti e l'uso di prodotti e materiali riciclati, campagne di sensibilizzazione pubblica e trattazione nelle scuole dei temi della raccolta differenziata, della prevenzione della produzione di rifiuti e della riduzione della dispersione dei rifiuti, ma un particolare peso viene dato alla leva fiscale. In particolare, fra gli esempi di strumenti potenzialmente in grado di incentivare l'applicazione della 'gerarchia dei rifiuti' troviamo:

A) tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti, che incentivino la prevenzione e il riciclaggio, lasciando il collocamento in discarica come opzione di gestione dei rifiuti meno preferibile;

B) regimi di tariffe puntuali (*pay as you throw*) che gravino sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscano incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati;

C) incentivi fiscali per la donazione di prodotti, in particolare quelli alimentari;

D) ricorso a misure fiscali o altri mezzi per promuovere la diffusione di prodotti e materiali che siano preparati per il riutilizzo o riciclati.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=EN>

L'Unione Europea non ha un ruolo diretto nella riscossione delle imposte o nella fissazione delle aliquote; l'importo a carico di ogni cittadino e il modo in cui le imposte riscosse vengono spese sono decisi, infatti, da ciascun governo nazionale²².

Attraverso la Direttiva 2018/851, l'UE non può che invitare gli Stati a uniformarsi al principio del 'chi inquina paga', in quanto metodo potenzialmente efficace, al fine di realizzare l'obiettivo di implementazione dei processi di economia circolare. Da un punto di vista fiscale, l'UE non può porre un obbligo per gli Stati di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi europei²³, sebbene sarebbe certamente auspicabile una armonizzazione, a livello Europeo, della tassazione sui rifiuti. Il principio comunitario del *pay as you throw* ha, dunque, una valenza aperta, poiché i singoli legislatori nazionali, in base alle proprie peculiarità economiche, sociali e giuridiche, hanno la possibilità di individuare gli strumenti giuridici più idonei alla sua attuazione²⁴.

La necessità di una politica basata sull'istituzione di tributi ambientali era già stata evidenziata dal quinto programma europeo d'azione ambientale, oltre ad una serie di atti della commissione²⁵, ma si è scontrata con l'assenza di unanimità necessaria per poter prendere decisioni di natura fiscale in ambito comunitario. Per questa ragione i singoli ordinamenti sono stati stimolati ad introdurre proprie imposte con finalità ambientale.

5. La Comunicazione della Commissione «Imposte tasse e tributi ambientali nel Mercato Unico» del 29 gennaio 1997 si è occupata di dare una definizione di «misure fiscali a carattere ambientale», ribadire l'esclusiva competenza degli Stati membri per

²² L'Unione si limita a vigilare sulle norme fiscali nazionali in alcuni settori, in particolare in relazione alle proprie politiche per le imprese e i consumatori, al fine di garantire che non vi siano ostacoli alla libera circolazione di merci, servizi e capitali nel mercato unico, che non vi sia da parte delle imprese di un paese il godimento di indebiti vantaggi concorrenziali, che le imposte non discriminino i consumatori, i lavoratori o le imprese di altri paesi dell'UE. L'imposizione diretta rimane di competenza esclusiva degli Stati membri, per quanto concerne, invece, l'imposizione indiretta, che interessa la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi nel mercato unico, l'UE coordina e armonizza la legislazione relativa all'imposta sul valore aggiunto (IVA) e ai diritti d'accise; assicurando che la concorrenza sul mercato interno non sia falsata da disparità di aliquote a livello di fiscalità indiretta e da sistemi che conferiscano alle imprese di un paese un indebito vantaggio sui concorrenti di altri paesi. Il mercato unico permette di scambiare liberamente beni e servizi al di là delle frontiere, per facilitare tali attività alle aziende ed evitare distorsioni concorrenziali tra esse, i paesi dell'UE hanno concordato di allineare le rispettive norme sulla tassazione di beni e servizi, per questo alcuni settori beneficiano di accordi specifici, quali l'imposta sul valore aggiunto e le imposte sui prodotti energetici e sull'elettricità, sul tabacco e sull'alcool. L'Unione europea collabora con i paesi membri per il coordinamento delle politiche economiche e delle imposte sulle società e sul reddito. L'obiettivo è renderle eque, efficienti e favorevoli alla crescita. https://europa.eu/european-union/topics/taxation_it

²³ Come sostenuto in A. Tropea, *L'armonizzazione europea della tassa sui rifiuti. L'applicazione del principio pay as you throw*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, vol. XVI n.3/2019, pp. 705 ss.

²⁴ C. Verrigni, "La rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nei tributi ambientali" in *Rass. Trib.*, n. 5/2003, pp. 1614 ss.

²⁵ R. Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 26 ss.

l'istituzione di tributi ecologici attuativi del principio *pay as you throw*, dare una definizione degli stessi, oltre a specificare che questi prelievi ambientali non possono essere utilizzati per introdurre discriminazioni ai danni di prodotti provenienti da altri Stati membri e che eventuali agevolazioni, volte a realizzare la suddetta finalità, non dovranno violare le norme sugli aiuti di Stato. I tributi ecologici attuativi del principio 'chi inquina paga', come chiarito dal legislatore europeo, sono prelievi la cui base imponibile comporta comprovati effetti negativi sulla natura. Un tributo può essere qualificato come ambientale se la sua *ratio* normativa è il miglioramento dell'ambiente naturale e, sotto il profilo economico, agisce in modo da incentivare comportamenti utili al conseguimento della salvaguardia ecologica.

Presupposto alla base della debenza del tributo deve essere l'improprio utilizzo dell'ambiente, il consumo di una risorsa naturale o energetica o la produzione di emissioni inquinanti. La base materiale su cui il tributo è riscosso deve, quindi, essere tale da avere un impatto negativo, scientificamente dimostrabile, sull'ambiente e l'unità fisica alla base del tributo può consistere in un'unità di sostanza emessa o in un'unità di specifiche risorse naturali consumate²⁶. L'impoverimento di risorse ambientali rappresenta un vero e proprio pregiudizio sociale per la collettività, ed è proprio attraverso il principio del 'chi inquina paga' che l'ordinamento europeo presidia l'integrità ambientale²⁷, prevedendo che al deterioramento dell'ecosistema debba corrispondere una contribuzione da parte di chi se ne è reso responsabile; la funzione dei tributi ambientali è, quindi, quella di procurare un gettito che dovrà essere diretto, anche in maniera mediata, alla copertura delle spese necessarie al risanamento delle risorse naturali depauperate²⁸. Occorre sottolineare che il deterioramento ambientale, per essere accettabile, deve essere reversibile, deve dunque, essere scientificamente accertato come sostenibile e sopportabile. Il deterioramento di risorse naturali, che giustifica l'imposizione, in altre parole, deve essere non assoluto e, dunque, deve risultare reversibile. Il deterioramento non sostenibile e non reversibile, invece, non può certamente costituire presupposto dell'imposizione tributaria, semmai oggetto di sanzione tramite diversi strumenti punitivi²⁹. Se, invece, gli oneri di risanamento dovessero essere posti a carico della comunità, il beneficio individuale tratto dall'inquinatore dallo sfruttamento dell'ecosistema risulterebbe 'pagato' da tutti i consociati, per via della riduzione di risorse ambientali, le quali sono, per definizione, collettive³⁰.

Attribuire il costo ambientale al soggetto inquinante significa evitare una distorsione economica data dal conseguimento di un beneficio a favore

²⁶ F. Gallo, F. Marchetti "I presupposti della tassazione ambientale" in *Rass. Trib.* n.1/1999, p. 118.

²⁷ C. Vivani, *Il principio "chi inquina paga" e gli obblighi dimessa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giur. it.*, 2018, p. 1213.

²⁸ C. Verrigni, *La rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nei tributi ambientali*, in *Rass. trib.*, 2003, 1616 ss.

²⁹ C. Sciancalepore, *Cambiamenti climatici e green tax*, Cacucci, Bari 2016, p. 50.

³⁰ V. Ficari (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva*, Aracne, Roma 2018, pp. 99ss.

dell'inquinatore, facendo in modo che i costi marginali di produzione non ricadono sulla collettività.

Funzione dei tributi ambientali sarebbe, quindi, proprio quella di correggere questa potenziale distorsione andando ad incidere sui fenomeni causa di deterioramento di risorse ambientali³¹. In questa ottica, il criterio di riparto si risolverebbe in ciò che gli economisti di orientamento pigouviano definiscono internalizzazione delle esternalità ambientali e, quindi, in una regola che tiene conto del rapporto tra le emissioni e il possibile danno arrecato alla collettività. Pur non negando la validità di questa ricostruzione dal punto di vista economico, sul piano giuridico anche questi tipi di prelievo dovrebbero essere più correttamente apprezzati, sotto il profilo dell'art. 53, comma 1, Cost., come veri e propri prelievi tributari, posti a carico di chi dispone del bene ambientale e non come "barriere giuridiche", di natura non tributaria, impeditive o disincentivanti verso determinate attività imprenditoriali³².

L'Unione europea ha sempre orientato gli ordinamenti nazionali verso l'individuazione di forme di imposizione in grado di incidere direttamente sugli effetti inquinanti, attraverso l'istituzione di 'tributi ambientali in senso proprio', dissuadendo, invece, dall'adozione di sistemi di tassazione che parametrino l'entità del prelievo al costo dell'attività pubblica di bonifica ambientale (tributi con finalità ambientale). Mentre i tributi ambientali in senso proprio sono giustificati dal consumo di «unità fisiche inquinanti», per cui il prelievo deve essere strettamente connesso alle fattispecie inquinanti³³, i tributi con funzione ambientale sono collegati solo indirettamente alla tutela ambientale; essi, infatti, hanno la tutela delle risorse naturali unicamente come fine extrafiscale ed il gettito da essi tratto viene vincolato per finanziare i costi di ripristino. Secondo la logica del legislatore comunitario, costituire tributi con finalità ambientale, come strumento di finanziamento del servizio di riparazione ambientale, avrebbe l'effetto, inaccettabile, di 'autorizzare' l'inquinatore ad inquinare, salvo poi far ricadere su di lui le spese necessarie per il risanamento³⁴. I tributi ambientali in senso proprio, invece, avendo come presupposto la tassazione di quella specifica situazione di vantaggio, data dall'utilizzo e dal consumo di risorse ambientali, disincentivano la scelta inquinante del privato, il quale potrebbe non essere gravato da

³¹ R. Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino 2012, p.17.

³² F. Gallo, *Le ragioni del fisco*, 2^a ed., Bologna 2011, p. 93-95; R. Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, cit. p.73; L. Carpentieri, *La sovranità tributaria alla prova dell'Unione europea e delle spinte federaliste interne*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Torino 2017, p. 233.

³³ F. Marchetti, *Ambiente*, (dir. trib.), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, I, p. 241.

³⁴ F. Gallo, *Profili critici della tassazione ambientale*, in *Rass. trib.*, 2010, p. 303; F. Gallo, F. Marchetti, *I presupposti della tassazione ambientale*, cit., p. 115.

alcun onere qualora optasse per scelte più ecologiche ed ecosostenibili³⁵; il costo ambientale verrebbe così 'internalizzato' tra i costi aziendali dell'inquinatore³⁶.

6. Il crescente incremento dei consumi dei cittadini europei porta con sé l'inevitabile proliferazione di rifiuti, la cui misura, qualora non venisse sottoposta ad un effettivo controllo pubblico, potrebbe pregiudicare lo sviluppo economico delle generazioni future³⁷.

La Direttiva 2018/851/UE è solamente l'ultimo degli stimoli indirizzati dal legislatore europeo agli Stati membri, al fine di realizzare nei singoli ordinamenti una politica fiscale ecologicamente orientata³⁸. Istituire tributi ambientali in senso proprio, tali da incidere solo sull'inquinatore e parametrare il prelievo sull'effettiva quantità di rifiuti generata, avrebbe un effetto fortemente disincentivante verso scelte inquinanti e promuoverebbe procedure di riciclo delle materie prime. Sarebbe dunque auspicabile l'estinzione dei tributi nazionali sui rifiuti che si uniformano al principio *user pays* (l'utente paga il tributo anche se non è l'inquinatore), in favore di sistemi fiscali ispirati al principio *pay as you throw* (si paghi in conformità a ciò che si butta); istituendo imposte ambientali, il cui presupposto sia dato dalla quantità fisica di rifiuti scartati e non immessi in circuiti di riciclo. Ragionando per astrazione, conformandosi all'idea del legislatore europeo, la massima aspirazione della tassazione ambientale italiana dovrebbe direzionare le scelte dei consociati verso forme di consumo non inquinanti e, dunque, non tassabili, ottenendo quindi un gettito fiscale potenzialmente pari a zero³⁹.

³⁵ A. Tropea, *L'armonizzazione europea della tassa sui rifiuti. L'applicazione del principio pay as you throw*, cit., p. 707.

³⁶ A. Buccisano, *Fiscalità ambientale tra principi comunitari e costituzionali*, in *Dir. e prat. trib.*, 2016, p. 590.

³⁷ A. Tropea *L'armonizzazione europea della tassa sui rifiuti. L'applicazione del principio pay as you throw*, cit., p. 710.

³⁸ M. Mauro, *Fiscalità ambientale e principi europei: spunti critici*, in *Revista de estudios juridicos*, n. 17/ 2017, p.13.

³⁹ M. Aulenta, *Velleità e rattrappimenti tributari negli assetti finanziari degli Enti Territoriali*, in *Riv. dir. finanziario e scienza delle finanze*, 2017, p. 467 ss.

Ervin Rruga

LO STANDARD EUROPEO DEI *GREEN BONDS* PER LO SVILUPPO DELLA FINANZA SOSTENIBILE: QUALE OPPORTUNITÀ PER L'AMBIENTE?

ABSTRACT

Il Goal 13 dell'Agenda 2030 promuove azioni per combattere il cambiamento climatico. A tal fine, poiché servono ingenti risorse finanziarie, un ruolo centrale è attribuito alla finanza che ora mira ad essere sostenibile, realizzando utili economici, sociali e azioni a tutela dell'ambiente. Il saggio intende analizzare le caratteristiche dei *green bonds*, strumenti finanziari innovati e favorevoli all'ambiente, considerando come l'EU *green bonds standard* garantisca la trasparenza e promuova lo sviluppo di tali titoli.

Goal 13 of the 2030 Agenda promotes actions to combat climate change. To achieve this, since huge financial resources are required, a central role is attributed to finance which now aims to be sustainable, making economic and social profits and actions to protect the environment. The essay intends to analyze the characteristics of green bonds, innovative and environmentally friendly financial instruments, considering how the EU green bond standard ensure transparency and promotes the development of such bonds.

PAROLE CHIAVE

Cambiamento climatico – Finanza sostenibile – EU *green bonds standard*

Climate change – Sustainable Finance – EU green bonds standard

SOMMARIO: 1. Premessa: il cambiamento climatico e il ruolo della finanza sostenibile. - 2. Iniziative internazionali ed europee per la diffusione dei *Green bonds*: da una fattispecie indefinita al nuovo Standard europeo. - 3. Criticità e prospettive di sviluppo del mercato dei titoli *green*.

1. L'interesse per l'ambiente nell'ultimo lustro ha suscitato la "sensibilità" degli attori economici (quali le imprese e l'industria bancaria) e ha coinvolto i *policy makers* delle istituzioni internazionali ed europee nella ricerca di soluzioni e strumenti adeguati per supportare la transizione da un'economia lineare ad un'economia circolare. Tale transizione richiede finanziamenti cospicui, perciò è necessario il coinvolgimento del settore privato e, in particolare, quello della finanza che oggi indossa la veste "sostenibile" al fine «di valorizzare le risorse attuali per far fronte ai bisogni e alle aspirazioni dell'uomo di oggi, ma anche di quello di domani»¹. Considerare la finanza

¹ Cfr. S. Cavaliere, *La prospettiva dei green bonds per la finanza sostenibile* in *Dir. Pubbl. Europeo Rass. online*, 2020, p. 1 ss. L'autrice evidenzia che nei giorni nostri la sostenibilità costituisce "una specie di mantra, richiamata in tutti i settori del vivere sociale". Tale termine assume un ruolo centrale a partire dalla definizione dello sviluppo sostenibile come "un processo di cambiamento in cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e il cambiamento istituzionale convivono in armonia e accrescono il potenziale attuale e futuro per

come uno strumento essenziale nella lotta al cambiamento climatico, implica la trasformazione della stessa, poiché evolve da una concezione prettamente *speculativa*, (in quanto ritenuta responsabile della crisi finanziaria del 2008 di cui tutt'ora ricordiamo gli effetti), ad una nozione di finanza particolarmente sensibile ai problemi sociali ed ambientali nell'economia attuale; perciò si può parlare dell'affermazione del concetto di "finanza sostenibile"². La politica finanziaria degli ultimi anni si è posta l'obiettivo di lanciare investimenti idonei a realizzare sia rendimenti economici sia *utili sociali*, in modo da influire positivamente sul sistema ambientale.

L'attenzione per i temi del clima da parte delle istituzioni operanti nel settore finanziario (bancario e assicurativo) deriva dall'esigenza di identificare e di valutare nella struttura organizzativa e nel business di ogni impresa i rischi e le opportunità derivanti dal cambiamento climatico³. La valutazione e la gestione della correlazione tra questi due fattori (rischio ed opportunità) è diventata essenziale per assicurare la creazione di valore nel lungo periodo, poiché la considerazione del rischio⁴ nelle

soddisfare le esigenze ed aspirazioni umane". Cfr. Nazioni Unite, *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, in www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-sostenibile/cooperazione-internazionale/agenda2030/onu--le-pietre-miliari-dello-sviluppo-sostenibile/1987-rapporto-brundtland, 1987.

² Cfr. *ex multis*, S. Cavaliere, cit., la quale sull'argomento cita A. Del Giudice, *La finanza sostenibile*, Torino 2019, 7 ss.; G. Sabatini, *Finanza d'impatto e Action Plan sulla finanza sostenibile: il percorso delle banche europee* in *Bancaria*, n. 4/2019, p. 23 ss.; G. Betti, *La finanza sostenibile e i "principi per la banca responsabile" delle Nazioni Unite: insieme per "un'economia verde"*, in *Credito Cooperativo*, n.1/2019, p. 38 ss.; E. Macchiavello, *Possono esistere "banche etiche"? La nuova definizione normativa di "operatori di finanza etica e sostenibile" tra interesse sociale, scopo di lucro e normativa bancaria post crisi*, in *Riv. Trim. dir. dell'ec.*, n. 1/2019, p. 188 ss. Quest'ultima evidenzia che dal 2016 con l'art. 111-bis del Testo unico bancario (TUB) si introduce il concetto di *finanza etica e sostenibile* con il beneficio di riconoscere un'agevolazione fiscale a favore delle banche etiche, o agli operatori di "finanza etica e sostenibile".

³ La gestione del rischio da cambiamento climatico avviene attraverso l'istituzione di adeguati assetti amministrativi, organizzativi e contabili, ovvero la predisposizione di regole attinenti alla struttura organizzativa dell'impresa. Tali regole rientrano nell'ambito del dovere di corretta gestione della società da parte degli amministratori (art. 2392 c.c.). Tali strumenti per le imprese di dimensioni rilevanti sono previsti anche dalla disciplina della dichiarazione non finanziaria (Direttiva n. 2014/95/UE, recepita in Italia con il d.lgs. N. 254/2016) che impone alle stesse uno specifico obbligo di trasparenza (anche in ambito ambientale e di cambiamento climatico). A partire dal 2019, ad opera dell'art. 2086 c.c., novellato dall'art. 375 del d. lgs. n. 14/2019, l'obbligo di istituire tali assetti, che devono essere funzionali anche alla rilevazione tempestiva della crisi, si estende anche alle altre imprese di dimensioni minori. Cfr. M.S. Spolidoro, *Note critiche sulla "gestione dell'impresa" nel nuovo art. 2086 c.c. (con una postilla sul ruolo dei soci)*, in *Riv. dir. societario*, 2019, p. 252 ss.

⁴ Si tratta di due tipologie di rischi per le imprese: 1) rischio *fisico*, legato all'alterazione degli eventi naturali (ad es. i danni fisici che le imprese subiscono a causa di alluvioni) e la sua gestione implica il rischio finanziario, poiché è necessario accantonare fondi per la riparazione dei danni o il trasferimento del rischio ad un'assicurazione, provoca ripercussioni negative nell'andamento azionario e nella reperibilità del credito da parte dell'impresa; 2) rischio da *transizione* verso un'economia più sostenibile, legato alla reazione antropica al cambiamento tra cui rientrano: rischio di *compliance*; rischi reputazionali, rischi di mercato; rischi tecnologici. Cfr. Comm. EU, *Guidelines on non-financial reporting: Supplement on reporting climate - related information*, giugno 2019, p. 5 ss., le quali, individuano anche rapporti di dipendenza ed opportunità collegati al tema del clima.

proprie politiche di bilancio stimola le aziende ad essere resilienti e al tempo stesso innovative per far fronte alle sfide del cambiamento climatico. Il fattore dell'alterazione del clima, nel ricoprire un'importanza nella gestione strategica e del rischio delle imprese, costituisce una variabile fondamentale nell'analisi dello sviluppo dei nuovi modelli economici⁵.

Nel 2015 con la sottoscrizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite⁶ e dell'Accordo di Parigi⁷ - a carattere universale e giuridicamente vincolante per tutti i Paesi - l'Unione Europea ha posto la sostenibilità ambientale e sociale al centro delle proprie politiche; in particolare, la Commissione sostiene la transizione verso un modello di sviluppo economico circolare, a bassa concentrazione di carbonio e improntato all'efficienza energetica⁸, con l'obiettivo entro il 2050 della riduzione a zero delle emissioni di CO₂. Al riguardo il sistema finanziario può rappresentare uno strumento valido per favorire un utilizzo dell'energia più *green*, il consumo efficiente delle risorse naturali e il miglioramento delle politiche sui rifiuti e sulla fertilità dei terreni.

Le operazioni della finanza sostenibile sono differenti dalle operazioni della finanza tradizionale, in quanto collocano i capitali in attività che "scommettono" su investimenti responsabili basati su strumenti e metodologie alternative, ancora in fase di evoluzione, come i *green bonds*, i *social impact bonds* e i *social bonds*, adatti ad abbinare efficienza e redditività promuovendo progetti sociali ed ambientali. Gli operatori finanziari, consapevoli che la gestione dei rendimenti conseguiti esclusivamente in un determinato settore o da parte di un'azienda tradizionale non costituiscono più un vantaggio, guardano positivamente la diffusione di prodotti finanziari attenti a fattori ambientali e sociali in quanto potenzialmente in grado di attrarre maggiori investitori.

Soddisfare l'esigenza di finanziamenti in progetti a ricadute ambientali, sociali e di buon governo societario (*environmental, social and governance, o ESG*) in un'ottica

⁵ L'Accademia svedese – nell'assegnare nel 2018 il premio Nobel per l'economia a William Nordhaus e Paul Romer per aver studiato "l'integrazione tra cambiamenti climatici, innovazione e analisi economica" indica nelle sue motivazioni che "le loro ricerche hanno ampiamente allargato lo spettro dell'analisi economica costruendo modelli che spiegano come l'economia di mercato interagisce con la natura e la conoscenza, sviluppando metodi che affrontano alcune sfide fondamentali e più urgenti del nostro tempo: combinare la crescita sostenibile a lungo termine dell'economia globale con il benessere della popolazione del pianeta". Cfr. Laboratorio SPL Collana Ambiente, *I finanziamenti "green" nei servizi ambientali*, in www.refricerche.it, febbraio 2019, p. 3 ss.

⁶ *Sustainable Development Goals* (SDGs) in <https://sustainabledevelopment.un.org/>.

⁷ È un trattato Internazionale sottoscritto da 195 Stati nella conferenza sul clima di Parigi (COP21) e delinea un piano d'azione globale, con la finalità di limitare il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2 °C.

⁸ Gli obiettivi da raggiungere entro il 2030 sono: 1) ridurre di almeno il 40% le emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990; 2) portare la quota del consumo energetico soddisfatto da fonti rinnovabili almeno al 32%; migliorare l'efficienza energetica di almeno il 32,5% C; perciò sono necessarie ingenti risorse finanziarie.

di medio lungo termine, è la finalità degli investimenti responsabili e sostenibili (*Sustainable and Responsible Investment, SRI*⁹).

Sotto la definizione di investimenti “responsabili e sostenibili”, secondo l’EUROSIF¹⁰, sono declinate differenti strategie di investimento¹¹ – ognuna contraddistinta da specifici obiettivi e metodologie – che non sono auto-escludenti e, perciò, possono essere applicate allo stesso portafoglio e alle diverse classi di attivo (azioni, obbligazioni, *private equity e private debt.*). In particolare, in questo elaborato si fa riferimento alla strategia di *impact investing*, espressione con cui vengono definiti gli investimenti in grado di generare un impatto socio-ambientale positivo e misurabile, assieme ad un ritorno in termini finanziari. Infatti a questa categoria appartengono i *green bonds* (o le obbligazioni “verdi”), strumenti che, sebbene emessi in numero ancora contenuto e senza una disciplina *ad hoc*, presentano un’espansione significativa nel mercato obbligazionario.

Il lavoro è focalizzato sull’analisi delle caratteristiche di questi titoli, andando ad evidenziare le tipologie e la loro diffusione nel mercato dei capitali, oltre che gli standard secondo cui devono essere emessi.

Nell’anno 2019 la Commissione Europea, su indicazione degli obiettivi posti nel Piano d’Azione del 2018¹², ha approvato un quadro normativo costituito da tre

⁹ Nel 2014 il Forum per la Finanza Sostenibile ha elaborato la propria definizione sul SRI in cui si evidenzia che “l’investimento sostenibile mira a creare valore per l’investitore e per la società nel suo complesso attraverso una strategia di investimento orientata al medio-lungo periodo che, nella valutazione di imprese e istituzioni, integra l’analisi finanziaria con quella ambientale, sociale e di buon governo”. Cfr. Forum per la Finanza sostenibile, *L’Unione Europea e la finanza sostenibile Impatti e prospettive per il mercato italiano*, in <https://finanzasostenibile.it/>, 2019, p. 26.

¹⁰ Il Forum Europeo per gli Investimenti Sostenibili e Responsabili è una associazione a cui appartengono oltre 400 organizzazioni e principali operatori del settore finanziario.

¹¹ Oltre all’*impact investing*, le altre strategie più diffuse sono: 1. Selezione negativa/esclusioni: il filtro negativo impedisce il finanziamento di settori di business che ostacolano uno sviluppo sostenibile (ad es. l’industria del tabacco, delle armi e dell’energia nucleare); 2. *best in class*: selezioni di progetti sui quali investire, privilegiando le imprese capaci di ottenere i maggiori punteggi in indicatori ESG; 3. screening normativo: analizzare gli investimenti in riferimento alle normative internazionali; 4. integrazione ESG: inserimento dei fattori ESG negli investimenti; 5. investimenti a tema sostenibile: investimenti in progetti sostenibili, come per esempio le fonti di energia pulita; 6. engagement: attività di comunicazione tra impresa e un soggetto terzo, volta all’aumento della trasparenza e alla diminuzione della disinformazione, per incentivare la società ad appoggiare gli investimenti sostenibili. Cfr. P. Venturi - G. Perra, *La finanza di impatto per i cambiamenti climatici*, in <https://www.aiccon.it/>, 2018, p. 13 ss.

¹² Il Gruppo di Esperti sulla Finanza Sostenibile (*High-Level Expert Group on Sustainable Finance – HLEG*) – costituitosi a dicembre 2016 dalla Comm. Eu., a marzo 2018 ha pubblicato il *Piano d’Azione per finanziare la crescita sostenibile*. Esso intraprende misure specifiche con l’intento di indirizzare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili; gestire in modo efficace i rischi finanziari derivanti dal cambiamento climatico, migliorare la trasparenza e incoraggiare un approccio di lungo periodo nelle attività finanziarie. Il 2° punto del Piano riguarda la creazione di standard e certificazione di qualità per i *green bonds* con l’obiettivo di garantire la credibilità del mercato e rafforzare la fiducia degli investitori.

Regolamenti¹³: in modo da garantire uniformità e maggiore trasparenza per lo sviluppo del mercato dei *green bonds*, considerati strumenti principali della finanza sostenibile. Tali disposizioni, inoltre, sono importanti anche per prevenire il rischio del *green-washing*, fenomeno a cui fanno parte pratiche di marketing scorrette, finalizzate a “vendere” come ecologica un’attività economica o un prodotto di investimento che in realtà non lo è.

2. I cambiamenti climatici in atto implicano diversi rischi a cui il mondo delle imprese, delle istituzioni politiche e finanziarie deve far fronte. In tal senso l’inclusione nei mercati di nuove strategie, come i fattori ESG nelle politiche di investimento, e di prodotti finanziari che considerano progetti ecologici, adatti a coniugare il rendimento finanziario e la mitigazione dei rischi ambientali, è un’esigenza per far fronte alle emergenze ambientali a livello globale, in quanto i fondi pubblici sono insufficienti per finanziare gli interventi necessari per gestire i rischi economici legati ai cambiamenti climatici. Gli investitori, sebbene sostengano la causa “ambientale”, prima di poter acquistare tali titoli, vogliono comprendere cosa vuole realizzare la tecnologia verde e quali sono gli elementi che caratterizzano un’obbligazione *green*, al fine di monitorare l’utilizzo del capitale e le sue relative rendite. I *green bonds* (detti anche *climate bonds*) si distinguono tra le varie forme di investimenti verdi, in quanto espressamente eletti per supportare la causa della sostenibilità ambientale. Tali strumenti altro non sono che titoli obbligazionari associati al finanziamento o rifinanziamento di progetti sostenibili legati a programmi che abbiano un impatto positivo per l’ambiente, come quelli relativi alla produzione di energia da fonti rinnovabili, all’efficienza energetica, alla gestione sostenibile dei rifiuti e delle risorse idriche, al miglioramento delle infrastrutture per i trasporti¹⁴.

Ad oggi, non esiste una definizione condivisa e giuridicamente normata di *green bond* o uno standard globale che certifichi come “verde” un determinato bond, ma dal 2014 l’*International Capital Market Association* (ICMA) ha emanato delle linee guida, i c.d. GBP, ovvero i *Green Bond Principles* che – tracciati ed aggiornati regolarmente dall’ICMA – hanno la finalità di garantire la trasparenza e l’integrità nella comunicazione tra emittente ed investitore, tutelando il secondo e supportando il primo nel processo di emissione. I GBP sono delle linee guida ascrivibili ad una *soft law*, in quanto sono contraddistinti dall’autoregolamentazione derivante dal mercato, poiché

¹³ Reg. UE 2020/852 sulla Tassonomia UE; Reg. UE 2019/2088 “relativo all’informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari”, integrato di recente dal Reg. 852; Reg. UE 2019/2089 sul *climate Benchmark* per i prodotti di investimento.

¹⁴ *Climate Bond Initiative* (CBI) e *International Capital Market Association* (ICMA) – organizzazioni che promuovono le attività di sensibilizzazione nel mercato obbligazionario globale verso un’economia sostenibile – individuano le categorie di progetti rientranti nel perimetro dei *green bonds*. Cfr. Laboratorio SPL, *cit.*, p. 6 ss. e M. Demary e A. Neligan, *Are green bonds a viable way to finance environmental goals? An analysis of changes and risks of green bonds*, in *IW-Report*, n. 28/2018, p. 5 ss.

non sussistono delle penalità vere e proprie a carico di chi non li rispetta. Una conseguenza dell'inosservanza dei principi, che potrebbe essere considerata come una sorta di sanzione implicita, deriva proprio dal mercato: l'emittente di *green bonds* che non si conforma alle indicazioni dell'ICMA, in molti casi, acquisisce una reputazione negativa che potrebbe danneggiare l'immagine dell'azienda.

I *green bonds* (GB) certificati dai GBP dell'ICMA¹⁵ si differenziano dalle obbligazioni tradizionali per determinate caratteristiche le quali si possono sintetizzare in quattro punti: l'impiego dei proventi (*Use of proceeds*) derivanti dall'emissione di un *green bond* per finanziare o rifinanziare progetti *green*; adeguata selezione e valutazione dei progetti *green*, sicché la trasparenza, demandata al prospetto informativo¹⁶, diventa essenziale; diretto collegamento dei proventi al progetto selezionato, in quanto i ricavi netti dei *green bonds* dovrebbero essere depositati su un conto legato ad uno specifico portafoglio facilmente tracciabile dall'emittente; l'elaborazione dagli emittenti di una rendicontazione (*reporting*), almeno su base annuale, nella quale bisogna riportare in modo chiaro e dettagliato i progetti che sono stati finanziati, nonché le attività e i risultati che sono stati raggiunti. Nell'emissione dei GB, essenziale è la predisposizione di una relazione da parte di un revisore esterno che, oltre a garantire la conformità del *bond* alle quattro componenti fondamentali dei GBP, certifica la veridicità dei documenti, degli obiettivi generali e delle strategie dell'emittente riguardo la sostenibilità ambientale. (la c. d. *second opinion*¹⁷).

I titoli *green* sono emessi inizialmente da istituzioni finanziarie sovranazionali: nel 2007 è stata lanciata la prima obbligazione verde a livello globale, il c.d. *climate awareness bond*, dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI)¹⁸ per finanziare

¹⁵ L'ICMA, a seconda del tipo di finanziamento previsto nell'obbligazione, classifica i *green bonds* in quattro categorie: *Standard use of proceed bond* – emessi principalmente da enti sovranazionali e grandi banche - obbligazioni che impiegano i proventi in modo tracciabile e danno il diritto al sottoscrittore di adire alle vie legali nei confronti dell'emittente; *Green revenue bond* – emessi per lo più da istituzioni pubbliche (Stato ed Enti locali) - il cui rimborso si basa sui flussi di cassa ottenibili dal progetto *green* finanziato; *Green project bonds*, emessi nell'ambito della finanza di progetto; *Green Securitised Bonds* caratterizzati dal rimborso del capitale con flussi finanziari derivanti dalle attività cartolarizzate. Cfr. P. Bongini, A. Lippi e L. Nieri, *Il mercato dei green bonds*, in *Osservatorio monetario*, n. 1/2020, p. 27 ss. e S. Cavaliere, *La prospettiva*, cit., p. 6.

¹⁶ Gli investitori devono rintracciare in modo chiaro ed inequivocabile gli obiettivi di sostenibilità ambientale; il processo che ha consentito all'emittente di verificare l'aderenza del progetto da finanziare con le categorie di progetti definibili *green*; i criteri impiegati per la selezione dei progetti. Al riguardo i GBP raccomandano ad ogni emittente di integrare con una revisione esterna, redatta da un valutatore qualificato, il processo di valutazione del progetto *green*. Cfr. P. Bongini, A. Lippi e L. Nieri, cit.

¹⁷ La *Second party Opinion* può essere redatta da un'istituzione esperta nella sostenibilità ambientale e la cui indipendenza dall'emittente sia sufficiente a garantire la credibilità del *green bond*. Cfr. Linee Guida, cit., 2018, p. 8 e ss. e F. Templeton, *Green bond: alla ricerca di nuove opportunità d'investimento a sostegno dell'ambiente*, in <https://www.eticanews.it/>, 2019, p. 3 ss.

¹⁸ È l'istituto di credito dell'Unione Europea, istituito nel 1958 dal Trattato di Roma, preposto al finanziamento dei progetti che contribuiscono a realizzare gli obiettivi politici dell'Unione, sostenendo l'economia, creando occupazione e promuovendo l'uguaglianza. Il suo impegno in ambito ambientale si riscontra nell'art. 11 del TUEF (secondo cui la tutela dell'ambiente deve essere integrata nella

progetti mirati ad individuare soluzioni per la riduzione degli effetti dei cambiamenti climatici; nel 2008 è stata emessa il primo *green bond* della Banca Mondiale. In seguito, il mercato comincia ad espandersi con l'emissione di titoli da parte di aziende¹⁹, municipalità e agenzie statali. Di recente si registra una crescita significativa dell'emissione di tali titoli, ciò grazie alle politiche adottate a seguito della Conferenza di Parigi del 2015²⁰ e all'impegno di alcuni paesi - tra cui Cina ed India - nell'individuare nuove forme di energia (ovvero la produzione dell'energia da fonti rinnovabili) al fine di ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili e di conseguenza abbattere le emissioni di gas serra. Infatti, la diffusione dei *green bonds* risiede in due fattori chiave: da un lato l'ingresso nel mercato delle obbligazioni verdi emesse dalle grandi imprese dei Paesi emergenti e dall'altro l'attenzione delle istituzioni internazionali al tema della sostenibilità.

In considerazione dei due temi centrali, ovvero il cambiamento climatico e l'inclusione finanziaria, contenuti nelle linee guida definite all'interno dei *Sustainable Development Goals* promossi dalle Nazioni Unite, tutte le banche principali di Sviluppo (*World Bank, European Investment Bank, Asian Development Bank, African Development Bank, International Finance Corporation, European Bank for Reconstruction and Development*) stanno offrendo il loro contributo per la sostenibilità mediante l'avvio di nuovi programmi di emissione dei *green bonds*.

L'Unione Europea ha delineato la sua strategia per la sostenibilità ambientale nel Piano d'Azione²¹ e l'attuazione di tale piano ha avuto un riconoscimento significativo a giugno del 2019, quando sono stati pubblicati i tre rapporti del Gruppo di tecnici esperti sulla finanza sostenibile (o *Technical Expert Group on Sustainable Finance - TEG*)²², costituito dalla Commissione per assisterla nell'elaborazione di iniziative legislative necessarie per regolare le obbligazioni verdi. Tali rapporti riguardano l'introduzione: 1) della c.d. tassonomia, ovvero l'elaborazione di una classificazione

definizione e attuazione delle azioni UE nell'ottica della promozione dello sviluppo sostenibile) e nell'art. 194 del TUEF (secondo cui la politica UE nel settore dell'energia è intesa a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili). Attualmente, la BEI è il principale emittente di *green bond*, con una raccolta di €23,5 miliardi al 31 dicembre 2018. Cfr.: <https://www.eib.org/> e S. Cavaliere, *cit.*, p. 8.

¹⁹ Il coinvolgimento delle società non finanziarie nell'emissione di tali titoli è connesso alla possibilità di usufruire di alcuni vantaggi di natura: "finanziaria", dovuti principalmente alla crescente domanda da parte degli investitori di *strumenti* di investimento sostenibile, e non finanziaria, in relazione alla buona reputazione acquisita sul mercato dall'emittente, in quanto il ricorso ai *green bonds* e le successive attività di rendicontazione permettono alle imprese di comunicare in modo credibile le proprie politiche e strategie di sostenibilità con riferimento ai temi ESG e ciò probabilmente si riflette sulla percezione dei diversi *stakeholder* dell'impresa emittente.

²⁰ I *green bonds* sono considerati come uno degli strumenti chiave a cui mobilitare le risorse finanziarie per raggiungere l'obiettivo della temperatura dell'Accordo di Parigi. Cfr. G. Gianfrate – M. Peri, *The green advantage: Exploring the convenience of issuing green Bonds*, in *Science Direct*, 2019, p. 133 ss.

²¹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN>.

²² Il TEG è costituito da esperti del mondo produttivo e finanziario, da membri della società civile – accademica e da osservatori delle autorità europee.

delle attività da considerare “sostenibili”; 2) dell’EU *Green Bond Standard* (GBS); 3) del *climate benchmark* per i prodotti di investimento, al quale è seguito il *Final Report* nel settembre scorso²³.

Il gruppo nel suo rapporto ha evidenziato che il mercato europeo dei *green bonds* – la cui emissione fa fede agli standard elaborati da iniziative private (come i GBP dell’ICMA) che, sebbene utili, si sono rilevati insufficienti - è caratterizzato da un’offerta di titoli carente rispetto ad una tendenza crescente della domanda, dovuta principalmente alla sensibilità degli investitori alla tematica ambientale. Tra i motivi dell’offerta carente ai annoverano i costi legati alla certificazione esterna e i limitati vantaggi in termini di prezzo per gli emittenti. Per ovviare a ciò è necessario introdurre procedure semplificate e standardizzate di emissione; al riguardo il TEG nel suo rapporto sugli standard UE dei *green bonds*²⁴ (o *EU Green Bond Standard - EU-GBS*), ispirandosi a buone pratiche diffusosi sul mercato come i GBP, propone criteri volontari e non legislativi per migliorare l’efficacia, la trasparenza, la comparabilità e la credibilità, nonché per sostenere gli attori del mercato a investire in tali titoli di debito. Il TEG ha specificato che un *Eu Green bond* si configura come ogni tipo di obbligazione o strumento di debito quotato o non quotato emesso da un emittente europeo o internazionale che sia allineato al *EU-GBS*. Quest’ ultimo, secondo il TEG, è caratterizzato da quattro componenti essenziali: i proventi raccolti con l’emissione delle obbligazioni verdi dell’UE devono essere utilizzati per finanziare o rifinanziare progetti che siano conformi ad almeno una delle sei tassonomie ambientali prescritte²⁵, rispettando il minimo delle garanzie sociali; la necessità di compilare e pubblicare un prospetto informativo, il c.d. il *Green Bond Framework*, nel quale si dimostri l’allineamento dei *green bonds* emessi con gli EU – GBS, illustrando come la strategia dell’emittente si adegui a tali obiettivi e rispetti i punti principali da indicare nella

²³ Cfr. Technical Expert Group, *Report on benchmarks*, giugno e settembre 2019. In seguito a questi due rapporti del TEG, è stato pubblicato il Reg. Eu. sul Benchmark (*EU Regulation 2019/2089*, novembre 2019), il quale impone agli investitori istituzionali - (fondi di investimento e pensione) che vogliono tenere sotto controllo la loro esposizione ai rischi ambientali – di considerare, oltre agli usuali indicatori di rischio – rendimento, anche indicatori ambientali e specifici obiettivi riguardo alla riduzione delle emissioni di gas-serra e alla transizione verso un’economia a basso contenuto di carbonio. Cfr. A. Baglioni, *Le politiche europee per una finanza sostenibile*, in *Osservatorio Monetario*, 2020, p. 11 ss.

²⁴ In <https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-teg-green-bond-standard>, pubb. 18/06/2019.

²⁵ Secondo la Tassonomia UE una attività economica può considerarsi ‘sostenibile’ dal punto di vista ambientale se contribuisce in misura sostanziale ad uno o più dei seguenti obiettivi: 1) mitigazione del cambiamento climatico, 2) adattamento al cambiamento climatico; uso sostenibile dell’acqua; transizione verso un’economia circolare (quindi riduzione e riciclo dei rifiuti); 5) controllo e riduzione dell’inquinamento; 6) protezione e ripristino degli ecosistemi. Cfr. Technical Expert Group, *Taxonomy Technical Report*, 2019, p. 2 ss. e *Usability Guide TEG Proposal for an EU Green Bond Standard*, marzo 2020, p. 14 ss. Il GBS, a differenza dei GBP, fa riferimento al Regolamento sulla Tassonomia che contempla espressamente i *green projects* al fine di garantire maggiore trasparenza e credibilità per gli investitori e per il mercato. Cfr. A. Baglioni, *cit.*, p. 7 ss. e Cfr. P. Bongini, A. Lippi e L. Nieri, *cit.*, p. 26 ss.

rendicontazione delle obbligazioni verdi; l'obbligo di predisporre due relazioni distinte: una riguardante l'allocazione dei proventi nei diversi progetti, compresa una suddivisione geografica (la c.d. *allocation report*) e l'altra, delineando l'impatto ambientale, sui risultati ottenuti (la c.d. *impact report*); la verifica obbligatoria del *Green Bond Framework* attraverso un revisore esterno. Rispetto agli standard dell'ICMA, la novità fondamentale introdotta dai EU GBS è l'istituzione di un albo dei certificatori accreditati, ovvero esperti del settore (i revisori esterni) che forniscono la *second opinion*, i quali dovranno essere iscritti ad un registro pubblico gestito dall'Autorità europea di vigilanza dei prodotti finanziari e mercati (ESMA) che regola i mercati finanziari nel quadro del sistema Europeo di vigilanza finanziaria. I criteri standard, secondo l'opinione di TEG, rimuoverebbero gli ostacoli del mercato attuale, in quanto ridurrebbero la disinformazione sulle obbligazioni verdi, uniformando i processi di verifica e di rendicontazione. Inoltre, i parametri ufficiali preposti dal TEG e a cui i *green bonds* dovrebbero adeguarsi, potrebbero rendere più semplice l'individuazione dei criteri da utilizzare per erogare eventuali incentivi (come sussidi, sovvenzioni o agevolazioni fiscali), al fine di consentire uno sviluppo del mercato, nonché stabilire un livello di parità di condizioni tra gli emittenti delle obbligazioni verdi e quelli dei titoli convenzionali²⁶. Dopo la pubblicazione delle linee guida sui EU GBS dal TEG, la Commissione europea, a seguito della consultazione pubblica per tre mesi a cui sono invitati a partecipare gli operatori del mercato delle obbligazioni verdi, deciderà nel terzo trimestre del 2020 sull'opportunità di perseguire un approccio legislativo e quale forma dovrebbe avere il GBS finale dell'Unione Europea. Essa, qualora proponesse delle modifiche, sarà coadiuvata dal gruppo degli esperti e nel frattempo quest'ultimo prosegue il lavoro sul progetto di istituire il sistema temporaneo e volontario di registrazione dei verificatori approvati.

I *green bonds* nel 2015 acquisiscono dignità strategica autonoma nel piano operativo aziendale della BEI, in quanto tempo addietro gli obiettivi di *climate action* si erano focalizzati solo sui prestiti; nell'anno 2017, in occasione dell'*One Planet Summit* di Parigi, le problematiche del cambiamento climatico diventano una sfida anche per le grandi istituzioni finanziarie, sicché le autorità di supervisione e otto banche centrali hanno istituito il *Network for Greening the Financial System* (il c.d. NGFS di cui attualmente fanno parte 54 banche centrali e autorità di vigilanza) che attraverso "Una guida all'investimento sostenibile" pone l'obiettivo di rendere più verde il sistema finanziario. Di recente, anche la Banca dei Regolamenti Internazionali, sempre nell'ottica di promuovere la finanza sostenibile, ha emesso un *green bond fund* riservato alle banche centrali, con la finalità per quest'ultime di agevolare

²⁶ Cfr. TEG 2019, *Report on EU Green Bond Standard*, in <https://ec.europa.eu/info>, 2019, p. 43 ss.; S. Cavaliere, cit.

l'investimento delle proprie riserve in *green bonds*, contemplando così la sostenibilità come possibile integrazione delle attuali strategie di gestione delle riserve²⁷.

Negli ultimi anni, l'emissione dei titoli *green* ha conosciuto un andamento crescente anche nel mercato italiano, dove anche qui la disciplina si basa sul principio dell'autoregolamentazione da parte degli emittenti, in quanto la Consob (Commissione nazionale per le società e la Borsa) è coinvolta in modo indiretto e aspecifico sull'apposito segmento di Borsa Italiana di negoziazione. La Consob, di recente, ha istituito al proprio interno un Gruppo di Lavoro con funzioni del Comitato Direttivo (*Steering committee*), il quale, oltre a valutare le ricadute sul diritto societario e finanziario, conduce un'analisi dei fenomeni relativi alla finanza sostenibile (emissione di titoli *green*, politiche ESG attuate dagli investitori istituzionali, informativa non finanziaria) e delle innovazioni di prodotto e/o di processo che si stanno diffondendo in ambito climatico.

La Borsa Italiana, inoltre, ha ricoperto un ruolo significativo nel promuovere la definizione di standard informativi adatti a favorire lo sviluppo dei *green bonds*. Oltre alla sua partecipazione della *Sustainable Stock Exchange Initiative* lanciata dalle Nazioni Unite al fine di supportare la transizione verso un'economia a basso impatto ambientale, aderisce - tramite il *London Stock Exchange Group* - alla *Climate Bond Initiative* ed è tra gli osservatori dei *Green Bonds Principles* dell'ICMA. Essa, dopo aver rilevato l'importanza dei fattori ESG nei processi decisivi degli investitori, si è occupata a sensibilizzare gli emittenti a fornire ai mercati un'informativa più completa sulle proprie politiche ESG — mettendo a disposizione del mercato una serie di strumenti²⁸ per indentificare ed analizzare meglio il mondo della finanza sostenibile. Sicché, a partire dal 2017, ha deciso di offrire agli investitori istituzionali e *retail* la possibilità di individuare i titoli i cui proventi sono devoluti al finanziamento di progetti favorevoli all'ambiente attraverso la certificazione iniziale di un soggetto terzo indipendente, prevedendo il rinnovo, almeno annuale, di tale informativa.

²⁷ Cfr. A. Baglioni, *Le politiche europee per una finanza sostenibile*, cit., p. 16 ss; I. Fender, M. Mcmorrow, V. Sahakyan e O. Zulaica, *Green bonds: the reserve management perspective*, in www.bis.org, 2019.

²⁸ Tali strumenti riguardano: a) indici ed analisi; b) guida al reporting ESG per le società quotate; c) Segmento dei *green* e/o *social* bond in negoziazione sui mercati MOT ed ExtraMOT. Quest'ultimo, nato come trasversale ai mercati di debito di Borsa Italiana, ha la finalità di coinvolgere tutte le tipologie di operazioni e di emittenti, dagli enti governativi, agli emittenti bancari o sovranazionali, alle c.d. "*corporate large cap*" fino alle piccole e medie imprese non quotate, vero motore dell'economia nazionale. Al riguardo, la Commissione, nel promuovere buone pratiche in ambito ESG, è attenta alle esigenze di tutti i clienti, impegnandosi a definire *standard* accessibili a tutto il mercato, tenendo in considerazione anche le diverse realtà degli emittenti e delle loro caratteristiche peculiari, in quanto applicare il medesimo *standard* sia alle società a larga capitalizzazione che alle PMI comporterebbe il rischio di rendere tali strumenti difficilmente accessibili per quest'ultime. La Borsa è dell'idea che la crescita sostenibile, l'introduzione e lo sviluppo delle politiche ESG nei modelli di business delle società siano i passi che le aziende devono compiere affinché esse stesse possano presentarsi e, non solo i singoli strumenti, come sostenibili. Cfr. Il Forum sulla Finanza sostenibile, *L'Unione Europea*, cit., 2019, p. 79 ss.

La prima obbligazione verde italiana è stata emessa nel 2014 dalla *multiutility* emiliana Hera²⁹, seguita da Enel, Intesa Sanpaolo, Ferrovie dello Stato Italiano e CDP. A maggio del 2019, anche la Banca d'Italia, così come altre banche centrali europee, ha introdotto criteri di sostenibilità nella sua strategia di investimento dei fondi propri³⁰.

3. Le emissioni dei *green bonds* a livello mondiale, nel quinquennio 2014 – 2019, passando da meno di 50 miliardi a 250 miliardi di dollari³¹, si sono quintuplicate e solo per il mercato italiano nel 2008 è stata evidenziata una crescita di tali titoli del 120%³². Tuttavia, essi rappresentano una nicchia del mercato rispetto alle obbligazioni convenzionali, ma vi sono i presupposti affinché tali strumenti possano assumere un ruolo centrale sul mercato.

I singoli Stati, di recente, hanno mostrato il loro interesse per l'emissione di tali titoli: attualmente la quota di mercato dei titoli *green* governativi è del 9% rispetto alle altre tipologie di obbligazioni verdi. Nel 2016 la Polonia è stata la prima ad emettere il primo *green bond* di Stato per un ammontare pari a € 750 milioni e, successivamente, è stata seguita nell'emissione di titoli di Stato *green* da Irlanda, Belgio e Olanda. La Francia, invece, ha immesso nel mercato un OAT (un titolo di Stato) che da un capitale iniziale di € 7 miliardi ha raggiunto la quota di € 22 miliardi, poiché c'è stato una forte richiesta degli investitori istituzionali. In Italia, a fine dicembre scorso, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), ha indicato nelle "Linee guida per la gestione del debito pubblico per il 2020" l'intenzione di introdurre nuove obbligazioni *green* nella gamma di titoli offerti al mercato. La legge di bilancio del 2020³³, prevede che per l'introduzione di emissioni *green*, debba essere istituito un Comitato interministeriale *ad hoc* coordinato dal MEF (le cui modalità di funzionamento saranno stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) nonché un sistema di certificazione esterna per la rendicontazione dell'impatto ambientale dei futuri interventi da finanziare.

Tali titoli, sebbene siano caratterizzati da un'assenza di esposizione diretta al rischio, dalla certezza della destinazione dei fondi, nonché dalla possibilità di una verifica *ex post* dettagliata, sono contraddistinti anche da diverse criticità tuttora persistenti, diversamente da quanto ci si potrebbe aspettare.

²⁹ È da considerare che il 75 % appartiene ad investitori sono stranieri (fondi di investimento francesi, inglesi e tedeschi) e solo il 25%, invece, è sottoscritto da investitori italiani.

³⁰ Cfr. I. Visco, *Sustainable development and climate risks: the role of central banks*, in <https://www.bancaditalia.it>, 2019.

³¹ A. Baglioni, *Le politiche europee*, cit., p. 1 ss.

³² Cfr. M. Monti, *Il fenomeno dei green bond: crescita del 120% sul 2018*, in *il Sole24Ore*, 2019.

³³ La legge del 27 dicembre 2019, n. 160 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, in *Gazzetta Ufficiale*, dicembre 2019. Tale legge ha previsto anche la costituzione di un fondo di 4,24 miliardi di € dal 2020 al 2023 (470 milioni nel 2020, 930 mln nel 2021 e 1,42 mld di euro per gli anni 2022 e 2023 – art. 1, co. 85) per progetti di sostenibilità ambientale.

Da un'indagine condotta dal *Climate Bond Initiative*³⁴, è stato evidenziato che la quota marginale dei titoli *green* è dovuta, oltre allo squilibrio tra domanda ed offerta (eccesso della prima rispetto all'ultima), anche al fatto che gli investitori, esprimendo la loro preferenza per l'allocazione delle risorse presso le società non finanziarie (le quali occupano il terzo posto nelle emissioni) o gli investitori istituzionali, segnalano una forte concentrazione all'interno di singole tipologie di emittenti (si consideri ad esempio alle principali banche di sviluppo che hanno la quota di mercato più ampia), perciò è difficile conseguire una sufficiente diversificazione del portafoglio.

I *green bonds*, salvo casi particolari, non riescono a replicare l'andamento dell'indice delle obbligazioni tradizionali³⁵, perché gli investitori, pur mostrandosi favorevoli alla lotta ai cambiamenti climatici, rimangono alla ricerca dei rendimenti più alti, inserendo nei loro portafogli titoli più volatili che sono contraddistinti da guadagni maggiori. Invece, le obbligazioni verdi potrebbero essere caratterizzate da una bassa volatilità, dovuta ai lunghi tempi di realizzazione dei progetti *green*. Un altro tipo di *climate bonds*, i c.d. *climate bonds initiative*, possono soddisfare in parte le esigenze di chi vuole maggiori rendimenti, ma essi suscitano non pochi dubbi riguardo l'utilizzazione dei loro proventi, poiché non è chiaro cosa finanziano dato che anche le compagnie petrolifere, pur essendo tra i principali responsabili dell'inquinamento globale, emettono tali titoli³⁶.

La facoltatività dell'adesione ai GBP e agli EU-GBS, nonché l'assenza di norme imperative, consente lo sviluppo di episodi di *green-washing* o *social – washing*, - il marketing ambientale fuorviante, ovvero un fenomeno che porta gli emittenti ad attribuire l'etichetta *green* ad un bond senza che ad esso sia riconducibile alcuna reale intenzione di intervento a favore dell'ambiente o di altri ambiti legati alla sostenibilità. Si tratta di comportamenti opportunistici adottati da parte di alcune società emittenti, le quali facendo credere di essere sostenibili, quando in realtà non lo sono, creano inefficienze del mercato e in tal modo frenando anche gli investitori. Bisogna considerare anche il rischio dell'innescò di un eventuale effetto "bolla", ovvero gli operatori del settore sono preoccupati che possa scoppiare una "bolla" obbligazionaria

³⁴ CBI, *Green Bond European Investor Survey*, in www.climatebonds.net, 2019.

³⁵ Cfr. V. D'Algerio, *Green bond, ecco cosa sono e come funzionano*, in *Il Sole 24 ore*, 2020, p. 2.; bisogna considerare che alcuni autori, attraverso studi empirici, evidenziano che la differenza di rendimento tra i titoli *green* e quelli ordinari emessi dallo stesso emittente è minima; così D. Y. Tang, Y. Zhang, *Do shareholders benefit from green bonds?* in *Journal of Corporate Finance*, 2018, p. 1 ss. e altri come P. Bongini, A. Lippi e L. Nieri, *Il mercato dei green bonds*, cit., p. 37 ss., indicano come in realtà gli studi che analizzano il c.d. *greenium* (crasi tra *green* e *premium*) ovvero la sussistenza del minor rendimento dei *green bonds* rispetto a quelli convenzionali, non raggiungono a risultati univoci; perciò, non si può affermare con certezza che l'andamento dell'indice obbligazionario dei primi è peggiore di quello dei secondi: il dibattito sui diversi rendimenti tra tali titoli e sul *greenium* è aperto.

³⁶ Così, S. Cavaliere, cit.

verde³⁷, considerando la possibilità che i progetti finanziati siano inadeguati a raggiungere gli obiettivi climatici che si propongono. Tale rischio potrebbe essere provocato non solo dal comportamento opportunistico, ma anche dalla mancanza di competenze specifiche in materia ambientale, sociale e di *governance*, da parte del *management* delle grandi società e di chi è responsabile della comunicazione verso l'esterno.

La mancanza di uno standard globale per certificare come “verde” un'obbligazione, permette di bluffare sui *green bonds*. Al riguardo, di recente il Sole 24 ore, considerando uno studio condotto da *Insight*, la più grande società di *asset management* del gruppo *BNY Mellon*, ha pubblicato un articolo³⁸ nel quale evidenzia che i titoli *green* non sempre sono affidabili per l'ambiente, in quanto, su un campione di studio composto da 83 *green bond* e 96 *social impact bond*, rispettivamente il 15 % dei primi e il 16% dei secondi sono sospetti, poiché ci sono dubbi sulla reale sostenibilità dell'emissione e tra i vari motivi vi è l'assenza di trasparenza sul modo in cui i finanziamenti verranno utilizzati per finanziare i progetti verdi. Lo studio dell'*Insight*, sul fronte della trasparenza sottolinea anche casi di eccellenza, però molti dei report non contengono informazioni di dettaglio su come vengono impiegati i proventi dell'emissione. Le criticità riguardo la carenza e l'assenza delle informazioni si sono riscontrate nel settore delle costruzioni, responsabile del circa 49 % delle emissioni di CO₂ a livello globale. Lo scenario dei *green bonds*, però, non è tutto così nero, in quanto ci sono settori e aree geografiche in cui si stanno registrando grandi passi in avanti, in particolare nel settore delle Telecomunicazioni dove tali titoli stanno finanziando progetti di sostenibilità e quello delle *utilities* europee nel quale i *green bonds* sono utilizzati per finanziare la costruzione di impianti di produzione di energia solare o eolica.

Per disincentivare il fenomeno del *green –washing*, l'Unione Europea nel 2019 ha attuato un quadro di Regolamenti con la finalità primaria di promuovere la trasparenza delle informazioni comunicate dalle imprese riguardo le strategie adottate per la sostenibilità ambientale. In particolare, si fa riferimento al Regolamento sulla Tassonomia UE che dovrebbe costituire un punto di riferimento per arrivare ad un'armonizzazione e standardizzazione dell'informazione e costituire la base per definire se un prodotto finanziario – contemplando sia i prodotti del risparmio gestito sia i *green bonds*, possa essere emesso con l'etichetta “sostenibile” o “verde”.

A tal fine e per promuovere anche lo sviluppo del mercato dei titoli “verdi”, il TEG, nel suo rapporto sui EU GBS di giugno 2019, aveva raccomandato alla Commissione Europea di introdurre obblighi di *disclosure* per tutti i *green bonds* in

³⁷ Cfr. M. Longo, *Bolla o non bolla sui mercati? La bilancia pende per il no*, in *il Sole 24 ore*, gennaio 2010, p. 3, nel quale l'autore ritiene che il rischio di una bolla relativa ai *green bonds* sia molto basso; opinione condivisa anche dall'autrice S. Cavaliere, *cit.*

³⁸ Cfr. E. Marro, «*Green bond*», *ecco perché le obbligazioni verdi non fanno sempre bene all'ambiente*, in *il Sole 24 ore*, luglio 2019.

conformità al nuovo Regolamento sulla *disclosure* ESG³⁹ rivolto agli investitori istituzionali e ai consulenti finanziari con l'obiettivo di introdurre regole chiare e comuni sugli obblighi di trasparenza in merito all'integrazione dei rischi di sostenibilità nei processi di investimento e nell'attività di consulenza. Il Regolamento, rispetto alla concezione elaborata in precedenza dal Forum per la finanza sostenibile⁴⁰, introduce una definizione in senso lato di investimento sostenibile, considerando, oltre ai i fattori ambientali, tematiche sociali. Con tale locuzione si fa riferimento ad investimenti in attività economiche che contribuiscono a un obiettivo ambientale e/o sociale nel rispetto di due condizioni: 1) non devono arrecare danni significativi ad alcuno degli obiettivi ambientali e sociali; 2) le imprese che beneficiano di tali investimenti devono attenersi a prassi di buona *governance*, in particolare per quanto attiene alla solidità delle strutture di gestione, alle relazioni con il personale, alle politiche di remunerazione e al rispetto degli obblighi fiscali⁴¹.

Nell'ultima versione del *report* su EU GBS, marzo 2020, il TEG viene meno alla sua raccomandazione annunciata nella precedente relazione (2019), considerando che nella legislazione europea esistono numerosi requisiti di divulgazione riguardanti la sostenibilità per le società (si consideri l'*EU Taxonomy Regulation* e la NFRD – *Non Financial reporting Directive*), invece per i fondi di investimento e i loro produttori, nonché per i consulenti finanziari (vi è il *EU Disclosure* e il *EU Taxonomy Regulation*) e ciò potrebbe provocare confusione per gli emittenti dei *green bonds*. Perciò, il Gruppo specifica che l'onere per gli emittenti di pubblicare *reports* d'impatto e *reports* di allocazione deriva dalla proposta dell'EU GBS e non dai summenzionati Regolamenti o Direttiva. Non vi è un collegamento diretto fra i Regolamenti (sulla Tassonomia e *Disclosure*) e gli emittenti di EU *green bonds*, ma ci potrebbe essere un nesso indiretto, in quanto tali Regolamenti definiscono nuovi requisiti di informativa per una vasta gamma di *asset owners*, *asset managers* e produttori di prodotti di investimento che possono, pertanto, cercare informazioni sull'allineamento della Tassonomia UE dagli emittenti nel mercato obbligazionario⁴². Nell'ottica di una maggiore trasparenza, anche le *Linee-guida non vincolanti* che, integrando la Direttiva relativa alle informazioni di carattere ambientale contemplati nella DNF, impongono a tutti i tipi di imprese di specificare nelle loro DNF il peso delle obbligazioni verdi (il c.d. *Green Bond Ratio*) tra le fonti di finanziamento e al settore bancario di comunicare le attività *green* e a quelle *brown* (ad alta emissione di carbonio) al fine di una corretta rappresentazione

³⁹ Par. e Con. EU, *Regolamento UE 2019/2088, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal>. La normativa impone, a partire dal marzo 2021 agli Intermediari di pubblicare sul loro sito internet informazioni riguardo le modalità di integrazione dei rischi di sostenibilità nelle loro decisioni di investimento, intendendo per tali rischi i possibili 'eventi', legati a problemi ambientali, sociali o di *governance*, che possano avere un impatto negativo sul valore degli investimenti.

⁴⁰ V. nt. 10.

⁴¹ Art. 2, co. 17 del Reg. UE 2019/2088.

⁴² Cfr. TEG, *Usability guide cit. (proposal for an EU green bond standard, 2020)*

della composizione del portafoglio e specificare quanta parte di quest'ultimo è investita in *green bonds*, evidenziando, così l'impegno verso obiettivi ambientali nella politica di investimento.

L'Europa, pertanto, avendo capito l'importanza e le potenzialità della nuova finanza, si sta attivando per promuovere la sua regolamentazione e l'adozione di una Tassonomia armonizzata entro il 2021 deve ritenersi un'azione necessaria, poiché la possibilità dell'esistenza di diversi standard nazionali impedirebbe l'emergere di mercati transfrontalieri dove scambiare tali prodotti finanziari.

L'impegno verso la finanza *green* è sempre maggiore da quando nell'Unione si è insediata la nuova Commissione, poiché uno degli obiettivi primari di tale istituzione è promuovere la sostenibilità. In quest'ottica, la Presidente della Commissione, annunciando il *Green New Deal* tra i capisaldi del suo programma di governo⁴³, ha attribuito un ruolo fondamentale ai *green bonds* nella realizzazione di questo progetto e anche l'Europarlamento, a novembre 2019, votando una risoluzione per ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro 2030, ha incentivato l'emissione dei titoli in oggetto⁴⁴.

D'altronde anche la nuova Governatrice della BCE ha espresso la volontà a favorire l'acquisto delle obbligazioni verdi attraverso un *quantitative easing green*, ritenendo che anche la politica monetaria debba contribuire a ridurre le emissioni inquinanti e al riguardo si inizia a discutere sugli effetti che potrebbe provocare tale azione della Banca Centrale⁴⁵.

Occorre considerare che la crisi provocata dal Covid – 19 ha favorito maggiormente l'emissione di *social and sustainable bonds* e anche dei i c.d. *covid bonds* che finanziano progetti sociali legati alla sanità e al mantenimento dell'occupazione - rispetto a quelli *green*⁴⁶, coinvolgendo anche i fattori sociali nelle strategie di investimento sostenibile, che fin ora erano focalizzati prevalentemente su questioni ambientali.

Nonostante ciò, si ritiene che anche nell'attuale contesto di crisi sanitaria la finanza sostenibile (dunque, anche il settore delle obbligazioni verdi) sarà un attore chiave per il rilancio dell'economia⁴⁷ che, secondo il TEG, dovrà essere resiliente, sostenibile e giusto. A tal fine, i membri del Consiglio Europeo hanno individuato il

⁴³ Cfr. A. Pettifor, *Prefazione I, Green Deal un progetto per la giusta transizione europea*, in www.report.gndforeurope.com, 2019, p. 1 ss.

⁴⁴ Cfr. M. Monti, *Green bond, mercato pronto al deal europeo*, in *il Sole 24 ore*, novembre 2019.

⁴⁵ Cfr. G. Timpone, *La svolta "green" della BCE stravolgerebbe pure il QE ecco come*, in www.investireoggi.it, 2019, p. 1 ss. L'autore evidenzia che se la BCE decidesse di acquistare *green bonds* in quantità significative, i prezzi di tali titoli tenderebbero ad impennarsi, abbattendo quelli dei titoli ordinari, dato che si verificherebbe il classico effetto spiazzamento capace di dissuadere gli investitori dal dirigersi verso settori non *green*, dunque, sgraditi. Al QE *green* si oppone fermamente la Bundesbank tedesca, ritenendo che sia competenza della BCE solo quello di centrare la stabilità dei prezzi e non creare "distorsioni" sui mercati con azioni che non sono di pertinenza ad una banca centrale.

⁴⁶ Cfr. M. Monti, *Meno green bond e più emissioni social*, in *il Sole 24 ore*, 2020.

⁴⁷ P. Negri, F. Bicciato, *Così la finanza sostenibile aiuta la ripresa*, in *il Sole 24 ore*, 2020, p. 1 ss.

ruolo centrale del *Green Deal* nella propria *Roadmap for Recovery dalla pandemia da Covid-19*; perciò i piani di ripresa, non dovendo più supportare attività dannose per ambiente o per il sociale che peggiorerebbero le crisi attuali e future, possono basarsi sugli strumenti elaborati dal TEG, tra cui vi è lo Standard EU sui *green bonds* con l'intento di riconoscere nel lungo termine un ruolo guida alle obbligazioni verdi per la costruzione di una ripresa economica sostenibile e per l'attuazione della transizione verso un mondo a emissioni zero e resistente ai cambiamenti climatici.

Dalle considerazioni fatte, si evince che i *green bonds*, più che un *trend* del momento, possono segnare un cambiamento del modo di fare investimenti, anche se è necessario l'intervento pubblico per garantire un quadro di regole certe al fine di ridurre le perplessità degli investitori, poiché aumentando la trasparenza e l'*accountability*⁴⁸ della finanza ambientale, si possono attivare politiche più attente verso la situazione ecologica, nonché rendere tali titoli uno degli strumenti più efficaci per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente, alla biodiversità, alla sostenibilità economica e sociale, nonostante le diverse difficoltà del loro decollo. D'altronde, le imprese che investono realmente in attività e progetti sostenibili, oltre ad avere effetti positivi in termini di minori rischi ambientali, sociali, ma anche di tipo reputazionale e legale, potrebbero allocare efficientemente le risorse (più concentrate sulle attività produttive e non sui sistemi di *risk management*) ed ottenere una maggiore *performance*, nonché un elevato tasso di innovazione con ricadute non trascurabili sui vantaggi competitivi⁴⁹.

⁴⁸ Si consideri che in Europa esiste il Codice per la trasparenza degli Investimenti Sostenibili e Responsabili (*European SRI Transparency Code*) elaborato da Eurosif nel 2008. Esso, aggiornato nel 2018, si applica ai fondi di investimento retail, coprendo una vasta gamma di *assets class*, dall'azionario all'obbligazionario. Gli emittenti si impegnano a fornire informazioni dettagliate, pertinenti ed aggiornate sull'integrazione dei fattori ESG nelle politiche di gestione dei fondi, nell'ottica di una maggiore trasparenza dei soggetti interessati e, in particolare, dei sottoscrittori.

⁴⁹ P. Bongini, A. Lippi e L. Nieri, *Il mercato*, cit., p. 41.

Francesca Altamura

GLI STRUMENTI DI MERCATO NELLA LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO: RIFLESSIONI IN CHIAVE DI ANALISI ECONOMICA DEL DIRITTO

ABSTRACT

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, approvata di recente dalle Nazioni Unite, prevede, tra i suoi 17 *Goals*, l'obiettivo di «promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico» (*Goal 13: Climate Action*), alla luce di una chiara consapevolezza degli effetti drammatici che i cambiamenti climatici determinano. Il presente contributo analizza, in chiave di analisi economica del diritto, gli strumenti di mercato messi in campo dagli Stati per combattere il cambiamento climatico

The 2030 Agenda for Sustainable Development, recently approved by UN, includes, among its 17 Goals, the goal to taking «urgent action to combat climate change and its impacts» (*Goal 13: Climate Action*), in light of a clear awareness of the dramatic effects of climate changes.

This essay will explore, in terms of economic analysis of law, the market instruments used by States to tackle climate change

PAROLE CHIAVE

Cambiamento climatico – imposte ambientali – permessi di emissione

Climate change – environmental taxes – cap and trade

SOMMARIO: 1. Rilievi introduttivi, 2. La lotta al cambiamento climatico nel quadro normativo ambientale internazionale ed europeo, 3. Lotta ai cambiamenti climatici: approccio gius-economico, 4. (Segue:) Gli strumenti di mercato di lotta ai cambiamenti climatici: le imposte ambientali e i permessi di emissione negoziabili, 5. Riflessioni conclusive

1. Negli ultimi anni, il mondo assiste inerme agli effetti drammatici provocati dai cambiamenti climatici: l'aumento drastico e costante delle temperature e le conseguenze che ne derivano non possono più essere ignorati.

Ma cosa si intende per cambiamento climatico? Il cambiamento climatico è «lo spostamento a lungo termine delle condizioni meteorologiche medie di tutto il mondo»¹. Dal 1800, a seguito della rivoluzione industriale, l'uomo ha contribuito ad incrementare le emissioni di carbonio e di altri gas-serra nell'aria: ciò ha determinato un aumento globale delle temperature, provocando – a lungo termine – il cambiamento climatico. Non a caso, tra il XX ed il XXI secolo la quantità di anidride carbonica

¹ <https://www.metoffice.gov.uk/weather/climate-change/what-is-climate-change>

presente nell'atmosfera è aumentata del 40% e attualmente supera i 400 ppm. Le prove scientifiche hanno evidenziato come gli alti livelli di gas serra presenti nell'atmosfera siano causati dalle attività antropiche e costituiscono la principale causa dell'aumento globale delle temperature². La temperatura media globale sta aumentando molto velocemente (circa 1° C dalla rivoluzione industriale): questo trend preoccupa gli scienziati, dal momento che, qualora l'aumento dovesse superare 1,5° C, ci sarebbero conseguenze disastrose per il nostro ecosistema³.

In ragione di ciò, la comunità internazionale ha avvertito la necessità di fornire risposte adeguate e concrete ai problemi ecologici già a partire dalla seconda metà del XX secolo, attraverso la predisposizione di principi guida e strumenti volti a contrastare le più gravi emergenze ambientali e a individuare le possibili soluzioni per affrontarle.

Recentemente le Nazioni Unite hanno approvato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i relativi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs nell'acronimo inglese)⁴: tra gli obiettivi, vi è quello di «promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico», in ossequio ad una presa di coscienza di quanto la situazione sia grave e di quanto sia necessario agire in fretta. Le Organizzazioni Internazionali si sono impegnate a raggiungere gli obiettivi di lotta ai cambiamenti climatici e di promozione della sostenibilità ambientale, privilegiando l'adozione di strumenti economici o di mercato (quali la tassazione ambientale e i permessi di emissione negoziabili) che costituiscono strumenti flessibili ed efficienti sotto il profilo dei costi per raggiungere suddetti obiettivi.

2. Prima di procedere all'analisi dei cennati strumenti economici, occorre delineare, seppur succintamente, il quadro normativo, in ambito internazionale ed europeo, in cui si innesta la lotta al cambiamento climatico.

Partendo da un dato generale, occorre ricordare che in ambito internazionale, il diritto dell'ambiente (o, per meglio dire, il diritto per la protezione dell'ambiente) è definibile come «quel complesso di principi e di norme giuridiche che stabiliscono regole di comportamento per gli Stati al fine di realizzare la tutela dell'ambiente e l'uso equilibrato delle risorse naturali in un contesto di sviluppo economico e sociale»⁵. Esso nasce nel 1972, in occasione della Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite (durante la quale fu sottoscritta la Dichiarazione di Stoccolma), la prima grande conferenza mondiale a tema ambientale, fortemente voluta dalle Nazioni Unite per far

² *Ibidem*

³ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global warming of 1,5° C*, disponibile su <https://www.ipcc.ch/sr15/>

⁴ Testo liberamente consultabile su https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda_2030_ITA_UNRIC2.pdf

⁵ G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, III ed., Giappichelli, Torino 2017, p. 1 s.

luce sulla gravità del degrado ambientale e su quali misure gli Stati potrebbero adottare per porvi rimedio⁶.

Nondimeno, è solo a partire dagli anni Novanta che gli Stati iniziarono ad affrontare le problematiche ambientali in un'ottica transfrontaliera e globale, ponendo l'attenzione sulla questione del cambiamento climatico. A ben vedere, infatti, nel 1992 le Nazioni Unite convocarono la Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo, la cui finalità era quella di invitare gli Stati a prendere coscienza della necessità di una cooperazione internazionale finalizzata a rendere compatibili gli imperativi dello sviluppo economico con le esigenze di tutela ambientale. Ebbene, durante la cennata Conferenza, oltre alla Dichiarazione di Rio e all'Agenda 21, vennero firmati numerosi trattati a tutela delle risorse naturali tra i quali la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (ossia il primo vero e proprio strumento giuridico di rango internazionale per la lotta ai cambiamenti climatici articolato in un *corpus* di norme cornice e obblighi di risultato, che lasciano alla libertà degli Stati aderenti la scelta delle forme e degli strumenti più idonei al raggiungimento degli scopi e degli obiettivi ivi individuati).

Sottoscritta da più di 80 Paesi, la Convenzione fissa una serie di impegni generali volti al perseguimento dell'obiettivo di limitare le emissioni di CO₂. Difatti l'art. 2 della Convenzione sancisce che gli Stati devono «raggiungere la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra nell'atmosfera ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze umane con il sistema climatico»; tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto in un periodo di tempo adeguato a permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente al cambiamento climatico, così da permettere altresì che lo sviluppo economico proceda in modo sostenibile⁷. La Convenzione, inoltre, introduce un doppio regime giuridico: 1) il primo, applicabile ai Paesi sviluppati e apparentati, prevede misure più stringenti, dal momento che sono gli Stati industrializzati a produrre la maggior quantità di emissioni nocive e per questo spetta loro adottare politiche nazionali volte a ridurre le emissioni di gas serra; 2) il secondo, invece, concernente tutti i Paesi (compresi quelli in via di sviluppo), prevede misure più blande, che introducono l'obbligo di applicare misure interne volte a mitigare i cambiamenti climatici e di cooperare⁸ per la realizzazione degli obiettivi della Convenzione⁹.

⁶ M. Montini, *Profili di diritto internazionale*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, Cedam, Padova 2012, p. 13. Per ulteriori approfondimenti J. Thornton, S. Beckwith, *Environmental Law*, Sweet&Maxwell, London 1997, p. 31 ss.

⁷ M. Montini, *Profili*, cit., p. 56

⁸ I Paesi maggiormente industrializzati hanno l'obbligo di mettere a disposizione risorse finanziarie per permettere ai Paesi in via di sviluppo di sostenere i costi per l'attuazione delle misure previste dalla Convenzione; devono inoltre promuovere e facilitare il trasferimento tecnologico e di *know-how* verso i Paesi in via di sviluppo affinché questi possano dare attuazione agli obblighi previsti dalla convenzione in modo adeguato. Sul punto Ivi, p. 56 s.

⁹ G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale.*, cit., p. 26

Al fine di dare concreta attuazione agli Obiettivi contenuti nella Convenzione, nel 1997 le Parti hanno concluso il Protocollo di Kyoto nelle pieghe del quale viene stabilito che gli Stati industrializzati e quelli con economia in transizione (come ad esempio i Paesi dell'Est Europa) siano vincolati al raggiungimento dell'obiettivo di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra nella misura complessiva del 5% entro il primo periodo di riferimento (2008-2012), mentre per i Paesi in via di sviluppo non sono previsti vincoli di tal fatta, restando fermo il loro impegno nella lotta ai cambiamenti climatici¹⁰.

Ora, affinché si realizzino concretamente gli obiettivi vincolanti di stabilizzazione e riduzione delle emissioni di gas serra, è necessario che i singoli Stati adottino politiche che favoriscano la riorganizzazione delle principali attività economiche che contribuiscono all'immissione dei gas serra nell'atmosfera. A tal fine, il Protocollo di Kyoto prevede la possibilità per le Parti di raggiungere i summenzionati obiettivi attraverso l'uso di strumenti economici (i cd. meccanismi di flessibilità) che consentono alle stesse (cui spetta fornire ulteriori dettagli sulle modalità di utilizzo) di scambiare tra loro crediti o unità di emissioni di gas serra. I meccanismi di flessibilità previsti dal Protocollo sono: 1) *Joint Implementation* (art. 6 del Protocollo) grazie al quale una Parte *Annex I* può trasferire a – o acquistare da – un'altra Parte *Annex I* unità di riduzione delle emissioni di gas serra mediante “progetti” di riduzione¹¹; 2) *Clean Development Mechanism* (art. 12 del Protocollo) che, da un lato, promuove lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo e, dall'altro, aiuta i Paesi industrializzati a raggiungere i loro obiettivi di riduzione mediante la creazione di un meccanismo che offra l'opportunità di sovvenzionare o finanziare progetti di riduzione di gas serra nei Paesi non industrializzati¹²; e, infine, 3) *Emission Trading* (art. 17 del Protocollo), il quale consente alle Parti *Annex I* (i Paesi industrializzati) di vendere e acquistare tra loro unità di riduzione delle emissioni di gas serra¹³. In un quadro di tal fatta, occorre porre l'accento sulla peculiare posizione adottata dagli Stati Uniti. Mi spiego: non avendo ratificato il Protocollo, gli USA si sono dichiarati contrari alla previsione di forme di responsabilità differenziate, osservando come –con ragionevole probabilità – i Paesi in via di sviluppo nei successivi 20-30 anni potrebbero produrre più emissioni di gas serra rispetto a quelli industrializzati e che, per raggiungere la stabilizzazione dei

¹⁰ M. Montini, *Profili*, cit., p. 58; G. Wiser, D. Goldberg, *Hybrid Liability under Kyoto Protocol*, (2000) 1 *Int'l & Comp. Env'tl. L.*, p. 1

¹¹ In altre parole, un Paese industrializzato può sovvenzionare o finanziare un progetto di riduzione dei gas serra nel territorio di un altro Paese industrializzato in cambio di una parziale o totale riduzione dell'emissione dei gas serra risultanti dal progetto. Sul punto G. Wiser, D. Goldberg, *Hybrid Liability*, cit., p. 10

¹² *Ibidem*

¹³ Tale meccanismo consente alle Parti di raggiungere in modo più efficiente e meno oneroso gli obiettivi vincolanti di riduzione, dal momento che una Parte acquisterà quote di emissione di un altro Paese se il costo delle riduzioni interne supera il costo delle equivalenti riduzioni nell'altro Paese. Sul punto M. Montini, *Profili*, cit., p. 60, G. Wiser, D. Goldberg, *Hybrid Liability*, cit., p. 10.

livelli di gas serra nell'aria, sarebbe necessario che questi prendessero parte al Protocollo¹⁴.

Ne deriva che, prendendo le mosse dall'aumento delle emissioni di gas ad effetto serra ad opera degli Stati in via di sviluppo (come ad esempio la Cina e l'India), gli scienziati (e conseguentemente le Parti delle Convenzioni) hanno ritenuto opportuno rimarcare come l'azione di riduzione dei gas serra non avrebbero potuto coinvolgere solo i Paesi industrializzati; ciò ha comportato, a partire dal 2007, l'inasprimento dei negoziati in tema di cambiamenti climatici finalizzati alla ridefinizione di un rinnovato accordo sulla riduzione delle emissioni di gas serra. Nel 2009 è stato concluso l'Accordo di Copenaghen, intesa politica tra Stati finalizzata a raggiungere la conclusione di un trattato che sostituisca il Protocollo di Kyoto, anche se, in tema di riduzione delle emissioni, non ha introdotto alcun obbligo per gli Stati, ma ha tuttavia introdotto un meccanismo di notifiche volontarie di riduzione¹⁵.

Dopo successive e ulteriori trattative nel 2015, a seguito della XXI Conferenza, le Parti hanno concluso l'Accordo di Parigi che ha l'obiettivo di migliorare l'attuazione della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici. Più in dettaglio, l'Accordo in oggetto introduce l'obiettivo (a lungo termine) di mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C, cercando tuttavia di contenere l'aumento della temperatura terrestre a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali. A tal proposito, l'Accordo prevede che tutte le Parti (senza distinzione alcuna tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo) si impegnino a ridurre le loro emissioni, pur riconoscendo ai Paesi in via di sviluppo un maggior lasso temporale¹⁶. Pertanto, resta invariato il regime delle responsabilità comuni ma differenziate e viene introdotto il principio delle *respective capabilities*¹⁷. Inoltre, l'Accordo di Parigi non pone obblighi

¹⁴ E.A. Smeloff, *Global Warming: The Kyoto Protocol and beyond*, (1998) 28 *Envtl. Pol'y & L.*, p. 65. Mette conto rilevare inoltre che, in ragione di tale posizione assunta, gli Stati Uniti adottarono nel 1997 la risoluzione *Bryd-Hagel* [U.S. Senate, Bryd-Hagel Resolution, Senate Resolution 98, 105th Congress, 1st Session (July 25, 1997)], in <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-resolution/98/text>], che impediva al Paese di assumere impegni internazionali nell'ambito del cambiamento climatico, a meno che tali impegni fossero assunti anche dai Paesi in via di sviluppo. L'adozione di siffatta risoluzione trovò giustificazione nella scelta di tutelare l'economia americana, che avrebbe potuto subire ingenti danni se il Protocollo di Kyoto fosse stato ratificato. Sul punto G. Piani, *Il Protocollo di Kyoto. Adempimento e sviluppi futuri.*, Zanichelli, Bologna 2008, p. 637

¹⁵ G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale.*, cit., p. 27

¹⁶ A. Savaresi, *The Paris Agreement: An Early Assessment*, (2016) 46 *Envtl. Pol'y & L.*, p. 15; https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_it

¹⁷ Il principio di '*respective capabilities*' introduce l'idea secondo la quale ci sono due basi su cui si fonda la differenziazione di responsabilità: una fondata sul contributo dello Stato al danno ambientale e l'altra sulla sua capacità di porvi rimedio. Pertanto le responsabilità sono sì differenziate, ma tenendo conto delle capacità e delle circostanze nazionali delle Parti. Sul punto C. Voigt, F. Ferreira, *Differentiation in the Paris Agreement*, (2016) 6 *Climate L.*, p. 58 ss.; E. Jiménez, *The principle of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (CBDR&RC) and the Compliance Branch of the Paris Agreement*, 2016, disponibile su <http://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm>

vincolanti di riduzione per le Parti: in sostanza, poiché non sono previsti specifici obiettivi vincolanti di riduzione, i Paesi dichiarano volontariamente ed unilateralmente quali azioni intendono adottare per ridurre le loro emissioni¹⁸.

Volgendo lo sguardo all'ambito europeo, occorre osservare come la tutela ambientale sia stata oggetto di specifica disciplina assumendo un ruolo di fondamentale rilevanza. A ben vedere la nascita di un "diritto europeo dell'ambiente" è il frutto di un lungo e graduale processo evolutivo che affonda le sue origini nei primi anni Settanta (allorquando iniziarono ad emergere le prime complesse "questioni" ambientali). In quegli anni, infatti, pur in assenza di una piena consapevolezza della questione ambientale, furono adottate alcune direttive e giunsero i primi segnali di attenzione da parte delle istituzioni europee. Tuttavia, è solo con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (1986) che la politica ambientale trova disciplina all'interno dei Trattati istitutivi: a tal proposito viene introdotta, per la prima volta nel Trattato istitutivo della CEE, una espressa competenza della Comunità in materia ambientale (inserendovi il Titolo VII dedicato alla tutela ambientale). Con il Trattato di Maastricht (1992) l'ambiente assume un ruolo attivo nella politica comunitaria (all'interno del Titolo XVI): viene introdotto, infatti, l'obiettivo di assicurare un "elevato livello di tutela ambientale". Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2007) l'Unione Europea ha confermato il proprio impegno nell'attuare politiche di tutela ambientale. Il TUE, all'art. 21 par. 2 lett. f dispone che l'Unione attua politiche e azioni comuni volte ad assicurare un elevato livello di cooperazione al fine di contribuire alla «elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile». Inoltre, le norme del Trattato dedicate alla politica ambientale sono inserite nel titolo XX del TFUE, precisamente negli artt. 191 -193, i quali fissano quattro obiettivi che la politica della Comunità contribuisce a perseguire.¹⁹

Mette conto rilevare che, all'art. 191 TFUE, è previsto lo specifico obiettivo di «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici»: con tale previsione, dunque, viene cristallizza l'importanza e la centralità accordata dall'Unione alla questione del cambiamento climatico²⁰.

Occorre, però, giocoforza rimarcare che già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona l'Unione Europea aveva profuso il proprio impegno nella lotta al cambiamento climatico. Con la Decisione 1600/2002/CE²¹, che istituisce il Sesto Programma

¹⁸ A. Savaresi, *The Paris Agreement*, cit. p. 15; G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale.*, cit., p. 28

¹⁹ R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, Cedam, Padova 2012, p. 153 ss.; G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale.*, cit., p. 63 ss.

²⁰ *Ivi.*, p. 203 s.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D1600&from=IT>

Comunitario di azione in materia di ambiente (ma soprattutto con la Decisione 2002/358/CE)²² la Comunità ha dichiarato il suo impegno nella lotta ai cambiamenti climatici, approvando e ratificando il Protocollo di Kyoto. In tale ottica, le politiche europee sono state indirizzate a migliorare l'efficienza energetica, a ridurre i consumi, promuovere lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile e a migliorare l'informazione dei cittadini sugli effetti del mutamento climatico²³.

L'Unione, inoltre, a seguito della conclusione dell'Accordo di Parigi (che è stato ratificato da tutti i Paesi europei), si è impegnata a conseguire una serie di ambiziosi obiettivi entro il 2030 (quali la riduzione delle emissioni di gas serra almeno del 40%, il miglioramento dell'efficienza energetica del 32,5% e l'aumento della quota di consumo finale di energia proveniente da fonti rinnovabili del 32%)²⁴. L'impegno dell'Unione nella lotta al cambiamento climatico è altresì ribadito da alcune iniziative sull'energia, quali la Direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la Direttiva 2018/2002/UE sull'efficienza energetica e il regolamento 2018/1999/UE che istituisce un sistema unico di *governance* europea dell'energia²⁵.

Da ultimo, mette conto rilevare che, nel dicembre 2019, la nuova Commissione Europea ha presentato il *Green Deal Europeo* (ossia un ambizioso pacchetto di misure finalizzate a consentire ai cittadini e alle imprese europei di beneficiare della transizione verde sostenibile) prevedendo tagli alle emissioni e investimenti in attività di ricerca e innovazione, al fine di preservare l'ambiente naturale²⁶.

3. Sulla scorta delle cennate evidenze scientifiche, appare opportuno osservare come il cambiamento climatico sia il risultato (anche e soprattutto) dell'aumento delle concentrazioni di gas-serra nell'atmosfera. D'altronde, tale incremento è stato determinato oltre che da una sempre crescente produzione industriale, anche dal lievitare costante del consumo di risorse naturali, un tempo considerate inesauribili ma che, *de facto*, sono da considerarsi risorse scarse²⁷.

Ora, avvalendoci di un tradizionale approccio economico, le emissioni di sostanze inquinanti (nonché i relativi danni) costituiscono esternalità negative²⁸. In altre parole,

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0358&from=IT>

²³ R. Rota, *Profili di diritto comunitario*, cit., p. 205

²⁴ *Note sintetiche sull'Unione Europea*, 2020, www.europarl.europa.eu/factsheets/it

²⁵ Rapporto ASviS 2019, liberamente consultabile su <https://asvis.it/rapporto-asvis-2019/>

²⁶ *Note sintetiche sull'Unione Europea*, cit.

²⁷ Sul punto M. Cafagno, F. Fonderico, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, Cedam, Padova 2012, p. 492 ss.

²⁸ Una esternalità negativa è l'effetto negativo dell'azione di un soggetto economico sul benessere di altri soggetti terzi, non coinvolti direttamente nell'azione che determina l'esternalità. In questi termini N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Principi di economia*, VI ed., trad. it. a cura di P. Canton, A. Olivieri, M. Soligno, Zanichelli, Bologna 2015, p. 214. Secondo la letteratura gius-economica, il problema delle

il cambiamento climatico, considerato come «il maggiore fallimento del mercato che il mondo abbia mai visto»²⁹, rappresenta certamente la conseguenza più complessa delle esternalità ambientali causate dalle emissioni in atmosfera di gas ad effetto serra³⁰. Chi immette nell'atmosfera i suddetti gas, causando il cambiamento climatico, impone i costi di quest'ultimo alla popolazione globale. Poiché il mercato non consente la realizzazione di una spontanea internalizzazione delle esternalità ambientali, l'attività economica causerà un livello non ottimale di inquinamento. È necessario, dunque, che i costi dell'inquinamento vengano internalizzati (ossia sostenuti) dagli operatori che li hanno generati³¹.

Questi assunti di matrice economica sono confluiti, sul piano giuridico, nella formulazione del principio – di matrice internazionale ed europea – ‘chi inquina paga’ (*polluter pay principle*). Il principio in commento fa riferimento all'idea secondo cui il soggetto che produce inquinamento deve accollarsi il costo dello stesso attraverso l'adozione di strumenti di natura economica. Grazie all'internalizzazione delle diseconomie ambientali, l'ambiente non sarà più considerato un bene gratuito e, quindi, i costi dell'inquinamento non saranno più a carico dei cittadini, soggetti estranei all'attività che inquina, ma degli operatori economici³². In ragione di ciò, i costi delle

esternalità negative deriva da una non sempre completa separabilità dei diritti proprietari (*property rights*): è possibile affermare infatti che, quando gli usi proprietari sono perfettamente separati, gli effetti dell'attività di un soggetto si riverberano su un altro attraverso accordi volontari; quando di contro gli usi confliggono tra loro, l'attività di un soggetto interferisce con un altro soggetto terzo, in assenza di accordo tra loro. In quest'ultimo caso, i soggetti che esercitano una data attività possono imporre ad altri i costi della stessa: si parlerà dunque di esternalità, poiché i costi summenzionati sono collocati al di fuori del mercato. Le esternalità, operando al di fuori del mercato, non hanno un prezzo e per questo costituiscono un *market failure*. La curva di indifferenza (o, per meglio dire, il benessere) di un soggetto è perciò affetta dai comportamenti di altri individui al di fuori dei meccanismi di scambio del mercato. In termini più squisitamente giuridici, è possibile affermare che la sfera giuridica di un soggetto viene alterata dal comportamento di un altro soggetto indipendentemente dalla sua volontà: in altri termini, in presenza di esternalità negative, alcuni individui fanno sopportare determinati costi ad altri individui. Tale fenomeno determina dunque una divaricazione tra il costo privato della scelta individuale ed il costo sociale della stessa. Al fine di porre rimedio a tale fallimento, è necessario “internalizzare” i costi, attribuendo i prezzi alle esternalità e riportandole all'interno del mercato. Sul punto cfr. U. Mattei, *Le immissioni*, in Aa.Vv. *Analisi economica del diritto privato*, Giuffrè, Milano 1998, p. 94; Id., *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria*, Giuffrè, Milano 1987, p. 9 ss.; R. Cooter, U. Mattei, P.G. Monateri, R. Pardolesi, T. Ulen, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile. Applicazioni*, II ed., il Mulino, Bologna 2006, p. 46. Per un approfondimento sulle differenti soluzioni al problema delle esternalità prospettate dall'analisi economica del diritto si rinvia alla nota 56.

²⁹ N. Stern, *The economics of climate change. The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge 2007; Id., *What is the Economics of Climate Change?*, (2006) 7 *World Economics*, p. 1 ss.

³⁰ A. Spisto, *Diritti negoziabili e protezione ambientale. Un piano per l'Europa*, Aracne, Roma 2007, p. 45

³¹ N.S. Ghaleigh, *Economics and International Climate Change Law*, in *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, edited by C.P. Carlane, K.R. Gray, R.G. Tarasofsky, Oxford University Press, Oxford 2016, p. 80

³² G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale.*, cit., p. 22; J. Thornton, S. Beckwith, *Environmental*, cit., p. 38

misure adottate a protezione dell'ambiente si devono riflettere nei prezzi dei beni e dei servizi che provocano l'inquinamento³³.

Per poter dare concreta attuazione a tale principio, le istituzioni hanno messo a punto politiche di mercato che creano un sistema di incentivi o disincentivi che inducono i soggetti economici privati a ridurre le emissioni inquinanti³⁴.

Gli strumenti economici maggiormente utilizzati nella lotta ai cambiamenti climatici sono le tasse ambientali e i permessi di emissione negoziabili.

4. In un quadro di tal fatta, gli agenti economici che producono inquinamento devono confrontarsi con un prezzo uguale al costo marginale esterno delle loro attività inquinanti, che li induca ad internalizzare i costi sociali delle loro attività³⁵.

Uno degli strumenti per raggiungere tale obiettivo è costituito dalle imposte ambientali ovvero «una tassa la cui base imponibile è un'unità fisica (o una *proxy* di un'unità fisica) di qualcosa che ha un provato e specifico impatto negativo sull'ambiente»³⁶. In altri termini, le imposte ambientali sono quelle che vengono applicate alle emissioni inquinanti e che sono in grado di indurre il loro abbattimento. I tributi ambientali, pertanto, assolvono alla funzione di porre rimedio ai danni ambientali e, al contempo, di assicurare un gettito che può essere utilizzato a fini ambientali per rimuovere (o mitigare) i danni prodotti. Essi pertanto, pur mantenendo saldo il tradizionale fine di procurare entrate, perseguono anche fini extrafiscali di «promozione di comportamenti o processi produttivi ecocompatibili o di disincentivazione di produzioni inquinanti o di consumo di risorse scarse ovvero addossando su chi inquina i costi delle azioni di eliminazione dei danni all'ambiente»³⁷.

Quando l'imposta è pari al costo marginale dell'abbattimento viene definita *imposta pigouviana*, dal nome dell'economista inglese Arthur Pigou che per primo ne teorizzò l'utilizzo³⁸. Un'imposta pigouviana costituisce dunque un prelievo, subito dall'agente inquinante, pari al danno marginale sociale. L'applicazione di un'imposta unitaria sulle emissioni inquinanti determina uno spostamento verso l'alto della curva dei costi marginali (da MC_I a MC_{II}). In ragione dell'aumento dei costi marginali, le imprese saranno indotte a ridurre la quantità delle emissioni inquinanti ad un livello socialmente ottimale (da q_n a q_I)³⁹.

³³ J.L. Dunoff, *From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law*, (1995) 19 *Harv. Envtl. L. Rev.*, p. 259

³⁴ N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Principi di economia*, cit., p. 222

³⁵ L. Taschini, *Environmental economics and modeling marketable permits*, in *Centre for Climate Change economics and Policy*, p. 3

³⁶ Eurostat, *Environmental taxes. A statistical guide*, 2013, p. 9

³⁷ A.F. Uricchio, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. prat. trib.*, 5, 2017, p. 1854

³⁸ A. Pigou, *The Economics of Welfare*, Macmillan Press, London 1918

³⁹ L. Taschini, *Environmental economics*, cit., p. 3

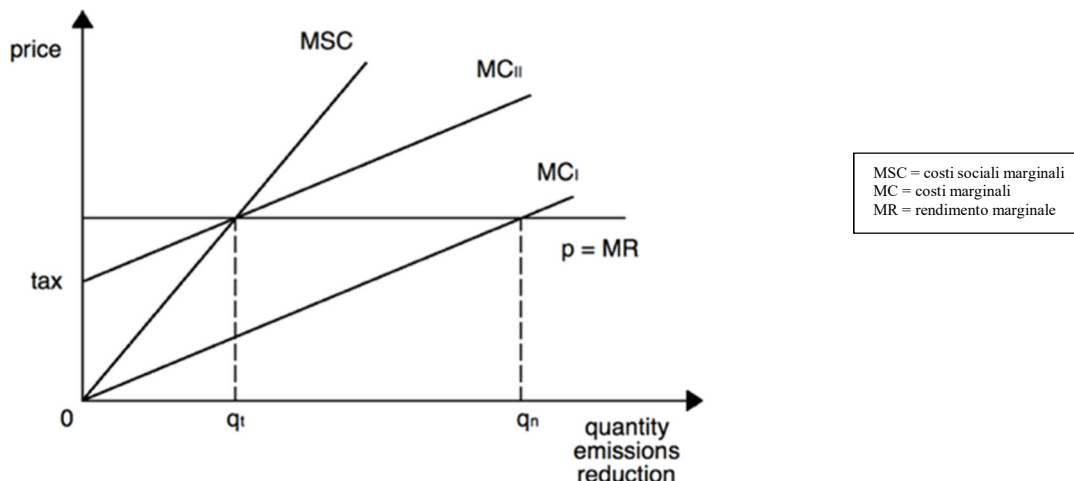


Figura 1: Rappresentazione grafica di un'imposta pigouviana. Fonte: L. Taschini, *Environmental Economics*, p. 3

L'imposta pigouviana, secondo gli economisti, sarebbe lo strumento più efficiente per ridurre l'inquinamento, dal momento che favorisce un'allocazione delle risorse più prossima a quella socialmente desiderabile⁴⁰. Più in generale, l'analisi economica considera la tassazione una forma di regolazione efficiente, in grado di internalizzare i costi ambientali mediante uno strumento flessibile. Il costo del danno all'ambiente si rifletterà nell'aumento dei prezzi del bene, poiché il tributo determinerà un aumento diretto dei costi di produzione con il conseguente spostamento della curva di offerta⁴¹.

Pertanto, le imposte ambientali assolveranno alla funzione di «rendere gli agenti inquinanti psicologicamente e finanziariamente «consapevoli», attraverso un pagamento coattivo di natura tributaria fondato sul principio «chi inquina paga», delle conseguenze negative che la propria attività economica dispiega nei confronti dell'ecosistema e, in ultima analisi, della società umana»⁴²: questo costituirà certamente un incentivo per l'inquinatore a ridurre progressivamente le conseguenze dannose della propria attività, investendo in innovazione tecnologica che crei nuovi

⁴⁰ N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Principi di economia*, cit., p. 222

⁴¹ M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto dell'ambiente»*, in www.federalismi.it, p. 81

⁴² S. Dorigo, P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettiva per la tassazione ambientale*, Aracne, Roma 2013, p. 31

sistemi produttivi a basso impatto ambientale (così che minore sarà l'inquinamento, minore sarà il costo da sostenere).

Un esempio concreto di imposta ambientale è rappresentato dalla *carbon tax*, definibile come quella tassa che grava sulle attività che utilizzano i combustibili fossili, principali responsabili delle emissioni di CO₂: è dunque una tassa sulle emissioni di anidride carbonica. Introdotta prima in alcuni Stati⁴³, la *carbon tax* è entrata di recente a far nuovamente parte dell'agenda politica dell'UE. Secondo alcuni studi, qualora si introducesse una tassa sulla CO₂ dal prezzo minimo di 25-30 euro, in Europa si produrrebbe un gettito tra i 55 e i 60 miliardi di euro e se il tasso di prelievo fosse portato a 50 euro, si realizzerebbe un gettito di 110 miliardi di euro; tali livelli di prezzo sono coerenti con il raggiungimento dei target ambientali fissati dall'Accordo di Parigi⁴⁴. L'introduzione di una *carbon tax* europea genererebbe un duplice vantaggio: nel breve periodo, determinerebbe un più efficiente uso dell'energia, privilegiando le fonti di energia rinnovabile e, nel lungo periodo, fornirebbe un incentivo a investire in tecnologie a basse o nulle emissioni⁴⁵.

Un altro strumento economico utilizzato per rimediare alle esternalità ambientali è costituito dai permessi di emissioni negoziabili. Il sistema dei permessi di emissione (*cap and trade*) consta di due fasi: la prima consiste nella fissazione, da parte dell'autorità governativa o amministrativa, della quantità massima di emissioni realizzabili⁴⁶; nella seconda fase la stessa autorità rilascia un numero di permessi da ripartirsi tra i vari operatori economici, ciascuno conferente una quota di permesso ad inquinare, in numero tale che il cumulo delle singole quote sia pari al quantitativo totale programmato⁴⁷.

Ad ogni quota di permesso corrisponde un prezzo (determinato dai meccanismi di mercato di domanda e offerta); sicché, successivamente alla iniziale allocazione dei permessi, gli operatori potranno negoziarli. Più nello specifico, grazie alla "mano invisibile" del mercato, i permessi saranno accordati alle imprese che attribuiscono loro maggior valore: le imprese che sono in grado di ridurre le emissioni a costi contenuti

⁴³ In ambito europeo, la *carbon tax* è stata introdotta da Finlandia, Svezia, Norvegia, Danimarca, Paesi Bassi, Germania e Regno Unito. Tra i Paesi extra UE si ricordi l'esperienza dell'Argentina, del Canada, del Messico e del Sud Africa. Per una più attenta ricognizione si rinvia a <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>

⁴⁴ J.E. Stiglitz et. al., *Report of the high-level commission on carbon prices*, 2017, p. 1 ss.; A. Majocchi, *Nuove risorse per il bilancio dell'Unione*, 2018, p. 6, disponibile su <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/nuove-risorse-il-bilancio-dellunione>

⁴⁵ M. Galeotti, A. Lanza, *La Carbon Tax potrebbe essere lo strumento efficace per la lotta ai cambiamenti climatici*, in www.qualenergia.it

⁴⁶ Essa consiste nel livello massimo di inquinamento consentito, tale da garantire la qualità dell'ambiente. Cfr. M. Cecchetti, *La disciplina giuridica*, cit., p. 85

⁴⁷ M. Cafagno, F. Fonderico, *Riflessione economica*, cit., p. 503

venderanno i propri permessi, mentre quelle che non riescono a rispettare la quantità massima di emissioni stabilita saranno disposte ad acquistarli⁴⁸.

Il principio alla base di questo assunto si ispira a quanto detto dal premio Nobel Ronald Coase, nel suo celeberrimo contributo “*The problem of social cost*”⁴⁹: infatti, nell’ipotesi in cui ci si trovi in presenza di esternalità ambientali, si può affermare che «nella misura in cui esiste un libero mercato dei diritti di emissione, l’allocazione finale sarà efficiente, indipendentemente da quella iniziale» poiché le quote di emissione saranno allocate presso i soggetti che attribuiscono loro il valore più elevato⁵⁰.

Ecco, allora, che nell’ipotesi in cui il regolatore⁵¹ sia in grado di stabilire in modo ottimale la quantità complessiva di emissioni *ex ante* e di porre in essere un efficace controllo *ex post*, la soluzione *cap and trade* realizzerà un equilibrio efficiente in cui i permessi verranno acquistati da chi li valuta di più, l’inquinamento viene ridotto da chi riesce a farlo al minor costo ed il prezzo dei permessi tenderà al minor costo marginale di abbattimento dell’inquinamento⁵².

L’esempio più emblematico di meccanismo di *cap and trade* è costituito dall’*Emission Trade Scheme*, introdotto dalla Direttiva 2003/87/CE (poi modificata dalla direttiva 2009/29/CE). L’ETS rappresenta il più grande mercato internazionale del carbonio e costituisce lo strumento maggiormente utilizzato dall’UE nella lotta al cambiamento climatico. Esso si basa sul principio di “limitazione e scambio”: le istituzioni fissano la quantità massima di emissioni di gas serra realizzabili da 11.000 impianti inclusi nel sistema; ogni impianto riceve o acquista quote di emissione (ogni quota di permesso equivale al diritto di emettere una tonnellata di CO₂) messe all’asta dagli Stati membri. Ogni operatore valuta se ridurre le emissioni o acquistare permessi, comparando il costo marginale dell’abbattimento con il costo sul mercato della CO₂. Chi non usa i permessi dunque può scambiarli con quegli impianti che non riescono ad abbattere le emissioni a costi contenuti⁵³.

⁴⁸ N.G. Mankiw, M. P. Taylor, *Principi di economia*, cit., p. 224

⁴⁹ R.H. Coase, *The problem of Social Cost*, (1960) 3 *J. L & Econ.*, p. 1 ss. Il famoso “teorema di Coase”, nella sua versione ‘forte’, afferma che quando i costi transattivi sono trascurabili (prossimi allo zero) la negoziazione determinerà comunque una efficiente allocazione delle risorse, a prescindere dalla attribuzione dei diritti. Nella sua versione ‘debole’, invece, statuisce che quando i costi transattivi sono maggiori di zero, l’attribuzione iniziale dei diritti influenza il conseguimento di un assetto efficiente, così che si preferirà la regola giuridica che minimizza gli effetti dei costi transattivi. Per maggiori approfondimenti cfr. P. Pardolesi, *Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato*, Cacucci, Bari 2015, p. 37 ss.

⁵⁰ N.G. Mankiw, M. P. Taylor, *Principi di economia*, cit., p. 224.

⁵¹ Per regolatore si intende il soggetto che ha il potere di stabilire la quantità massima di emissioni consentite, distribuendo *ex ante* la quantità di permessi e controllando *ex post* che il limite fissato venga rispettato.

⁵² F. Boffa, S. Clò, *Strumenti economici nel diritto ambientale europeo*, in G. Di Cosimo (a cura di) *L’Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova 2012, p. 82

⁵³ *Note sintetiche sull’Unione Europea*, cit.

Lo strumento sin qui descritto si fonda sull'assunto scientifico secondo il quale la riduzione dei gas serra determina beneficio ambientale a prescindere da dove tali emissioni vengono ridotte e da chi le riduce; pertanto si andranno a ridurre laddove il costo di abbattimento sarà più contenuto⁵⁴.

Pur essendo molto simili tra loro, le tasse ambientali e i permessi di emissione si differenziano tra loro in alcuni aspetti essenziali: i permessi di emissione rappresentano 'strumenti quantitativi', dal momento che il regolatore fissa la quantità di permessi (pertanto le quantità sono fisse e i prezzi sono variabili), le imposte ambientali invece sono strumenti basati sui prezzi, poiché il regolatore ne fissa il prezzo. Inoltre, mentre le imposte ambientali producono gettito fiscale, i permessi possono produrne solo qualora le autorità pubbliche mettono all'asta le quote⁵⁵.

5. Gli strumenti di mercato appena esaminati rappresentano una delle diverse soluzioni al problema delle esternalità ambientali prospettate dalla letteratura giuridico-economica⁵⁶. Pur presentando alcuni limiti⁵⁷, gli strumenti di mercato riescono efficientemente a porre rimedio alle esternalità ambientali che determinano il cambiamento climatico. La complessità del fenomeno – determinata dall'elevato numero delle fonti emissive e dalla estensione spaziale e temporale delle emissioni – rende inefficienti altri strumenti come, ad esempio, la tutela risarcitoria (stante l'impossibilità di individuare con precisione il soggetto responsabile del danno arrecato) e il meccanismo di *command and control* (data la sua eccessiva rigidità e la sua uniformità, che non tiene conto delle differenze esistenti tra gli operatori, e la sua incapacità di favorire l'innovazione e l'investimento in ricerca e sviluppo di tecnologie meno impattanti)⁵⁸.

Il successo riscontrato dagli strumenti di mercato esaminati è radicato proprio nella loro spiccata flessibilità e nella loro capacità di rimediare ai fallimenti di mercato in maniera efficiente sotto i profili dei costi (stante la loro capacità di riconoscere implicitamente le differenze esistenti tra le imprese)⁵⁹.

In questa prospettiva, tali soluzioni appaiono il miglior strumento di tutela ambientale da impiegare nella lotta al cambiamento climatico, dal momento che

⁵⁴ Sul punto F. Boffa, S. Clò, *Strumenti economici*, cit., p. 84

⁵⁵ Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi*, 2007

⁵⁶ Tra i diversi strumenti giuridico-economici si ricordano anche le *liability rules*, le *property rules* ed i meccanismi di *command and control*. *Ex multis* G. Calabresi, A.D. Melamed, *Property Rules, Liability Rules and inalienability: one view of the cathedral*, (1972) 85 *Harv. L. Rev.*, p. 1089 ss.; G. Calabresi, *The costs of accidents: a legal and economic analysis*, Yale University Press, New Haven 1970; S. Shavell, *Strict liability versus negligence*, (1980) 9 *J. Legal Stud.*, p. 1 ss.

⁵⁷ *Ex multis* M. Cecchetti, *La disciplina giuridica*, cit. p. 82 ss; N.G. Mankiw, M. P. Taylor, *Principi di economia*, cit., p. 223 ss.

⁵⁸ F. Boffa, S. Clò, *Strumenti economici*, cit., p. 74 ss.

⁵⁹ Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde*, cit.

assolvono non soltanto ad una funzione riparatoria – imputando, pertanto, i costi dell'inquinamento a chi li ha generati – ma anche preventiva (stante la loro capacità di indurre gli operatori economici a produrre meno costi ambientali e ad investire in tecnologie pulite).

Nicolò Treglia

LO STATO DELL'ARTE E I PROFILI EVOLUTIVI DELLA FISCALITÀ DEI PRODOTTI ENERGETICI: DAI COMBUSTIBILI FOSSILI ALLE FONTI RINNOVABILI, NELL'OTTICA DI UNA TRANSIZIONE ECOLOGICA

ABSTRACT

Il presente contributo intende porre l'attenzione su uno dei principali obiettivi del *Green New Deal*: il contrasto ai cambiamenti climatici (goal n. 13 dell'Agenda ONU 2030). In tal senso, l'autore si propone di analizzare la disciplina positiva con le relative criticità nonché i possibili sviluppi delle accise sui prodotti energetici e delle accise sull'energia elettrica. E ciò per favorire l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili in luogo dei combustibili fossili attraverso lo strumento della leva fiscale.

This paper intends to focus attention on one of the main goals of Green New Deal: to combat climate change (goal n. 13 of the 2030 Agenda for sustainable development). In this sense, the author aims to analyze the positive set of rules with related critical issues and also the possible developments about excise taxes on energy products and excise taxes on electricity. All this aims at encouraging the use of renewable energy sources in place of fossil fuel through the use of fiscal leverage.

PAROLE CHIAVE

Transizione energetica - Tassazione ambientale - Fiscalità promozionale

Energy transition - Environmental taxation - Promotional taxation

SOMMARIO: 1. La tutela multilivello del bene ambiente. Brevi cenni. – 2. L'utilizzo della leva fiscale per un'efficace tutela ambientale. – 3. Le accise: aspetti generali. – 4. (Segue:) profili comunitari. – 5. (Segue:) la disciplina italiana. – 6. "Prove tecniche" e prospettive future di riforma – 7. Considerazioni conclusive.

1. La questione ambientale è diventata una sfida fondamentale per gli ordinamenti contemporanei nella funzione di assicurare garanzia ad un bene di importanza fondamentale per la Comunità. Il tema è non solo *stricto iure* oggetto di riflessione da parte del giurista ma sempre più apre spazi al dibattito politico e all'interesse dell'opinione pubblica.

Fino ad oggi si è sviluppato un modello economico di produzione e di consumo basato sullo sfruttamento di risorse naturali scarse e sull'eccessivo inquinamento atmosferico causato dai gas serra. Tale modello appare non più sostenibile per il pregiudizio irrimediabilmente cagionato alle generazioni future. Occorre, di conseguenza, ripensare l'attuale paradigma economico nel quale preminente è il ruolo svolto dalle fonti fossili altamente inquinanti (petrolio, carbone, ecc.) rimpiazzando l'attuale struttura produttiva con innovativi processi tecnologici in grado di conseguire

maggior efficienza ed elevato risparmio energetico. L'annoso e inavveduto sistema economico ha prodotto tra i peggiori effetti i cc.dd. cambiamenti climatici¹.

A livello internazionale, nel 1997 è stato stipulato il protocollo di Kyoto², un trattato internazionale volto a contrastare il surriscaldamento globale; successivamente, nel 2015 nell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici gli Stati firmatari si sono posti l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura globale media al di sotto dei due gradi rispetto ai livelli pre-industriali. In particolare, hanno assunto l'impegno a rimanere entro 1,5 gradi riducendo l'uso dei combustibili fossili nonché aumentando gli investimenti volti a finanziare la c.d. energia pulita. L'Assemblea generale dell'ONU, in seguito, il 25 settembre 2015 ha votato la risoluzione contenente l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: un programma d'azione costituito da 17 obiettivi tra i quali al punto 13 enuncia l'impegno di «promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico».

Sul fronte comunitario³ la nuova Commissione europea ha prospettato il *Green new deal*⁴ affinché l'Europa divenga il primo continente climaticamente neutro entro il 2050. Il 15 gennaio 2020 la Commissione ha presentato il progetto di fondo per la transizione energetica al fine di facilitare tra il 2021 e il 2027 il percorso verso la neutralità climatica. Il *just transition fund*, grazie a finanziamenti nazionali pubblici e privati, si pone l'ambizioso obiettivo di investire 7,5 miliardi di euro nei Paesi meno progrediti sul piano delle politiche ambientali⁵.

A livello nazionale⁶ la prospettiva più recente del legislatore in tema di ambiente è costituita dalla l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) che all'art. 1,

¹ Per cambiamento climatico, secondo la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (UNFCCC), si intende «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente all'attività umana, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla naturale variabilità climatica osservata durante periodi di tempo comparabili».

² Il Protocollo di Kyoto, considerato lo strumento attuativo della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, prevede l'impegno degli Stati firmatari di ridurre le emissioni di gas inquinanti del 5% rispetto al 1990. Si deve però rilevare che le misure del Protocollo si sono rivelate poco efficaci – con scarsi effetti sul piano pratico – difatti, secondo il Rapporto *Trends in Global CO2 Emissions 2011*, le emissioni inquinanti sono nel tempo aumentate, per via della mancata adesione dei Paesi maggiormente responsabili delle stesse.

³ In tale ambito, temi quali la tutela dell'ambiente e dell'aria non hanno trovato da subito una collocazione legislativa; si pensi, infatti, che nessun riferimento all'ambiente è presente nel Trattato istitutivo della CEE (Trattato di Roma, 1957). È soltanto trent'anni dopo, con il Trattato di Amsterdam (1997), che l'ambiente viene elevato a bene da tutelare e in grado di indirizzare le scelte legislative dell'Unione. L'art. 191 TFUE inserisce la tutela dell'ambiente e il contrasto ai cambiamenti climatici tra gli obiettivi dell'Unione e positivizza il principio chi «inquina paga». Quest'ultimo prevede che il soggetto inquinatore debba sostenere i costi per riparare i danni ambientali, evitando così di porli a carico dell'intera collettività.

⁴ Cfr. A. Giannetti, *Il Green new deal americano e europeo e il Green new deal per l'Italia*, in *Finanziamenti su misura news*, 11, 2019, p. 8.

⁵ Cfr. *Il Sole 24 Ore* del 25 febbraio 2020, pp. 29 e 31.

⁶ La Carta costituzionale non disciplina in maniera autonoma il bene ambiente ma è possibile desumere la rilevanza costituzionale del tema dal combinato disposto di alcuni precetti costituzionali, valorizzati da diverse pronunce sia della Consulta che della Corte di Cassazione. In *primis* si evidenzia che in base

commi 85 e 86, prevede lo stanziamento di circa 33 miliardi di euro nell'arco temporale di 15 anni. È stato, pertanto, istituito il c.d. «fondone» da utilizzare per: economia circolare, decarbonizzazione, riduzione delle emissioni, risparmio energetico e sostenibilità ambientale⁷.

2. Al fine della tutela dell'ambiente il legislatore tributario deve porre al centro della sua attenzione temi quali cambiamenti climatici e riduzione delle risorse naturali e, di conseguenza intervenire attraverso strumenti di carattere fiscale sia in senso impositivo che agevolativo⁸. In tal senso sono stati istituiti i tributi ambientali⁹ al fine non solo di procurare risorse ma con l'intento preminente di salvaguardare l'ambiente (cc.dd. obbiettivi extrafiscali del prelievo)¹⁰. Quindi, da un lato inasprendo la tassazione di prodotti e servizi dannosi per l'ambiente per disincentivare determinate produzioni inquinanti (leva fiscale in senso impositivo) e dall'altro, introducendo agevolazioni fiscali¹¹ per orientare, promuovere, indirizzare l'agire virtuoso dei contribuenti verso comportamenti e acquisti *environmentally correct* (leva fiscale in senso agevolativo). Tutto ciò in attuazione non solo del principio «chi inquina paghi» ma anche, e soprattutto, di quello che viene considerato la sua evoluzione: «chi valorizza beneficia».

La dottrina ha distinto i tributi ambientali in due categorie: tributi ambientali in senso stretto e tributi ambientali in senso lato (o con funzione ambientale). In questi ultimi, venendo tassato un indice tradizionale di ricchezza (patrimonio, consumo, reddito), la tutela dell'ambiente collocandosi all'esterno della fattispecie tributaria rileva unicamente a fini extrafiscali attraverso l'apposizione di un vincolo di destinazione al provento. Nei tributi ambientali *stricto sensu*, invece, la preservazione ambientale si colloca all'interno del presupposto, costituito da un'unità fisica di immissioni che provocano nocimento all'ecosistema; tali tributi agiscono, quindi, non

all'art. 2 Cost. la dottrina definisce il concetto di solidarietà ambientale come presupposto per la realizzazione dello sviluppo dell'uomo. Vi è poi l'art. 9, comma 2, «la Repubblica tutela il paesaggio...», che è una delle componenti dell'ambiente e l'art. 32 «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...». Pertanto, la salvaguardia dell'ambiente avviene indirettamente, per evitare che eventuali modificazioni ambientali possano danneggiare la salute.

⁷ Cfr. *Il Sole 24 ore* del 24 gennaio 2020, p. 19.

⁸ In tal senso A.F. Uricchio, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. e prat. trib.*, 5, 2017, pp. 1849-1868.

⁹ Si vedano, tra i tanti, per una trattazione generale del tema R. Alfano, *I tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012; S. Dorigo, P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente*, Aracne, Roma, 2013; C. Sciancalepore, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Cacucci, Bari, 2016; V. Ficari (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Aracne, Roma, 2018.

¹⁰ Ponendo in atto la transizione da una finanza neutrale ad una finanza funzionale. Il fine extrafiscale deve essere giustificato da un'altra disposizione costituzionale per non collidere con il precetto di cui all'art. 53 Cost. In tal senso M. Aulenta, *Tax expenditures nelle imposte erariali*, in A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 39-40.

¹¹ Per un approfondimento sul tema F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, Cedam, 1992; M. Basilavecchia, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario)*, in *Rass. Trib.*, 2002, p. 436; M. Aulenta, *Tax expenditures nelle imposte erariali*, cit., p. 33 ss.

tanto *ex post* per riparare il danno ambientale quanto piuttosto *ex ante* per disincentivare i comportamenti inquinanti. L'ambiente si trasforma così da valore costituzionale extrafiscale a fatto indice di capacità contributiva.

Con le succitate forme di imposizione ambientale è possibile perseguire il c.d. «doppio dividendo»; difatti, con il gettito ottenuto si potrebbe, da un lato porre in atto azioni per un miglioramento dell'ambiente (*green dividend*) e dall'altro ridurre altri prelievi, come quello sul lavoro (*blue dividend*). Si avrebbe così, spostando il carico fiscale da una forma di imposizione diretta (imposte sul lavoro) ad una indiretta (*green taxes*) un doppio effetto positivo senza alcun aggravio per le finanze pubbliche.

La Commissione europea¹² e l'Istat hanno distinto i tributi ambientali in tributi sui trasporti, sull'inquinamento e risorse, e sull'energia. I primi comprendono imposte sulla proprietà, registrazione e uso di veicoli a motore (imposta sulle assicurazioni, imposte su imbarcazioni e aereomobili e imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili); i secondi riguardano l'inquinamento dell'aria, dell'acqua, la gestione dei rifiuti e lo sfruttamento delle risorse naturali (tributo sulle emissioni di anidride solforosa e ossido di azoto, Tari, la c.d. «tassa sul marmo»). Il presente contributo incentra l'attenzione sulle c.d. *energy taxes* – sotto forma di accise – che contribuiscono per oltre l'80% (46,3 miliardi di euro) al totale delle *environmental taxes* in Italia (57,7 miliardi)¹³. La maggior parte del gettito delle *energy taxes* proviene dalle accise sui prodotti energetici (in particolare su oli minerali e derivati) e dalle accise sull'energia elettrica. Si rileva sin d'ora una legislazione non sempre coerente con il principio «chi inquina paga»; infatti, come rilevato da un interessante studio denominato «documento di valutazione n. 6 Ufficio di valutazione impatto del Senato della Repubblica, Chi inquina, paga?», non vi è una diretta corrispondenza tra chi incide negativamente con le sue condotte sull'ambiente e chi versa i tributi ambientali¹⁴.

3. Le accise sono imposte indirette erariali che colpiscono la produzione, il consumo o l'importazione di determinati prodotti nel territorio dello Stato¹⁵, producendo un gettito per l'erario italiano inferiore soltanto a quello delle imposte sui redditi e a quello dell'Iva. Esse hanno sostituito le imposte di fabbricazione e consumo che hanno caratterizzato l'esperienza tributaria italiana sin dalla fine del XIX secolo,

¹² Già a partire dal suo studio *Environmental taxes – a statistic guideline* del 2001.

¹³ Secondo dati dell'Istat relativi al 2018, il restante 20% è così suddiviso: 18,7% (10,8 mld) per i trasporti e 1% (619 mln) per i tributi sull'inquinamento.

¹⁴ In particolare secondo il citato studio «è possibile notare un forte squilibrio fra imposte pagate e costi esterni, con segni opposti fra famiglie e attività economiche (le famiglie pagano il 70% in più dei loro costi esterni, le imprese il 26% in meno), sia all'interno delle attività economiche (i servizi pagano rispettivamente il 57% in più dei loro costi esterni, mentre agricoltura e industria pagano rispettivamente il 93% e il 27% in meno)…».

¹⁵ Per un approfondimento sul tema delle accise in generale si vedano tra i tanti C. Verrigni, *Le accise nel sistema dell'imposizione sui consumi*, Giappichelli, Torino, 2017; R. Schiavolin, *Accise (imposte di fabbricazione e di consumo)*, in G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Cedam, Padova, 2018.

come la tassa sul macinato e l'imposta di fabbricazione sulle acque minerali. Vengono definite tributi armonizzati (insieme a Iva e tributi doganali) in quanto regolate da una normativa nazionale che deve recepire quella comunitaria. La disciplina italiana in materia è contenuta nel d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative», (d'ora in avanti TUA). Negli anni '90 è iniziato a livello europeo un processo di armonizzazione *ex art. 113 Tfe* volto alla salvaguardia del un mercato unico e ad evitare la diffusione di meccanismi distorsivi della concorrenza. Detta armonizzazione ha raggiunto la massima espressione con la direttiva 96/2003 che ha modificato, tramite il d.lgs 2 febbraio 2007, n. 26, il predetto testo unico.

Le accise ben si presterebbero, mediante un sistema di aliquote differenziate, ad una tutela di istanze extratributarie, anche tramite agevolazioni fiscali per orientare ecocompatibilmente i consumi. In tal caso il presupposto sarebbe rappresentato non dalla fabbricazione/consumo in sé ma dalla fabbricazione/consumo di prodotti altamente inquinanti, nei quali l'effetto nocivo è il parametro per la commisurazione del tributo. Troppo spesso però l'azione politica di modifica delle accise è stata guidata da esigenze di reperimento di risorse finanziarie e non dall'intento della salvaguardia dell'ambiente; infatti, piccole variazioni alle aliquote consentono al legislatore di ottenere sia nel breve che nel lungo periodo ingenti risorse per le casse dello Stato¹⁶. Salvo casi eccezionali, poi, le accise non rientrano tra i tributi ambientali *stricto sensu* in quanto il presupposto non è costituito da un'unità fisica di una sostanza che produce esternalità negative; di conseguenza, la protezione ambientale avviene solo in via indiretta tramite una contrazione della domanda a seguito dell'aumento del costo del prodotto. A tal proposito si rileva che il soggetto passivo *ex art. 2 TUA* è costituito dal titolare del deposito fiscale, il quale procederà a trasferire l'onere del tributo sul consumatore finale; tale traslazione avviene mediante il meccanismo della rivalsa¹⁷. In alcuni casi, come quello del gas naturale, è previsto un diritto di rivalsa mentre in altri, come quello dei prodotti energetici, invece, il legislatore non menziona esplicitamente l'istituto *de quo* per regolamentare il fenomeno. In definitiva si distinguono due situazioni soggettive: quella del contribuente di diritto, il cedente, che giuridicamente

¹⁶ Le accise, insieme all'Iva, sono infatti state oggetto negli ultimi anni delle cc.dd. clausole di salvaguardia. Queste ultime sono strumenti di finanza pubblica che istituiscono maggiori entrate future per lo Stato attraverso un aumento dei tributi o una diminuzione della spesa. Se nel frattempo quell'ammontare viene recuperato in altro modo, esse vengono sterilizzate e quindi viene scongiurato l'innalzamento dei tributi o il decremento della spesa. Da ultimo il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. d.l. Rilancio) all'art. 123 ha proceduto alla soppressione delle clausole di salvaguardia in materia di Iva e accise, grazie ai nuovi margini di deficit autorizzati dal Parlamento. Cfr. G. Luchena, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, Cacucci, Bari, 2017.

¹⁷ Per un'analisi della rivalsa in tema di accise si veda F. Randazzo, *Le rivalse tributarie*, Giuffrè, Milano, 2012.

è tenuto a versare il tributo e quella del contribuente di fatto, il cessionario su cui graverà effettivamente l'onere del prelievo¹⁸.

4. In ambito comunitario il testo normativo di riferimento in tema di accise è la Direttiva 2003/96 del 27 ottobre 2003 (d'ora in avanti direttiva Etd) che ha ristrutturato il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Tale provvedimento, onde evitare effetti pregiudizievoli al buon funzionamento del mercato interno, ha introdotto livelli minimi di tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Gli Stati membri, di conseguenza, possono legiferare nel rispetto e nell'ambito di quanto prescritto dalla direttiva ed infatti l'art. 5 prevede che ogni stato possa fissare delle aliquote d'imposta differenziate in casi specifici. Per esempio, in funzione del consumo di elettricità e dei prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento, per i trasporti pubblici locali di passeggeri e in rapporto alla distinzione dell'impiego tra uso commerciale o meno. Unico riferimento all'ambiente è contenuto all'art. 15 secondo il quale gli Stati membri possono introdurre agevolazioni fiscali in specifiche circostanze: «in relazione ai combustibili o carburanti derivanti da risorse rinnovabili» e, per quanto riguarda l'elettricità, con riferimento a quella «di origine solare, eolica, ondosa, maremotrice o geotermica, di origine idraulica o generata dalla biomassa». Si tratta di una previsione assolutamente apprezzabile ed innovativa per l'epoca, poiché, per la prima volta, la tematica ambientale assume rilievo nella fiscalità delle accise. Tuttavia, le vicende contemporanee rendono ormai obsoleta tale normativa che, pertanto, necessita, come si vedrà *infra*, di una strutturale riforma organica.

5. L'ordinamento interno del settore si incentra sul TUA, modificato dal d.lgs 2 febbraio 2007, n. 26. Gli artt. 21-26 recano la disciplina delle accise sui principali prodotti energetici (benzina, gasolio, oli combustibili, carbone, lignite, coke) che in base all'impiego possono distinguersi in carburanti per motori e combustibili per riscaldamento. Le aliquote previste su tali prodotti vengono espresse in euro, sono applicate rispetto a una determinata unità di misura e con riferimento a una fissata temperatura. L'art. 24, in particolare, al fine di prevedere agevolazioni fiscali rinvia «ai prodotti energetici destinati agli usi elencati nella tabella A allegata al presente testo unico...». La predetta tabella A dispone particolari esenzioni¹⁹ dall'accisa, tra cui quella relativa ai prodotti energetici impiegati «come carburanti per la navigazione aerea diversa dall'aviazione privata da diporto e per i voli didattici e per la navigazione di acque marine comunitarie, compresa la pesca, con esclusioni delle imbarcazioni

¹⁸ In tal senso parte della dottrina (cfr. G. Melis, *Manuale di diritto tributario*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 194-195) e la giurisprudenza più recente, cfr. Cass., Sez. Un., 1 febbraio 2016, n. 1837 secondo la quale «... il soggetto passivo dell'imposta è il fornitore del prodotto e non il consumatore al quale il corrispondente onere viene traslato in virtù e nell'ambito di un fenomeno meramente economico».

¹⁹ L'esenzione, rientrando nel *genus* delle agevolazioni tributarie, introduce una disciplina derogatoria di una norma generale. Si distingue dall'esclusione poiché in quest'ultima il legislatore delimita l'applicazione del tributo intervenendo sul presupposto e sulla base imponibile.

private da diporto, e impieghi come carburanti per la navigazione nelle acque interne, limitatamente al trasporto delle merci». Nel caso, invece, di «impiego nei trasporti ferroviari di passeggeri e merci e di impieghi in lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica» è prevista un'aliquota ridotta al 30% di quella ordinaria. Dal combinato disposto dell'art. 24 e della tabella A emerge con chiarezza che le detassazioni in parola non sono istituite con il fine di una tutela ambientale bensì per favorire determinati settori quali trasporti, pesca, agricoltura, giusta applicazione del criterio dell'impiego ex art. 24. Anzi, tali sussidi cc.dd. ambientalmente dannosi vanno in una direzione totalmente divergente rispetto alla salvaguardia del bene ambiente (v. *infra* § 6). Nessun riferimento poi alle fonti rinnovabili, che nel 2007 non godevano della meritata attenzione. Da allora la quota di energia rinnovabile nel mix energetico si è triplicata, aumentando in percentuale dal sei al diciotto mentre il consumo dei biocarburanti nei trasporti si è incrementato dallo 0 al 5%.

La categoria dei prodotti energetici include anche il carbone, la lignite e il coke che sono stati assoggettati ad accisa ad opera del d.lgs n. 26/2007. Quest'ultimo, contestualmente, ha abrogato la disciplina previgente di cui all'art. 8, d.lgs n. 448/1998, istitutivo della c.d. *carbon tax* italiana, con il quale da un lato si innalzavano le aliquote delle accise sugli oli minerali all'aumentare delle emissioni di CO₂ e dall'altro si istituiva un'imposta sul consumo di carbone, *coke* e lignite²⁰. La *carbon tax* segnò una svolta epocale nel panorama giuridico tributario italiano dal momento che configurava il primo vero tributo ambientale in senso stretto, poiché commisurava il livello di tassazione alla quantità di anidride carbonica immessa nell'aria. Nonostante ciò non ebbe mai piena applicazione a seguito dell'aumento del prezzo del petrolio nel 2000. Un prelievo così predisposto ha, invece, trovato ampia diffusione fin dagli anni '90 nei paesi del nord Europa: Finlandia (1990), Svezia (1990), Norvegia (1991), Danimarca (1992)²¹ mentre, nonostante vari tentativi (descritti *infra* §6), non ha ancora visto la luce a livello comunitario.

Il d.lgs n. 26/2007 ha riformato, inoltre, la disciplina della tassazione sull'energia elettrica, trasformando la vecchia imposta erariale di consumo in accisa, disciplinata dagli artt. 52-60 del Titolo II del TUA. L'energia elettrica può essere prodotta da impianti alimentati con combustibili fossili tradizionali (carbone, derivati del petrolio, olio combustibile) oppure da impianti alimentati da fonti rinnovabili (fotovoltaico, eolico, geotermico, idroelettrico). Il comma 2 dell'art. 52 prevede delle fattispecie escluse dall'applicazione di accisa, come nel caso in cui l'energia elettrica sia prodotta da impianti azionati dalle rinnovabili, con potenza non superiore a 20 kW e il caso di energia utilizzata per particolari processi di lavorazione come quella mineralogica e

²⁰ Sul tema si vedano G. Peleggi, *La carbon tax*, in *Corr. Trib.*, 1999, 3, p. 169 ss. e G. D'Alfonso, *Il punto sulla "carbon tax"*, in *Il fisco*, 41, 1998, p. 1282.

²¹ Cfr. G. Selicato, *Prospettive della fiscalità ambientale in ambito UE: un'analisi comparata*, cit., p. 331 ss.

metallurgica. Quest'ultima disposizione, riguardando le industrie cosiddette «energivore» (produzione di vetro, carta, metalli), si pone in contrasto con il principio di tassazione delle fonti maggiormente inquinanti. Al contrario, la disciplina relativa agli impianti azionati da fonti rinnovabili rappresenta un esempio di grande impatto, dal momento che la leva fiscale viene utilizzata per incentivare l'utilizzo delle fonti di energia pulita. Occorre però rilevare una puntuale incongruenza dovuta alla circostanza in cui l'energia sia destinata a luoghi e locali diversi dalle abitazioni, infatti in tal caso all'aumentare del consumo l'aliquota diminuisce.

La direttiva e conseguentemente il TUA, quindi, tassano sì le fonti fossili in ossequio al principio europeo «chi inquina paga» – salvo le eccezioni descritte in precedenza – ma al tempo stesso introducono, incoerentemente, delle agevolazioni per particolari utenti che utilizzano diffusamente prodotti inquinanti, determinando come effetto l'incentivazione degli stessi e non la dissuasione al loro utilizzo. E' d'uopo riscontrare come il legislatore italiano non utilizzi appieno la possibilità di introdurre agevolazioni ecocompatibili a fronte dei già ridotti margini di intervento consentiti dalla direttiva.

6. Nell'ordinamento dell'Unione si è operato con faticosi approcci rivolti alla costruzione di un sistema positivo delle accise più aderente alle attuali esigenze di tutela dell'ambiente e funzionale a rimuovere le criticità dell'apparato vigente. L'attuale impostazione della direttiva, infatti, ha come parametro per l'imposizione il volume nel caso degli oli minerali e il contenuto energetico nel caso di carbone, gas naturale e elettricità. Per l'utilizzo, invece, delle fonti rinnovabili il meccanismo si rifà al concetto di volume, cui si assegna l'aliquota applicabile ai prodotti fossili che sostituiscono i prodotti rinnovabili; ma questi ultimi, avendo un minor contenuto energetico, sono fortemente svantaggiati²². L'impianto della direttiva, così come descritto, appare desueto poiché non in linea con i continui sviluppi tecnologici nonché con gli obiettivi dell'UE in tema di energia e cambiamenti climatici. E' indifferibile una riforma nell'ottica di una effettiva tutela dell'ambiente. In tale prospettiva, il meccanismo impositivo dovrebbe prendere in considerazione, *de iure condendo*, l'emissione di anidride carbonica (Co₂) causata dalla produzione e dal consumo dei vari prodotti energetici; questa, infatti, è un gas clima-alterante le cui emissioni si accumulano nell'atmosfera provocando un anomalo innalzamento della temperatura. Ci si riferisce, quindi, all'introduzione della c.d. *carbon tax*, cioè quel tributo sulle emissioni di Co₂ considerata tra le principali esternalità negative prodotte dalle attività antropiche (sia di produzione che di consumo). In molte occasioni nell'ordinamento UE si è cercato di introdurre una *carbon tax*. E' del 1991 la proposta di direttiva SEC(91) 1744 def. che, provocando un incremento dei prezzi dei combustibili inquinanti, avrebbe incoraggiato

²² Si potrebbe, ad esempio, introdurre una sorta di correzione fiscale per i carburanti *low carbon*, considerando quindi il minor contenuto energetico di detti prodotti rispetto a quelli di origine fossile.

lo sviluppo di alternative funzionali agli obiettivi ambientali. A tal proposito occorre ricordare che alcuni stati membri²³ – in particolare i produttori di petrolio, svantaggiati dal prelievo – hanno contribuito a farla naufragare; mentre i Paesi scandinavi, da sempre interessati alla salvaguardia dell’ambiente, hanno predisposto unilateralmente la *carbon tax*, con risultati significativi sul piano del gettito nonché su quello della tutela ambientale.

Nel 2011 la Commissione europea ha nuovamente presentato una proposta di modifica della direttiva Etd²⁴ che, nonostante il parere positivo del Parlamento europeo e del Comitato europeo economico e sociale, è di nuovo tramontata poiché dopo quattro anni di negoziazioni non si è raggiunta l’unanimità tra gli Stati membri. Elementi fondanti della proposta erano: da un lato procedere a tassare le fonti energetiche non solo in base al contenuto energetico ma anche – e qui la grande novità – in funzione delle emissioni di anidride carbonica sprigionate nell’atmosfera e dall’altro ampliare il novero delle fonti rinnovabili. In particolare, con riferimento al primo aspetto si prevedeva un prelievo costituito da due componenti: la prima concernente le emissioni di anidride carbonica calcolata in euro/tonnellata di Co2 immessa nell’atmosfera (20 €/t di Co2) e la seconda calcolata in euro/Gigajoule in base al potere calorifico dei prodotti energetici (9,6 €/Gj per i carburanti per motori e 0,15 €/Gj per i combustibili per riscaldamento). Con riferimento, invece, al secondo aspetto si prevedeva di aggiornare la direttiva per includere determinati biocarburanti e bioliquidi che potessero beneficiare di agevolazioni fiscali²⁵. Il progetto contemplava, altresì, la possibilità di abrogare sia la distinzione tra usi commerciali e usi privati dei prodotti energetici, sia la possibilità per gli Stati membri di azzerare la tassazione nei settori dell’agricoltura, dell’orticoltura, della piscicoltura e della silvicoltura.

In tempi recenti, nel settembre 2019²⁶, la Commissione europea ha reiterato il giudizio sull’inadeguatezza della Direttiva Etd del 2003 rispetto al mutato contesto europeo ed internazionale. E’ stata, in particolare, evidenziata la mancata considerazione nell’imposizione delle emissioni di Co2, l’insufficiente aggiornamento delle aliquote minime e, soprattutto, la discriminazione tra le varie fonti energetiche che finisce per agevolare le fonti fossili – tramite esenzioni in determinati settori economici – rispetto a quelle rinnovabili. E qui viene finalmente esplicitato il riferimento ai sussidi ambientalmente dannosi (Sad), il cui riordino rientra tra gli obiettivi dell’agenda ONU 2030 (*target* 12c). A tal proposito l’art. 68 della l. 28

²³ Si ricorda che l’art. 113 TFUE prevede l’unanimità dei consensi per le deliberazioni in ambito fiscale. Recentemente, però, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri e il Parlamento europeo a valutare il superamento della regola dell’unanimità per approdare ad un voto a maggioranza qualificata. Cfr. COM(2019) 8 final del 15 gennaio 2019.

²⁴ COM (2011) 169 final del 13 aprile 2011.

²⁵ La direttiva ETD, infatti, non considera i più recenti sviluppi in materia di energie rinnovabili, si pensi a biogas, biometano e gas di discarica.

²⁶ Si tratta di un *commission staff working document SWD (2019) 329 final*, non ancora tramutato in una vera e propria proposta.

dicembre 2015, n. 221²⁷ prevede l'istituzione del «Catalogo nazionale dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli» da aggiornare entro il 30 giugno di ogni anno. Nel luglio 2019 è stato pubblicato il Catalogo relativo ai dati del 2017 che ha conteggiato 161 sussidi incidenti sull'ambiente e valutato i sussidi dannosi in ben 19,3 miliardi di euro²⁸. Questi ultimi sono sussidi ai combustibili fossili e riguardano i campi più svariati: dall'agricoltura alla pesca, dai trasporti all'energia fino ai rifiuti.

Il legislatore nazionale ben potrebbe intervenire per eliminare dal nostro ordinamento i sussidi ambientalmente dannosi. Il nocimento apportato da questi ultimi, infatti, va a scapito non solo dell'ambiente ma anche del finanziamento di agevolazioni su prodotti energetici realmente ecocompatibili, come le rinnovabili. E' aberrante pensare che produzioni altamente inquinanti possano beneficiare di una qualunque forma di detassazione, pur nell'accertata esternalità negativa causata all'ambiente. Ad oggi nulla è stato fatto in tal senso.

7. La riflessione è, quindi, matura per provare ad effettuare alcune considerazioni conclusive sulle linee di tendenza che sembrano caratterizzare l'evoluzione della materia tra istanze comunitarie e ordinamento interno.

Partendo dai dati dell'Eurostat sul mix energetico, si rileva che a livello europeo la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili nel 2017 si attestava al 17,5% dell'energia consumata dall'UE, con un trend in crescita rispetto al 2004, anno in cui tale valore era dimezzato. L'indagine effettuata consente di affermare che le fonti principali sono il nucleare (25%), il carbone (20%) e il gas naturale (20%); mentre a livello mondiale l'utilizzo del carbone cresce in percentuale sino al trentasette virgola cinque seguito dal gas naturale (23%). L'Europa, quindi, appare la testa di ponte rispetto al resto del mondo nel processo di transizione energetica, pur non dovendo considerare quello raggiunto un punto di arrivo bensì l'alba di un nuovo, più virtuoso percorso che possa, anche attraverso l'utilizzo della leva fiscale, portare alla neutralità climatica entro il 2050. Non sembra condivisibile infatti la tesi secondo cui gli strumenti fiscali, con particolare riguardo alle modifiche delle accise in un'ottica di tutela ambientale, non provochino un effetto positivo sull'ecosistema. Infatti, è sì vero, come autorevolmente sostenuto²⁹, che le accise tramite il meccanismo della traslazione gravano sui consumatori e non sul soggetto che causa l'inquinamento ma è pur vero che la struttura

²⁷ «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali», detta Collegato ambientale.

²⁸ Il Catalogo dà una definizione molto ampia di sussidio: «incentivi, agevolazioni, finanziamenti agevolati ed esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente» distinguendo tra sussidi diretti (*on-budget*) e sussidi indiretti (*off-budget*). I primi sono costituiti da trasferimenti diretti di risorse pubbliche a soggetti economici, i secondi dalle spese fiscali (*tax expenditures* o agevolazioni fiscali) in diverse modalità come deduzioni, detrazioni, esenzioni, riduzioni di aliquota, crediti d'imposta...

²⁹ Cfr. F. Osculati, *La tassazione ambientale*, Cedam, Padova, 1979.

del modello economico investe la figura del produttore che è indotto a utilizzare beni strumentali più moderni e a minore intensità energetica. Ai consumatori è riconosciuto un ruolo fondamentale poiché possono indirizzare le loro preferenze verso quei beni e servizi a basso nocimento per l'ecosistema. Vi è, quindi, un intervento indiretto sul produttore che, vedendo decrescere la domanda dei suoi beni a seguito dell'aumento della tassazione, sarebbe portato a intervenire sul suo sistema produttivo, ponendo in essere una riconversione aziendale in una visione *environmental friendly*. Verrebbe proficuamente adottata la leva fiscale in senso impositivo per promuovere e incentivare il progresso tecnologico. Ma non basta: è necessario, infatti, che i consumatori abbiano alternative attrattive dal punto di vista economico. Ed è qui che dovrebbe intervenire il legislatore in funzione premiale con le agevolazioni fiscali verso produzioni ecocompatibili (c.d. fiscalità promozionale).

I cambiamenti climatici sono certamente un fenomeno globale con conseguenze devastanti che riguardano l'intero pianeta. Appare, quindi, evidente che solo tramite un'azione coordinata a livello mondiale si possano ottenere risultati soddisfacenti. Al tempo stesso vale la pena di ricordare che non vi è un'autorità internazionale istituita per introdurre tributi o per obbligare gli Stati a rispettare gli accordi sul clima, ancorché già stipulati. Si è teorizzata anche la necessità di istituire una *carbon tax* a livello globale³⁰, di contro l'implementazione di un modello impositivo di tal genere a livello nazionale condurrebbe in un'economia globalizzata, come quella attuale, ad una inopinata discriminazione tra Stati, e di conseguenza ad una delocalizzazione selvaggia verso stati con sistemi normativi meno rigidi (rischio del c.d. *carbon leakage*). Ben potrebbe, invece, il legislatore nazionale iniziare un'azione riformatrice che comprenda una graduale eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi, iniziando da agevolazioni nell'ambito di cinque settori: trasporto aereo, trasporto marittimo, pesca, raffinazione, agricoltura e allevamento. Maggiormente percorribile è il progetto di una *carbon tax* europea, magari con imposizione estesa all'importazione dai paesi extra UE con politiche meno rigide sul clima (Cina, India), per evitare fenomeni distorsivi³¹.

Dalle precedenti riflessioni sorge l'interrogativo se sia il caso di introdurre nuovi o più gravosi tributi ambientali, in un ordinamento come quello italiano caratterizzato da una pressione fiscale attestata al 42,1%³² e con uno dei più alti livelli europei di imposizione energetica³³. La risposta è assolutamente affermativa benchè la soluzione ancor più onerosa: un inasprimento delle accise sui combustibili fossili e la

³⁰ Ultima proposta in tal senso è contenuta nel Rapporto del Fondo internazionale monetario, *Fiscal monitor* 2019.

³¹ Attualmente secondo il *Rapporto State and trends of carbon pricing* della Banca mondiale sono 56 gli stati del mondo ad aver introdotto misure di *carbon pricing*.

³² Dati forniti dall'Ocse con il report *Revenue Statistics* 2019 del 5 dicembre 2019. Nel predetto rapporto l'Italia è al settimo posto tra i paesi Ocse, che hanno una pressione fiscale media del 34,3%.

³³ Secondo l'Eurostat l'incidenza dell'imposizione energetica in Italia nel 2017 è stata pari al 2,7% del PIL, superiore di quasi un punto percentuale rispetto alla media UE, e pari al 7,8% del totale delle imposte e dei contributi.

contemporanea rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi potrebbero, infatti, portare da un lato risorse utili a ridurre la fiscalità sul lavoro e, dall'altro, a finanziare politiche industriali volte a raggiungere i pattuiti obiettivi climatici. Si tratta del c.d. «doppio dividendo» in base al quale attraverso la fiscalità ecologica si ottiene sia un profitto in termini di miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente, sia un ulteriore beneficio tramite il reimpiego dei proventi ottenuti con le *green taxes*, per attenuare gli effetti distorsivi di altri tributi. Il meccanismo così descritto favorisce lo spostamento della tassazione dal reddito ai consumi e il conseguente miglioramento in termini di efficienza e di equità del sistema tributario nel rispetto del principio di neutralità fiscale, ossia mantenendo invariata l'imposizione fiscale complessiva.

Non vanno tuttavia sottaciute le criticità di una tale impostazione. Vi è, infatti, il rischio che si pervenga ad un sistema con un eccessivo livello di tassazione³⁴ o, ancor peggio, caratterizzato da una irragionevole regressività; in tal modo, infatti, si verificherebbe, almeno nel breve periodo, un aumento dei costi energetici per famiglie e imprese che renderebbe necessari correttivi. Si potrebbe pensare, ad esempio, ad una serie di agevolazioni per piccole imprese e famiglie a basso reddito. Secondo il FMI per rispettare l'Accordo di Parigi sul clima bisognerebbe introdurre una *carbon tax* mondiale pari ad almeno 75 \$/tonnellata di Co2: ciò comporterebbe un incremento in Italia del prezzo dell'elettricità del 18% e della benzina del 9%.

In tale contesto non si può fare a meno di citare la situazione contingente causata dalla epidemia COVID-19 che ha investito l'intero pianeta. La comunità scientifica si è espressa in ordine all'eventuale nesso tra l'inquinamento ambientale e il diffondersi del virus³⁵. Da un'analisi condotta da Althesys, il *lockdown* a seguito della diffusione della pandemia ha prodotto, tra gli effetti, in Italia, una riduzione della domanda elettrica del 6% rispetto al 2019, dando vita ad un incremento della rilevanza delle fonti rinnovabili, privilegiate in periodi di diminuzione dei consumi.

La grave situazione attuale potrà essere colta come occasione virtuosa per un ripensamento dei modelli economici di produzione e consumo rivolti ad un nuovo paradigma attraverso il processo di transizione energetica. Il mutamento di prospettiva in un percorso responsabile, ma certamente arduo e complesso³⁶ rappresenta, oggi, la sfida incessante di tempi, ormai maturi per una riconversione economica: vera

³⁴ In argomento rileva G. Falsitta, *Manuale*, cit., p. 167 che «il tributo come strumento di politica economica non può tuttavia trasformarsi in strumento di iperimposizione espropriativa. Anche l'imposta con finalità extrafiscali deve colpire indici di capacità contributiva e dunque non può espropriare l'intero indice tassato o addirittura più del suo ammontare».

³⁵ Interessante in tal senso lo studio condotto dai ricercatori della *TH Chan School of Public Health* dell'Università di Harvard, i quali hanno ottenuto la prova che gli abitanti delle zone maggiormente inquinate hanno il 15% di possibilità in più di morire di coronavirus.

³⁶ Da ultimo si rileva il «fallimento» della COP25 di Madrid tenuta nel dicembre 2019, in virtù della mancanza di un accordo sul tema centrale del mercato del carbonio. Le COP sono le Conferenze delle parti organizzate ogni anno tra i paesi aderenti in base alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. La prossima (COP26) si sarebbe dovuta tenere a Glasgow nel novembre 2020 ma è stata rinviata a causa della pandemia.

rivoluzione sostenibile supportata da ricerca, innovazione e investimenti in tecnologie *green*.

SEZIONE IX

GOAL N. 16 - PACE GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOCIALI

Cosima Ilaria Buonocore

IL POSSIBILE CONTRIBUTO DELL'ARBITRATO ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE

ABSTRACT

Tra gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 v'è l'accesso alla giustizia (*Goal 16*), sul quale si indaga nel presente saggio. Nella prima parte, partendo dall'Agenda, viene descritta la situazione attuale del sistema giudiziario civile italiano con specifico riferimento all'arbitrato, alle *adr* e agli incentivi. Nella seconda parte ci si sofferma sul ruolo che l'arbitrato, riformato, potrà ricoprire per contribuire a promuovere società pacifiche ed inclusive anche sul piano dell'accesso alla giustizia per tutti i cittadini.

Among the objectives of Agenda Onu 2030, there is access to justice (*Goal 16*), on which this essay focuses. In the first part, the contribution examines the Agenda and the current situation of the Italian civil justice system with specific reference to arbitration, *adr* and incentives. The second part focuses on the role that arbitration, in the future reformed, will be able to play to help promote peaceful and inclusive societies also in terms of access to justice for all citizens.

PAROLE CHIAVE

Sviluppo sostenibile – accesso alla giustizia – arbitrato

Sustainable development – access to justice – arbitration

SOMMARIO: 1. La crisi della giustizia civile. – 2. Giustizia pubblica e privata. – 3. Gli strumenti "incentivanti" a mediare e a negoziare. – 4. (Segue:) quelli previsti per favorire l'arbitrato. – 5. I tentativi di rilancio dell'arbitrato. – 6. L'attenzione della dottrina processualcivile verso l'accesso alla giustizia.

1. L'idea di sviluppo sostenibile induce a pensare ad un processo di ricerca del benessere in chiave ambientale ed economica. Sino a cinque anni fa, infatti, l'endiadi 'sviluppo-sostenibilità' si coniugava nella legislazione nazionale e sovranazionale pressoché esclusivamente con le locuzioni 'crescita economica' e 'sostenibilità ambientale'. L'anno 2015, con l'adozione della Risoluzione 25 settembre 2015, n. 70/1 «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile», ha segnato una tappa epocale nel percorso di valorizzazione della persona, assunta al centro dello sviluppo sostenibile. I Paesi membri delle Nazioni unite hanno approvato all'unanimità l'Agenda 2030 che, senza abbandonare i fattori economici ed ambientali, dà cittadinanza a quello sociale.

Per misurare la sostenibilità, il progresso e lo sviluppo di una società, l'Agenda Onu 2030 prevede il raggiungimento di 17 obiettivi (*goals*) di sviluppo sostenibile

(*Sustainable Development Goals* – SDGs), articolati in 169 traguardi (*targets*). Il penultimo obiettivo tende alla «pace, giustizia e istituzioni solide» e consiste nel «promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli»; con il traguardo 16.3 si vuole «promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti».

Il progetto dell'Agenda globale è entrato in vigore a livello internazionale il 1° gennaio 2016, ma il suo recepimento a livello domestico è avvenuto nel mese di dicembre 2017 con l'adozione delle “Strategie nazionali di sviluppo sostenibile” (SNSvS), che rappresentano lo strumento di coordinamento dell'attuazione dell'Agenda Onu 2030 in Italia¹. Il 6 settembre 2018, la Commissione affari esteri ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva, il cui termine è individuato nel 31 dicembre 2020, sull'azione internazionale dell'Italia per l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, con l'obiettivo di mettere a fuoco il contributo del nostro Paese alla realizzazione dei succitati obiettivi. La SNSvS è strutturata in cinque «aree», a loro volta articolate in «scelte», declinate in «obiettivi strategici nazionali». La quarta area è dedicata alla «pace» con l'obiettivo di «assicurare la legalità e la giustizia» e di «garantire l'efficienza e la qualità del sistema giudiziario» (punto III.3 obiettivi strategici)².

Lo stato di avanzamento del recepimento da parte del nostro Paese delle misure adottate per raggiungere gli obiettivi e i traguardi dell'Agenda Onu 2030, è stato monitorato dall'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), che ha pubblicato il 26 febbraio 2020 il *Rapporto ASviS*, analizzando le disposizioni, nella materia che ci occupa, contenute nella legge n. 160/2019 (legge di bilancio per l'anno 2020). Al punto 16.3 del Rapporto («promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire parità di accesso alla giustizia per tutti») è stato richiamato l'art. 1, comma 417, legge n. 160/2019, che si occupa esclusivamente di rinforzare gli uffici giudiziari entro determinati limiti di risorse messe a disposizione³. Quindi, per il raggiungimento dell'obiettivo europeo n. 16 il nostro Paese si è limitato a prevedere assunzioni e

¹ Le suddette strategie sono state presentate al Consiglio dei ministri il 2 ottobre 2017 e approvate dal CIPE il successivo 22 dicembre con delibera n. 108/2017, art. 2, comma 4, recante «Approvazione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile» e pubblicata in G.U. il 15 maggio 2018.

² Per la consultazione si rimanda al sito internet https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf

³ Per il Rapporto ASviS si consulti il sito https://asvis.it/public/asvis2/files/Eventi_ASviS/RapportoAnalisiLeggeBilancio2020_FINAL.pdf, ha previsto, nel settore della giustizia, interventi che mirano nel complesso al miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione giudiziaria e riguardano essenzialmente il personale, perseguendo l'obiettivo della copertura e dell'ampliamento delle piante organiche nonché della riqualificazione del personale in servizio.

riqualificazioni del personale⁴. Nulla è stato previsto, a quanto consta, in termini di sostegno al cittadino per accedere alla giustizia civile. Un po' poco, verrebbe da dire, se è vero che l'accesso alla giustizia per tutti senza limitazioni passa attraverso organici adeguati, ma non solo, richiedendosi interventi di più ampio respiro. Come può assicurarsi il giusto processo civile se non si incide sui "tradizionali" fattori di crisi: *a*) perdurante decadimento delle strutture organizzative, *b*) ingestibile numero delle cause sul ruolo di ciascun giudice, *c*) svolgimento disordinato delle udienze civili, *d*) inadeguatezza dei criteri di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (specie in un periodo storico caratterizzato da una profonda crisi economica), *e*) aumento costante del contributo unificato richiesto per iscrivere a ruolo una causa civile, *f*) irragionevole durata dei processi civili.

Tra i valori fondanti la pacifica convivenza – esaltata dall'Agenda 2030 – assumono primaria importanza il diritto e la legalità che costituiscono il presidio più sicuro per la promozione di una società civile e di un suo armonioso sviluppo. La giurisdizione ed il processo, quindi la giustizia, hanno il fondamentale compito di assicurare l'esercizio del diritto di azione e di difesa in tempi ragionevoli e con la massima attendibilità del risultato; ne consegue che le lungaggini processuali si traducono in denegata giustizia e determinano un logorio delle relazioni c.d. di durata, dei rapporti cioè tra soggetti che condividono quotidianamente lo stesso luogo di lavoro, lo stesso luogo abitativo (ad esempio un condominio), la stessa famiglia. La giustizia statale, rischia, con il suo andamento compassato, di acuire i motivi del contendere e di danneggiare irreparabilmente la pacifica convivenza nella società.

E' noto che la giustizia civile riscuote assai meno interesse rispetto a quella penale; in un'epoca in cui le scelte del decisore politico sono spesso orientate dall'impatto mediatico o dal ritorno in termini di consenso, purtroppo è inevitabile che la giustizia civile passi in secondo piano. Certo, i processi civili, rispetto a quelli penali, raccontano piccole storie, importanti solo per chi le vive, ma riguardano la quotidianità e la vita di una moltitudine di persone.

Oltre all'insoddisfacente intervento prima ricordato (art. 1, comma 417, legge n. 160/2019) sullo specifico "goal 16" dell'Agenda Onu 2030, neppure i recentissimi sforzi compiuti dal governo italiano durante l'attuale drammatica fase emergenziale sembrano idonei ad incidere concretamente sull'ambizioso traguardo di «promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti» (*target* 16.3 del *goal* 16). In particolare, nel d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto rilancio) sono state previste norme miranti al rilancio della giustizia

⁴ Attualmente, a quanto consta, il Ministero per il Sud, all'interno del "Piano sud 2030", prevede, verosimilmente in connessione con l'Agenda Onu 2030, l'obiettivo di perseguire il raggiungimento del sedicesimo obiettivo (pace, giustizia e istituzioni solide) mediante il "Nuovo metodo. La rigenerazione amministrativa", che punta sul rafforzamento della mera azione amministrativa "efficace, responsabile e trasparente" a tutti i livelli (16.6) nonché nell'assicurare un processo decisionale reattivo, inclusivo, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli (16.7). Sul tale "piano sud 2030", cfr. http://www.ministroperilsud.gov.it/media/1997/pianosud2030_documento.pdf.

(artt. 252 ss.), ma anche in questo caso limitatamente all'incremento del personale addetto agli uffici giudiziari.

Il 27 maggio scorso la Commissione Ue ha presentato, nell'ambito del *recovery plan*, il *Next Generation Eu*, che compendia misure per far uscire l'Europa dalla pesante recessione economica causata dalla pandemia. Con specifico riferimento all'Italia e alla perdurante situazione di stallo che caratterizza la sua economia, la Commissione Ue ha prospettato un vincolo di destinazione di una parte dei suddetti fondi in favore della giustizia civile, precisando che per rendere l'Italia più appetibile per gli investitori, operatori e imprese, sì da rilanciare l'economia, sia indispensabile rendere efficienti ed efficaci i processi civili, non solo e non tanto introducendo riforme procedurali, ma anche e soprattutto puntando al personale e alle infrastrutture.

A causa della pressoché totale paralisi della giustizia civile causata dalla pandemia in corso (e forse anche da una discutibile (dis)organizzazione della c.d. fase 2), è facile pronosticare una nuova pandemia, questa volta da "richiesta di giustizia" in quanto gli "ordinari" problemi saranno vieppiù amplificati dall'arretrato che il contenzioso civile ha collezionato in questo periodo.

2. Parallelamente alla crisi della giustizia "pubblica", anche quella "privata", nello specifico l'arbitrato, stenta ad avere la diffusione auspicata dal riformatore degli ultimi anni. Entrambe le tecniche di composizione eteronoma della lite sembrano apparire al legislatore e al cittadino poco idonee a soddisfare i bisogni e gli interessi di quest'ultimo giacché, alla cronica inefficienza della prima e allo scarso utilizzo del secondo si è puntato, da una parte, sull'utilizzo-imposizione di tecniche di composizione autonoma delle liti, come ad esempio la mediazione e la negoziazione assistita da uno o più avvocati e, dall'altra, sull'introduzione sia di una pluralità di modelli di arbitrato irrituale in materia lavoristica – definibili "speciali" – sia di un arbitrato rituale che può prender vita in un processo già pendente in primo o secondo grado.

L'arbitrato rappresenta lo strumento agiudicativo di "giustizia alternativa" che, nel conflitto tra l'interesse di chi afferma una pretesa e l'interesse di chi tale pretesa nega o non soddisfa, contribuirebbe più d'ogni altro istituto di composizione stragiudiziale delle controversie a conservare la pace sociale tra i cittadini⁵. L'arbitrato, al pari delle *adr* così come declinate a livello europeo, rende le parti indiscusse protagoniste delle decisioni circa le modalità di svolgimento del procedimento

⁵ Benché la Commissione europea per l'efficienza della giustizia, *CEPEJ*, si sia riferita, sin dai suoi primi Rapporti, alle *adr* includendovi, insieme con la mediazione e la conciliazione, l'arbitrato, non v'è dubbio che quest'ultimo ricopra un posto a sé stante rispetto agli altri strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, strutturati invece come percorso negoziale di "alternativa alla giustizia". Sugli aspetti legati alle *adr*, v. M. Bove, *Le adr e la composizione stragiudiziale delle controversie: obblighi ed opportunità per il sistema della giustizia civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2017, p. 31; Id., *Le condizioni di procedibilità con funzione di prevenzione: problematiche processuali ed opportunità per la giustizia civile*, ivi, 2018, p. 363.

mediante un mandato conferito a persone scelte fiduciarmente, ma con la differenza, di non poco momento, che solo con l'arbitrato il soggetto terzo, incaricato di definire la controversia, pronuncia la decisione a seguito di un vero e proprio giudizio, durante il quale alcuna parte viene chiamata a "mediare", a raggiungere un accordo mediante reciproche rinunce: l'arbitro giudica e decide; con la convenzione di arbitrato, e ancor di più con la clausola compromissoria, le parti dimostrano di essere perfettamente consapevoli del fatto che intendono conseguire una decisione sulle loro contrapposte posizioni, e che questa decisione giunga da un soggetto terzo, da loro stesse congiuntamente individuato, riponendo per ciò in lui *a priori*, la fiducia di ricevere una pronuncia "giusta". Ma, soprattutto, solo con l'arbitrato (rituale) si consegue un provvedimento che ha, data della sua ultima sottoscrizione, gli effetti della sentenza pronunciata dall'autorità giurisdizionale.

La scelta verso l'arbitrato è supportata inoltre da numerosi altri vantaggi, giacché le parti – e non ultimi gli operatori economici – possono contare su un organo decidente particolarmente specializzato, sulla riservatezza della questione e della decisione, su ragionevoli tempi per lo svolgimento del procedimento, nonché su uno strumento pressoché preferenziale rispetto ad altri vista la sua attitudine a dirimere conflitti transnazionali.

Anche la Corte costituzionale con un'importante pronuncia in tema di arbitrato ha evidenziato che i due strumenti eteronomi di risoluzione delle controversie, vale a dire la giurisdizione civile contenziosa e l'arbitrato, operano nello stesso modo: «l'arbitrato costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile per l'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con la garanzia del contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria»⁶.

⁶ Corte cost., 28 novembre 2001, n. 376, in *Riv. proc.*, 2002, pp. 351 ss., con nota favorevole di E.F. Ricci, *La «funzione giudicante» degli arbitri e l'efficacia del lodo (un gran arrêt della Corte Costituzionale)*; in *Giust. civ.*, 2001, I, pp. 2887 ss., con commento favorevole di R. Vaccarella, *Il coraggio della concretezza in una storica decisione della Corte costituzionale*; ivi, 2002, II, pp. 5 ss., con commenti di B. Sassani, F.P. Luiso, F. Auletta e B. Capponi, *Sulla legittimazione del giudice privato a sollevare questione di incostituzionalità*, nonché di F. Danovi, *Gli arbitri rituali come giudici di fronte alla sospetta incostituzionalità della legge*, *ibid.*, pp. 471 ss.; in *Temi rom.*, 2001, pp. 4 ss., con commento favorevole di P. Biavati, *La Consulta: arbitro e giudice sono fungibili*, favorevole di A. Briguglio, *Una decisione coraggiosa, ragionevole ed utile*, parzialmente favorevole di A. Baldassarre, *Una apertura con qualche dubbio*, favorevole di E. Del Prato, *Gli arbitri tra giudice delle leggi e Suprema corte*, favorevole di E. Resta, *Giudizio arbitrale e questione di costituzionalità*, di F.A. Satta, *...era ora!!!*, M. Tamponi, *Pregiudizialità costituzionale e giudizio arbitrale*; in *Foro it.*, 2002, I, 1 pp. 649 ss., con nota di R. Romboli; in *Riv. arb.*, 2002, pp. 633 ss., spec. pp. 647 s., con osservazioni parzialmente favorevoli di G. Verde, *Pubblico e privato nel processo arbitrale*; in *Riv. trim.*, 2002, pp. 263 ss., con nota contraria di G. Ruffini, *Arbitri, diritto e costituzione (riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale, 28 novembre 2001, n. 376)*; in *Riv. arb.*, 2001, p. 657, con nota favorevole di A. Briguglio, *Merito e metodo nella pronuncia della Consulta che ammette gli arbitri rituali alla rimessione pregiudiziale costituzionale*; in *Riv. crit. dir. priv.*, 2002, p. 305, con commento favorevole per le premesse e contrario per le conclusioni di M. Bove, *Gli arbitri di fronte alla questione di legittimità costituzionale (riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 28 novembre 2001, n. 376)*; in *Giur.*

Nonostante ciò l'istituto arbitrale non riscuote quell'*appeal* sperato, e le ragioni sono varie e a lungo dibattute: il costo del procedimento arbitrale, la scarsa conoscenza dello strumento da parte degli operatori economici e, in generale, la mancanza di una cultura alla via arbitrale che lo valorizzi, poiché dirimere una controversia senza l'impiego del tribunale e del giudice spesso è un fatto meramente culturale. È su questo aspetto che si ritiene utile concentrare l'attenzione, per tentare di capire se le ragioni di insuccesso dell'arbitrato in Italia possano essere affrontate e risolte sì da renderlo realmente apprezzabile ed idoneo ad incidere positivamente sul raggiungimento dell'obiettivo 16 dell'Agenda Onu 2030.

Posto che tale obiettivo tende a realizzare «pace, giustizia e *istituzioni solide*», è irrealistico ipotizzare di inserire l'arbitrato domestico, così come oggi disciplinato, nel solco tracciato dall'Agenda Onu⁷ ed assurgere, oltre che a strumento di pace – che come si è poc'anzi osservato è saldamente ancorato nella natura stessa dell'arbitrato –, anche ad istituzione “solida”, laddove essa è intesa come un coinvolgimento delle autorità statali e quindi capace di offrire perlomeno un'immagine di maggiore supporto affidabile nell'organizzazione dell'istituzione, divenendo per ciò esso stesso un'istituzione *lato sensu* solida, nonché a strumento di giustizia accessibile a tutti i cittadini. Se, invece, si inizi a por mano ad una ragionata revisione dell'istituto dell'arbitrato, che non guardi marchingegni procedurali, ma profili organizzativi e di fruibilità, che pesano negativamente sul suo scarso *appeal*, forse non sarà del tutto utopistico rivendicare un ruolo di autentica giustizia arbitrale, così come qualunque altro procedimento speciale regolato nel Libro IV del c.p.c.

Ciò non significa, ovviamente, che la disciplina positiva dell'arbitrato domestico non possa incidere positivamente sulla sua diffusione. Tale incidenza tuttavia è concretamente apprezzabile e valutabile solamente quando sia posto in campo un più ampio e meditato intervento riformatore che ad un tempo razionalizzi le norme processuali dell'arbitrato e restituisca alla giustizia resa dall'autorità giurisdizionale

it., 2002, pp. 689 ss., con nota favorevole di G. Canale, *Anche gli arbitri rituali possono sollevare la questione di legittimità costituzionale di una norma*; in *Giur. cost.*, 2001, pp. 4219 ss., con nota di E. Odorisio, *La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge nel giudizio arbitrale*, e di Esposito, *Si aprono le «porte del cielo»: dall'arbitrato al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, pp. 3757 ss.; in *Corr. giur.*, 2002, pp. 1010 ss., con nota favorevole di M. Fornaciari, *Arbitrato come giudizio a quo: prospettive di una possibile ulteriore evoluzione*; G. Iudica, *Arbitrato e questioni di legittimità costituzionale*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Piero Schlesinger*, III, Milano, 2004, pp. 3879 ss. Su un'analisi della sentenza di Corte cost. n. 376/2001 cit., successiva alla sua pronuncia, v. C. Punzi, *La natura dell'arbitrato e la contrapposizione di un arbitrato libero all'arbitrato rituale*, in *Riv. proc.*, 2019, pp. 1 ss., spec. p. 10, nt. 20; Id., *Le nuove frontiere dell'arbitrato*, cit., pp. 11 ss.; Id., *Disegno sistematico*, cit., II, pp. 194 ss.; G. Monteleone, *Arbitrato e giurisdizione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giusto proc. civ.*, 2006, pp. 19 ss., spec. p. 23; G. Ruffini, *L'arbitrato come equivalente della giurisdizione statutale: linee evolutive*, in *Riv. proc.*, 2018, pp. 1 ss., spec. pp. 22 s.

⁷ Nonché nella politica dell'Unione europea nella quale assume un ruolo centrale il promovimento di azioni volte a sviluppare e incentivare strumenti alternativi di risoluzione delle liti con la finalità di garantire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune (art. 81, par. 2 lett. g), Trattato FUE).

efficienza ed efficacia, dissuadendo altrimenti la parte che non ha fretta di arrivare ad una conclusione – che probabilmente non le sarà favorevole, giacché l’interesse ad accelerare l’esito della causa è solo di una delle parti – dalla scelta della via arbitrale. Se, poi, alla lentezza della giustizia pubblica e alla non sempre lineare disciplina dell’arbitrato domestico, si aggiunga l’irrealizzato adeguamento culturale verso l’arbitrato, che si traduce anche nel poco utilizzo della clausola compromissoria, il fallimento è pressoché decretato: infatti un conto è un arbitrato frutto di una clausola compromissoria “al buio” e cioè prima della nascita della controversia, quando non si sa se e quale controversia sorgerà e chi potrà avere il buon diritto dalla sua, un altro conto è invece l’arbitrato frutto di un compromesso (l’accordo delle parti in un momento in cui è pressoché escluso *a priori* che possa esservi) giacché è per lo meno difficile ipotizzare – salvo che la controversia abbia evidenti elementi di riservatezza – che le parti, ad inadempienza contrattuale avvenuta, decidano di comune accordo di far giudicare la controversia nei ragionevolissimi termini di 240 giorni.

3. Partendo dal secondo ostacolo poc’anzi menzionato (la tradizionale preferenza per gli uffici giudiziari) intimamente connesso al primo (i costi dell’arbitrato a carico delle parti), può essere utile soffermarsi sull’intervento del legislatore domestico finalizzato a diffondere la cultura della composizione stragiudiziale delle controversie, con l’obiettivo di deflazionare il contenzioso giurisdizionale, mettendo a confronto l’attenzione riservata, da una parte, agli istituti della mediazione e della negoziazione assistita da uno o più avvocati e, dall’altra, all’arbitrato.

I primi due, introdotti rispettivamente con il d.lgs. n. 28/2010 e con il d.l. n. 132/2014, convertito nella legge n. 162/2014, prevedono meccanismi “forti” miranti ad “persuadere” i litiganti sulla convenienza del loro utilizzo.

Quanto al procedimento di mediazione⁸, il legislatore ha previsto, per talune materie, il ricorso ad esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziale

⁸ Sulla mediazione v. G. Balena, *Opposizione a decreto ingiuntivo e mediazione obbligatoria*, in *Riv. dir. proc.*, 2016, p. 1284; Id., *Mediazione obbligatoria e processo*, in *Giusto proc. civ.*, 2011, pp. 333 ss.; G. Monteleone, *La mediazione «forzata»*, *ivi*, 2010, 21; G. Trisorio Liuzzi, *Sull’onere di promuovere la mediazione dopo l’opposizione a decreto ingiuntivo*, *ivi*, 2016, p. 111; Id., *La nuova disciplina della mediazione. Gli obblighi informativi dell’avvocato*, *ivi*, 2010, p. 979; F.P. Luiso, *Il modello italiano di mediazione. Il “giusto” procedimento di mediazione (contraddittorio, riservatezza, difesa, proposta)*, in *Giur. it.*, 2012, p. 213; G. Scarselli, *L’incostituzionalità della mediazione di cui al d.leg. 28/10*, in *Foro it.*, 2011, V, c. 54; Id., *La nuova mediazione e conciliazione: le cose che non vanno*, *ivi*, 2010, V, c. 146; I. Pagani, *Gli spazi e il ruolo della mediazione dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 dicembre 2012, n. 272*, in *Corr. giur.*, 2013, p. 262; M. Bove, *La mediazione delegata*, in *Riv. arb.*, 2018, p. 459; G. Impagnatiello, *La domanda di mediazione: forma, contenuto, effetti*, *ivi*, 2011, p. 701; D. Dalfino, *Mediazione civile e commerciale*, in S. Chiarloni (diretto da), *Commentario del codice di procedura civile*, Zanichelli, Bologna, 2016; Id., *Mediazione e opposizione a decreto ingiuntivo: quando la cassazione non è persuasiva*, in *Foro it.*, 2016, I, c. 1325; G. Reali, *La mediazione come condizione di procedibilità della domanda, tra dubbi interpretativi e incertezze applicative*, *ivi*, 2015, p. 979; Id., *La mediazione obbligatoria riformata*, *ivi*, 2014, pp. 729 ss.; S. Chiarloni (diretto da), *Commentario del codice di procedura civile, La mediazione obbligatoria e delegata: riflessi sul processo civile*, in *Annali*

e, benché nel 2012 la Corte costituzionale abbia dichiarato illegittime, per eccesso di delega, le disposizioni relative alla mediazione obbligatoria, il legislatore, con un successivo intervento normativo, le ha prontamente reintrodotte mediante il d.l. n. 69/2013 (c.d. decreto del fare), convertito dalla l. n. 98/2013 modificando alcuni dei profili oggetto di censura, ed infine confermate con l'introduzione dell'art. 11-ter, d.l. n. 50/2017 (c.d. manovrina), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 96/2017. In generale, per il procedimento di mediazione è previsto che l'avvocato dell'attore, al momento del conferimento dell'incarico, è tenuto, a pena di annullabilità del contratto di patrocinio, ad informare il proprio assistito «chiaramente e per iscritto» della facoltà di avvalersi di tale istituto nonché delle agevolazioni fiscali che, ai sensi dei commi 17 e 20, d.lgs. 28 cit., possono derivarne (art. 4, 3° comma). Sempre per incentivare il ricorso alla mediazione, è previsto, ai sensi dell'art. 8, comma 4-bis del d. lgs. 28, che se taluna delle parti non partecipa «senza giustificato motivo» al procedimento di mediazione, da tale comportamento il giudice, nell'eventuale successiva instaurazione del giudizio, «può desumere argomenti di prova» in suo danno; nella medesima ipotesi, se la parte poi si costituisce nel giudizio – dimostrando perciò che l'omessa partecipazione al procedimento di mediazione non dipendeva dalla non contestazione sulla fondatezza della domanda – «il giudice condanna la parte» al versamento in favore «del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio». Ancora nella logica di incentivare il ricorso alla mediazione, salvo che non ricorrano i presupposti per disporre la compensazione delle spese, è previsto che la parte che abbia rifiutato la proposta di mediazione formulata dal mediatore, ove sia risultata vittoriosa in sede giudiziale ma nei limiti della proposta di mediazione⁹, è condannata non soltanto a rimborsare alla parte soccombente le spese da quest'ultimo sostenute nel periodo successivo alla formulazione della proposta di mediazione e quelle relative all'indennità corrisposta al mediatore e all'eventuale compenso dovuto all'esperto nominato dal mediatore stesso, ma anche a versare a favore del bilancio dello Stato un'ulteriore somma, di importo pari al contributo unificato applicabile alla controversia. Se invece il provvedimento del giudice non corrisponde interamente al contenuto della proposta formulata in sede di mediazione, il giudice non può condannare la parte vittoriosa alla rifusione delle spese, ma può, ricorrendo gravi ed eccezionali ragioni, escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte per il compenso del mediatore e dell'eventuale esperto (art. 13, commi 1 e

fac. giur. Taranto, 2011, pp. 531 ss.; G. Battaglia, *La nuova mediazione «obbligatoria» e il processo oggettivamente e soggettivamente complesso*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 126; R. Tiscini, *La mediazione civile e commerciale*, Giappichelli, Torino, 2011; A.D. De Santis, *La mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*, in *Foro it.*, 2013, V, c. 265; E. Cavuto, *La nuova mediazione obbligatoria: una scommessa già persa?*, in *Giusto proc. civ.*, 2014, p. 531; e anche, *si vis*, C.I. Buonocore, *La Consulta e l'incostituzionalità dell'obbligo del previo tentativo di mediazione*, in *Lavoro giur.*, 2013, pp. 483 ss.; Ead., *La mediazione ex d.leg. n. 28/2010: una procedura conciliativa aggiudicativa travestita da facilitativa?*, *ivi*, 2012, pp. 125 ss.

⁹ G. Balena, *Istituzioni di diritto processuale civile*⁵, I, Cacucci, Bari, 2019, p. 316.

2). Infine l'accordo di mediazione costituisce titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica, nonché per l'iscrizione di ipoteca giudiziale, a condizione che tutte le parti aderenti al suddetto accordo siano assistite da un avvocato, ciascuno di essi lo abbia sottoscritto e infine se l'avvocato attesti e certifichi la conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico. In tutti gli altri casi, l'accordo allegato al verbale è omologato, su istanza di parte, con decreto del presidente del tribunale, previo accertamento della regolarità formale nonché del rispetto delle norme imperative e dell'ordine pubblico (art. 12).

Analogamente alla mediazione, anche per la negoziazione assistita il legislatore si è affidato alla tecnica della condizionalità processuale, prevedendo che per talune materie il suo esperimento sia obbligatorio¹⁰. In generale, l'avvocato invita la parte a stipulare la convenzione e ha il «dovere deontologico» di informarla, per iscritto, circa la possibilità di ricorrere a tale strumento (art. 2, comma 7, d.l. n. 132/2014); l'invito deve essere sottoscritto dalle parti e dai loro avvocati e contenere, per “incentivare” l'adesione dell'altra parte, l'avvertimento che la mancata risposta o il rifiuto «può essere valutato dal giudice al fine delle spese del giudizio e di quanto previsto dagli artt. 96 e 642, comma 1, c.p.c.» (art. 4, comma 1, d.l. n. 132 cit.). La convenzione di negoziazione, redatta per iscritto a pena di nullità, deve essere sottoscritta dalle parti e dagli avvocati, i quali devono inoltre certificare tanto l'autografia delle sottoscrizioni quanto la conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico (art. 5, comma 2). L'accordo che compone la controversia mediante negoziazione assistita costituisce titolo esecutivo e, pur nel silenzio della norma (la quale laconicamente fa riferimento al titolo esecutivo [«l'accordo che compone la controversia ... *costituisce titolo esecutivo*»]), è titolo idoneo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale (art. 5, comma 1). Invece, ove l'accordo contenga un contratto o comunque un atto soggetto a trascrizione, occorre che le sottoscrizioni siano autenticate da un notaio o altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato (art. 5, comma 3).

Entrambi gli strumenti qui brevemente analizzati nel loro “bifrontismo” – suscettibili di essere, a seconda dei casi, obbligatori e “incentivanti” – evidenziano concreti sforzi compiuti dal legislatore per diffondere la cultura della composizione stragiudiziale della lite, seppur non particolarmente efficaci, visti i risultati poco esaltati sino ad ora raggiunti¹¹.

¹⁰ G. Trisorio Liuzzi, *La procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati*, in *Giusto proc. civ.*, 2015, p. 1; D. Dalfino, *La negoziazione assistita da uno o più avvocati*, in A.a. V.v., *Misure urgenti per la funzionalità e l'efficienza della giustizia civile*, in D. Dalfino (a cura di), Giappichelli, Torino 2015, p. 27; F.P. Luiso, *La negoziazione assistita*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2015, 2015, p. 649.

¹¹ Sul rapporto di esclusione, di alternatività e di cumulo tra i percorsi negoziali, v. M. Bove, *Le condizioni di procedibilità con funzione di prevenzione: problematiche processuali ed opportunità per la giustizia civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2018, p. 367.

4. Venendo ora all'istituto dell'arbitrato, non si può fare a meno di notare come gli interventi riformatori ad esso riservati siano finalizzati anche in questo caso a proclamare la diffusione della cultura al suo ricorso, ma con la non lieve differenza che tali interventi non contengono apprezzabili "incentivi" in tal senso.

In estrema sintesi dal 2006 il codice di rito disciplina l'arbitrato rituale ed irrituale (art. 808-*ter*), prevedendo per quest'ultimo alcuni motivi di annullabilità del lodo che non attengono prettamente ai vizi del contratto, ma alle regole del procedimento; ciò genera confusione – ed anche una minima sovrapposizione – tra i due modelli di arbitrato.

Nel 2010, con specifico riguardo alle controversie di lavoro, la legge n. 183/2010 (c.d. "collegato lavoro") ha riscritto, con l'art. 31, gli artt. 412, 412 *ter*, 412 *quater* e ridisegnato in generale le modalità di arbitrato irrituale per tali controversie. L'art. 412 disciplina un arbitrato che le parti possono attivare in qualunque fase del tentativo (ormai facoltativo) di conciliazione oppure al termine di tale procedimento, affidando alla commissione di conciliazione il mandato a risolvere tale controversia. Il lodo deve essere pronunciato entro sessanta giorni dal conferimento del mandato, altrimenti l'incarico si intende revocato; il lodo, sottoscritto dagli arbitri e autenticato, «produce gli effetti di cui all'art. 1372 e all'art. 2113, 4° comma, c.c.»: il legislatore, dunque, rimanda alla disciplina della transazione, come se fosse intervenuta tra le parti, ma precisando la limitazione dell'ambito applicativo dell'art. 2113, lascia arguire che è esclusa l'impugnazione del lodo per violazione dei «diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti i rapporti di cui all'art. 409 c.p.c.» (art. 2113, comma 1, c.c.). Il lodo è qualificato espressamente come irrituale (comma 4); infatti è impugnabile dinanzi al giudice del lavoro nel termine di trenta giorni dalla sua notifica. In assenza di impugnazione ovvero se quest'ultima è respinta, il lodo viene depositato nella cancelleria del tribunale affinché il giudice, su istanza della parte interessata, provveda, accertatane la regolarità formale, a dichiararlo esecutivo. Si tratta perciò di un arbitrato "ibrido" poiché è irrituale ai sensi dell'art. 808-*ter* espressamente richiamato, ma può essere munito della clausola di esecutorietà, come se fosse un lodo rituale, ed infine è impugnabile in un termine di gran lunga inferiore rispetto a quello di prescrizione previsto per l'azione di annullamento dei contratti e di decadenza previsto per le decisioni degli arbitri rituali.

L'art. 412-*ter* disciplina le procedure di conciliazione e di arbitrato contemplate nei contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni maggiormente rappresentative.

L'art. 414-*quater* regola un altro modello di arbitrato irrituale "ibrido" consentendo ad una delle parti, in assenza di qualsivoglia convenzione arbitrale, di notificare un ricorso con la nomina del proprio arbitro; il convenuto se intende aderire alla risoluzione arbitrale, deve nominare il proprio arbitro. In assenza di accordo tra i due arbitri, sulla scelta del presidente del collegio provvede il presidente del tribunale. Il procedimento, abbastanza articolato e rigido, ricalca il rito del lavoro. Il collegio

arbitrale decide con un lodo irrituale, la cui efficacia e regime giuridico sono identici a quanto previsto dall'art. 412.

Ancora, l'art. 31, comma 10, legge n. 183/2010 prevede che le parti possano inserire nel contratto individuale di lavoro una clausola compromissoria (non consentita qualora la controversia riguardi il licenziamento) a condizione che sia prevista dagli accordi interconfederali o dai Ccnl stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e altresì certificata dagli organismi di certificazione ex art. 76, d.lgs. n. 276/2003. Il procedimento ricalca quello disciplinato dagli artt. 412 e 412-*quater*.

Infine, il successivo comma 12 introduce un'ipotesi di arbitrato che può avere ad oggetto sia le cause di lavoro privato di cui all'art. 409 c.p.c. sia quelle di lavoro pubblico di cui all'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165/2001. Tale procedimento arbitrale si svolge dinanzi alle camere arbitrali istituite presso gli organi di certificazione che lo regolamentano; per gli effetti del lodo ed il regime della sua impugnazione, vengono richiamati espressamente i commi 3 e 4 dell'art. 412 c.p.c.

La pluralità dei modelli testé delineati non contribuisce certo a incentivare l'istituto arbitrale in un settore, quale è quello della giustizia del lavoro, che può beneficiare di un rito che tutto sommato è "concentrato".

5. Nel 2014 il legislatore¹², col dichiarato intento di adottare «misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile», ha introdotto un arbitrato endoprocessuale¹³; la facoltà di proseguire in sede arbitrale un processo già pendente innanzi l'autorità giudiziaria non rappresenta, invero, una novità, poiché già la Corte costituzionale con la sentenza n. 223/2013, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 819 *ter*, comma 2, c.p.c. nella parte in cui esclude(va) l'applicabilità ai rapporti tra arbitrato e processo di regole

¹² V. d.l. 13 settembre 2014, n. 132, conv. in legge 10 novembre 2014, n. 162.

¹³ Ad onta dello spirito del legislatore del 2005, che aveva manifestato l'intendimento di «riformare in senso *razionalizzatore* la disciplina dell'arbitrato» (art. 1, comma 3, lett. b), legge n. 80/2005), il legislatore del 2014 ha reso plasticamente evidente la circostanza di aver dimenticato tale volontà. Su tale modello di arbitrato, v. G. Balena, *Il trasferimento in sede arbitrale dei giudizi pendenti*, in *Degiurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato (d. l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, in l. 10 novembre 2014, n. 162)*, in *Foro it.*, 2015, V, c. 17; M. Bove, *Sul c.d. arbitrato forense (art. 1 d.l. n. 132/14, conv. in l. n. 162/14)*, in *Nuove leggi civ.*, 2015, pp. 205 ss.; A. Briguglio, *L'ottimistico Decreto-legge sulla "degiurisdizionalizzazione" ed il trasferimento in arbitrato delle cause civili*, in *Riv. arb.*, 2014, pp. 633 ss.; V. Vigoriti, *Il "trasferimento" in arbitrato: l'inizio di un'inversione di tendenza?*, in www.judicium.it (1° ottobre 2014); D. Borghesi, *La delocalizzazione del contenzioso civile: sulla giustizia sventola bandiera bianca?*, *ivi* (5 dicembre 2014); F.S. Damiani, *Trasferimento alla sede arbitrale di procedimenti pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria*, in D. Dalfino (a cura di), *Misure urgenti per la funzionalità e l'efficienza della giustizia civile*, Giappichelli, Torino 2013, p. 4; L. Viola, *Arbitrato di prosecuzione dopo la legge sulla degiurisdizionalizzazione (L. 162/2014)*, *ivi* (12 febbraio 2015).

corrispondenti all'art. 50 c.p.c., aveva esteso l'operatività del principio di continuazione del processo nell'ambito dei rapporti tra arbitri e giudici statuali¹⁴.

Su istanza congiunta delle parti, la controversia, pendente in tribunale o in appello, che non abbia ad oggetto diritti indisponibili e che non verta in materia di previdenza e assistenza sociale, nonché di lavoro (salvo che la pretesa trovi la propria fonte esclusiva nel contratto collettivo di lavoro e che lo stesso preveda e disciplini la soluzione arbitrale), può essere devoluta ad un collegio arbitrale. Tale facoltà è esperibile finché la causa non sia stata assunta in decisione, fermi restando gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla proposizione della domanda giudiziale. Tale arbitrato (rituale¹⁵) segue le regole contenute nel titolo VIII del libro IV del c.p.c., per quanto non espressamente disciplinato dallo stesso decreto istitutivo; in particolare, sono previste delle conseguenze qualora, migrata la causa dall'autorità giurisdizionale all'arbitro, il lodo non venga pronunciato; ma tali conseguenze sono tipizzate solo se il passaggio avvenga in grado di appello: in tal caso, se il passaggio avviene in grado di appello e nei centoventi giorni (prorogati eventualmente di trenta) dall'accettazione della nomina del collegio arbitrale non venga pronunciato il lodo, il processo deve essere riassunto nel termine perentorio di sessanta giorni, altrimenti si estingue ai sensi dell'art. 338 c.p.c. L'individuazione dell'arbitro non è lasciata alla piena disponibilità delle parti, ma egli è nominato tra gli avvocati iscritti nell'albo dell'ordine degli avvocati del circondario in cui ha sede il tribunale ovvero la corte di appello ove la causa pende: il giudice verificata la sussistenza delle citate condizioni, dispone la trasmissione del fascicolo al presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati per la nomina dell'arbitro; per tale ragione si parla di arbitrato "forense"¹⁶. E' impedito, pertanto, alle parti scegliere arbitri che non siano avvocati e arbitri che siano avvocati in fori diversi da quello ove pende la causa, con una forte limitazione sull'uso dello strumento in quanto non si vede il motivo che possa indurre i convenuti a trasferirsi in arbitrato o coloro che abbiano vinto in primo grado a fare tale scelta quando pende il giudizio di appello, ove si consideri che il ricorso all'"arbitrato forense" comporta pur sempre un costo addizionale a quello della ordinaria difesa processuale, già sopportata

¹⁴ Cfr. Corte cost., 19 luglio 2013, n. 223, in *Foro it.*, 2013, I, c. 2690, con note di E. D'Alessandro, *Finalmente! La Corte costituzionale sancisce la salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda introduttiva nei rapporti tra arbitro e giudice*; M. Acone, «Translatio iudicii» tra giudice ed arbitro: una decisione necessariamente incompiuta o volutamente pilatesca?, e R. Frasca, *Corte cost. n. 223 del 2013 e art. 819 ter c.p.c.: una dichiarazione di incostituzionalità veramente necessaria?*; in *Giusto proc. civ.*, 2013, p. 1107, con nota di M. Bove, *Sulla dichiarazione di parziale incostituzionalità dell'art. 819-ter c.p.c.*; e in *Corriere giur.*, 2013, pp. 1109 ss., con nota di C. Consolo, *Il rapporto arbitri-giudici ricondotto, e giustamente, a questione di competenza con piena translatio fra giurisdizione pubblica e privata e viceversa*.

¹⁵ Pur non menzionando espressamente la tipologia di arbitrato, rituale o libero, pare non esservi dubbi a tal proposito poiché l'art. 1, comma 3, del d.l. cit. afferma, in riferimento al lodo, che «ha gli stessi effetti della sentenza», usando, quindi, una locuzione che riecheggia il disposto dell'art. 824 *bis* c.p.c., e, conseguentemente, esclude si possa richiedere un lodo negoziale ai sensi dell'art. 808 *ter* c.p.c.

¹⁶ M. Bove, *Sul c.d. arbitrato forense*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2015, pp. 205 ss.

dalle parti nel primo e nel secondo grado, laddove nulla è stato concretamente previsto in termini di incentivi economici¹⁷.

Col dichiarato intento di ovviare a tale problema, il decreto ministeriale 12 aprile 2016, n. 61 ha previsto una riduzione dei parametri per la determinazione dei compensi degli avvocati, nonché specifici criteri di assegnazione degli incarichi.

Sulla scia dell'arbitrato *in itinere* si colloca la possibilità riconosciuta ai consigli circondariali degli ordini degli avvocati di istituire camere arbitrali e di conciliazione ovvero organismi di risoluzione alternativa delle controversie¹⁸, anche d'intesa con altri ordini appartenenti allo stesso distretto, regolamentando e strutturando le camere in base ai connotati indicati nel regolamento ministeriale, sì da avere uniformità statutaria ed organizzativa su tutto il territorio nazionale. Ciò implica naturalmente che le eventuali camere arbitrali e di conciliazione già attive presso alcuni consigli dell'ordine hanno dovuto uniformare i propri statuti alla nuova disciplina.

La tutela arbitrale diventa in tal modo accessibile per un insieme eterogeneo di controversie. Le materie sono quelle arbitrabili così come previsto dall'art. 806 c.p.c., che il Ministro della giustizia ha suddiviso in sei aree, elencate nella Tabella A allegata al regolamento: 1) diritto delle persone e della famiglia, diritti reali, condominio, locazioni, responsabilità civile; 2) diritto dei contratti, diritto commerciale e diritto industriale; 3) diritto bancario e finanziario, diritto delle procedure concorsuali; 4) diritto del lavoro, della previdenza e assistenza sociale; 5) diritto amministrativo; 6) diritto internazionale, diritto del commercio internazionale, e diritto dell'Unione europea.

L'ampio ventaglio delle previsioni ora elencate si espande dunque sino a ricomprendere l'arbitrabilità degli affari contenziosi amministrativi e, più in generale, dei rapporti tra amministrazione e cittadino, dunque anche i diritti soggettivi e gli interessi legittimi, favorendo con tutta evidenza una politica di diffusione capillare dell'arbitrato svolto entro contesti ritenuti adeguatamente "garantisti" per entrambe le parti in lite.

Per quanto riguarda il funzionamento e l'amministrazione della camera arbitrale occorre rilevare che è previsto che essa operi presso la sede del consiglio dell'ordine

¹⁷ In riferimento alla ragione che ha indotto il riformatore a prevedere tale forma di arbitrato, v. G. Costantino, *Tutela dei diritti e regole del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 1438, il quale ricorda che «qualche tempo prima, a Matera, in un periodo in cui il tribunale aveva manifestato gravi carenze di organico, in base ad un protocollo tra il capo dell'ufficio giudiziario ed il consiglio dell'ordine degli avvocati, era stata realizzata una esperienza in tal senso, conclusasi con il superamento dell'emergenza. La regola condivisa ha avuto successo per un breve lasso di tempo. Quella generale ed astratta ha conseguito un risultato di mera immagine al momento della sua emanazione. Ogni proposta di riforma potrebbe essere preceduta da una sperimentazione in base a regole condivise».

¹⁸ V. l'art. 29, comma 1, lett. n), l. 31 dicembre 2012, n. 247, recante la «Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense», nonché il d.m. 14 febbraio 2017, n. 34, rubricato «Regolamento sulle modalità di costituzione delle camere arbitrali, di conciliazione e degli organismi di risoluzione alternativa delle controversie di cui agli articoli 1, comma 3, e 29, comma 1 lettera n), della legge 31 dicembre 2012, n. 247».

degli avvocati ove è istituita, avvalendosi del personale di quest'ultimo. E' gestita da un consiglio direttivo, con un numero di componenti che varia a seconda del numero degli iscritti, scelti tra i soggetti dotati di particolari requisiti; il consiglio elegge liberamente un presidente e tiene l'elenco degli arbitri e dei conciliatori, che si forma a domanda documentata degli avvocati aspiranti a ricoprire il ruolo di arbitro; ha il compito di designare l'arbitro o il conciliatore secondo un meccanismo di rotazione, ma anche le parti possono direttamente attingere all'elenco, scegliendo di comune accordo il presidente del collegio arbitrale. Quindi, la competenza statutaria viene affidata a ciascun consiglio dell'ordine degli avvocati, che ha il compito di attivarsi per organizzare internamente il funzionamento della camera, ma non è sovraordinato al collegio arbitrale, operando, come tutti gli arbitrati amministrati, in piena autonomia.

Gli interventi di riforma – mettendo da parte la non opportuna proliferazione dei modelli di arbitrato in materia lavoristica – sono apprezzabili nella misura in cui hanno acceso i riflettori sull'arbitrato e hanno altresì previsto dei meccanismi di collegamento dell'arbitrato ad un'“istituzione solida/forte”, quali sono i consigli dell'ordine degli avvocati che, pur essendo enti pubblici non economici a carattere associativo, hanno una salda ed affidabile organizzazione, ancorata per di più nei tribunali. Tale collegamento ben potrebbe soddisfare uno degli requisiti dell'obiettivo 16 dell'Agenda Onu 2030, cioè rafforzare le istituzioni ove svolgere il servizio giustizia che, nel nostro caso, verrebbe garantito con la risoluzione arbitrale delle controversie.

6. L'accesso alla giustizia e la rimozione dei principali ostacoli che ad esso si frappongono assunti tra gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 non sono invero tematiche propriamente nuove per la dottrina processualcivilistica, che già sul finire degli anni Settanta le aveva già acutamente analizzate: veniva infatti evidenziato che, pur nella diversità delle tradizioni giuridiche, culturali e sociali riscontrabili a livello sovranazionale, alcune linee di sviluppo ben possono essere convergenti e che «nel loro complesso costituiscono un vero e proprio *movimento di riforma su scala mondiale*, mirante a realizzare concretamente una giustizia più accessibile»¹⁹. Tale «grandioso movimento di riforma»²⁰ contemplava – oltre all'assistenza legale ai meno abbienti e alla tutela dei diritti ed interessi dei “consumatori” ed in materia ambientale – il promuovimento dell'istituzione di fori speciali per le controversie di minore entità economica, la valorizzazione di schemi alternativi rispetto a quelli tradizionali e l'utilizzazione di procedure ispirate a criteri di maggiore informalità²¹. All'epoca, quelle questioni, che si agitavano a livello sovranazionale, erano focalizzate a livello

¹⁹ M. Cappelletti, *Accesso alla giustizia: conclusione di un progetto internazionale di ricerca giuridico-sociologico*, in *Foro it.*, 1979, V, c. 54 ss., spec. c. 56 (corsivo dell'Autore). Sul punto v. anche Id., voce *Accesso alla giustizia*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1988; Id., *Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero*, in *Riv. dir. proc.*, 1982, p. 233.

²⁰ Così definito dallo stesso M. Cappelletti, *Accesso alla giustizia*, cit., p. 56.

²¹ M. Cappelletti, *Accesso alla giustizia*, cit., p. 57.

domestico sulla necessità di riformare la magistratura onoraria per alleggerire il carico di lavoro dei giudici togati e attuare il precetto costituzionale che prevede la partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia²². Per tentare dunque di spegnere l'“incendio” che stava per divampare sul processo civile²³, si puntò, per quanto in questa sede interessa, a rivalutare e a potenziare il conciliatore che, giova rammentare, nella vigenza del codice di rito del 1865 era regolato insieme con l'arbitro²⁴. Ma tali giudicanti hanno goduto (e godono) di dignità differente: solo il primo è menzionato nella legge sull'ordinamento giudiziario sin da quella del 1865 (legge 6 dicembre, n. 2626, art. 1) tra gli organi giurisdizionali; a ciò si aggiunga che, con il codice del 1940 entrambe le figure sono state mantenute, ma collocate in Libri diversi: il conciliatore nel II «del processo di cognizione», mentre l'arbitro nel Libro IV «dei procedimenti speciali». Tale “distanziamento” ha reso plasticamente evidente la volontà del legislatore di dare all'istituto arbitrale una dignità diversa: il procedimento arbitrale, inquadrato tra i procedimenti speciali, si pone come alternativa al procedimento ordinario e non ha nulla a che vedere con le *adr*, in disparte la sola considerazione che il procedimento si svolge fuori dal processo statale.

Pertanto, è auspicabile un intervento riformatore che valorizzi il ruolo centrale dell'arbitrato nella composizione eteronoma della lite, riducendo il ventaglio di modelli di arbitrato e l'eccessiva regolamentazione; al contempo occorre risaltare la netta cesura tra l'arbitrato e le tecniche di mediazione e di conciliazione (legame che il legislatore dell'attuale codice ha opportunamente sciolto) onde liberare l'arbitrato dagli spazi considerevolmente angusti in cui è attualmente costretto²⁵. Infine, è auspicabile iniziare a evitare di dipingere l'arbitrato come uno strumento solo per ricchi²⁶, quando invece è il servizio giurisdizionale pubblico che ha ormai dei costi sempre più proibitivi (in termini di adempimenti fiscali, di compensi da corrispondere agli ausiliari del

²² Lo ricorda F. Cipriani, *Dal conciliatore al giudice di pace?*, in *Foro it.*, 1982, V, c. 49. Su questi rilievi v. Id., *I problemi del processo di cognizione tra passato e presente*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, p. 39 ss. ed anche in Id., *Il processo civile nello Stato democratico*, Esi, Napoli, 2006, p. 53. Per ampi approfondimenti sul giudice (onorario) di pace v. G. Reali, *Il nuovo giudice onorario di pace*, in *Giusto proc. civ.*, 2018, pp. 417 ss.

²³ Nel 1971, allorché si elaborò il bilancio del processo di cognizione a trent'anni dall'emanazione del nuovo codice, Virgilio Andrioli ebbe ad ammonire che «la casa brucia»: V. Andrioli, *Intervento*, in *Atti del IX Convegno nazionale* dell'Associazione fra gli studiosi del processo civile, (Sorrento-1971), Giuffrè, Milano, 1974, p. 104.

²⁴ Pisanelli intese aprire il c.p.c. con le norme sull'arbitrato e sulla conciliazione: l'ordinamento, in armonia con il codice, preferiva che le controversie civili fossero risolte dalle parti, da sole o attraverso persone di loro fiducia. Così F. Cipriani, *Il processo civile in Italia dal codice napoleonico al 1942*, in *Ideologie e modelli del processo civile*, Esi, Napoli, 1997, p. 9.

²⁵ Se, poi, alla ancora diffusa non evoluta cultura dell'arbitrato si aggiunga la circostanza che nelle relazioni annuali tenute dal presidente della suprema Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia, poco spazio viene ultimamente riservato all'arbitrato, e addirittura se volgiamo lo sguardo alle ultime quattro relazioni, dell'arbitrato non v'è affatto traccia (le relazioni sull'amministrazione della giustizia degli anni 2014 e 2015 contengono cenni all'arbitrato c.d. forense), appare legittimo prognosticare un futuro non particolarmente esaltante per il nostro istituto.

²⁶ In questo senso, v. F. Cipriani, *Note minime (e liete) sull'arbitrato*, in *Riv. arb.*, 1992, p. 337.

giudice, a cui si aggiungono i vari oneri legati all'attività dell'ufficio, come ad esempio i diritti di cancelleria). L'Agenda Onu 2030 rappresenta, pertanto, una buona occasione per riflettere su come poter rilanciare efficacemente l'istituto dell'arbitrato.

Mario Santoro

LA TUTELA LINGUISTICA DELLA PERSONA OFFESA DAL REATO
NEL PROCESSO PENALE ITALIANO

ABSTRACT

Una nuova sensibilità giuridica e sociale per la promozione dello stato di diritto, di una più ampia tutela della vittima e per un equo accesso alla giustizia si è affermata soprattutto grazie alle numerose istanze internazionali ed europee.

Più in particolare, l'obiettivo 16.3 dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile (Risoluzione A/RES/70/1 dell'Assemblea Generale del 25 settembre 2015) riconosce il bisogno di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive, che forniscano una tutela concreta dello stato di diritto mediante un accesso parificato ad una giustizia sempre più equa, solidale e sociale.

Traducendo questi *targets* internazionali nell'ambito del diritto processuale penale europeo e italiano, una prima forma di riduzione delle disuguaglianze e di garanzia dell'equità processuale è costituita dalla tutela della vittima alloglotta mediante una doverosa ed efficiente assistenza giudiziaria linguistica che le consenta l'esercizio del proprio inalienabile diritto di comprendere e di essere compresa.

Sebbene possa dirsi ormai acquisita nel nostro ordinamento la prospettiva del *fair trial*, sono ancora numerose le problematiche della nostra architettura processuale, che apparentemente rende il sistema impermeabile ad un modello processuale attento ai diritti fondamentali della vittima, a cui spetta 'il diritto di comprendere e di essere compresa' mediante una doverosa assistenza giudiziaria linguistica.

A new legal and social sensitivity for the promotion of the rule of law, a wider protection of the victim and for access to justice is affirmed above all thanks to the numerous international and european requests.

More specifically, Goal 16.3 of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development (Resolution A/RES/70/1 of the General Assembly of 25 September 2015) recognizes the need to build peaceful, just and inclusive societies, which provide a concrete protection of the rule of law through equal access to an increasingly equitable, solidarity and social justice.

By translating these international targets into the context of European and Italian criminal procedural law, a first form of reducing inequalities and guaranteeing procedural fairness is constituted by the protection of the alloglot victim through a dutiful and efficient linguistic judicial assistance that allows them to carry out their own actions inalienable right to understand and to be understood.

Although the prospect of fair trial can now be considered acquired in our legal system, there are still numerous problems of our procedural architecture, which apparently renders the system impermeable to a procedural model attentive to the fundamental rights of the victim, who has the 'right to understand and to be understood' by means of a due linguistic legal assistance.

PAROLE CHIAVE

Equo accesso alla giustizia - giusto processo - vittima Equal access to justice - fair trial - victim

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Il nuovo umanesimo giuridico e sociale europeo. - 3. Lacune e profili innovativi del d.lgs. n. 212/2015. - 4. L'assistenza linguistica della vittima alloglotta. - 5. Riflessioni conclusive.

1. L'accesso alla giustizia è uno degli elementi caratterizzanti dello stato di diritto, il quale consente la massima protezione dei diritti fondamentali dell'individuo attraverso specifiche forme di tutela civile, penale e amministrativa¹.

A livello internazionale, l'accesso alla giustizia è tutelato negli artt. 8 e 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e negli artt. 2, par. 3, e 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite, nonché nella Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale e nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006.

Nel diritto europeo, la nozione di accesso alla giustizia è incorporata negli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che garantiscono il diritto ad un equo processo e ad un ricorso effettivo, in conformità alla rispettiva interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Invero, il concetto di 'accesso alla giustizia' è molto ampio e non ha una definizione standardizzata, tanto che esso può essere considerato come l'accesso effettivo ad un organo di risoluzione delle controversie, il diritto ad un equo processo e alla tempestiva risoluzione delle controversie, il diritto alla previsione di un rimedio adeguato, l'applicazione generale dei principi di efficienza ed efficacia nell'esercizio della giustizia, il diritto al gratuito patrocinio per i non abbienti, il diritto di farsi consigliare, difendere, rappresentare e assistere in giudizio².

Pertanto, l'accesso alla giustizia è un elemento fondamentale per l'esistenza dello stato di diritto a livello nazionale e internazionale, dato che consente la concreta affermazione di tutti i diritti fondamentali dell'individuo, tra cui anche la partecipazione alla vita democratica, l'emancipazione dei settori della società più marginali e l'equa distribuzione delle risorse³.

Più recentemente, le Nazioni Unite hanno approvato un ambizioso programma d'azione con la Risoluzione A/RES/70/1 dell'Assemblea Generale del 25 settembre 2015⁴, denominata «Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile» e composta da 17 obiettivi e 169 traguardi (c.d. *Sustainable Development Goals*) tra loro interconnessi e

¹ Cfr. C. Trindade, *The access of individuals to international justice*, Oup, Oxford 2011, p. 209 ss.

² Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011, p. 14.

³ Michael. J. Trebilcock, Ronald. J. Daniels, *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham & Northampton MA, 2009, p. 236-37; Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa, *Manuale di diritto europeo in materia di accesso alla giustizia*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2016, p. 11.

⁴ Il testo della Risoluzione è reperibile al seguente indirizzo: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.

finalisticamente orientati al raggiungimento del benessere dell'umanità e l'eliminazione di ogni discriminazione.

La nuova Agenda con l'obiettivo 16.3 riconosce il bisogno di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive, che forniscano una tutela concreta dello stato di diritto mediante un accesso parificato ad una giustizia sempre più equa, solidale e sociale (Goal 16: «Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels»; 16.3: «Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all»).

Traducendo questi *target* internazionali nell'ambito del diritto processuale penale europeo e italiano, una prima forma di riduzione delle disuguaglianze e di garanzia dell'equità processuale è costituita dalla tutela della vittima alloglotta mediante una doverosa ed efficiente assistenza giudiziaria linguistica che le consenta l'esercizio del proprio inalienabile 'diritto di comprendere e di essere compresa'.

2. Una nuova sensibilità giuridica e sociale per un equo accesso alla giustizia e per una più ampia tutela della vittima si era in realtà già affermata negli ultimi anni, soprattutto grazie ai numerosi interventi del legislatore europeo, nel pieno rispetto, peraltro, delle prerogative difensive dell'accusato⁵.

Sotto l'impulso delle nuove scienze criminologiche, si è assistito a un graduale percorso di umanizzazione del giudizio penale, che ha richiesto l'abbandono di ogni sorta di razionalizzazione istituzionale ed emotiva a favore di una concezione più umana del processo: luogo di risoluzione del conflitto sociale in cui deve essere garantito l'accesso e la concreta partecipazione di tutti i soggetti, tra i quali spicca la persona offesa⁶.

A questo è funzionale il diritto del soggetto alloglotta all'assistenza linguistica che

⁵ S. Lorusso, *Le conseguenze del reato. Verso un protagonismo della vittima nel processo penale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 881; A. Pagliaro, *Tutela della vittima nel sistema penale delle garanzie*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 41 ss.; F. Parisi, *Il diritto penale tra neutralizzazione istituzionale e umanizzazione comunitaria*, in www.penalecontemporaneo.it, 16 novembre 2012, p. 1 ss.

⁶ L. Cornacchia, *Vittime e giustizia criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1761.

gli consenta di esercitare altri *procedural* o *service rights*⁷ del giusto processo⁸: in tal senso, l'abbattimento di ogni barriera linguistica costituisce un vero e proprio diritto fondamentale dell'individuo, soggetto anche ad un'interpretazione *magis ut valeant* dai giudici di Strasburgo⁹.

Negli ultimi anni i processi penali hanno assunto una connotazione fortemente multilinguistica sia per la crescente portata del fenomeno migratorio in corso, sia per la notevole dimensione dello spazio comune europeo¹⁰, in cui un grande numero di persone che vivono, lavorano e viaggiano nel territorio dell'Unione può essere vittima di reati mentre si trova all'estero¹¹.

La dottrina già da tempo sollecitava il legislatore nazionale a ridefinire concretamente il ruolo della persona offesa nel processo penale per «tradurre i precetti in realtà viva, senza capziosi aggiramenti né, tantomeno, ipocriti sotterfugi»¹² e scongiurare anche fenomeni di vittimizzazione secondaria¹³.

Tuttavia, primo interprete di questa ritrovata sensibilità giuridica e sociale è stata l'Unione Europea, il cui intento è stato quello di potenziare lo spazio giudiziario macro-regionale per assicurare a tutti i cittadini l'*equal access to justice*.

La direttiva 2012/29/UE, concepita dalla Commissione in seno al Programma di

⁷ Tale garanzia si configura come un preciso «meta-diritto» secondo M. Gialuz, *L'assistenza linguistica nel processo penale. Un meta-diritto fondamentale tra paradigma europeo e prassi italiana*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2018, p. 138 ss.

⁸ La tutela linguistica è garanzia propria del giusto processo e dello stesso *human rights system*, tanto da essere sancita nell'art. 10 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nell'art. 14, par. 3, lett. a) e f), Patto internazionale dei diritti civili e politici e, soprattutto, negli artt. 5, par. 2, e 6, par. 3, lett. a) ed e) Cedu, con particolare riferimento al soggetto accusato di illeciti penali. Sul tema, cfr. L. Pulito, *Processo penale e garanzie linguistiche: il ruolo dell'interprete e la traduzione degli atti*, in N. Triggiani (a cura di), *Il linguaggio del processo. Una riflessione interdisciplinare*, Edizioni Digitali del Dipartimento Jonico, www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizionidigitali, 2017, p. 83 ss.

⁹ Per l'evoluzione della giurisprudenza della CGUE, cfr. M.E. Bartoloni, *Il multilinguismo in ambito processuale nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Il fattore linguistico nel settore giustizia. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 1 ss.

¹⁰ F. Ruggieri, *Processo penale e multilinguismo nell'Unione Europea. Spunti per alcune riflessioni introduttive*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 4252 ss.

¹¹ Cfr. *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, rafforzare i diritti delle vittime nell'Unione Europea*, COM (2010) 274 final, 18 maggio 2011, p. 1.

¹² Così G. Conso, *Sintesi conclusiva: dalle vittime di reato alla vittime di diritti violati*, in Aa.Vv., *Atti dei Convegni Lincei*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2001, p. 144 ss.; M.R. Marchetti, *Imputato alloggiato e diritto all'interprete*, in *Giust. e Cost.*, 1982, p. 164.

¹³ M. Gialuz, *Lo statuto europeo delle vittime vulnerabili*, in Aa.Vv., *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 64; L. Wolhunter, N. Olley, D. Denham, *Victimology: Victimisation and Victims' Right*, Routledge, London, 2009, p. 47, la definiscono come «the victimisation that occurs not as a direct result of the criminal act but through the response of institutions and individuals to the victim».

lavoro per il 2011, ha introdotto norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, «per garantire un accesso sufficiente all'assistenza legale e alla giustizia ed un'adeguata tutela dei cittadini in tutti gli Stati membri»¹⁴.

La persona offesa è stata il primo soggetto processuale a vedersi riconosciuta una protezione penale dal diritto dell'Unione Europea, già in forza della decisione quadro 2001/220/GAI, peraltro mai attuata dall'Italia. Più recentemente, poi, anche altri fondamentali testi sovranazionali hanno riguardato, a vario titolo, la vittima e sono stati adottati sia in seno al Consiglio d'Europa (in particolare, le Convenzioni di Istanbul e di Lanzarote), sia in ambito eurounitario (come la direttiva 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, la direttiva 2011/36/UE sulla tratta degli esseri umani, la direttiva 2011/92/UE sulla violenza sessuale, la direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione penale).

Orbene, la direttiva 2012/29/UE sembra rappresentare il prodotto di un nutrito *corpus juris*¹⁵ europeo «victim-oriented»¹⁶, la cui inedita e diretta efficacia tenta di stravolgere in modo dirimpante le fondamenta degli ordinamenti nazionali, al fine di ricalibrare il ruolo della persona offesa nei particolari sistemi di giustizia penale, tra cui quello italiano ove il posizionamento sistematico della vittima è sempre stato problematico¹⁷; da qui, il consueto atteggiamento attendista del nostro legislatore, che, nelle more del recepimento, ha emanato un serie di frammentari provvedimenti rispetto all'auspicata opera di ricognizione sistematica¹⁸.

¹⁴ Per l'analisi dettagliata del provvedimento, *ex multis*, cfr. S. Allegrezza, *Il ruolo della vittima nella direttiva 2012/29/UE*, in Aa.Vv., *Lo statuto europeo della vittima di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, p. 3 ss.; S.C. Conigliaro, *La nuova normativa europea a tutela della vittima*, in www.penalecontemporaneo.it, 22 novembre 2012, p. 1 ss.

¹⁵ E. Verges, *Un Corpus Juris des droits des victimes: le droit européen entre synthèse et innovations*, in *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 2013, p. 121 ss.

¹⁶ M.G. Aimonetto, *La valorizzazione del ruolo della vittima in sede internazionale*, in *Giur. it.*, 2005, p. 1327 ss.; G. Armone, *La protezione delle vittime dei reati nello spazio giudiziario europeo: prospettive e paradossi all'indomani del Trattato di Lisbona*, in *Foro it.*, 2011, c. 204 ss.; Id., *La protezione delle vittime dei reati nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Diritto penale europeo e ordinamento italiano, Milano, 2006, p. 99 ss.; M. Del Tufo, *Linee di politica criminale europea e internazionale a protezione della vittima*, in *Quest. giust.*, 2003, p. 705 ss.

¹⁷ Per un'indagine storica cfr. L. Bresciani, voce *Persona offesa dal reato*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IX, Utet, Torino, 1995, p. 529 ss.; A. Giarda, *La persona offesa dal reato nel processo penale*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 1 ss.; C. Iasevoli, voce *Persona offesa dal reato*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2007, vol. XXVI, p. 3 ss.; C. Pansini, *Contributo dell'offeso e snodi procedurali*, Cedam, Padova, 2004, p. 5 ss.

¹⁸ Sullo stesso tenore A. Scafati, *Legislazione "a pioggia" sulle cautele ad personam: l'effervescente frammentarietà di un triennio*, in *Proc. pen. giust.*, 2014, VI, p. 1 ss., secondo cui «gli interventi messi a punto qui e là registrano l'interesse a tamponare esigenze occasionali o, peggio, a realizzare piccole novità a scopo di propaganda. Ne deriva un tessuto normativo "mobile", dal quale è difficile cogliere e riorganizzare le direttrici».

Il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 diviene così il nuovo banco di prova per verificare la capacità di adeguamento del legislatore interno agli obblighi europei, i quali richiedono proprio il rafforzamento della posizione del soggetto passivo del reato mediante l'estensione della nozione criminologica e internazionalistica di 'vittima'¹⁹. Il tutto in contrapposizione al dualismo tecnico proprio dell'ordinamento italiano tra persona offesa e parte civile²⁰; peraltro, troppo attento nel fornire una «lettura del processo accusatorio alla stregua di una danza riservata a due soli soggetti», laddove «un processo giusto risulta più simile ad un ballo collettivo, in cui si prendono in carico anche gli interessi di soggetti differenti»²¹.

3. Il d.lgs. n. 212/2015, nell'attuare la direttiva 2012/29/UE, ha modificato otto articoli del codice di rito penale (artt. 90, 134, 190-*bis*, 351, 362, 392, 398 e 498 c.p.p.), ha coniato quattro nuovi articoli codicistici (artt. 90-*bis*, 90-*ter*, 90-*quater*, 143-*bis* c.p.p.) e due norme di attuazione (artt. 107-*ter* e 108-*ter* disp. att. c.p.p.).

La natura 'scarna' del decreto è stata giustificata dal Governo nel fatto che molte delle disposizioni della direttiva 2012/29/UE sarebbero già presenti nell'ordinamento italiano che sembrerebbe «sostanzialmente» già conformato a quanto prescritto dall'Unione Europea²²; così tradendo le aspettative di chi invocava un intervento novativo di ampio respiro.

Come detto, la novità principale riguarda proprio la tutela dell'offeso dal rischio di

¹⁹ Secondo A. Balloni, E.C. Viano, *IV Congresso Mondiale di vittimologia*, in E.C. Viano (a cura di), *Atti della giornata bolognese*, Clueb editore, Bologna, 1989, p. 126, per «vittima del reato» deve intendersi «qualsiasi soggetto danneggiato o che abbia subito un torto da altri, che percepisce se stesso come vittima, che condivide l'esperienza con altri cercando aiuto, assistenza e riparazione, che è riconosciuto come vittima e che presumibilmente è assistito da agenzie/strutture pubbliche, private o collettive».

²⁰ Cfr., per tutti, A. Confalonieri, *La persona offesa dal reato*, in *Trattato proc. pen. Spangher*, vol. I, Utet, Torino, 2009, p. 634; A. Ghiara, *Persona offesa dal reato*, in *Comm. c.p.p. Chiavario*, vol. I, Utet, Torino, 1991, p. 405; P. Gualtieri, *Soggetto passivo, persona offesa e danneggiato: profili differenziali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 1071; P. Nuvolone, *La vittima nella genesi del delitto*, in *Ind. pen.*, 1973, p. 640; C. Pansini, voce *Persona offesa dal reato*, in *Dig. pen.*, Utet, Torino, 2011, p. 411 ss.; P. Paulesu, voce *Persona offesa dal reato*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 593; P.P. Rivello, *Riflessioni sul ruolo ricoperto dalla persona offesa da reato e dagli enti esponenziali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 615; E. Squarcia, *Persona offesa dal reato e persona danneggiata dal reato: una distinzione non sempre agevole*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 3119 ss.; G. Tranchina, voce *Persona offesa dal reato*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990, p. 1 ss.

²¹ Così E. Grande, *Dances of criminal justice: Thoughts on systemic differences and the search for the truth*, in J. Jackson, M. Kabger, P. Tillers (eds.), *Crime, Procedure and Evidence in a Comparative and International Context, Essays in Honour of Professor Mirjan Damaska*, Hart Publishing, Oxford, 2008, p. 145.

²² Consultabile al seguente *link*: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/REL_ILL.pdf.

vittimizzazione secondaria²³: assistere la persona offesa nel procedimento diviene, così, un imperativo morale ancor prima che giuridico²⁴.

L'art. 1 d.lgs. n. 212/2015 introduce nuove norme dedicate alla persona offesa nel titolo VI del libro I. In particolare, prevede: 1) il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 90 c.p.p., secondo cui «quando vi è incertezza sulla minore età della persona offesa dal reato, il giudice dispone, anche di ufficio, la perizia. Se, anche dopo la perizia, permangono dubbi, la minore età è presunta, ma soltanto ai fini dell'applicazione delle disposizioni processuali»; 2) inoltre, con riferimento ai diritti spettanti ai familiari in caso di decesso dell'offeso questi sono estesi anche ai conviventi che coabitino con l'offeso o siano tra loro legati affettivamente (art. 90, comma 3, c.p.p.), secondo una concezione liquida delle relazioni umane²⁵; 3) il nuovo art. 90-*bis* c.p.p., secondo cui la vittima riceve un elenco chiaro ed esaustivo dei diritti e delle facoltà che l'ordinamento le riserva al pari dell'imputato; 4) l'art. 90-*ter* c.p.p., che statuisce nuovi avvisi per la vittima anche in caso di scarcerazione, evasione o revoca delle misure di sicurezza detentive inflitte all'autore del reato; 5) l'art. 90-*quater* c.p.p., il quale dispone per la persona in condizioni di particolare vulnerabilità che le esigenze di protezione siano valutate sulla base di determinati indici rivelatori delineandone così i confini (età e stato di infermità o di deficienza psichica, tipo di reato, modalità e circostanze del fatto, se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato)²⁶.

²³ Per le prime teorizzazioni del fenomeno, J.E. Williams, *Secondary victimization: Confronting public attitudes about rape*, in *Victimology*, 1984, p. 67. Con il termine «seconda vittimizzazione» si indicano quelle conseguenze negative, dal punto di vista emotivo e relazionale, che possono derivare dall'impatto tra la vittima e il sistema della giustizia penale. Da qui, l'imperativo di scongiurare il rischio che il processo fagociti la vittima, per favorire un clima di serenità, attenzione e sostegno delle autorità, dato che una persona offesa serena e curata dal sistema potrà diventare un «testimone credibile».

²⁴ In estrema sintesi, la direttiva 2012/29/UE è organizzata in macro-aree, dedicate rispettivamente al diritto della vittima all'informazione (artt. 3-7); al diritto di accedere ai servizi di assistenza (artt. 8-9); al diritto di partecipare al procedimento penale (artt. 10-17); e, infine, al diritto di ricevere protezione, individualizzata a seconda di eventuali, specifiche esigenze di tutela (18-23).

²⁵ A. D'orsi, 1989. *Del come la storia è cambiata, ma in peggio*, Ponte alle Grazie, Milano 2009, p. 152.

²⁶ Da ultimo, l'art. 1 d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, definisce come soggetti vulnerabili «i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere». In dottrina, cfr. G. Canzio, *La tutela della vittima nel sistema delle garanzie processuali: le misure cautelari e la testimonianza vulnerabile*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, p. 988; F.S. Cassibba, *Oltre Lanzarote: la frastagliata classificazione soggettiva dei dichiaranti vulnerabili*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 11 luglio 2014, p. 9; M. Gialuz, *Lo statuto europeo delle vittime vulnerabili*, cit., p. 83 ss.

Tuttavia, non sembra potersi affermare che la disciplina introdotta soddisfi pienamente gli obiettivi della normativa europea, benché l'art. 90-*bis* c.p.p. predisponga oggi una «carta dei diritti della vittima» che pone nelle condizioni di conoscere quali sono i mezzi principali di tutela disposti dall'ordinamento processuale penale italiano.

Il legislatore delegato ha predisposto tanti elenchi informativi di cui la persona offesa è oggi destinataria, ma ha utilizzato un linguaggio tecnico difficilmente accessibile, contraddistinto da numerosi rinvii normativi che derogano alle esigenze di semplicità e accessibilità richieste dalla direttiva 2012/29/UE²⁷.

Non è stato predisposto alcun ausilio esplicativo atto a soddisfare le esigenze delle persone offese più deboli come quelle affette da infermità; né è stata prevista alcuna possibilità per la vittima di reato di farsi assistere da una persona di fiducia durante il primo contatto con le autorità, così delegando alla polizia giudiziaria e alla magistratura requirente e giudicante la configurazione delle concrete modalità e ipotesi in cui questo può avvenire²⁸.

L'art. 90-*bis* c.p.p. precisa anche che la vittima deve ricevere un elenco chiaro ed esaustivo dei diritti e delle facoltà «in una lingua a lei comprensibile», ma senza spiegare cosa debba chiaramente intendersi. Si potrebbe dedurre che l'informazione debba essere resa in un linguaggio intellegibile anche per coloro che non hanno quotidiani contatti con la giustizia e quindi un linguaggio idoneo rispetto alla maturità linguistica della persona offesa, non essendo possibile ricorrere a una comunicazione che consista in un mero richiamo ad una serie confusa e asettica di norme di legge²⁹.

Su altro fronte, il nuovo art. 107-*ter* disp. att. c.p.p. dispone che «la persona offesa che non conosce la lingua italiana e presenta denuncia, ovvero propone querela dinnanzi la procura della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ha il diritto di utilizzare la lingua a lei conosciuta» e, allo stesso modo, qualora lo richieda, di ottenere nella sua lingua l'attestazione di ricezione della denuncia o della querela: così operando un bilanciamento tra la necessità dell'offeso e le esigenze di economia processuale; nondimeno, nell'art. 107-*ter* disp. att. c.p.p. manca un riferimento esplicito alla necessaria gratuità degli oneri di traduzione di cui deve farsi carico l'autorità che riceve l'atto di denuncia/querela in lingua straniera³⁰.

Infine, l'art. 108-*ter* disp. att. c.p.p. prevede che nelle ipotesi in cui il denunciante o il querelante sia persona offesa residente o che abbia il domicilio nel territorio dello Stato, il procuratore della Repubblica dovrà trasmettere al procuratore generale presso la Corte d'Appello le denunce o le querele per i reati commessi in altri Stati UE,

²⁷ Sul punto, cfr. P. Spagnolo, *Nuovi diritti informativi per la vittima dei reati*, in www.lalegislazionepenale.eu, 2016, p. 14.

²⁸ M. Gialuz, *Il diritto alla comprensione e alla traduzione*, in M. Bargis, H. Belluta (a cura di), *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, Giappichelli, Torino 2017, p. 224.

²⁹ Cfr. V. Bonini, *L'assistenza linguistica della vittima*, in *Legisl. pen.*, 2016, p. 38 ss.

³⁰ Cfr. V. Bonini, *L'assistenza linguistica della vittima*, cit., p. 54 ss.

affinché quest'ultimo ne curi l'invio all'autorità giudiziaria competente.

4. La più importante novità è prevista per la persona offesa alloglotta al fine di colmare una lacuna culturale più che tecnico-giuridica³¹.

Il nuovo art. 143-*bis* c.p.p. regola il diritto dell'offeso alla traduzione gratuita di atti e all'assistenza di un interprete ed è volto a dare attuazione all'art. 7 direttiva 2012/29/UE; tema ostinatamente ignorato per decenni dal legislatore interno, nonostante già per il progetto del nuovo codice di procedura penale del 1978 la relativa Commissione consultiva avesse suggerito la massima espansione delle garanzie linguistiche per tutti gli attori del procedimento penale³².

In tal senso, è stato essenziale anche il contributo della Corte costituzionale, che già nella sentenza n. 10/1993, saldando l'art. 143 c.p.p. all'art. 6, par. 3, Cedu, quale fonte di diritto soggettivo perfetto, vi ha individuato una «clausola generale, di ampia applicazione, destinata ad espandersi e a specificarsi» *case by case*³³; per precisare, poi, con la sentenza n. 341/1999, che la garanzia dell'assistenza linguistica dell'alloglotta costituisce un «diritto individuale [...], diretto a consentirgli quella partecipazione cosciente al procedimento che [...] è parte ineliminabile del diritto di difesa»³⁴. Il tutto alla luce dell'art. 111 Cost., novellato con la legge cost. n. 2/1999, che peraltro trascura le esigenze di partecipazione consapevole della vittima del reato.

Solo recentemente, in piena prospettiva del *fair trial*, con il d.lgs. n. 212 del 2015 il legislatore interno ha esteso la tutela linguistica a tutti i protagonisti, passando da una concezione meramente funzionale dell'assistenza linguistica³⁵, volta ad assicurare il buon andamento della giustizia, ad una concezione soggettiva, quale garanzia difensiva di partecipazione individuale³⁶: ove, alla vittima alloglotta è assicurata un'assistenza linguistica quale *condicio sine qua non* per l'esercizio delle proprie prerogative difensive e che le consenta di «comprendere ed essere compresa.

Peraltro, il nuovo art. 143-*bis* c.p.p. sembra essere un correttivo complementare dell'art. 143 c.p.p., recentemente riscritto in attuazione della direttiva 2010/64/UE, che trova un suo antecedente nell'art. 326 c.p.p. 1930³⁷: in particolare, laddove il comma 1

³¹ M. Gialuz, *Il diritto alla comprensione e alla traduzione*, cit., p. 223.

³² Cfr. M. Chiavario, *La tutela linguistica dello straniero nel nuovo processo penale italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, 2, p. 346.

³³ Corte cost., 19 gennaio 1993, n. 10, in *Giur. cost.*, 1993, p.62, con nota di E. Lupo.

³⁴ Corte cost., 22 luglio 1999, n. 341, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2680. In dottrina, cfr. S. Sau, *La Corte Costituzionale rafforza la tutela linguistica dell'imputato straniero*, in *Studium Iuris*, 2007, 12, p. 1420.

³⁵ Cfr. D. Curtotti Nappi, *Il problema delle lingue nel processo penale*, Giuffrè, Milano 2002, p. 280 ss.; C. Marinelli, *La tutela linguistica dell'imputato alloglotta*, in *Dir. proc. pen.*, 2002, p. 1401.

³⁶ V. M. Chiavario, *La riforma del processo penale*, Giappichelli, Torino 1990, p. 112; Id., *La tutela linguistica dello straniero nel nuovo processo penale italiano*, in *Studi in memoria di Pietro Nuvolone*, vol. III, Giuffrè, Milano 1991, p. 119 ss.; P.P. Rivello, *La struttura, la documentazione e la traduzione degli atti*, in *Trattato proc. pen. Uberris-Voena*, vol.X.1, Giuffrè, Milano 1999, p. 220.

³⁷ M. Gialuz, *Il diritto alla comprensione e alla traduzione*, cit., p. 227 ss.

dell'art. 143-*bis* c.p.p. dispone che l'autorità procedente nomina un interprete quando occorre tradurre uno scritto in lingua straniera o in un dialetto non facilmente intellegibile ovvero quando la persona (anche non offesa) che vuole o deve fare una dichiarazione non conosce la lingua italiana. La dichiarazione può anche essere fatta per iscritto e in tale caso è inserita nel verbale con la traduzione eseguita dall'interprete. In tal modo, oggi sembra colmata la nota lacuna normativa che rendeva necessario il ricorso ad un'interpretazione analogica ad esempio per l'ipotesi in cui si debba procedere all'audizione di un teste alloglotto³⁸.

Merita anche rilevare come sia stata mantenuta dal legislatore italiano anche nel nuovo art. 143-*bis* c.p.p. la duplice dimensione del ruolo del mediatore linguistico: inteso sia come collaboratore dell'autorità che garante dei diritti del singolo³⁹.

Il comma 2, infatti, impone la nomina dell'interprete anche *ex officio* in caso di audizione dell'offeso, nonché in tutte le ipotesi in cui questi voglia partecipare al procedimento. Anche tale disposizione sembra posta a complemento di quella dell'art.143 c.p.p., ben potendo qui applicarsi le regole generali dei commi 4, 5 e 6 dell'art. 143 c.p.p., secondo cui l'accertamento della conoscenza dell'italiano deve essere compiuto dall'autorità giudiziaria, che sarà presunto per i cittadini, dovendo invece procedere alla nomina dell'interprete anche quando l'autorità giudiziaria abbia personale conoscenza della lingua o del dialetto da interpretare⁴⁰.

Anche alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, infatti, il diritto all'assistenza linguistica non discende automaticamente dal mero *status* di straniero o di apolide ma si fonda sulla non conoscenza della lingua italiana che presuppone necessariamente un accertamento di fatto⁴¹.

Orbene, sembra che il legislatore prefiguri un meccanismo atto a rendere intellegibili ed epistologicamente affidabili tutte quelle affermazioni fondamentali della persona offesa⁴². Viene pertanto a crearsi una distinzione tra soggetti processuali, giustificata dalle prevalenti esigenze difensive degli indagati e imputati rispetto alla persona offesa, la quale godrà di un'assistenza linguistica limitata alla sola partecipazione in udienza, ma non in tutte le comunicazioni extraprocessuali come quelle con il proprio difensore.

Per di più, si evince *ictu oculi* come nei primi due commi dell'art. 143-*bis* c.p.p. nulla è disposto circa la gratuità dell'assistenza linguistica in esame, che così si pone in palese contrasto con quanto stabilito dalla direttiva 2012/29/UE: il tutto con

³⁸ V. Bonini, *L'assistenza linguistica della vittima*, cit., p. 41 ss.

³⁹ V. Bonini, *L'assistenza linguistica della vittima*, cit., p. 42 ss.

⁴⁰ Cfr. M. Guerra, *Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato: prima lettura del d.lgs. 212 del 2015*, in Ufficio del Massimario, *Rel. III/02/2016: Novità legislative: d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212*, Corte Suprema di Cassazione, Roma, p. 21 ss.

⁴¹ Cass. pen., sez.III, 27 febbraio 2015, n. 11514, in *CED* n. 262980; Cass. pen., Sez. V, 04 settembre 2014, n. 44016, in *CED* n. 260997; Cass. pen., sez. V, 09 ottobre 2014, n. 52245 in *CED* n. 262101.

⁴² M. Gialuz, *Il diritto alla comprensione e alla traduzione*, cit., p. 229 ss.

pregiudizio alla tutela linguistica, atteso che l'art. 5 d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115 sancisce che le spese del giudizio relative alle attività ausiliarie sono ripetibili, ad eccezione di quelle previste dall'art. 143 c.p.p.⁴³.

Si rischia così di creare una disparità di trattamento tra vittima e imputato, che potrebbe trovare soluzione in via interpretativa, tenuto conto che l'art. 7, par. 1, direttiva 2012/29/UE sembra avere effetti diretti, in quanto sufficientemente chiaro preciso e incondizionato⁴⁴.

Per rispondere ad ovvie esigenze di economia processuale e ragionevole durata del procedimento, il comma 3 dell'art. 143-*bis* c.p.p. prevede che l'assistenza linguistica può essere assicurata, ove possibile, anche mediante l'utilizzo delle tecnologie di comunicazione a distanza, qualora la presenza fisica dell'interprete non sia necessaria per il corretto esercizio dei diritti difensivi della persona offesa⁴⁵.

Tuttavia, sorgono dubbi circa la reale portata di tale disposizione, tenuto conto che l'alto tasso tecnico proprio del procedimento penale rende compiutamente difficile che ciò avvenga senza pregiudicare, almeno parzialmente, il diritto della persona offesa di comprendere e di essere compresa.

Ai sensi della prima parte del comma 4 dell'art. 143-*bis* c.p.p. si precisa che «la persona offesa che non conosce la lingua italiana ha diritto alla traduzione gratuita di atti, o parti degli stessi, che contengono informazioni utili all'esercizio dei suoi diritti». Il legislatore ha così deciso di utilizzare una tecnica diversa da quella che ha caratterizzato la riforma dell'art. 143 c.p.p. nel 2014, utilizzando un criterio più flessibile rispetto anche alla normativa europea e fa riferimento unicamente alle informazioni essenziali affinché la vittima possa esercitare nel processo penale i suoi diritti.

La norma, quindi, affida alla discrezionalità del giudice la scelta di quegli atti ritenuti essenziali per l'esercizio dei diritti dell'offeso, anche se sarebbe stata preferibile un'elencazione tassativa minima di questi atti. D'altronde, anche questa scelta di maggiore flessibilità sembra creare importanti dubbi esegetici.

In primo luogo, l'indeterminatezza della norma indurrà presto diversi contrasti giurisprudenziali per la difficile individuazione di quale, tra tutti i provvedimenti di cui la persona offesa è destinataria, sia funzionalmente "utile" per l'esercizio dei diritti della stessa.

In secondo luogo, a norma dell'art. 7, par. 3 e 4, direttiva 2012/29/UE è ritenuta necessaria la traduzione di informazioni inerenti sia la *vocatio in iudicium* che la decisione conclusiva del procedimento penale e pertanto della motivazione, la quale potrà essere tradotta anche in forma sintetica⁴⁶; dunque, la normativa europea si

⁴³ V. Bonini, *L'assistenza linguistica della vittima*, cit., p. 46 ss.

⁴⁴ Cfr. *ex plurimis*, CGUE, 26 aprile 2012, C-621/10 e C-129/11, *Balkan and Sea Properties ADSITS*, par. 56-57; CGUE, 11 luglio 2002, C-62/00, *Marks & Spencer plc.*, par. 27.

⁴⁵ In ossequio all'art. 7 par. 2 direttiva 2012/29/UE.

⁴⁶ M. Gialuz, *Il diritto alla comprensione e alla traduzione*, cit., p. 232 ss

riferisce sia agli atti essenziali che ad una serie di categorie di provvedimenti, sui quali il d.lgs. n. 212 del 2015 è rimasto completamente silente.

In merito alla citazione, dubbi non sussistono in quanto questa deve includere i dati cognitivi fondamentali affinché il soggetto passivo del reato possa effettivamente esercitare il proprio diritto di partecipare al processo. Inoltre, allo stesso modo, si possono ricomprendere tutti i provvedimenti conclusivi del procedimento con riguardo ai quali il soggetto passivo del reato potrà sollecitare il pubblico ministero ad impugnare ai sensi dell'art. 572 c.p.p., già solo dopo una lettura in una lingua comprensibile del provvedimento sul quale proporre l'impugnazione.

Diversamente, salvo il ricorso ad un'interpretazione orientata in senso eurounitario, il tenore letterale dell'art. 143-*bis* c.p.p. induce a negare oggi alla persona offesa il diritto di godere della traduzione dell'ordinanza/decreto di archiviazione, salvo loro impugnabilità nelle ipotesi di nullità di cui all'art. 127, comma 5, c.p.p.

In tal senso, l'ultima parte del comma 4 dell'art. 143-*bis* c.p.p. prevede che «la traduzione può essere disposta sia in forma orale che per riassunto se l'autorità procedente ritiene che non ne derivi pregiudizio ai diritti della persona offesa».

Il legislatore sembra anche qui ispirarsi al d.lgs. n. 32 del 2014, mostrandosi però più coraggioso nell'introdurre la possibilità di surrogare alla traduzione una *summary sight translation o sight traslation*, ispirandosi non solo all'art. 7 direttiva 2012/29/UE, ma anche all'art. 3 par. 7 direttiva 2010/64/UE, già totalmente ignorato per un eccesso di garantismo dal d.lgs. n. 32 del 2014⁴⁷. Una particolare cura il legislatore interno l'ha avuta nel sancire la gratuità per l'offeso dell'assistenza linguistica alla fine del comma 4 dell'art.143-*bis* c.p.p.⁴⁸.

5. Come precisato, la tutela del diritto alla comprensione e all'assistenza linguistica delle vittime del reato è stata negli ultimi anni oggetto di una vera e propria rivoluzione culturale, in cui una nuova sensibilità giuridica e sociale per un equo accesso e tutela della vittima alla giustizia si è affermata grazie ai numerosi interventi del legislatore europeo.

Nell'Unione Europea, infatti, si è passati da timide dichiarazioni di intenti, ancora prima del Consiglio europeo di Tampere, all'approvazione di un provvedimento molto complesso come la direttiva 2012/29/UE.

In questo scenario, la situazione italiana si presentava fino all'approvazione del d.lgs. n. 212 del 2015 decisamente critica, soprattutto dopo la lacuna creata dal d.lgs.

⁴⁷ Cfr. L. Pulito, *Processo penale e garanzie linguistiche: il ruolo dell'interprete e la traduzione degli atti*, cit. p. 83 ss.

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 5 d.p.r. n. 115/2000 tali spese sono ripetibili dal condannato. Inoltre, la direttiva 2012/29/UE considera necessaria e gratuita solo l'assistenza linguistica limitata nella fase dell'audizione durante il processo (art. 7, comma 1; considerando n. 34). In dottrina, cfr. L. Parlato, *La parola alla vittima. Una voce in cerca di identità e di "ascolto effettivo" nel procedimento penale*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 3293.

n. 32 del 2014, ove la vittima non riceveva alcuna assistenza linguistica.

Oggi, sebbene possa dirsi ormai acquisita nel nostro ordinamento la prospettiva del *fair trial*, sono ancora numerose le problematiche della nostra architettura processuale, che apparentemente rende il sistema impermeabile ad un modello processuale attento ai diritti fondamentali della vittima, a cui spetta il diritto di comprendere e di essere compresa. Il d.lgs. n. 212 del 2015 ha lasciato lacune molto complesse rispetto agli obblighi della normativa sovranazionale. Il legislatore interno ha voluto mantenere e rimarcare la distinzione tra danneggiato e persona offesa dal reato, riservando a quest'ultima i nuovi diritti di assistenza linguistica: con la conseguente gravissima disparità di trattamento nei confronti della persona unicamente danneggiata dal reato, e non anche persona offesa, la quale non potrà usufruire delle tutele stabilite dal nuovo art. 143-*bis* c.p.p.

Dunque, non resta che auspicarsi un intervento della Corte di Giustizia circa la compatibilità dell'ordinamento italiano con il diritto europeo e ancor di più con l'amplissima nozione di vittima offerta dall'art. 2 direttiva 2012/29/UE.

Inoltre, non può sfuggire come il diritto di comprendere e di essere compresa della vittima è affidato ad un giudizio di *necessità* dell'interpretazione ed *essenzialità* della traduzione dell'autorità giudiziaria, al fine di scongiurare il rischio di un eccessivo ricorso alla traduzione e all'interpretazione nel processo penale.

Ora, è vero che le garanzie linguistiche devono essere necessariamente temperate con le varie esigenze processuali, ma è altrettanto vero che non possono essere applicate in modo discriminatorio e automaticamente restrittivo⁴⁹.

La più grave lacuna del d.lgs. n. 212 del 2015 riguarda proprio l'assenza di un rimedio restitutorio immediato che reintegri la vittima della concretezza del suo diritto di partecipazione, quindi di comprendere e di essere compresa⁵⁰. D'altronde, l'art. 586 c.p.p., eccetto come 'scusante' dal legislatore per non essere intervenuto con una norma specifica in materia, permette di impugnare, unitamente alla sentenza, tutte le ordinanze strettamente processuali con esclusione di quelle attività che precedono il giudizio. Per di più, in caso di diniego di assistenza linguistica, la vittima potrebbe dolersi di una lesione delle garanzie difensive eccependo una nullità a regime intermedio⁵¹.

Pertanto, anche qui ritorna l'affinità con il d.lgs. n. 32/2014, ove il legislatore, in deroga agli espliciti obblighi sovranazionali, si è limitato a stabilire che il provvedimento di rigetto della traduzione facoltativa è impugnabile solo unitamente

⁴⁹A favore di una applicazione «*cum grano salis*» v. A. Marandola, *L'interrogatorio di garanzia. Dal contraddittorio posticipato all'anticipazione delle tutele difensive*, Cedam, Padova 2006, p. 403.

⁵⁰ S. Recchione, *L'impatto della Direttiva 2010/64/UE sulla giurisdizione penale: problemi, percorsi interpretativi, prospettive*, in www.penalecontemporaneo.it, 15 luglio 2014, p. 9 ss.

⁵¹ F. Delvecchio, *La nuova fisionomia della vittima del reato dopo l'adeguamento dell'Italia alla Direttiva 2012/29/UE*, in www.penalecontemporaneo.it, 11 aprile 2016, p. 1 ss.

alla sentenza⁵².

In conclusione, il legislatore italiano non riesce ancora a farsi carico dei profili più rilevanti e rivoluzionari derivanti dal diritto dell'Unione Europea. Il d.lgs. n. 212 del 2015 si rivela come un prodotto legislativo incompleto, che accresce solo in parte la tutela linguistica della persona offesa alloglotta, non cogliendo appieno lo spirito pragmatico e garantista del nuovo umanesimo giuridico e sociale europeo.

⁵² Cfr. L. Pulito, *Processo penale e garanzie linguistiche: il ruolo dell'interprete e la traduzione degli atti*, cit. p. 83 ss.

Dorella Quarto

LA PROGRESSIVA ESPANSIONE DEL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO
IN AMBITO PENALE: DALLA ESTENSIONE “IN DEROGA” PER LE VITTIME
VULNERABILI ALLA PRECLUSIONE PER GLI ENTI

ABSTRACT

L’obiettivo 16.3 dell’Agenda Onu 2030 mira alla promozione dello stato di diritto a livello nazionale e internazionale. Nell’ambito del processo, la prima forma di riduzione delle disuguaglianze è certamente rinvenibile all’interno della disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti. Il saggio affronta la tematica della garanzia ad un pari accesso alla giustizia per tutti, come massima forma di abbattimento delle disuguaglianze. Esaurita l’analisi della disciplina, delle modifiche intervenute su impulso dell’Unione Europea e delle condizioni per la concessione del beneficio in ambito penale, sono passate in rassegna le ipotesi derogatorie alle ordinarie regole di ammissione o esclusione dal beneficio. L’intero impianto normativo in tema di patrocinio a spese dello Stato fa esclusivo riferimento alle persone fisiche non abbienti, omettendo qualsiasi forma di coordinamento in relazione al processo a carico delle persone giuridiche incolpate *ex d.lgs. n. 231/2001*.

The Goal 16.3 of the 2030 UN Agenda aims to promote the rule of law at national and international level. In the process context, the first form of reduction of inequalities is, certainly, the discipline of legal aid for the poor. The essay deals with the issue of guaranteeing equal access to justice for all, as the maximum form of fight against inequalities. At first, we will talk about the discipline, changes made to comply with European Union standards and the conditions for granting the benefit in the criminal sphere; finally, we will describe cases of exclusion and exceptional admissions to the benefit.

The legal aid law refers only to humans, omitting any reference to the accused legal entities pursuant to the legislative decree n. 231/2001.

PAROLE CHIAVE

Patrocinio a spese dello stato – Condizioni per l’ammissione al beneficio – Esclusioni ed ammissioni in deroga

Legal aid - Conditions for access to the benefit – Exclusions and exceptional admissions

SOMMARIO: 1. Sviluppo sostenibile, giustizia sociale e limiti alla disuguaglianza. L’assistenza legale per i non abbienti. – 2. La disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti nel processo penale. – 3 (Segue:) condizioni per l’ammissione al patrocinio. I richiedenti a “reddito zero”, le ammissioni *ex lege* in deroga ai livelli reddituali ed i condannati presunti abbienti. – 4. Il silenzio della disciplina nazionale sugli enti incolpati.

1. L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU, è un programma d’azione – organizzato in 17 obiettivi e 169 traguardi (c.d. *Sustainable Development Goals*) – finalizzato al raggiungimento ed al rafforzamento

della pace universale e della libertà¹. I singoli obiettivi si riferiscono ad ambiti che, seppur diversi, risultano tra loro interconnessi e finalisticamente orientati al raggiungimento del benessere dell'umanità che, innegabilmente, passa attraverso l'eliminazione delle disuguaglianze.

Herman Daly, il padre della teoria dello sviluppo sostenibile, sottolinea la necessità di porre dei limiti alla disuguaglianza; la giustizia sociale altro non è che una precondizione per l'equilibrio in tutte le società non totalitarie. Occorre avviare un grande movimento di liberazione per sconfiggere le ingiustizie fra gli esseri umani².

Nel punto 35 della dichiarazione introduttiva alla Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU si legge che:

Lo sviluppo sostenibile non può essere realizzato senza la pace e la sicurezza, e queste a loro volta saranno a rischio senza uno sviluppo sostenibile. La nuova Agenda riconosce il bisogno di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive, che forniscano un accesso equo alla giustizia e che si basino sul rispetto dei diritti umani (incluso il diritto allo sviluppo), sullo stato di diritto, sul buon governo a tutti i livelli e su istituzioni responsabili, effettive e trasparenti.

Il principio ha, poi, trovato espressa consacrazione nell'obiettivo 16.3 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che mira alla promozione dello stato di diritto a livello nazionale e internazionale. La promozione dello stato di diritto passa, necessariamente, attraverso la garanzia di un accesso parificato alla giustizia. È di immediata percezione il collegamento tra gli obiettivi sopraelencati ed i concetti di equità, giustizia solidale e sociale.

Trasponendo tali obiettivi in ambito processuale, in particolare nel processo penale, la prima forma di riduzione delle disuguaglianze è certamente rinvenibile nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti. L'introduzione del sistema accusatorio ha reso ancora più evidente la necessità dell'inserimento, nella dialettica processuale, della garanzia di una difesa efficiente per tutti, abbienti e non³.

Il problema dell'assistenza legale ai non abbienti ha origini molto lontane; già Ovidio con la frase *curia pauperibus clause est*⁴ dava atto dell'esistenza, nel 20 a.C., di un istituto riconducibile all'assistenza giudiziaria agli indigenti⁵.

¹ Assemblea Generale Onu, A/Res/70/1, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 25 settembre 2015, in *unric.org.it*.

² Sul punto cfr. E. Tiezzi, N. Marchettini, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile? Le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Donzelli editore, Roma 1999, p. 24.

³ Cfr. A. Fierro, *Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio nel settore penale: ineffettività di una riforma alle soglie del nuovo processo*, in *Quest. giust.*, 1989, p. 62.

⁴ Cfr. Ovidio, *Amoris*, Libro III, VIII, p. 55.

⁵ Per una ricostruzione storica, v. M. Canonico, *Diritto alla difesa e tutela dei non abbienti: dal gratuito patrocinio all'assistenza in giudizio a spese dello Stato*, in *Dir. fam. pers.*, 1994, p. 1406; M. Cappelletti, *La giustizia dei poveri*, in *Foro it.*, 1968, V, c. 114; Id., *Povertà e giustizia*, in Id., *Giustizia e società*, Giuffrè, Milano 1977, p. 260; F. Cipriani, *Il patrocinio dei non abbienti in Italia*, in *Foro it.*, 1994, V, c. 87; L.P. Comoglio, *Il III comma dell'art. 24. L'assistenza giudiziaria ai non abbienti*, in G. Branca (a

L'istituto del 'gratuito patrocinio' affonda le sue radici nel principio solidaristico e nel diritto di difesa, diritto proclamato inviolabile in ogni stato e grado del procedimento dall'art. 24 Cost.; in particolare, al comma 2 si afferma che «sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione»⁶. Riconoscere il diritto all'accesso alla giustizia dei soggetti economicamente deboli rappresenta, quindi, un dovere etico a tutela del principio di libertà e di uguaglianza fra i cittadini. In senso conforme si pongono l'art. 47 Carta dei diritti fondamentali U.E., oltre che l'art. 6, par. 3, lett. c) Cedu; in relazione al processo penale si riconosce il diritto della persona ad «avere l'assistenza di un difensore a sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia».

La disciplina attuale è stata raccolta sistematicamente nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115⁷ (t.u. in materia di spese di giustizia, Parte Terza, artt. 74-141). In termini generali, nell'ottica della giustizia sostenibile si pone l'esigenza di definire e valorizzare le condizioni ed i presupposti fattuali e giuridici che condizionano l'accesso al beneficio.

Parafrasando le parole del poeta Dryden, «l'uguaglianza deve essere quella delle opportunità».

2. Entrando nel vivo della disciplina, il t.u. in materia di spese di giustizia, emanato in attuazione dell'art. 7, legge 8 marzo 1999, n. 50 – come modificato dall'art. 1, comma 6, legge 24 novembre 2000, n. 340 – fornisce una disciplina unitaria all'istituto del patrocinio a spese dello Stato per i giudizi penali, civili, amministrativi, contabili, tributari e di volontaria giurisdizione⁸. Contiene al Titolo I una disciplina generale valevole per tutte le tipologie di processi (artt. 74-89), alla quale si affiancano le

cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma 1981, p. 118; G. Franco, *Sul gratuito patrocinio in Italia*, in *Riv. dir. proc.*, 1988, p. 788; D. Marafioti, *L'assistenza giudiziaria ai non abbienti*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1960, p. 11 ss.; R. Marino, M. Palmieri, M.I. Romano, *Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti*, Ed. giuridiche Simone, Napoli 2002, p. 5 ss.; A. Pizzorusso, *L'art. 24, 3° comma, della Costituzione e le vigenti disposizioni sul gratuito patrocinio*, in *Foro it.*, 1967, V, c. 1; R.G. Rodio, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, Cedam, Padova 1990, p. 67; A. Segre, *La tutela dei poveri nella storia del diritto italiano*, Kessinger Pub Co, Torino 1907, p. 70; T. Ventura, *Appunti sul gratuito patrocinio*, II ed., Giuffrè, Milano 1961, p. 134.

⁶ Sul tema del patrocinio per i non abbienti in sede di discussione dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente v. L.P. Comoglio, *sub art. 24*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 120.

⁷ D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*, pubblicato nella G.U. n. 139 del 15 giugno 2002 - Supplemento Ordinario n. 126 (Rettifica G.U. n. 286 del 6 dicembre 2002). Per l'analisi della disciplina del patrocinio dei non abbienti, attualmente vigente v. *infra*, § 3.

Per una ricostruzione organica dell'istituto, cfr. P. Sechi, *Il patrocinio dei non abbienti nei procedimenti penali*, Giuffrè, Milano 2006, p. 130 ss.

⁸ Cfr. M. Cartabia, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385.

disposizioni speciali riguardanti le singole tipologie di contenzioso. In particolare, in relazione a quanto di nostro interesse, la disciplina relativa al beneficio per il giudizio penale si rinviene agli artt. 91-118.

Nel processo penale la difesa a spese dello Stato è offerta al soggetto non abbiente che assuma la qualifica di indagato/imputato, persona offesa dal reato, vittima che esercita l'azione civile nel giudizio penale, responsabile civile o civilmente obbligato per la pena pecuniaria. La finalità sottesa è evidentemente quella di estendere il diritto al patrocinio a spese dello Stato anche alle parti eventuali del processo penale. Ai sensi dell'art. 90 t.u. spese di giustizia, il beneficio in questione può essere concesso, oltre che al cittadino italiano, anche allo straniero o all'apolide residente all'estero.

L'ambito di applicazione oggettivo, di portata eminentemente omnicomprensiva, è individuato dal combinato disposto degli artt. 2, 74 e 75 t.u. spese di giustizia, nella parte in cui richiama tutte le fasi di giudizio, fatta eccezione per l'attività stragiudiziale⁹.

Per quanto più precisamente concerne il processo penale, l'ammissione, una volta disposta, sarà valida anche in relazione alle procedure eventualmente connesse, derivate o accidentali, quali l'incidente probatorio, le impugnazioni cautelari ovvero i procedimenti di competenza della magistratura di sorveglianza.

Alla materia penale si riferiscono poi le disposizioni speciali di cui agli artt. 100 e 101 t.u. spese di giustizia: l'art. 100, per l'imputato o condannato che partecipi a distanza ovvero in videoconferenza, consente la nomina di un secondo difensore che lo assista per l'esecuzione degli atti compiuti con tale modalità; l'art. 101, invece, permette al difensore di procedere alla nomina di un sostituto o di un investigatore privato autorizzato al fine di espletare le attività di investigazione difensiva di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 397. Le attività di tali soggetti rientreranno, entrambe, tra gli oneri posti a carico dell'erario¹⁰.

Proceduralmente, l'accesso al beneficio presuppone la presentazione necessaria di un atto di impulso sotto forma di istanza, sottoscritta a pena di inammissibilità

⁹ Cfr. Cass. civ., S.U., 10 luglio 2017, n. 16990, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 4, p. 1274, con nota di S. Argine, *Spese legali stragiudiziali e sinistri di semplice gestione: ragionevolezza ed equità nella recente giurisprudenza di merito*.

¹⁰ L'art. 102 t.u. spese di giustizia, a garanzia dell'effettività e dell'efficacia della difesa tecnica in giudizio, ammette l'estensione del regime del patrocinio a spese dello Stato al consulente tecnico di parte, anche ed a prescindere dalla nomina di un perito. Sul punto si veda Corte cost., 19 febbraio 1999, n. 33, in *Giur. cost.*, 1999, p. 251 (Corte cost. 6 luglio 2007, n. 254, in *Giur. cost.*, 2007, p. 2522, ha poi esteso la portata dell'art. 102 t.u. spese di giustizia alla nomina dell'interprete da parte dello straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato). In dottrina, v. I. Frioni, *Aspetti sostanziali del nuovo patrocinio dei non abbienti alla luce del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 702 ss.; E. Randazzo, *Il patrocinio a spese dello Stato nel processo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 973.

dall'interessato¹¹, da depositare presso la cancelleria del magistrato dove pende il processo¹².

L'art. 79 t.u. spese di giustizia specifica i contenuti indefettibili dell'istanza, previsti a pena di inammissibilità; in particolare, il contenuto dell'istanza deve rendere agevole la valutazione sul rispetto delle condizioni di accesso richieste per il beneficio (in primo luogo i limiti reddituali previsti dall'art. 76, comma 1, t.u. spese di giustizia, oltre che la non manifesta infondatezza della pretesa che l'interessato intende azionare)¹³. L'istante, ove il giudice procedente lo richieda, è tenuto, a pena d'inammissibilità della richiesta, a produrre la documentazione necessaria ad accertare la veridicità di quanto in essa indicato. L'organo procedente, attraverso l'analisi degli atti allegati all'istanza, può subito effettuare un vaglio nel merito; si parla di una vera e propria 'svolta' sostanzialistica. Inoltre, a fronte di prospettazioni reddituali sospette, l'organo procedente potrà attivarsi in via preventiva rispetto all'ammissione, demandando alla Guardia di Finanza gli opportuni accertamenti. Ulteriore controllo è eseguito, a posteriori, all'esito dell'ammissione al beneficio; l'art. 96 t.u. spese di giustizia prevede, infatti, che il giudice procedente, entro dieci giorni dalla ricezione dell'istanza, emesso il decreto di ammissione, lo trasmetta all'ufficio finanziario per l'espletamento dei dovuti controlli in ordine alla veridicità dei dati reddituali

¹¹ Cfr. sul punto G. Bellucci, *Il patrocinio a spese dello Stato. Presupposti, casi, liquidazione del compenso e atti successivi*, Giappichelli, Torino 2019, p. 30; G. Potetti, *Questioni in tema di istanza di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2008, 4, p. 7 ss.

¹² Cass. pen., S.U., 25 febbraio 2004, n. 19290, in *Cass. pen.*, 2004, p. 2695, ha sciolto il nodo interpretativo stabilendo che in fase di indagini preliminari la competenza a decidere spetta al Gip, così come è possibile evincere da una lettura congiunta delle disposizioni di cui agli artt. 79, comma 3, 82, comma 3, 99, comma 1, 93, comma 2, e 105 t.u. spese di giustizia. In senso conforme v. Cass. pen., Sez. IV, 9 marzo 2005, n. 15450, in *Cass. pen.*, 2006, p. 1511.

In dottrina cfr. G. Amato, *Confermata la competenza del giudice nella fase delle indagini preliminari*, in *Guida dir.*, 2003, 44, p. 71; L. Luparia, *Il nuovo procedimento di ammissione al patrocinio per i non abbienti nel processo penale*, in *Giur. it.*, 2003, p. 839.

¹³ Sui contenuti necessari dell'istanza di ammissione al beneficio ex art. 79, comma 1, t.u. spese di giustizia, v. V. Pezzella, *Quando e come bisogna presentare l'istanza di gratuito patrocinio*, in *Dir. e giust.*, 2002, 27, p. 66 ss.

Deve specificarsi che l'art. 76, comma 2, t.u. spese di giustizia, statuisce che se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, fatte salve le disposizioni di cui all'art. 92 t.u. spese di giustizia valevoli per il processo penale, il reddito da considerarsi è rappresentato dalla somma dei singoli redditi conseguiti nell'anno di riferimento – così come indicato nell'ultima dichiarazione – da ciascun componente della famiglia, compresa la parte istante. Tuttavia, l'art. 76, comma 3, t.u. spese di giustizia introduce una deroga al principio del cumulo dei redditi per l'ipotesi di processi attinenti ai diritti della personalità ovvero nei processi nei quali gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare, con lui conviventi. In argomento, da ultimo, cfr. Cass. pen., Sez. IV, 22 giugno 2018, n. 29104, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 1009; Cass. pen., Sez. IV, 2 ottobre 2013, n. 45578, in *Dir. e giust.* (on line), 12 novembre 2013; in dottrina v. C. Campanaro, *Coniuge viola obblighi assistenziali: redditi della famiglia non computabili per l'ammissione al gratuito patrocinio*, in *Dir. e giust.*, 2016, 15, p. 40; A. Nocera, *Per l'ammissione al gratuito patrocinio non rileva il reddito del coniuge vittima di maltrattamenti e atti persecutori*, in *Dir. e giust.*, 2017, 156, p. 9 ss.

In ordine alle condizioni reddituali di accesso al beneficio *infra*, § 5.

dichiarati¹⁴. Ove risulti l'erroneità dell'ammissione, l'ufficio finanziario presenta richiesta di revoca ai sensi del combinato disposto degli artt. 98, comma 3, e 112, comma 1, lett. d), t.u. spese di giustizia.

Il decreto di ammissione, secondo quanto previsto dall'art. 112 t.u. spese di giustizia, può quindi essere oggetto di revoca; avverso il predetto provvedimento è proponibile ricorso da presentare al presidente del Tribunale o della Corte d'Appello alla quale appartiene il giudice che ha messo il decreto di revoca. Nella particolare ipotesi di revoca ai sensi dell'art. 112 lett. d) t.u. spese di giustizia si prevede, in via alternativa, il rimedio del ricorso in Cassazione per violazione di legge¹⁵.

L'eventuale rigetto è impugnabile ai sensi dell'art. 99 t.u. spese di giustizia, con ricorso da notificare anche all'Agenzia delle Entrate, Direzione Generale del Tesoro, in qualità di ente sul quale grava l'onere di spesa del patrocinio. La competenza a pronunciarsi sul ricorso è attribuita al Presidente del Tribunale o al Presidente della Corte d'Appello cui appartiene il magistrato che, decidendo sull'istanza, ha emesso l'impugnato decreto¹⁶.

3. Come premesso, il procedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato trae impulso da un'istanza di parte rivolta al giudice procedente; quest'ultimo sarà chiamato a verificare, in primo luogo, il rispetto dei limiti reddituali richiesti dalla norma. Alla dichiarazione attestante la sussistenza delle dichiarazioni di reddito, si accompagna l'espresso impegno – da ottemperare fino alla conclusione del processo – di comunicare le variazioni «rilevanti» di reddito, verificatesi nell'anno precedente, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di un anno, dalla data di presentazione dell'istanza o dell'eventuale precedente comunicazione di variazione¹⁷.

¹⁴ Cfr. Cass. pen., S.U., 14 luglio 2004, n. 36168, in *Cass. pen.*, 2004, p. 4036, con nota di L. Dipaola, *Sulla revoca d'ufficio del provvedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, le Sezioni Unite invitano al rispetto del dettato normativo*. In senso conforme, in dottrina, v. S. Bartole, *Professioni legali e diritto alla difesa*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 1173; G. Pastori, *Gratuito patrocinio (giur. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 756; P. Sechi, *Il patrocinio dei non abbienti nei procedimenti penali*, cit., p. 286.

¹⁵ In tale ipotesi si potrà, quindi, coltivare alternativamente l'uno o l'altro mezzo di impugnazione; invece, per il provvedimento di revoca adottato d'ufficio dal giudice, unico strumento di impugnazione sarà quello di cui all'art. 99 t.u. spese di giustizia. Sul punto cfr. Cass. pen., Sez. IV, 17 maggio 2012, n. 34764, in *Cass. pen.* 2013, p.3596.

¹⁶ Cass. pen., Sez. IV, 2 marzo 2011, n. 12491, in *CED Cass.*, n. 250134, ha chiarito che, pur trattandosi di un rimedio straordinario ed atipico, l'opposizione al rigetto di cui all'art. 99 t.u. spese di giustizia può essere qualificata come vero e proprio strumento impugnatorio, soggetto al principio devolutivo e al divieto di *reformatio in peius*.

¹⁷ L'aggettivo «rilevanti» richiamato dalla norma potrebbe indurre a pensare che l'onere di comunicazione sussista solo in relazione a quelle variazioni idonee a determinare il superamento della soglia reddituale prevista dall'art. 76, comma 1, t.u. spese di giustizia. In realtà, la giurisprudenza prevalente *bypassa* tale aggettivo, ritenendo, piuttosto, che l'obbligo di comunicazione prescindano dal mero dato numerico di superamento della soglia in quanto «la valutazione in ordine alla variazione compete al giudice, escludendosi qualsivoglia discrezionalità da parte del soggetto beneficiario»; in questi termini, Cass. pen., Sez. I, 25 gennaio 2001, n. 14403, in *Foro it.*, 2001, p. 28. Di contrario avviso

L'art. 76 t.u. spese di giustizia, ai fini dell'ammissione, prevede un limite reddituale pari ad euro 11.493,82, elevabile di euro 1.032,91 per ogni familiare convivente con il soggetto istante, nel caso in cui l'istanza afferisca un processo penale (art. 92 t.u. spese di giustizia)¹⁸. Il concetto di non abbienza appare, quindi, ad una prima lettura, strettamente ed esclusivamente legato al valore del reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, trascurandosi ogni valutazione in ordine al patrimonio di cui l'istante risulti titolare. La Corte costituzionale, già nella vigenza della legge n. 217/1990, assunse il ruolo di definire un concetto di reddito che fosse compatibile con la Costituzione e con il canone della ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.¹⁹. Ne discende che, anche se in linea di massima deve riconoscersi nel concetto di reddito – in accezione economica – il criterio più affidabile per l'accertamento dello stato di non abbienza, ad avviso della Corte è doveroso considerare e tener conto di tutti i redditi percepiti da chi aspira al beneficio²⁰.

In realtà, una lettura congiunta delle disposizioni di cui agli artt. 76 e 96, comma 2, t.u. spese di giustizia, permette al giudice di allargare l'orizzonte di indagine attraverso la valutazione di parametri/elementi quali il tenore di vita, le condizioni personali e familiari ovvero le attività economiche eventualmente svolte²¹. Sicché – sia al fine di ammettere l'istante al beneficio, sia al fine di rigettare l'istanza – l'ultima dichiarazione dei redditi potrà essere integrata da elementi valutativi acquisibili *aliunde*²². Resta quindi confermato che la prova cartolare del reddito percepito è

è G. Scarcelli, *Il nuovo patrocinio a spese dello Stato nei processi civili e amministrativi*, Cedam, Padova 2003, p. 97.

¹⁸Sul punto cfr. Corte cost., 19 novembre 2015, n. 237, in *Giur. cost.*, 2015, p. 2182.

¹⁹Cfr. Corte cost., 30 marzo 1992, n. 144, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1179 ss.

²⁰In questi termini, parla del principio di onnicomprensività del reddito D. Potetti, *Errori, atti di fede e contraddizioni fra le due Corti in tema di reddito e patrocinio a spese dello Stato*, in *Cass. pen.*, 2020, p. 696.

²¹ Secondo un'interpretazione estensiva del concetto di reddito valutabile ai fini dell'ammissione, nella nozione di reddito devono ritenersi comprese le risorse di qualsiasi natura di cui il richiedente dispone, compresi gli aiuti economici – ove significativi e non saltuari – che gli pervengono in qualsiasi forma da familiari, conviventi o terzi. Ne discende che qualsiasi introito che l'istante percepisce, con carattere non occasionale, concorre a formare il reddito personale. Sul punto cfr. Cass. pen., Sez. IV, 14 luglio 2010, n. 36362 in *Dir. giust. (on line)*; Cass. pen., Sez. IV, 3 maggio 2012, n. 21253, in *Cass. pen.*, 2013, p. 2375.

Parimenti, la giurisprudenza di legittimità ha più volte ribadito che anche i redditi rinvenienti da attività illecite (accertabili con gli ordinari mezzi di prova, comprese le presunzioni semplici di cui all'art. 2729 c.c.) concorrono alla determinazione del reddito valutabile ai sensi dell'art. 76 t.u. spese di giustizia. In questi termini, *ex multis*, Cass. pen., Sez. IV, 20 ottobre 2010, n. 2616, in *Dir. e giust. (on line)*, 8 febbraio 2011; Cass. pen., Sez. IV, 4 ottobre 2005, n. 45159, in *Cass. pen.*, 2007, p. 1699. In dottrina, esaustiva è la ricostruzione offerta da G. Locatelli, *I redditi da attività illecite ostacolo al gratuito patrocinio*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 1327.

²² Potranno rilevare, quali legittimi elementi istruttori, le eventuali risultanze di precedenti sentenze dalle quali si evincano le attività produttive di reddito. Qualora, poi, l'imputazione afferisca delitti di stampo mafioso, il magistrato procedente avrà l'obbligo di interrogare sul punto il questore, la Direzione investigativa antimafia e la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo, al fine di verificare se le stesse autorità siano a conoscenza del tenore di vita del richiedente, delle condizioni familiari o personali

oggetto di una presunzione relativa, superabile nel momento in cui gli elementi di cui all'art. 96, comma 2, t.u. spese di giustizia consentano di desumere ed accertare un reddito superiore a quello formalmente dichiarato²³.

Questi elementi valutativi assumono particolare rilievo in relazione alle istanze di ammissione al beneficio per il soggetto che presenti un'autodichiarazione attestante l'assenza di qualsiasi reddito (c.d. ipotesi di "reddito zero"). Secondo un primo indirizzo interpretativo, ove la parte si limiti ad indicare di trarre sostentamento dall'aiuto economico offertogli dalla famiglia – pur senza indicarne specificamente l'ammontare – il giudice dovrebbe semplicemente rigettare l'istanza. Altro orientamento, in senso meno rigoroso, ritenendo che la prova di un elemento negativo (quale è la totale assenza di reddito) costituisca una sorta di 'prova diabolica', ammette che il soggetto possa limitarsi ad indicare genericamente le proprie fonti di sostentamento. Al silenzio dell'istante potrà sopperire il giudice.

Infatti, la Corte di cassazione, da ultimo, ha posto l'attenzione sulla *ratio* che ispira gli strumenti di controllo concessi al giudice, sia in via preventiva che *ex post*. Il giudice ha il potere-dovere di compiere gli accertamenti a lui consentiti dalla legge [c.d. potere di integrazione e potere di accertamento, rispettivamente previsti dagli artt. 79, lett. c), e 96, comma 2, t.u. spese di giustizia] al fine di valutare la veridicità delle indicazioni fornite nell'autocertificazione. Si tratta di una procedura di accertamento flessibile e sostanziale²⁴.

Il t.u. spese di giustizia prevede delle ipotesi di presunzione di abbenza, alle quali si affiancano – in favore di alcune categorie di richiedenti – delle deroghe alla tassatività dei limiti reddituali previsti. Le ipotesi di presunzione di abbenza, di fatto, corrispondono a condizioni ostative al beneficio; l'obiettivo è evitare che possano avvantaggiarsi dell'istituto dei soggetti che, in realtà, non versano in condizioni reddituali meritevoli di considerazione.

L'articolo 76, comma 4 *bis*, t.u. spese di giustizia, introdotto dall'art. 12 *ter* d.l. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in legge 24 luglio 2008, n. 125, in relazione ai richiedenti che abbiano riportato una condanna definitiva per alcuni gravi reati, configura una presunzione generale di superamento del limite reddituale richiesto dal comma 1 della stessa disposizione. Tale presunzione, pur in astratto plausibile, dovrà essere poi concretamente verificata, motivata sulla base di puntuali elementi di fatto, oltre che

o delle attività lavorative eventualmente svolte. Così G. Bellucci, *Il patrocinio a spese dello Stato. Presupposti, casi, liquidazione del compenso e atti successivi*, cit., p. 48 e 131.

²³ Sul punto cfr. D. Potetti, *Questioni in tema di istanza di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2008, p. 383.

²⁴ Cass. pen., Sez. IV, 5 dicembre 2017, n. 10406, in *Ilpenalista.it*, 19 aprile 2018, con nota di A. Trinci, *Richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato: poteri e limiti del giudice nell'ipotesi del c.d. reddito zero*.

suscettibile di prova contraria²⁵. Come confermato dalla Corte costituzionale, spetterà al richiedente dimostrare con allegazioni adeguate lo stato di non abbenza che poi sarà oggetto di verifica di attendibilità da parte del giudice²⁶.

Ragioni di coerenza interpretativa hanno condotto ad interpretare in termini non dissimili l'art. 91 t.u. spese di giustizia²⁷.

La disciplina nazionale in tema di patrocinio a spese dello Stato ha subito delle interpolazioni al fine di adeguarsi al monito europeo. L'istituto trova, infatti, uno specchio a livello sovranazionale nella direttiva 2016/1919/UE che, all'art. 3, fornisce una definizione di *legal aid*, per tale intendendosi «il finanziamento da parte di uno Stato membro dell'assistenza di un difensore che consenta l'esercizio del diritto di avvalersi di un difensore»²⁸. La definizione evidenzia lo stretto collegamento tra la garanzia alla difesa tecnica ed il più generale principio di uguaglianza dinanzi alla legge, di tutti i cittadini coinvolti in un procedimento penale²⁹.

La menzionata direttiva si inserisce all'interno di un più ampio programma d'azione europeo volto al rafforzamento dei diritti procedurali minimi di indagati, imputati o sottoposti a procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, affinché gli stessi, prescindendo dallo *status* giuridico e dalla nazionalità, siano posti,

²⁵ In questi termini G. Bellucci, *Il patrocinio a spese dello Stato. Presupposti, casi, liquidazione del compenso e atti successivi*, cit., p. 131. In giurisprudenza, v. Cass. pen., Sez. III, 12 ottobre 1999, n. 3123, in *Giust. pen.*, 2000, III, c. 578.

²⁶ Sul punto cfr. Corte cost., 16 aprile 2010, n. 139, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1655, con nota di P. Sechi, *Condannati presunti abbienti e patrocinio a spese dello Stato*.

In argomento, v. inoltre E. Antonuccio, *Il nuovo comma 4 bis dell'art. 76 T.U. sull'accesso al patrocinio dello Stato*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2010, 3, p. 281; S. Corbetta, *Gratuito patrocinio per i "mafiosi": beffa o ripristino di un diritto costituzionalmente garantito?*, in *Corr. mer.*, 2010, p. 701; P. Corso, *Non è estensibile analogicamente il divieto di patrocinio a spese dello Stato*, in *Corr. trib.*, 2009, p. 1384 ss.; B. Giors, *Criminalità organizzata e accesso al patrocinio a spese dello Stato: una disciplina colpita dai fulmini dell'incostituzionalità*, in *Legisl. pen.*, 2010, 3, p. 345 ss.; L. Dipaola, *L'esclusione del patrocinio gratuito dei condannati per reati di evasione delle imposte*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 2915 ss.

²⁷ Sul punto cfr. Cass. pen., Sez. IV, 5 giugno 2012, n. 39042, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2013, 1, p. 65.

²⁸ Direttiva 2016/1919/UE, del 26 ottobre 2016, *sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*, in *G.U.U.E.*, 4 novembre 2016, L 297/1. A commento della direttiva, v. V. Bonini, *Il patrocinio a spese dello Stato*, in *Aa.Vv., Nuovi orizzonti del diritto alla difesa tecnica. Un itinerario tra questioni attuali e aperture del quadro normativo*, a cura di D. Negri, P. Renon, Giappichelli, Torino 2017, p. 405 ss.; L. Camaldo, *La direttiva 2016/1919/UE sul gratuito patrocinio completa il quadro europeo delle garanzie difensive nei procedimenti penali*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 13 dicembre 2016; N. Canestrini, *La direttiva sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 839 ss.; M. Postiglione, *Verso un effettivo diritto al patrocinio a spese dello Stato*, in *www.eurojus.it*, 20 febbraio 2017; D. Vigoni, *Novità sovranazionali. La direttiva (UE) 2016/1919 in materia di patrocinio a spese dello Stato*, in *Proc. pen. giust.*, 2017, 2, p. 224 ss.

²⁹ Così, C. Peloso, *L'approvazione della direttiva 2016/1919 sul patrocinio a spese dello Stato: la battuta finale nel cammino verso la mappatura dei diritti procedurali fondamentali*, in *Legisl. pen.*, 4 maggio 2017, p. 3.

in qualsiasi fase del processo penale, in condizioni di uguaglianza sostanziale³⁰. Il riconoscimento di tali diritti appare complementare rispetto alle garanzie che informano il principio del giusto processo³¹.

La direttiva 2016/1919/UE è stata adottata sulla base della Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 30 novembre 2009³² ed, in particolare, in attuazione della seconda parte della misura C), relativa al *legal advice*, ove si prescrive che «il diritto all'assistenza legale gratuita dovrebbe assicurare l'effettivo accesso al diritto alla consulenza legale»³³. La cennata risoluzione – secondo un approccio *step by step* – elabora una tabella di marcia finalizzata all'adozione di sei misure per il rafforzamento dei diritti nel processo penale nell'ottica dell'uguaglianza procedurale³⁴.

La direttiva ha trovato attuazione con il d.lgs. 7 marzo 2019, n. 24³⁵ che, nello specifico, è intervenuto sulla disciplina nazionale del *legal aid* contenuta nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115. L'intervento di attuazione, in tema di presunzioni di abbenza, ha determinato un parziale superamento delle preclusioni all'accesso al beneficio³⁶. L'art. 91, comma 1, lett. a) t.u. spese di giustizia inibiva l'accesso al patrocinio a spese dello Stato – in termini di preclusione assoluta – all'indagato, imputato o condannato per i reati commessi in violazione di norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto. L'art. 2 d.lgs. n. 24/2019, nell'interpolare tale disposizione, ha ristretto l'ambito applicativo della preclusione; in dettaglio, ha

³⁰ In merito cfr. M. Cagossi, *Prosegue inarrestabile il percorso verso il rafforzamento dei diritti processuali dei cittadini dell'Unione Europea*, in www.penalecontemporaneo.it, 20 dicembre 2013; J. Della Torre, *Le direttive UE sui diritti fondamentali degli accusati: pregi e difetti nel primo embrione di un sistema europeo di garanzie difensive*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1396 ss; R.E. Kostoris, *La tutela dei diritti fondamentali*, in *Aa.Vv., Manuale di procedura penale europea*, a cura di R.E. Kostoris, III ed., Giuffrè, Milano 2017, p. 94 ss.

³¹ Sulla tematica del giusto processo, da ultimo, si vedano F. Bacco, *Tra sentimenti ed eguale rispetto. Problemi di legittimazione della tutela penale*, Giappichelli, Torino 2018; M. Chiavario, voce *Il giusto processo (dir. proc. pen.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Roma 2001, p. 3; L.P. Comoglio, *Etica e tecnica del "giusto processo"*, Giappichelli, Torino 2004, p. 52-54, 93-94; P. Ferrua, *Il "giusto" processo tra passato e avvenire*, in www.discrimen.it, 16 maggio 2019; D. Negri, *Diritto costituzionale applicato: destinazione e destino del processo penale*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, p. 558.

³² Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009, relativa a una *Tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali*, in *G.U.U.E.* C-295 del 4 dicembre 2009, pp. 1-3; la *Roadmap* è stata poi integrata nel programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, in *G.U.U.E.* C-115 del 4 maggio 2010, p. 1-38.

³³ Per quanto attiene la risoluzione, si veda A. Chelo, *Le "istruzioni sovranazionali" sui limiti al processo in absentia: dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo al diritto di partecipare al processo nella normativa dell'Unione europea*, in *Arch. pen.*, 2015, 1, p. 6.

³⁴ Sul punto A. Chelo, *Le "istruzioni sovranazionali" sui limiti al processo in absentia: dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo al diritto di partecipare al processo nella normativa dell'Unione europea*, cit., p. 6.

³⁵ D.lgs. 7 marzo 2019, n. 24 - *Attuazione della direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (19G00031)* in *G.U. Serie Generale* n.72 del 26 marzo 2019.

³⁶ Sul punto *infra*, § 5.

eliminato le parole «indagato» ed «imputato» ed ha aggiunto al termine condannato la locuzione «con sentenza definitiva»³⁷.

Tra le disposizioni derogatorie alla regola generale rientra, inoltre, l'art. 76, comma 4 *ter*, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui prevede, a favore di alcune categorie di richiedenti, l'ammissione al beneficio a prescindere dai limiti reddituali previsti in via generale dal comma 1 della medesima disposizione³⁸.

Come anticipato, possono beneficiare del patrocinio a spese dello Stato anche soggetti diversi dall'imputato. In particolare, in relazione alla persona offesa, ai sensi dell'art. 76, comma 4 *ter*, la persona offesa dai reati di cui agli artt. 572, 583 *bis*, 609 *bis*, 609 *quater*, 609 *octies* e 612 *bis* c.p., nonché, ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli artt. 600, 600 *bis*, 600 *ter*, 600 *quinqies*, 601, 602, 609 *quinqies* e 609 *undecies* c.p., può essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal decreto³⁹.

Nonostante la norma utilizzi il verbo 'può' e non 'deve', la Corte di cassazione, seguendo una prospettiva teleologica, ha sciolto tale problema interpretativo affermando che il giudice ha il dovere di accogliere l'istanza se presentata dalla persona offesa per uno dei reati di cui all'elenco⁴⁰. Il fine è quello di rimuovere ogni ostacolo, anche economico, potenzialmente idoneo a dissuadere la persona offesa, già provata dalle conseguenze di reati certamente riprovevoli, dall'agire in giudizio per la tutela del diritto lesa.

Lo Stato italiano ha adempiuto agli obblighi derivanti dalla legge 1° ottobre 2012, n. 172 di ratifica della Convenzione di Lanzarote che annovera, tra i diversi obiettivi, l'incremento delle azioni a protezione e supporto dei bambini testimoni di violenze. In conformità ai prescritti obiettivi, con la legge 11 gennaio 2018, n. 4, il legislatore italiano ha inteso rafforzare la tutela dei figli delle vittime di reati commessi ai danni del coniuge, del partner dell'unione civile o del convivente stabile.

Ebbene, l'art. 1, comma 1, legge n. 4/2018, non tenendo conto dell'esistenza di un comma con identica numerazione, ha modificato l'art. 76 t.u. spese di giustizia

³⁷ Cfr. V. Cardone, F. Pontieri, *Ancora sul gratuito patrocinio per i reati tributari*, in *Riv. dir. trib.*, 2007, n. 11, p. 110 ss.; P. Corso, *Non è difendibile l'esclusione del patrocinio gratuito*, in *Corr. trib.*, 2012, p. 1624 ss.; Id., *La Consulta evita di pronunciarsi sul divieto di «patrocinio gratuito» nei procedimenti penali tributari*, *ivi*, 2006, p. 465 ss.; D. Potetti, *Questioni in tema di istanza di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato*, *cit.*, p. 382; P. Sechi, *Il patrocinio dei non abbienti nei procedimenti penali*, *cit.*, p. 239 ss.

³⁸ Un'ulteriore norma di favore, estensiva delle possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato, è prevista dall'art. 10 legge 3 agosto 2004, n. 206, in favore delle vittime di terrorismo. Una disciplina speciale è inoltre dettata per lo straniero colpito da provvedimento di espulsione e per il richiedente domiciliato o regolarmente soggiornante in uno Stato dell'UE diverso da quello dove pende il processo o nel quale la sentenza deve essere eseguita.

³⁹ Sulle origini delle ipotesi derogatorie, si veda L. Dipaola, *Osservazioni a Cass. pen., Sez. IV, n. 13497*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 2844. In argomento, da ultimo, cfr. *Cass. pen., Sez. IV, 10 ottobre 2018, n. 52822*, in *Ilpenalista.it*, 2 luglio 2019, con nota di P. Di Geronimo, *Maltrattamenti in famiglia. Quando la vittima è ammessa al patrocinio a spese dello Stato?*

⁴⁰ Cfr. *Cass. pen., Sez. IV, 20 marzo 2017, n. 13497*, in *Dir. e giust. (on line)*, 21 marzo 2017.

aggiungendo il comma 4 *quater* – sottonumerazione già presente nel progressivo della norma⁴¹ – così inserendo una ulteriore disposizione derogatoria ai limiti reddituali ordinari previsti dal comma 1, «in favore dei figli minori o i figli maggiorenni economicamente non autosufficienti rimasti orfani di un genitore a seguito di omicidio commesso in danno dello stesso genitore dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o dalla persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza».

4. L'articolo 74, comma 2, t.u. spese di giustizia, applicabile a tutte le tipologie di processo, nell'indicare i destinatari del patrocinio a spese dello Stato, si riferisce genericamente ai cittadini non abbienti ed estende il beneficio anche alle parti eventuali del processo; tuttavia, a differenza dell'art. 119 t.u. spese di giustizia – disposizione applicabile a tutti i processi, fatta eccezione per il rito penale – non menziona le persone giuridiche.

L'art. 119 cit. estende il beneficio allo straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale, all'apolide, agli enti o alle associazioni che non perseguano uno scopo di lucro e che non esercitino attività economica⁴²; e anche la curatela fallimentare, ai sensi dell'art. 144 t.u. spese di giustizia, può essere ammessa al beneficio⁴³.

Pertanto, l'esclusione delle persone giuridiche dal beneficio in sede penale discende, in primo luogo, dalla mancanza di una norma che disponga espressamente sul punto; in secondo luogo, argomenti possono essere tratti da una lettura *a contrario* del cit. art. 119 nella parte in cui, laddove ammette al gratuito patrocinio alcune categorie di enti ed associazioni, lo fa unicamente in relazione al processo civile, amministrativo, contabile e tributario. Anche per gli enti e le associazioni, in tema di presupposti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, troveranno applicazione le disposizioni generali (il rispetto del limite del reddito e la non manifesta infondatezza della pretesa); a queste condizioni generali si andranno poi ad aggiungere i presupposti specifici della mancanza dello scopo di lucro e dell'assenza di attività economica⁴⁴.

Un aspetto problematico della disciplina nazionale riguarda appunto la possibile applicazione all'ente della disciplina del patrocinio a spese dello Stato nell'ipotesi in

⁴¹ Il Ministero della Giustizia, con nota del 24 aprile 2018, ha chiarito che si tratta di un «mero errore redazionale e non di una abrogazione per sostituzione della disposizione più risalente, in quanto la disposizione introdotta dalla legge n. 4/2018 è stata indicata come “comma 4 *quater*” nonostante esistesse già una disposizione (di diverso tenore) così denominata, introdotta dalla l. 47/2017».

⁴² Così G. Bellucci, *Il patrocinio a spese dello Stato. Presupposti, casi, liquidazione del compenso e atti successivi*, cit., p. 13 e p. 124. In giurisprudenza, cfr. Cass. pen., Sez. IV, 14 gennaio 2005, n. 11165, in *Cass. pen.* 2010, p. 3539.

⁴³ Sul punto, da ultimo, Cass. pen., Sez. I, 19 novembre 2018, n. 29747, in *Guida dir.*, 2019, 11, p. 43.

⁴⁴ Sui presupposti per l'ammissibilità dell'ente al beneficio, v. Corte cost., 1° giugno 2016, n.128, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1022.

cui rivesta la qualità di ente incolpato *ex d.lgs. n. 231/2001*⁴⁵. Com'è noto, sulla scorta del rinvio contenuto nell'art. 34 d.lgs. n. 231/2001 alle ordinarie disposizioni del codice di rito, oltre che per effetto dell'equiparazione tra ente ed imputato *ex art. 35 d.lgs. n. 231/2001*, deve ritenersi che l'ente, così come l'indagato/imputato, debba avere accesso pieno alla difesa tecnica con tutte le garanzie ad essa connesse⁴⁶.

Dalla «norma manifesto»⁴⁷ di cui al cit. art. 35 discende che l'ente ha senz'altro diritto ad una piena assistenza difensiva, indipendentemente dall'avvenuta costituzione ai sensi dell'art. 39 d.lgs. n. 231/2001; l'ente, infatti, anche se non costituito, potrà nominare fino a due difensori di fiducia ai sensi dell'art. 96 c.p.p., disposizione applicabile in virtù del richiamo di cui al cit. art. 34. In via interpretativa, non sembra vi siano particolari problemi nell'estendere alla materia della responsabilità degli enti dipendente da reato tutte le disposizioni del codice di rito che attengono alla nomina del difensore, alle garanzie di libertà del difensore, oltre che all'abbandono o al rifiuto della difesa (c.d. applicazioni indirette)⁴⁸.

Problemi interpretativi si pongono, invece, in relazione all'art. 40 d.lgs. n. 231/2001; la disposizione appare poco coerente con il silenzio serbato dal t.u. spese di giustizia in tema di patrocinio in favore degli enti nel processo penale. Infatti, nel momento in cui si prevede che all'interno del processo l'ente incolpato debba essere obbligatoriamente assistito da un difensore (disciplinandosi persino l'ipotesi della nomina di un difensore d'ufficio per il caso in cui la persona giuridica incolpata ne sia rimasta priva ovvero per l'ipotesi in cui non abbia provveduto *ab origine* alla nomina di un difensore di fiducia), appare priva di giustificazione l'esclusione del beneficio del patrocinio statale.

Sul punto, devono segnarsi due opposti orientamenti dottrinali; secondo una prima opinione la disciplina di cui al t.u. spese di giustizia non potrà trovare applicazione in quanto l'intera disciplina appare parametrata al dato del reddito imponibile ai fini delle

⁴⁵ In argomento cfr. P. Ferrua, *Le insanabili contraddizioni sulla responsabilità dell'impresa*, in *Dir. e giust.*, 2001, 29, p. 9; G. Garuti, *Persone giuridiche e "processo" ordinario di cognizione*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, p. 140; Id., *I profili soggettivi del procedimento*, in Id. (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Cedam, Padova 2002, p. 288; P. Indinnimeo, *Patrocinio a spese dello Stato*, in *Ilpenalista.it*, bussola del 29 dicembre 2016; P. Sechi, *Il patrocinio dei non abbienti nel procedimento penale*, cit., p. 104 ss.

⁴⁶ In ordine all'estensione all'ente della disciplina relativa all'imputato v. G. Sola, *Procedimento di accertamento e di applicazione delle sanzioni amministrative*, in A. Cadoppi, G. Garuti, P. Veneziani (a cura di), *Enti e responsabilità da reato*, Utet, Torino 2010, p. 525.

⁴⁷ L'espressione è di S. Lorusso, *La responsabilità "da reato" delle persone giuridiche: profili processuali del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 2524.

⁴⁸ In argomento v. H. Belluta, *L'ente incolpato. Diritti fondamentali e "processo 231"*, Giappichelli, Torino 2018, p. 154; M. Ceresa-Gastaldo, *Procedura penale delle società*, Giappichelli, Torino 2017, p. 77; G. De Vero, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Giuffrè, Milano 2008, p. 31 ss.; G. Garuti, G. Sola, *Procedimento di accertamento e di applicazione delle sanzioni amministrative*, in A. Cadoppi, G. Garuti, P. Veneziani (a cura di), cit., p. 515 ss.; M. Giglioli, *Disposizioni generali e soggetti*, in A. D'Avirro, A. Di Amato (a cura di), *Trattato di diritto penale dell'impresa*, diretto da A. Di Amato, Cedam, Padova 2009, p. 675.

imposte delle persone fisiche, sicché in relazione all'ente non appare praticabile la necessaria verifica del limite reddituale, presupposto fondamentale per accedere all'istituto⁴⁹.

Secondo un diverso orientamento, sarebbe invece possibile fornire una lettura adeguatrice del sistema attraverso una lettura a maglie larghe del principio di cui all'art. 119 t.u. spese di giustizia, ovvero interpretando estensivamente l'orientamento giurisprudenziale che ammette al beneficio i soggetti collettivi quando decidano di costituirsi parte civile all'interno del processo penale⁵⁰.

Tuttavia, in mancanza di un intervento chiarificatore che porti effettivamente a coordinare le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 231/2001 con quanto previsto dal t.u. spese di giustizia (intervento che sarebbe stato logico attendersi proprio in sede di elaborazione del t.u., essendo successivo all'introduzione della responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato), non può non notarsi la discrasia esistente tra patrocinio statale nel processo penale e beneficio accordato per gli altri modelli processuali.

Appare, dunque, opportuno ed auspicabile un intervento del legislatore, affinché, preso atto della lacuna, si ponga rimedio al contrasto, sì da evitare possibili censure di incostituzionalità per violazione del diritto di difesa, oltre che per irragionevole disparità di trattamento tra le persone fisiche e le persone giuridiche all'interno del processo penale (artt. 111, comma 3 Cost. e 6, par. 3, lett c) Cedu). Risolto il problema dell'astratta ammissibilità degli enti incolpati al beneficio, al più residuerebbe quella afferente l'individuazione dei presupposti di ammissibilità dell'ente al beneficio⁵¹.

⁴⁹ Cfr. A. Bassi, T.E. Epidendio, *Enti e responsabilità da reato*, cit., p. 543 s.

⁵⁰ Così G. Garuti, *I profili soggettivi del procedimento*, in Id. (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, cit., p. 290.

⁵¹ Sul punto, da ultimo, C.G.U.E., Sez. II, 22 dicembre 2010, C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH contro Bundesrepublik Deutschland*, in *eur-lex.it*.

