



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

SIMPOSIA 2022-2 DEL DIPARTIMENTO JONICO

IL SIMPOSIO DEI DOTTORANDI
"DALLE CRISI GLOBALI ALLE SFIDE PER LA
CRESCITA: NUOVE FRONTIERE DI SVILUPPO"

a cura di

CIRA GRIPPA - PAOLO PARDOLESI
ANNA RINALDI - ANGELICA RICCARDI
ADRIANA SCHIEDI



EDIZIONI
EDJSGE

ISBN: 9788894665185

INDICE

CIRA GRIPPA, PAOLO PARDOLESI, ANGELICA RICCARDI, ANNA RINALDI, ADRIANA SCHIEDI <i>Il DJSGE e le sfide sottese alle nuove frontiere di sviluppo</i>	pag. 5
--	--------

SEZIONE I

FENOMENO MIGRATORIO

MARIANNA BIANCA GALANTUCCI <i>Migrazioni forzate, cambiamento climatico e responsabilità degli Stati per violazioni extra-territoriali dei diritti umani</i>	« 21
EMILY GIOVAZZINO <i>La crisi del modello democratico: conflitti internazionali in atto, l'accoglimento dei profughi ed il peso del fattore religioso</i>	« 35
FABIANA MIRAGLIA <i>Il non luogo per un sovraluogo: la protezione internazionale della identità religiosa nel fenomeno migratorio</i>	« 49

SEZIONE II

FRONTIERE EDUCATIVE E FORMAZIONE

ANNA TATARANNI <i>Il digital come dispositivo pedagogico per lo sviluppo di una global citizenship education</i>	« 65
ROSATILDE MARGIOTTA <i>La DAD come frontiera educativa nella scuola. Prime considerazioni pedagogiche</i>	« 79

MARIO FORTUNATO
*Sfide globali e formazione universitaria. Il ruolo delle
life skills nel quadro europeo delle competenze
per il futuro* « 89

SEZIONE III

MISCELLANEA

VALERIA CASTELLI
*Crisi globale e concorsualità tra ristrutturazione
preventiva e semplificazione delle procedure* « 107

MARIO SANTORO
*Una nuova ecologia digitale per la trasformazione
del procedimento penale: dal P.N.R.R. alla riforma Cartabia* « 119

ANTONIA ROSSANA PASTORE
*Transizione verde e diritto del lavoro: l'importanza
della formazione professionale* « 133

GIOVANNI NOTARISTEFANO
*Le partnership pubblico-privato:
profili definatori e linee di ricerca futura* « 145

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA
*Nuove frontiere di sviluppo: lo strumento
del crowdfunding e l'importanza degli stakeholder* « 159

GIUSEPPE DELLE FOGLIE
Rimedi normativi all'inquinamento da plastica in mare « 171

Cira Grippa, Paolo Pardolesi, Angelica Riccardi, Anna Rinaldi e Adriana Schiedi*

IL DJSGE E LE SFIDE SOTTESE ALLE NUOVE FRONTIERE DI SVILUPPO

ABSTRACT

Ciò che descrive la situazione attuale a livello globale concerne la coesistenza di crisi di diversa natura rispetto alla quale si percepisce una sorta di divaricazione tra la necessità e l'urgenza della risposta (alle crisi) e la metodicità e i tempi della programmazione (dell'azione). Sono entrambi fasi di un processo di riequilibrio da intraprendere che, tuttavia, rispondendo a logiche anche antitetiche, si sviluppano l'una lungo la direttrice del breve periodo (a soluzione dei problemi che affliggono il vivere quotidiano dei diversi attori sociali), l'altra su quella del lungo periodo con l'elaborazione di un modello di sviluppo di crescita da proporre e cui conformarsi.

What describes the current situation at a global level concerns the coexistence of crises of a different nature with respect to which a sort of gap is perceived between the need and urgency of the response (to crises) and the methodicality and timing of programming (of the action). They are both phases of a rebalancing process to be undertaken which, however, responding to even antithetical logics, one develops along the path of the short term (to solve the problems that afflict the daily life of the various social actors), the other on that of the long term with the elaboration of a growth development model to be proposed and conformed to.

PAROLE CHIAVE

Crisi – Migrazione – Formazione – Crowdfunding Crisis – Migration -Training - Crowdfunding

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sfida della formazione per l'innovazione. – 3. Le prospettive di sviluppo nell'era della complessità. – 4. Sfide economiche globali e cambiamenti comportamentali.

1. La presente opera collettanea è il frutto dello sforzo comune profuso da giovani ricercatori del Dipartimento Jonico durante il loro percorso di studio da dottorandi.

Le tematiche dei lavori proposti hanno ampio respiro; il loro *focus* tocca, di volta in volta, le migrazioni, gli strumenti pedagogici atti ad oltrepassare i confini nazionali

*Pur nell'unitarietà della riflessione, il paragrafo 1 è ascrivibile a Paolo Pardolesi, il paragrafo 2 ad Adriana Schiedi, il paragrafo 3 a Cira Grippa e Angelica Riccardi e, infine, il paragrafo 4 ad Anna Rinaldi.

nel rispetto dell'ecosostenibilità e, più in generale, migliorare l'apprendimento degli studenti, la concorsualità amica delle imprese, la *digital trasformation* nel procedimento penale, la *partnership* tra pubblico e privato, il modello di *flexicurity* ed il *crowdfunding*.

Così, per un verso si muove dall'analisi del fenomeno migratorio, osservato: 1) con la lente del diritto ambientale internazionale in relazione all'inadempimento degli Stati agli obblighi climatici assunti ossia per le responsabilità extra-territoriali di uno Stato per violazioni di diritti umani collegate al cambiamento climatico; 2) con lo sguardo proteso all'accoglienza verso i profughi provenienti da Afghanistan, Iraq, Yemen, Siria e, da ultimo, Ucraina, che tentano di sfuggire ai regimi persecutori dei loro Stati di provenienza o da minacce esterne, ma occluso da insormontabili ostacoli culturali, atti a respingere la loro richiesta di asilo; 3) con l'intenzione di tutelare il sentimento religioso dei rifugiati, ma con l'esigenza di soddisfare priorità "laiche" come casa, domicilio, residenza, idoneità alloggiativa, sinonimi considerati fondamentali requisiti di ingresso e di soggiorno.

Per altro verso, partendo dal dovere sociologico di ritenere l' "etnico" come il quotidiano, si esplorano le potenzialità del *digital* sul piano pedagogico per la promozione di una coscienza interculturale e di una cittadinanza globale.

Ancora, ripensando alla pedagogia del periodo sanitario emergenziale si legittima la Dad come strategia per promuovere uno sviluppo sano dei giovani non solo sul piano cognitivo ma anche esperienziale e a tal fine, si auspica l'attivazione nelle scuole di un laboratorio di ricerca e formazione permanente sulla didattica a distanza che inviti i docenti a sperimentare un uso pedagogico di questa modalità di insegnamento-apprendimento come strategia educativa

Per una valorizzazione delle *Life Skills* nelle Università si promuove la scommessa su un nuovo paradigma metodologico orientato verso una visione pedagogica basata su un apprendimento esperienziale e situale, nel quale ogni singolo professore rivesta il ruolo di "facilitatore" attraverso il quale lo studente acquisisce capacità, abilità e conoscenze; laddove l'obiettivo condiviso è: sviluppare e implementare le capacità di imparare ad imparare, a valutare le proprie abilità e le proprie competenze, il pensiero critico e l'uso del linguaggio, dei numeri, del ragionamento, la risoluzione di problemi complessi, la tenuta delle relazioni attraverso la comunicazione e il lavoro in gruppo, nonché ad adattarsi ai cambiamenti tollerando efficacemente le situazioni di stress.

Su altro fronte, si porta in esponente la necessità di procedure concorsuali più snelle e l'esigenza di tutelare la continuità aziendale, anche attraverso istituti idonei ad una *detection* della crisi in un'ottica di ristrutturazione preventiva. Coerentemente, si suggerisce di abbandonare definitivamente l'accezione negativa dell'accesso alle procedure concorsuali, nonché l'antagonismo che spesso si frappone tra le parti, sì da lasciare spazio ad una concorsualità "amica" dell'impresa, prevedendo una cooperazione tra gli attori.

Inoltre, si analizzano e confrontano i principi e criteri di delega predisposti dalla riforma Cartabia in tema di processo penale telematico, con l'auspicio che un approccio dogmatico e sistematico nella elaborazione della normativa delegata consenta realmente alla *digital transformation* di agevolare la transizione ecologica al servizio del giusto processo.

Su altro piano, si esamina, da un lato, il modello di *flexicurity*, quale strategia integrata incentrata sull'alleggerimento delle tutele all'interno del rapporto di lavoro (flessibilità) e sulla garanzia di maggiori tutele sul mercato (sicurezza) e, dall'altro, la valenza e le potenzialità dello strumento partenariale tra pubblico e privato, c.d. PPP, come viatico efficace attraverso cui fronteggiare le indifferibili sfide globali che l'epoca moderna pone in termini di conseguimento di uno sviluppo effettivamente sostenibile. Ed infine, è possibile seguire nel testo un appropriato esame del processo di *crowdfunding* come strumento efficace che consente alle imprese di costruire un rapporto di fiducia con i propri stakeholder, di aumentare la propria reputazione, di condurre ad uno sviluppo sociale più equo e sostenibile e di migliorare i processi e i prodotti.

Il lavoro, nel suo complesso, si appalesa ricco di spunti di riflessioni e di interrogativi capaci di suscitare l'interesse dei lettori e per le motivazioni espone rappresenta la sintesi dei lavori di ricerca, nonché il punto di partenza per ulteriori approfondimenti di tematiche di profonda attualità.

2. *Ricerca e avanzamento* sono, a ben vedere, le due parole chiave che accomunano i diversi percorsi di indagine delineati nel volume. A queste potremmo aggiungere una terza, la *formazione*, intesa in una duplice accezione. La prima, come presupposto di una ricerca individuale protesa verso il cambiamento. La seconda, come componente strutturante l'attività dottorale. Le due formazioni vanno tenute ben distinte, sia pure nella avvertita consapevolezza che entrambe costituiscono un alimento primo della nostra società della conoscenza. La formazione, più in generale, è una sfida: occupa, infatti, un ruolo strategico nell'avanzamento del sapere, nella costruzione di nuove competenze e nella promozione del progresso scientifico, culturale ed economico del Paese. Le molteplici istanze rinvenienti dall'attuale società hanno schiuso nuove frontiere in ambito pedagogico. All'indomani della crisi da Covid-19, infatti, il volto del mondo è cambiato: sono mutati i valori, le preferenze, le vite, le scelte individuali e collettive. Cultura, occupazione, fragilità esistenziale sono solo alcune delle voragini che si sono aperte sul nostro pianeta, dinanzi alle quali neanche le teorie più raffinate di grandi luminari e strateghi del mondo politico ed economico e le ricette pratiche dei *Policy makers* possono fare molto. La crisi avanza, la crisi spaventa, la crisi immobilizza i singoli, le comunità e gli Stati. A destare particolare preoccupazione, negli ultimi mesi, non è solo l'impatto della pandemia da Covid-19, ma anche il conflitto russo-ucraino che ha trascinato l'Europa nella peggiore crisi sociale ed economica dal dopoguerra ad oggi. Quello che stiamo vivendo è un conflitto che mette

in serio pericolo i già vacillanti equilibri mondiali. Le iniziative di solidarietà promosse in molte città europee, il *pathos*, l'emozione, le lacrime che sono scaturite davanti alle tragedie a cui abbiamo assistito increduli, hanno mosso non solo i governi, i politici, gli eserciti e le diplomazie, ma anche i cittadini, ora spaventati anche dal rischio di vedere scivolare ulteriormente l'economia verso la crisi. E il rischio non è poi così lontano dalla realtà, se si pensa al rincaro del gas, dell'energia elettrica e delle materie prime. È in atto una trasformazione globale pericolosa, iniziata, invero, già dai primi anni Novanta del secolo scorso, che sta cambiando, in modo sempre più drastico, rapido e profondo l'assetto geopolitico degli Stati e dell'Europa stessa.

Il mondo diventa sempre più complesso, fonte di maggiori sfide e meno sicuro. Gli stessi obiettivi di sviluppo sostenibile andrebbero problematizzati e probabilmente riformulati alla luce delle più attuali fenomenologie della crisi.

La pandemia ci ha mostrato in maniera inequivocabile che, se da un lato, l'invasione digitale provoca cambiamenti radicali e dirompenti, dall'altro, non può nulla o quasi contro le fragilità esistenziali. Infatti, disagiati ed emarginati restano tali con o senza tecnologia, a meno che non si individui un piano strategico di formazione alle tecnologie orientato sul livello pedagogico e con finalità inclusive. Un'altra evidenza è l'invecchiamento della popolazione mondiale, che dovrebbe richiamare la nostra attenzione non solo da un punto di vista demografico (quali misure mettere in atto per favorire la natalità e il ripopolamento dei centri con un basso numero di abitanti?), ma anche pedagogico (quali percorsi educativi avviare per consentire agli anziani di invecchiare bene, per mantenersi attivi e per continuare a contribuire al bene comune?). E invece, la realtà è un'altra: l'invecchiamento è concepito e vissuto come depauperamento: le persone anziane non sono solo le più vulnerabili fisicamente ma anche interiormente, se si pensa alle conseguenze della solitudine e dell'esclusione sociale che la pandemia e la guerra stanno comportando. Nonostante tali evidenze, anche in questo caso non ci sono piani assistenziali ed educativi sufficienti che tutelino il benessere di questa fascia d'età che è, di fatto, sempre più vittima di ageismo, quel fenomeno ritenuto quasi normale, a differenza del razzismo, che, sulla base di stereotipi e di pregiudizi, conduce le nuove generazioni a sviluppare una forma di discriminazione "normalizzata" nei confronti degli anziani.

Dal punto di vista dell'analisi a carattere pedagogico che qui stiamo conducendo, è fondamentale anche considerare come la pandemia e la guerra abbiano avuto un impatto negativo sul raggiungimento di alcuni obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹. Ci stiamo riferendo in particolare ai *Goals* 4, 5, 8, 10 che riguardano l'istruzione e la formazione, la parità di genere, il lavoro e le disuguaglianze sociali.

¹ ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 2015. In <<https://unric.org/it/wpcontent/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>>.

La *condicio sine qua non* per superare la crisi è probabilmente imparare a guardarla in modo diverso, ovvero come risorsa e opportunità per scuotere le coscienze, ma soprattutto per tornare ad interrogarci sul valore della scienza e della ricerca per l'innovazione sociale.

Ma quale/i significato/i richiama il lemma "crisi"? Deleuze² definisce l'espressione crisi un "concetto-baule", che racchiude molteplici significati e che proprio per questo abbraccia diverse discipline che si interessano ai «sistemi ed ai comportamenti umani: dall'economia alla psicologia, dalla filosofia alla politologia, alla sociologia»³. A ben vedere, è l'etimologia stessa di questo termine a suggerire un orientamento per il cambiamento, sul piano pedagogico. Nella parola crisi, di origine greca (κρίσις), è implicita una scelta, che discende per traslato dal significato di separazione. Originariamente il termine crisi si legava al verbo greco κρίνω: "separare", così come alla "capacità di giudizio", "discernimento", "interpretazione" ecc. Successivamente, ha preso a significare un periodo buio, critico che impatta fortemente l'ambito medico, economico, epistemologico, così come anche quello psicologico e pedagogico-sociale, comunque confermando nel suo significato l'evoluzione da uno status di equilibrio a un turbamento, ribaltamento dello stesso⁴.

La perdita di coordinate e il senso di smarrimento dinanzi alla perdita di valori morali e spirituali e del senso di comunità umana che ha investito la nostra società durante la pandemia, e che perdura ancora oggi, dà il senso reale di questa crisi. Questa ha molteplici rifrazioni e produce cambiamenti repentini, che il più delle volte l'uomo non è capace di governare.

Nella società liquida (Bauman) il tempo e lo spazio si rincorrono e la società, come ha osservato acutamente il filosofo francese Morin, sembra sospinta da «un quadrimotore spaziale (scienza, tecnica, industria, profitto) fuori controllo che rischia di trascinare impetuosamente il mondo in un divenire cieco»⁵. Che cosa fare allora, come agire, chi sono gli attori che devono arginare questa crisi? Per rispondere a queste domande, prendiamo ancora una volta in prestito le parole di Morin, il quale ha osservato: «Ogni crisi porta in sé rischi e opportunità. L'opportunità è nel rischio. L'opportunità aumenta con il rischio [...] l'opportunità è possibile solo se è possibile cambiare via»⁶. E la via dell'educazione/formazione è quella a cui egli fa riferimento quando pronuncia queste parole. L'attuale società si presenta problematica sotto vari angoli di visuale, ma tutti, a ben vedere, hanno un punto di *incipit* e una finalizzazione

² Cfr. G. Deleuze, *Logica del senso*, Feltrinelli, Milano 1975.

³ G. Rusconi, *Crisi sociopolitica*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Treccani, Roma 1992, vol. II, p. 618.

⁴ Per un approfondimento dei significati del termine crisi, si consultino i dizionari: G. Devoto, G.C. Oli, *Vocabolario della lingua italiana*, Le Monnier, Milano 2007; M. Cortelazzo, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna 1999; e si veda anche: F. Montanari, *Vocabolario della lingua greca*, Loescher editore, Torino 2001.

⁵ E. Morin, *La via. Per l'avvenire dell'umanità*, tr. it., Raffaello Cortina, Milano 2012, p. XIII.

⁶ Ivi, p. 17.

nell'educazione/formazione dell'uomo. Proprio per questo motivo spetta ai pedagogisti, agli educatori e agli insegnanti il compito di guidare l'uomo nel processo di attraversamento della crisi per il superamento della stessa. Per correre il rischio l'uomo deve oltrepassare la «soglia» al di là della quale si 'scopre' un cambio qualitativo nella stessa processualità»⁷ del vivere; una processualità qui intesa come superamento del "conflitto", della "catastrofe", come dialettica tra discontinuità e ricerca di un nuovo equilibrio.

Questo sembra suggerire l'importanza di riscoprire il valore e il senso di una ricerca pedagogica che educi il soggetto ad assumere un atteggiamento di responsabilità, disponibilità e impegno per affrontare un compito oneroso, cui nessuno, oggi, può ritenere di far fronte da solo. Si tratta di cogliere la sollecitazione, dettata proprio dalla crisi, a darsi da fare per riuscire a rispondere in maniera semplice⁸ alla sfida della complessità della società odierna. La pedagogia, in quanto scienza per eccellenza dell'educazione e della formazione, può contribuire a risollevarlo l'uomo da questa crisi, interpretandone i bisogni, aiutandolo a dare forma ai suoi progetti educativi, a ipotizzare percorsi, e così facendo, a creare le condizioni per riappropriarsi di se stesso, ristabilire un ordine sociale e costruire il futuro con occhi di speranza e di fiducia.

In tal senso, e per altri versi, come si può facilmente intuire, diventa centrale l'azione regolatrice del soggetto che, manifestando capacità di adattamento e sperimentando nuove strategie formative, dà avvio ad un progetto pedagogico volto al cambiamento di se e del mondo in cui è immerso e al ripristino di un nuovo equilibrio.

La difficoltà di agire su temi che riguardano l'etica, il rispetto dei diritti umani, le libertà fondamentali ai fini dell'attuazione dell'eguaglianza in senso sostanziale, della non discriminazione e dell'inclusione, ci fa capire quanto importante sia, all'interno della ricerca, promuovere quella di ambito pedagogico. Perché è solo estendendo il diritto all'istruzione e alla formazione che i Paesi e le Organizzazioni internazionali potranno affrontare le sfide imposte dal nostro secolo per garantire la promozione della persona, il suo benessere, la prosperità della società e una cittadinanza democratica. Nonostante i programmi istituiti dall'Unione europea, il nostro Paese, negli ultimi anni, ha registrato un freno soprattutto in relazione ai temi della *Gender equality*, del *Digital training* e della *Global citizenship*. Per guardare con fiducia a queste importanti frontiere dell'educazione e della formazione e dare un nuovo slancio a questi obiettivi occorre promuovere una maggiore collaborazione tra pubblico e privato, tra ricerca, scuola e università. Occorre ripensare l'istruzione, gettando uno sguardo anche sull'impatto che la qualità dei processi educativi e formativi produce sul piano economico. Anche la valutazione degli investimenti nell'istruzione deve tornare ad essere nuovamente oggetto di una analisi approfondita in tutta Europa. Solo in questo modo si comprenderà la necessità di combattere le disuguaglianze, elevando la qualità

⁷ F. Leonardi, *Un'analisi concettuale dei processi di disgregazione sociale*, in Id., *Di che parla il sociologo? Problemi di epistemologia delle scienze sociali*, FrancoAngeli, Milano 1986, p. 173.

⁸ Sulla teoria della semplicità, si veda: A. Berthoz, *Semplicità*, tr. it., Codice edizioni, Torino 2011.

della formazione universitaria, non solo ma anche promuovendo un maggiore raccordo tra domanda di competenze professionali e offerta formativa (*employability*)⁹. Il punto è capire quanto l'UE è in grado di promuovere e difendere i valori e gli interessi dell'Europa con programmi e azioni tese allo sviluppo e, unitamente, al contrasto alle disuguaglianze e al ripensamento dell'istruzione in vista di una formazione che punti sempre più all'eccellenza dei percorsi e a una maggiore aderenza delle professionalità formate per il mondo del lavoro.

L'idea è quella di contribuire a creare una “cultura pedagogica della sostenibilità” che metta al centro la persona e la sua educazione/formazione, come diade inscindibile e imprescindibile, nonché risorsa strategica del piano di azione per una visione di futuro sostenibile e realizzabile. Questa prima cellula importante darà avvio ad una serie di azioni successive che impatteranno tutti i *Goals*. Dalla qualità dei processi educativi e formativi dipende, infatti, la possibilità di aumentare i livelli di consapevolezza del singolo e del suo essere al mondo, di partecipazione, cura e responsabilità individuale e collettiva verso l'ambiente.

«La filosofia della sostenibilità racchiude in definitiva tre dimensioni interrelate: lo sviluppo umano, la giustizia sociale e la cura per l'ambiente»¹⁰. Il capitale umano, come ha osservato la filosofa statunitense Martha Nussbaum¹¹, è la risorsa più importante per il successo nell'economia globale. Da essa, dalla sua intelligenza, creatività, dal suo senso di autoefficacia¹² dipendono lo sviluppo della società della conoscenza e l'innovazione nei territori. «La valorizzazione della capacità di fare delle persone è condizione e tramite del pieno sviluppo della capacità d'agire (*agency*) dei soggetti (e, quindi, della loro formazione), al di là delle caratteristiche peculiari e delle differenze di cui questi ultimi sono portatori (genere, etnia, età, ecc.). Il tema dello sviluppo umano, in un'ottica formativa, sottolinea l'esigenza, da parte di chi ha responsabilità educative, di potenziare le capacità umane come strumento di cittadinanza»¹³. Questo può voler dire in ambito pedagogico, insieme all'investimento in competenze altamente specializzate, promuovere la capacità dei singoli e delle università di finalizzare queste competenze al progresso scientifico, tecnologico e a una migliore società: *apprendre à vivre e vivre pour améliorer le monde* è la sfida più ambiziosa, ma anche il principio che deve sostenere e guidare la persona nel guardare

⁹ Su questo punto si vedano: A. Watts, *Career Development Learning and Employability*, York: The Higher Education Academy, Heslington 2006; M. Yorke, *Employability in Higher Education: What it is – What it is not*, The Higher Education Academy, York 2006.

¹⁰ G. Alessandrini, *Education for sustainability as “civic engagement”*: from Agenda 2030 to Martha Nussbaum's lesson, in *Pedagogia oggi*, 19(2), 2021, p. 17.

¹¹ Cfr. C.M. Nussbaum, *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea*, Carocci, Roma 1999; Id., *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Il Mulino, Bologna 2011.

¹² A. Bandura, *Autoefficacia: teoria e applicazioni*. tr. it., Erickson, Trento 2000.

¹³ G. Alessandrini, *Education for sustainability as “civic engagement”*: from Agenda 2030 to Martha Nussbaum's lesson, cit., p. 20.

alle nuove frontiere educative e formative con sollecitudine, impegno e sottile ottica fenomenologica-ermeneutica.

Ed è proprio a partire da quest'ottica che i saggi pedagogici che compongono questo volume vogliono guardare nelle trame della attuale ricerca educativa, per interpretare e comprendere alcune delle più importanti frontiere che la attraversano. Ad aprire la sezione pedagogica è il saggio di Mario Fortunato, il quale propone una riflessione sulla centralità della formazione nella crisi globale che ha investito il nostro secolo e nella quale assume sempre più rilevanza l'apprendimento di quelle competenze di tipo non cognitivo (*life skills*), che fanno leva sulla promozione della persona, del suo benessere personale e sociale, e che la rendono capace di collaborare, mediare, risolvere conflitti e comunicare nel modo più efficace. L'Autore, partendo dall'analisi di alcune esperienze condotte nella scuola e in università, assunte come casi studio, mostra l'importanza di avviare un cambiamento negli approcci e nelle metodologie pedagogico-didattiche, a livello di sistema scolastico e universitario, affinché sempre più si punti su un apprendimento esperienziale, nel quale i discenti siano protagonisti di un sapere contestualizzato (*embedded*), motivato e orientato sul piano pedagogico. Segue il saggio di Rosatilde Margiotta, che introduce il lettore in una analisi dei cambiamenti che hanno investito la scuola all'indomani della pandemia. In particolare si focalizza l'attenzione sulla didattica a distanza (DAD), sulle sue potenzialità ma anche sulle criticità legate a un suo impiego non pienamente consapevole, tutto spostato sull'apprendimento e poco attento alle finalità educative. Nel problematizzare questi aspetti, l'Autrice disegna il quadro di una didattica a distanza orientata sul piano pedagogico, indicando nell'interattività, nella collaborazione e nell'immersività le qualità irrinunciabili di una pratica insegnativa che voglia proporsi come frontiera educativa per il XXI secolo. Chiude la sezione il contributo di Anna Tataranni, che fornisce un'interessante rilettura del costrutto di cittadinanza, in chiave pedagogica. Questa tiene conto delle diverse declinazioni e rifrazioni che tale concetto ha avuto in ambito educativo, e in particolare nella scuola. Attraverso l'esame della letteratura scientifica e di alcuni dei più importanti documenti europei e ministeriali, l'Autrice fornisce un'analisi della situazione attuale e delle più importanti sfide educative che oggi interrogano la pedagogia, per garantire una istruzione e una formazione di qualità, inclusiva, sostenibile e foriera di un'educazione capace di contrastare le derive individualistiche e nichilistiche del nostro tempo. In particolare, il contributo, partendo da un inquadramento essenziale del target 4.7 dell'Agenda 2030, intende evidenziare l'alto potenziale del *digital* come dispositivo pedagogico per favorire una coscienza interculturale e una cittadinanza globale.

3. La sequenza di eventi negativi che in un diabolico crescendo si sta abbattendo sulla scena mondiale mette a nudo le fragilità di un sistema economico-sociale spinto all'estremo fino a inevitabile implosione.

L'interazione di problematiche sanitarie e ambientali e poi, ancora, energetiche e alimentari (esacerbata dalle minacce e dagli effetti di una guerra che spiega i suoi effetti oltre i territori geografici e politici di svolgimento) propone come tema di immediata considerazione la *complessità*, intesa, alla stessa stregua del significato del termine in uso nelle scienze matematiche, come caratteristica qualitativa di un sistema, di un aggregato di parti tra loro interagenti.

Ciò che descrive la situazione attuale e a livello globale è la coesistenza di crisi di diversa natura rispetto alla quale si percepisce una sorta di divaricazione tra la necessità e l'urgenza della risposta (alle crisi) e la metodicità e i tempi della programmazione (dell'azione). Sono entrambi fasi di un processo di riequilibrio da intraprendere, che tuttavia possono rispondere a logiche anche antitetiche sviluppandosi l'una lungo la direttrice del breve periodo, a soluzione dei problemi che affliggono il vivere quotidiano dei diversi attori sociali, l'altra su quella del lungo periodo con l'elaborazione di un modello di sviluppo di crescita da proporre e cui conformarsi. Ovviamente, un modello di sviluppo di crescita non può, nella sua elaborazione, che tener conto di orizzonti lunghi ai quali rapportare l'entità degli investimenti e delle riforme.

Un dato è certo: è in atto una riflessione collettiva sui modelli organizzativi dell'intera società. O meglio, ancor prima, sui modelli di comportamento che fondano tali modelli organizzativi e che vengono dispiegati dai consumatori, dalle imprese, da enti e istituzioni e non da ultimo dai sistemi nazionali e sovranazionali. Il percorso da seguire, d'altronde, è già segnato dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 la cui attuazione richiede uno sforzo comune e condiviso, ma rispetto alla quale è necessaria una drastica accelerazione.

Nella dimensione globale delle crisi in atto si rispecchia il quadro della situazione socio-economica nazionale che richiede a gran voce la realizzazione di una serie di interventi strutturali e pervasivi, oltre che di misure urgenti per il sostegno alle famiglie e alle imprese. Il cronoprogramma del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato nel 2021 per rilanciare l'economia dopo la pandemia di Covid-19, risente nella realizzazione delle spese previste per il conseguimento dei suoi obiettivi dell'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime che inevitabilmente smorza la pur cauta fiducia infusa dai contenuti di programma del Piano.

Rimane centrale, nella costruzione della risposta alle crisi, l'innovazione dell'intero sistema produttivo attraverso investimenti nelle tecnologie avanzate e nelle attività di ricerca e sviluppo che consentano la transizione verso sistemi di produzione e consumo sostenibili e correttivi degli squilibri economici e sociali presenti nei nostri territori.

Nello specifico, come constatato nella premessa al PNRR, proprio "l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale", sia da parte delle imprese (specificamente le piccole e medie imprese che strutturano il nostro sistema produttivo), sia nel settore pubblico, viene individuata tra le cause dell'andamento

deludente della produttività che frena il potenziale di crescita del Paese e ne compromette la ripresa.

Innovare in tempi di *complessità* sistemica è la sfida da affrontare: ciò significa favorire e incentivare la trasformazione digitale delle imprese e delle filiere produttive, della pubblica amministrazione, delle infrastrutture, ovvero, in ultima analisi, adottare soluzioni tecnologiche che rispondano alle diverse e urgenti esigenze della società.

Tra i formanti di questa *complessità* sistemica, il modo di regolazione dei rapporti di produzione e di lavoro riveste un ruolo essenziale, e decisiva, quindi, è la sfida che si pone su questo versante. Il basso livello di produttività e la progressiva perdita di competitività che hanno marcato la storia recente del sistema produttivo italiano sono stati accompagnati da riforme neo-liberiste che hanno pesantemente ridotto le tutele per il lavoro. Le politiche pubbliche in materia si sono intenzionalmente mosse lungo la “via bassa per lo sviluppo”: la partita per la competitività del sistema produttivo non è stata incentrata sulla creazione delle precondizioni per lo sviluppo – attraverso l’investimento nelle infrastrutture materiali e immateriali e nel sistema di formazione e ricerca necessario a favorire gli investimenti e le innovazioni di prodotto e di processo –, ma è stata giocata in massima parte sulla riduzione dei costi di impiego del fattore lavoro.

Risultato di queste politiche è stata la sempre più accentuata flessibilizzazione dei modi di impiego del lavoro, la precarizzazione dei rapporti lavorativi, l’allentamento dei vincoli ai poteri datoriali (in primo luogo con la riduzione delle tutele in caso di licenziamento), la liberalizzazione dei processi di frammentazione ed esternalizzazione del ciclo produttivo, attraverso una serie di interventi legislativi che hanno avuto come unico scopo quello di abbassare il costo del lavoro.

Le conseguenze di queste politiche sul piano della connessione sociale sono state devastanti, con l’aumento delle disuguaglianze sociali e l’emergere sempre più massiccio della *in-work poverty*. È dunque necessario un vero e proprio mutamento di paradigma, che inverta questo *trend* di decadenza tanto sul piano delle politiche industriali (e più in generale di quelle riguardanti l’assetto dell’intero sistema produttivo), quanto sul piano delle politiche di regolazione del mercato e dei rapporti di lavoro.

Crescita economica e coesione sociale sono correlate e complementari: l’innalzamento della qualità del sistema produttivo italiano rappresenta la precondizione per l’aumento della qualità – e dunque la tutela – del lavoro. Le innovazioni necessarie riguardano pertanto le strutture portanti del nostro sistema economico e sociale; e gli obiettivi indicati per l’Europa dal *Next Generation EU*, incentrati sulle transizioni ecologica e digitale, sfidano al cambiamento a ogni livello.

Il primo livello è, ovviamente, quello delle istituzioni pubbliche, chiamate a costruire le condizioni fondamentali per il nuovo sviluppo e, nella specie, a realizzare le transizioni previste con modalità che ne consentano la sostenibilità sia sul versante economico che su quello sociale.

La *just transition* che l'Unione europea si prefigge richiede così non solo investimenti per sostenere le transizioni, ma anche politiche che ne massimizzino l'impatto sociale, in particolare sul piano occupazionale.

Le possibilità di creare occupazione di qualità sono molteplici in diverse linee di intervento del PNRR, oltre che nell'ambito delle produzioni dell'economia *green* e digitale, nell'ambito delle attività di *welfare*, di rigenerazione urbana e difesa del territorio, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Raccogliere questa sfida implica un adeguato governo della transizione produttiva e occupazionale e della nuova allocazione di risorse tra i settori, governo che trova declinazione, quanto al lavoro, nella costruzione di un sistema di politiche attive in grado di promuovere la riconversione professionale dei lavoratori verso le nuove professioni e di accompagnarne il passaggio tra i settori produttivi.

La nuova frontiera di sviluppo non può, in conclusione, che partire dal lavoro.

4. Le notizie quotidiane su inflazione, cambiamenti climatici, crisi energetica, guerre, carestie, aumento della povertà, proteste civili e violenza ci suggeriscono la dimensione della severità della crisi contemporanea. In verità, anziché di crisi al singolare, è il caso di parlare di crisi plurali, con pesi diversi nelle diverse nazioni e per i diversi settori che allontanano pericolosamente gli obiettivi dell'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*. In tutti i casi, le conseguenze umane della sovrapposizione di queste crisi sono catastrofiche. In Europa, la crisi energetica determina gli sforzi delle istituzioni nel ricercare l'irraggiungibile soluzione che possa soddisfare tutti gli Stati Membri. La Commissione Europea ha presentato recentemente una batteria di misure d'emergenza per contrastare l'aumento dei prezzi dell'energia, senza però fissare un tetto al prezzo del gas. A favore del *price cap* oltre 15 paesi UE, tra cui l'Italia, la Polonia, la Grecia e il Belgio, tra i quali tuttavia non c'è accordo su come strutturare la proposta. Tra i principali detrattori Germania e Paesi Bassi. La misura cardine proposta dalla Presidente von der Leyen prevede la fissazione di un prezzo dinamico, massimo e temporaneo, agli scambi sul Title Transfer Facility (TTF), mercato europeo del gas, in cui ogni giorno gli operatori comprano e vendono contratti *futures*, e che funge da prezzo di riferimento per gli scambi di gas in Europa. Questa sarebbe in realtà una misura di ultima istanza da far scattare solo in base a determinate condizioni, che però non sono state ancora definite nel dettaglio.

Un'ulteriore misura è rappresentata dall'acquisto congiunto di gas tra i paesi UE per cercare di riempire i depositi di stoccaggio esauriti, in tempo per l'imminente inverno e negoziare prezzi più bassi¹⁴. Anche questo processo potrebbe risultare piuttosto macchinoso in quanto non sarà la Commissione Europea ad effettuare gli acquisti comuni né gli Stati Membri: i singoli paesi dovrebbero mobilitare le aziende

¹⁴ In base alla proposta, gli Stati membri sarebbero tenuti ad acquistare congiuntamente il 15% del volume necessario per raggiungere l'obiettivo dell'UE di riempire gli stoccaggi di gas al 90% entro il 1° novembre 2023.

locali per convincerle a partecipare al programma, che, tra l'altro, non avrà la Russia tra i fornitori. La Russia, infatti, è stata il principale fornitore di gas dell'Unione Europea, con una quota del 40-45% sulle importazioni del blocco. Gazprom ha recentemente dichiarato che Nord Stream resterà chiuso, determinando una riduzione del gas russo diretto verso l'Europa, e che registra oggi un -75% rispetto ai livelli pre-crisi. La geo-politica degli approvvigionamenti è cambiata nelle proporzioni¹⁵ e, per l'Italia, il contributo di Transmed e TAP è sempre più rilevante. L'Italia, come da accordi del governo Draghi, e del Ministero della Transizione ecologica in particolare, ha in questo momento come primo fornitore di gas l'Algeria, e nei prossimi anni aumenterà anche il peso dell'Azerbaijan. Il cambiamento per l'approvvigionamento nazionale più rilevante riguarda l'importazione di gas naturale liquido (GNL) che rappresenta il 20% del mix energetico e che proviene dagli Stati Uniti, principale esportatore mondiale. Questa strategia ha fatto sì che, nonostante la ripida diminuzione di gas russo, l'Italia abbia mantenuto pressoché invariata (-2% nell'ultimo trimestre dell'anno precedente) la fornitura totale. Una minaccia interna è rappresentata, invece, dalla possibile riduzione dell'afflusso di gas dal resto d'Europa, principalmente del gas norvegese che transita dalla Germania. Perché se la Russia interrompesse definitivamente le forniture, la domanda tedesca di gas norvegese aumenterebbe privandoci di quest'ultimo. In uno scenario del genere, le scorte strategiche dell'Italia verrebbero intaccate. In un'ottica preventiva, a settembre scorso, il Governo Draghi ha perciò pubblicato il "Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale". Il Piano prevede da agosto 2022 a marzo 2023 una riduzione volontaria dei consumi del 9,5%, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, e più che doppia rispetto al trimestre precedente. Già l'esperienza della pandemia da COVID-19 ci ha dimostrato che un cambiamento dei *pattern* di consumo, individuali e collettivi, è possibile. Si pensi, ad esempio, alla produzione di biossido di carbonio che è scesa tra il 2019 ed il 2020 del 6.3%, ovvero di quasi 2232 milioni di tonnellate, per poi risalire nel 2021. Un dato eclatante, se paragonato alla crisi finanziaria del 2008, che aveva determinato una riduzione quasi sei volte inferiore a quella pandemica, e a quella verificatasi durante la Seconda guerra mondiale, di circa tre volte inferiore.

Il comportamento umano è responsabile di gran parte delle sfide ambientali dinnanzi alle quali ci troviamo, a prescindere dalla contingente crisi energetica. Senza dubbio risulta improcrastinabile l'assunzione individuale di *pro-environmental behavior (PEB)*, ovvero comportamenti verdi, sostenibili e rispettosi dell'ambiente¹⁶. Il risparmio dell'energia a livello microeconomico è un tipico comportamento pro-ambientale, così come lo è la raccolta differenziata, il cambiamento di mezzo di locomozione e di viaggio e l'acquisto di prodotti sostenibili, solo per citarne alcuni.

¹⁵ Datalab Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), 2022.

¹⁶ van Valkengoed, A.M., Steg, L. Meta-analyses of factors motivating climate change adaptation behaviour. *Nature Clim Change* 9, 158–163, 2019. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0371-y>

Le evidenze della scienza comportamentale, dall'economia alla psicologia, hanno informato nuove strategie per migliorare sia la salute personale, sia le scelte finanziarie, sia le condizioni ambientali. Numerosi esperimenti sono stati condotti in ambiti in cui le decisioni hanno un forte impatto ambientale, dalla pianificazione familiare allo sfruttamento del suolo, dal consumo di carne alle scelte del mezzo di trasporto, dalla produzione di rifiuti all'uso delle risorse¹⁷. Gli esiti di questi studi suggeriscono che le tecniche di *nudging* possono contribuire in modo incisivo all'assunzione individuale di scelte pro-ambientali.

In Italia, dall'ultima rilevazione presentata nel *Rapporto Istat 2022 sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*,¹⁸ si evince un quadro complessivamente positivo: rispetto all'anno precedente, il 50% delle misure segna una variazione in aumento, il 27% negativa, mentre il 23% rimane stazionario. A guidare il trend positivo è il Goal 17 (Partnership per gli obiettivi), in particolare grazie agli obiettivi che riguardano l'uso delle ICT, in forte aumento durante la pandemia da COVID19, ed il Goal 12 (Consumo e produzione responsabili), caratterizzato dagli avanzamenti nella gestione dei rifiuti. Il numero più alto di indicatori in peggioramento è stato registrato nei Goal 6 (Acqua) e 9 (Infrastrutture). L'analisi di lungo periodo, che confronta l'ultima rilevazione con i 10 anni precedenti, presenta risultati più favorevoli, sebbene non del tutto incoraggianti, con il 59% delle misure in miglioramento, il 16,7% stazionario e il 23,4% in peggioramento. La percentuale di misure con variazione positiva è più alta per i Goal 17, 12, 7 (Energia pulita), 5 (Parità di genere), 9 e 2 (Fame zero). I Goal 11 (Città e comunità sostenibili), 13 (Cambiamento climatico), 4 (Istruzione) e 1 (Povertà) presentano invece indicatori in netto peggioramento.

Alla *digital transformation* del processo penale è dedicato il saggio di Mario Santoro che presenta la Riforma Cartabia in un'ottica di nuova ecologia digitale. Ai rimedi normativi all'inquinamento da plastica in mare è dedicato il saggio di Gianluca Delle Foglie che tratteggia interessanti chiaroscuri degli strumenti predisposti dalla cd Legge Salvamare come incentivi di comportamenti pro-ambientali.

¹⁷ Byerly, H. Et al., *Nudging pro-environmental behavior: evidence and opportunity*, *Front Ecol Environ*, 16(3), 2018, pp. 159-168.

¹⁸ L'analisi dell'evoluzione temporale delle misure statistiche Istat-SDGs è stata condotta confrontando i dati dell'ultimo anno disponibile (prevalentemente il 2020 o il 2021) con quelli riferiti all'anno precedente o a 10 anni prima.

SEZIONE I
FENOMENO MIGRATORIO

Marianna Bianca Galantucci

MIGRAZIONI FORZATE, CAMBIAMENTO CLIMATICO E RESPONSABILITÀ DEGLI STATI PER VIOLAZIONI EXTRA-TERRITORIALI DEI DIRITTI UMANI

ABSTRACT

Il presente lavoro si propone di approfondire la tematica delle migrazioni forzate in relazione a problematiche ambientali e delle esigenze di protezione di queste persone, il cui numero è in costante aumento. In particolare, si esploreranno le connessioni tra diritto internazionale dell'ambiente e diritti umani, e le strategie che propongono l'utilizzo di norme a tutela dei diritti umani per assicurare la tutela delle vittime del cambiamento climatico. A tal proposito, ci si soffermerà sul potenziale ruolo degli organi di controllo dei trattati di tutela dei diritti umani nel definire i contenuti degli obblighi degli Stati e nel contribuire alla formazione di politiche e prassi future.

The aim of the proposed work is to investigate the topic of forced migration in relation to environmental problems, and the subsequent protection needs for these persons, whose number is constantly increasing. The study will focus on the connections between international environmental law and human rights, and on the recent proposal of using a human rights based approach to ensure the protection of climate change victims. International human rights treaty bodies might have a crucial role in defining the content of States' obligations and in shaping future policies and praxis.

PAROLE CHIAVE

Cambiamento climatico – Migrazioni forzate –
Protezione internazionale – Diritti umani

Climate change – Forced migration –
International protection – Human rights

SOMMARIO: 1. Il contesto. – 2. Mobilità umana legata a cause ambientali. – 3. La mobilità ambientale nel diritto internazionale: il diritto dei rifugiati. – 4. (Segue:) norme sulla protezione degli sfollati interni. – 5. (Segue:) le iniziative per la prevenzione del rischio di disastri. – 6. (Segue:) il diritto internazionale dell'ambiente. – 7. (Segue:) la prevenzione dell'apolidia. – 8. (Segue:) la tutela internazionale dei diritti umani. – 9. Il contenzioso climatico basato sui diritti umani. – 10. Responsabilità degli Stati per violazioni extra-territoriali di diritti umani legate al cambiamento climatico.

1. La questione della mobilità umana legata a problematiche ambientali sta acquisendo sempre maggiore rilevanza all'interno della comunità degli Stati. Il numero di migranti internazionali è cresciuto rapidamente negli ultimi decenni (passando da 173 milioni di persone nel 2000 a 280 milioni nel 2020)¹. Tra questi, la frazione di

¹ Per approfondimenti v. *IOM Migration Data Portal*, https://migrationdataportal.org/data?t=2020&i=stock_abs_&m=4.

persone che si spostano a causa degli effetti negativi dei disastri ambientali è in crescita. Secondo i dati pubblicati dall'*Internal Displacement Monitoring Centre*², nel 2020 sono state costrette a muoversi circa 30 milioni di persone a seguito di inondazioni, terremoti o siccità. Un numero tre volte maggiore rispetto a coloro che sono stati costretti a partire a causa di conflitti e violenze nel proprio Paese³.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, mancano specifiche norme giuridiche applicabili nei confronti di coloro i quali attraversano confini nazionali a causa di problematiche ambientali. Per tale ragione, il presente lavoro si propone di esplorare le opzioni esistenti per colmare questa lacuna nell'ambito del diritto internazionale. Si effettuerà una breve ricognizione degli ambiti normativi internazionali potenzialmente interessati dal fenomeno della mobilità umana, concentrandosi successivamente sulle interconnessioni esistenti tra il diritto internazionale dell'ambiente e la normativa internazionale a tutela dei diritti umani, e sulle potenzialità del contenzioso strategico ambientale basato sui diritti umani fondamentali quale strumento per garantire la tutela delle vittime degli effetti avversi del cambiamento climatico. Ci si interrogherà infine sul contenuto dei rimedi previsti dal sistema internazionale di tutela dei diritti umani in conseguenza di violazioni extra-territoriali di diritti umani fondamentali, inserendo tale riflessione nel più ampio contesto delle norme internazionali per stabilire responsabilità e obblighi degli Stati in caso di atti illeciti.

2. A livello internazionale, non vi è una definizione condivisa per far riferimento a coloro che si spostano a causa di problematiche legate all'ambiente, nonostante siano ad oggi diversi i tentativi e le proposte avanzate dalla dottrina. Alcuni autori usano termini quali "rifugiato" o "profugo" (*displaced person*), per sottolineare l'aspetto forzato di questi movimenti, mentre altri adottano il termine generico di "migrante" (*environmental migrant, environmentally induced migration*), aspirando a ricomprendere una gamma più ampia di situazioni.

Il presente lavoro adotterà la terminologia proposta da Kraler di *environmentally induced displaced persons* (sfollati ambientali) per riferirsi a movimenti forzati di persone legati a problematiche ambientali⁴. Questa definizione intende includere sia la mobilità interna che internazionale, tuttavia, per gli scopi del presente lavoro, ci si concentrerà esclusivamente sulla seconda tipologia.

Come affermato nel precedente paragrafo, esiste una mancanza di tutela nei confronti di coloro che migrano per problematiche ambientali, specialmente per coloro

² Il Centro per il monitoraggio delle migrazioni forzate interne, creato nel 1998 dal *Norwegian Refugee Council*, è un'organizzazione internazionale non governativa che si occupa di raccogliere dati, a livello globale, sul fenomeno delle migrazioni interne.

³ IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2021*, 2021, <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/>.

⁴ A. Kraler, C. Katsiaficas, M. Wagner, *Climate Change and Migration: Legal and Policy Challenges and Responses to Environmentally Induced Migration*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels 2020.

che attraversano i confini nazionali a seguito di disastri a lenta insorgenza, in parte proprio a causa dell'assenza di una definizione condivisa di questa tipologia di migranti.

Nel corso degli anni sono stati individuati dalla dottrina diversi ambiti normativi del diritto internazionale potenzialmente strumentali per colmare questa lacuna, eventualmente adottando un'interpretazione estensiva di strumenti internazionali già esistenti, o anche proponendone di nuovi⁵. Alcuni di essi rientrano nella sfera legislativa a protezione dei diritti dell'individuo, come il diritto dei rifugiati, la disciplina volta a prevenire l'apolidia, le norme per il trattamento degli sfollati interni e il diritto internazionale a tutela dei diritti umani. Altri invece fanno riferimento in maniera più specifica alla protezione dell'ambiente o alla prevenzione dei rischi di disastri. Nei paragrafi successivi si presenteranno brevemente le caratteristiche di ciascuno di questi insiemi di regole.

3. Il primo ambito cui naturalmente si guarda, nel cercare risposte ai bisogni di protezione degli sfollati ambientali, è il diritto dei rifugiati, la cui pietra miliare è rappresentata dalla Convenzione sullo *status* dei rifugiati, firmata a Ginevra nel 1951⁶. La Convenzione definisce contenuti e limiti del sistema di protezione internazionale, individuando una categoria precisa di persone aventi diritto a tale protezione. Quest'ultima si concretizza in primo luogo nel divieto di *refoulement* per coloro ai quali viene riconosciuto lo *status* di rifugiato, in base ai parametri definiti dall'articolo 1 della Convenzione.

La maggioranza delle persone che si muovono in conseguenza di problematiche ambientali non sembrerebbe rientrare nella definizione della Convenzione di Ginevra del 1951⁷, data la natura indiscriminata dei cambiamenti ambientali, le difficoltà nell'identificare un agente di persecuzione e la mancanza di un nesso con uno dei cinque motivi di persecuzione convenzionali⁸.

Un possibile vantaggio dell'utilizzo del sistema di protezione internazionale per colmare la mancanza di tutela per coloro che si muovono a causa di problematiche

⁵ V. *ex multis*: S. Llain Arenilla, C. Hawkins Rada, *Climate Change and Forced Migration Cambio Climático y Migración Forzada*, in *Migraciones Internacionales*, vol. 11, 2020; B. Mayer, *The Arbitrary Project of Protecting Environmental Migrants*, in R. McLeman, J. Schade, T. Faist (eds.), *Environmental Migration and Social Inequalities*, Springer, Cham 2016; S. O'Connor, C. Bruch, M. Maekawa, *Legal and Practical Measures for Environmental Migrants*, in *Journal of Disaster Research*, vol. 14, 2019, pp. 1254-1261; F. Perrini, *Cambiamenti Climatici e Migrazioni Forzate: Verso una Tutela Internazionale dei Migranti Ambientali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; J. Rathod, *Legal Protections for Environmental Migrants: Expanding Possibilities and Redefining Success*, in *SSRN Electronic Journal, CLALS Working Paper Series*, 29, 2020.

⁶ *Convenzione relativa allo status dei rifugiati*, conclusa a Ginevra il 28 agosto 1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954, UNTS vol. 189, p. 137. La Convenzione è stata ratificata da 146 Stati, tra cui l'Italia.

⁷ UNHCR, *Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the Context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters*, 2020.

⁸ A. Kraler, C. Katsiaticas, M. Wagner, *Climate Change and Migration*, cit.

ambientali è dato dal fatto che tale sistema è imperniato su di uno strumento internazionale vincolante e largamente ratificato, che molti Paesi hanno già in essere procedure di determinazione dello *status* di rifugiato ben consolidate e che esiste un'agenzia specifica (*United Nations High Commissioner for Refugees*, d'ora in avanti UNHCR⁹) il cui mandato è di promuovere l'applicazione della protezione prevista dalla Convenzione del 1951. Tuttavia, la definizione di "rifugiato" adottata dal sistema di protezione internazionale, seppure nella versione più estesa prevista dai sistemi africani e latinoamericani, proteggerebbe solo una piccola parte di coloro che sono costretti a muoversi a causa di problematiche ambientali, né sembrerebbe esservi, allo stato attuale, alcuna volontà politica di ampliare lo scopo della Convenzione di Ginevra del 1951, aggiungendo un nuovo Protocollo¹⁰. Per queste ragioni, tale opzione, sebbene auspicabile, non sembra essere percorribile nel breve e medio termine.

4. Un secondo gruppo di regole potenzialmente interessante per la regolamentazione del fenomeno degli sfollati ambientali è costituito dalle norme relative alla protezione degli sfollati interni. Nel contesto delle Nazioni Unite gli Stati si sono interrogati su come fornire una risposta coordinata e coerente, a fronte di flussi ingenti di persone in movimento, sia a causa di conflitti che di disastri naturali. Esiste ad oggi un documento di riferimento sul tema della protezione degli sfollati interni: i *Guiding Principles on Internal Displacement*, uno strumento di *soft law* creato nel 1998¹¹.

Alcuni autori suggeriscono di utilizzare le norme esistenti a tutela degli sfollati interni come punto di partenza per lo sviluppo di analoghi principi guida per sfollati ambientali internazionali¹². Questo approccio permetterebbe l'utilizzo di strumenti non vincolanti per orientare l'azione degli Stati, lasciando in capo ai singoli governi un ampio margine di discrezionalità.

Questa strategia è stata parzialmente messa in pratica nel 2011 dalla *Nansen Conference* con la redazione dei *Nansen Principles*. Tuttavia, la debolezza strutturale di questo approccio risiede da un lato nella mancata forza coercitiva connaturata all'utilizzo di uno strumento non vincolante, e dall'altro lato, nella mancanza di un organo internazionale individuato come responsabile per la protezione degli sfollati interni. Sebbene nella prassi degli scorsi anni l'UNHCR abbia di fatto svolto tale ruolo,

⁹ Creata nel 1950, UNHCR è l'organismo all'interno del sistema delle Nazioni Unite che si occupa della protezione dei rifugiati, migranti forzati e apolidi.

¹⁰ A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, '*Climate Refugees*' - *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration*, Policy Department C, European Parliament, Brussels 2011.

¹¹ *United Nations Commission on Human Rights*, Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: *Guiding Principles on Internal Displacement* E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998.

¹² J. Apap, *The Concept of 'climate Refugee' Towards a Possible Definition*, *European Parliamentary Research Service*, 2019; C. Cournil, *The Protection of Environmental Refugees in International Law*, in *Migration and climate change*; E. Pigué, A. Pécoud, P. de Guchteneire (eds), UNESCO Publishing Cambridge 2011, pp. 359-386; A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, '*Climate Refugees*', *cit.*

la protezione degli sfollati interni ricade al di fuori del mandato istituzionale dell'agenzia, e non vi è consenso all'interno delle Nazioni Unite riguardo l'opportunità di espandere lo scopo dell'organizzazione in modo da poterlo includere¹³.

5. Il terzo ambito normativo riguarda gli accordi volti alla prevenzione del rischio di disastri. Partendo dalla premessa che l'esistenza di una connessione tra cambiamento climatico, disastri e movimenti forzati sia oramai un dato acquisito¹⁴, appare proficuo considerare se e come i documenti internazionali sul tema considerino le eventuali violazioni di diritti umani fondamentali causate dal verificarsi di un disastro naturale, e nello specifico, le problematiche legate alla mobilità forzata.

All'interno del Segretariato delle Nazioni Unite, l'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio di Disastri (UNDRR) ha il compito di organizzare ciclicamente una conferenza globale focalizzata sulla gestione dei disastri e delle problematiche legate al cambiamento climatico¹⁵. A conclusione della sua terza conferenza, nel 2015, è stato adottato il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* con l'obiettivo di coordinare la gestione internazionale del rischio di disastri, concentrandosi sulle azioni di riduzione e prevenzione. Questo documento, sebbene non vincolante per gli Stati, fornisce delle linee guida in materia, promuovendo la cooperazione internazionale per la prevenzione dei rischi collegati ai disastri. Il *Sendai Framework* riconosce inoltre esplicitamente l'esistenza di movimenti forzati dovuti a cambiamento climatico e disastri ambientali¹⁶.

Tuttavia non esiste al momento né un'organizzazione formalmente responsabile per la protezione degli sfollati a seguito di disastri, né una politica internazionale integrata e coerente, per approcciare la questione dello *status* legale e della protezione di coloro che sono costretti a muoversi. Sebbene le legislazioni di alcuni Stati prevedano, in circostanze specifiche, che siano concessi permessi di soggiorno a persone i cui Paesi di origine sono stati colpiti da catastrofi (si pensi ad esempio al permesso per calamità naturale previsto dall'articolo 20bis del Testo Unico sull'Immigrazione italiano), non è possibile considerare tali misure come una risposta sistematica. Al contrario, tali previsioni hanno natura totalmente discrezionale, in taluni casi non sono mai state messe in pratica (come ad esempio nel caso finlandese)¹⁷ o,

¹³ G. Goodwin-Gill, J. McAdam, *UNHCR and Climate Change, Disasters, and Displacement*, UNHCR, 2017.

¹⁴ E. Ferris, *Research on Climate Change and Migration Where Are We and Where Are We Going?*, in *Migration Studies*, 2020, pp. 1-14.

¹⁵ United Nations General Assembly, *International Decade for Natural Disaster Reduction: successor Arrangements*, A/RES/54/219, 3 febbraio 2000.

¹⁶ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, par. 7, 19, 27, 36. https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

¹⁷ Si v. per una riflessione in proposito S. O'connor, C. Bruch, M. Maekawa, *Legal and Practical Measures for Environmental Migrants*, in *Journal of Disaster Research*, 14, 2019, p.1254 ss.

come nel caso del permesso per calamità italiano, la loro applicazione non è stata definita a livello procedurale.

6. Il quarto ambito normativo su cui ci si soffermerà è costituito dal diritto internazionale dell'ambiente. Esso non è storicamente inteso come direttamente connesso ai diritti umani. In origine, il diritto ambientale internazionale era incentrato sulle connessioni tra le attività economiche e gli ecosistemi, piuttosto che sui diritti individuali e, per conseguenza, manca di una dimensione orientata alla protezione di coloro che sono sfollati a causa delle conseguenze del cambiamento climatico¹⁸.

Il documento più importante in materia è rappresentato dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, d'ora in avanti UNFCCC)¹⁹, del 1992. La Convenzione quadro non comprende alcun obbligo relativo alla protezione dei migranti ambientali, né contiene disposizioni relative alle implicazioni in termini di violazioni di diritti umani derivanti da problematiche ambientali²⁰. Lo stesso si può dire per il Protocollo di Kyoto, siglato dalla Conferenza delle Parti (COP) pochi anni dopo, per dare attuazione agli obiettivi e agli obblighi previsti dalla Convenzione.

Attualmente, l'accordo chiave nel campo del diritto internazionale dell'ambiente è l'Accordo di Parigi del 2015, contenuto in un annesso ad una decisione della COP, nel quale gli Stati membri della Convenzione si impegnano a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra con l'obiettivo di lungo termine di contenere l'aumento delle temperature globali entro i 2°C²¹.

L'Accordo non individua obiettivi né obblighi specifici e legalmente vincolanti per gli Stati, né si occupa di protezione dei diritti degli individui. Si ritiene tuttavia che possa giocare una parte importante nel ridurre il rischio di sfollamento²². Per poter sopperire alla mancanza di protezione esistente nei confronti delle persone costrette a muoversi per problematiche ambientali, alcuni studiosi di diritto internazionale suggeriscono di aggiungere un protocollo, o una convenzione specifica sui 'rifugiati climatici' all'interno della Convenzione Quadro. L'idea potrebbe essere di legare l'onere di protezione di coloro che subiscono le conseguenze avverse del cambiamento climatico con la responsabilità individuale degli Stati rispetto al cambiamento climatico²³. Questa soluzione, su cui ci si soffermerà nei paragrafi conclusivi, presenta

¹⁸ J. McAdam, S. Weerasinghe, *Climate Change and Human Movement*, in D. Ismail, K. van der Schaaf, L. van Troost (eds.), *Climate Change, Justice and Human Rights*, Amnesty International Netherlands, 2020, p. 99.

¹⁹ La Convenzione quadro è stata ratificata da 197 Paesi, tra cui l'Italia.

²⁰ OHCHR, *The Slow Onset Effects of Climate Change and Human Rights Protection for Cross-Border Migrants*, 2018, pp 75-76.

²¹ L'Accordo è stato ratificato da 192 Paesi. Si v.: <https://www.un.org/en/node/84376>.

²² W. Kälin, J. McAdam, *Environmental Displacement*, in Y. Aguila, J. Vinuales (eds.), *A Global Pact for the Environment: Legal Foundations*, C-EENRG, Cambridge 2019, p. 159 ss.

²³ Si veda ad esempio: C. Cournil, *The Protection of Environmental Refugees*, cit., *passim*.

una serie di complicazioni, sia a causa della mancanza di volontà politica, sia per le difficoltà tecniche nello stabilire la responsabilità individuale dei singoli Stati, essendo il cambiamento climatico un fenomeno transnazionale complesso²⁴. Inoltre, la maggiore debolezza strutturale del quadro di azione climatica internazionale è data dal fatto che questo si poggia principalmente su strumenti non vincolanti e che manca di un meccanismo per assicurarne l'applicazione²⁵.

7. Le norme internazionali sulla prevenzione dell'apolidia assumono rilevanza centrale se si considerano le problematiche legate all'innalzamento del livello del mare.

I due trattati internazionali sull'apolidia (la Convenzione del 1954 sulla riduzione dei casi di apolidia e la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia²⁶) non prevedono l'eventualità di una scomparsa fisica del territorio di uno Stato: la definizione di apolidia si applica idealmente a quelle situazioni in cui vi è un diniego di nazionalità da parte di uno Stato nei confronti di un individuo (apolidia *de iure*)²⁷.

Nel caso degli abitanti delle isole del Pacifico, è possibile che la popolazione abbandoni il territorio dello Stato molto prima che questo scompaia effettivamente, a causa, tra le altre cose, della mancanza di acqua potabile e del deterioramento delle risorse naturali per via del cambiamento climatico. Ci si potrebbe trovare di fronte ad una futura apolidia *de facto*, non rientrando all'interno della tutela prevista dalla Convenzione del 1954. In tal caso, resta da capire come a livello giuridico internazionale si affronterà la circostanza inedita della scomparsa del territorio di uno Stato, senza che questo abbia perso né la propria popolazione né il proprio governo.

UNHCR, tra i suoi compiti istituzionali, ha il mandato di prevenire e ridurre le situazioni di apolidia, ricomprendendo quindi anche l'apolidia di fatto. Nel trattare la questione all'interno del Manuale per la Protezione delle Persone Apolide, l'agenzia invoca la concessione di permessi di soggiorno temporanei o umanitari come standard minimo di trattamento, nell'auspicio di uniformare il trattamento a quello previsto per coloro cui è riconosciuta l'apolidia *de iure*²⁸.

Debolezza intrinseca di tale soluzione è rappresentata dalla mancanza di una procedura uniforme di riconoscimento dello *status* di apolide, contrariamente a quanto accade per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. A livello nazionale, infatti, le prassi per l'identificazione delle persone apolide sono estremamente diversificate: come accennato prima, nella maggior parte dei Paesi non esiste una procedura standard

²⁴ W. Kalin, N. Schreper, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change*, UNHCR, 2012.

²⁵ F. Perrini, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate: verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018.

²⁶ Le Convenzioni del 1954 e del 1961 sono state ratificate rispettivamente da 96 e 78 Stati, tra cui l'Italia.

²⁷ UNHCR, *Manuale per la Protezione delle Persone Apolide in base alla Convenzione del 1954 sullo Status delle Persone Apolide*, 2014, par. 7.

²⁸ Ivi, p. 168.

di identificazione, lasciando ampi margini interpretativi in capo alle autorità amministrative, con conseguente incertezza di risultato²⁹.

8. Infine, ci si soffermerà sulle norme relative alla tutela internazionale dei diritti umani, che nel corso degli ultimi anni hanno assunto particolare rilevanza strategica nel contesto del contrasto al cambiamento climatico, come si vedrà nei paragrafi successivi.

Gli Stati hanno l'obbligo di rispettare e proteggere i diritti umani di tutti gli individui sotto la loro giurisdizione. Alcune disposizioni riguardanti i diritti umani, come il diritto alla vita e la proibizione della tortura, sono obbligatorie per gli Stati e non sono derogabili neanche in caso di guerra o altre circostanze eccezionali.

La normativa sui diritti umani ha ampliato gli obblighi di protezione internazionale degli Stati, andando oltre la categoria ristretta dei titolari dello *status* di rifugiato, per ricomprendere, potenzialmente, tutte le violazioni di diritti umani fondamentali. Questa tipologia di protezione è conosciuta come "protezione complementare"³⁰.

Tra i diritti umani che danno luogo a protezione dal *refoulement* vi sono diritti assoluti, inderogabili, come il diritto alla vita e la protezione dalla tortura, e altri che invece consentono di effettuare un bilanciamento tra gli interessi della persona e le esigenze dello Stato (in questi ultimi casi, la protezione è concessa solo in circostanze eccezionali di particolare gravità).

Molti autori si sono espressi in favore di un approccio che colmi il vuoto normativo nei confronti degli sfollati ambientali basandosi sulla protezione dei diritti umani³¹. I più importanti trattati sui diritti umani sono largamente ratificati e includono meccanismi ben stabiliti per assicurare la loro implementazione, come la possibilità per gli individui coinvolti di presentare un reclamo all'organo delle Nazioni Unite competente. Inoltre, questa soluzione potrebbe essere facilmente messa in pratica attraverso l'applicazione del principio di *non-refoulement* e la protezione complementare garantita a coloro che non possono fare rientro nel proprio Paese³². Tuttavia, la concessione di una forma di protezione complementare da parte degli Stati è un atto discrezionale, né questi sono in alcun modo vincolati dai trattati riguardo al contenuto (in termini di diritti) di tale protezione. Ne conseguono, come immaginabile, pratiche estremamente difformi tra diversi Paesi. Infine, l'utilizzo di un approccio basato sui diritti umani per sostenere istanze di giustizia ambientale presenta una serie di difficoltà tecniche, oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo.

²⁹ UNHCR, *Statelessness Determination Procedures – Identifying and Protecting Stateless Persons*, Geneva 2014.

³⁰ J. McAdam, *Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection*, UNHCR, Geneva 2005.

³¹ V. *ex multis*, A. Kraler, T. Cernei, M. Noack, 'Climate Refugees', cit.; J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, cit.

³² Norwegian Refugee Council, *The Nansen Conference*, cit., *passim*.

9. Le interconnessioni tra l'ambito del diritto internazionale relativo alla protezione dei diritti umani e quello dedicato alla protezione dell'ambiente si sono intensificate nel tempo, portando ad un avvicinamento e ad un riconoscimento bidirezionale, sia della componente ambientale dei diritti umani da un lato, sia dell'esigenza di includere considerazioni relative alla protezione dei diritti umani nella formulazione di politiche internazionali di tutela dell'ambiente. Il sistema di regole delineato dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico è arrivato ad includere esplicitamente considerazioni riguardanti la protezione dei diritti umani all'interno delle azioni di mitigazione ed adattamento, a partire dall'Accordo di Cancun del 2010³³. Allo stesso modo, nel quadro internazionale di protezione dei diritti umani si sono fatte sempre più strada considerazioni riguardanti problematiche e diritti ambientali, come ad esempio il riconoscimento del diritto ad un ambiente sano da parte del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (*Human Rights Council*)³⁴, nell'ottobre 2021³⁵.

Come rilevato in precedenza, nell'ambito del diritto ambientale internazionale, non esiste un sistema per condannare l'inadempimento degli Stati in relazione agli obblighi climatici assunti. Per tale ragione, ricorsi legati a violazioni dei diritti umani a causa del deterioramento delle condizioni ambientali sono sempre più usati per cercare rimedi altrimenti non disponibili in altri ambiti del diritto internazionale. Gli attivisti ambientali stanno utilizzando i diritti umani per rendere operativi alcuni obblighi ambientali, mettendo pressione agli Stati affinché prendano misure significative per ridurre la loro impronta ambientale³⁶.

Negli ultimi anni il numero di casi di contenzioso climatico basato su violazioni di diritti umani è cresciuto notevolmente, sia a livello domestico che internazionale³⁷. Gli organi di controllo dei trattati sui diritti umani sono sempre più chiamati a rispondere a ricorsi per violazioni di diritti umani fondamentali da parte degli Stati, a causa della loro incapacità di contrastare il cambiamento climatico³⁸. L'ambizione è che tali organi contribuiscano, con le loro decisioni, a chiarire il contenuto degli obblighi degli Stati

³³ UNFCCC, *Cancun agreements outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention*, Cancun, 2010.

³⁴ Il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite è un organo intergovernativo sussidiario delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere la protezione dei diritti umani a livello globale. Creato nel 2006, in sostituzione della precedente Commissione ONU per i diritti umani, è composto da 47 Paesi, eletti dai membri dell'Assemblea Generale.

³⁵ UN Human Rights Council, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment: resolution / adopted by the Human Rights Council*, A/HRC/RES/48/13, 8 October 2021.

³⁶ A. Savaresi, *The Use of Human Rights Arguments in Climate Change Litigation and Its Limitations*, in D. Ismail, K. van der Schaaf, L. van Troost (eds.), *Climate Change, Justice and Human Rights*, Amsterdam 2019, pp. 49-55.

³⁷ Si v. in proposito la banca dati online pubblicata dal *Sabin Centre for Climate Change Law* (www.climatecasechart.com).

³⁸ A. Savaresi, *Plugging the Enforcement Gap: The Rise and Rise of Human Rights in Climate Change Litigation*, in *QIL*, 2021; A. Savaresi, *The Use of Human Rights Argument*, cit., *passim*.

nel contesto del cambiamento climatico, anche in relazione alle azioni delle imprese private operanti sotto la loro giurisdizione.

Tuttavia, questa strategia presenta delle limitazioni intrinseche. In primo luogo, le violazioni dei diritti umani sono di solito riconosciute dopo il verificarsi di un danno, rendendo i rimedi basati sui diritti umani non sempre appropriati per azioni preventive. In secondo luogo, molti casi di contenzioso climatico basati sui diritti umani sono stati dichiarati inammissibili per mancanza di legittimazione ad agire dei ricorrenti. Difatti è molto difficile accertare l'effettiva sussistenza della giurisdizione di uno Stato (e le responsabilità da questa conseguenti) in connessione ad attività che hanno impatto sul cambiamento climatico, a causa della sua natura complessa e transnazionale³⁹.

Due casi del 2018 sono esemplificativi di come gli strumenti a tutela dei diritti umani possano essere utilizzati per riconoscere l'inadempimento degli Stati in relazione ai propri obblighi climatici, a livello domestico. Il primo caso, *Future Generations c. Colombia*⁴⁰, riguardava il ricorso di un gruppo di giovani contro il governo colombiano, incentrato sull'incapacità di quest'ultimo di fermare la deforestazione in Amazzonia. Il secondo caso, *Urgenda Foundation c. The Netherlands*⁴¹, riguardava invece il ricorso di un gruppo di cittadini, organizzati sotto l'ombrello della Fondazione *Urgenda*, contro il governo olandese, il quale a parere dei ricorrenti non stava facendo abbastanza per ridurre la propria quota di emissioni di gas ad effetto serra. In ambito italiano, il primo caso di questo genere (soprannominato *Giudizio Universale* dai suoi stessi promotori) è stato presentato nel 2021 presso il Tribunale di Roma. Il ricorso nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri è proposto da circa 200 individui e una ventina di associazioni, ed è attualmente in corso⁴².

A livello internazionale, invece, la casistica di riferimento è più limitata. Il Comitato per i Diritti Umani è stato chiamato nel 2019 a decidere per la prima volta sulla questione dei doveri dello Stato di proteggere il diritto alla vita e al rispetto della vita familiare in relazione al degrado ambientale (articoli 6 e 7 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici), nel caso *Portillo Caceres v. Paraguay*⁴³. In tale decisione,

³⁹ A. Savaresi, *Plugging the Enforcement Gap*, cit.

⁴⁰ *Future Generations v. Ministry of the Environment and Others* - "Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente", 2018, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/>.

⁴¹ *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, 2015, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>.

⁴² Per approfondimenti v.: P. Pustorino, *Cambiamento Climatico e Diritti Umani: Sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2021, pp. 596-605; R. Luporini, *The "Last Judgment": Early reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy*, in *QIL - Zoom In*, 2021, pp. 27-49.

⁴³ Human Rights Committee, *Portillo Caceres v. Paraguay*, Communication No. 2751/2016. Per approfondimenti, si v. G. Reeh, *Human Rights and the Environment: The UN Human Rights Committee Affirms the Duty to Protect*, in *EJIL: Talk!*, 2019.

il Comitato ha fatto riferimento al Commento Generale N. 36 sul diritto alla vita⁴⁴ e agli obblighi positivi che gli Stati hanno per assicurare protezione da violazioni derivanti da qualsiasi minaccia che sia “*reasonably foreseeable*” (paragrafo 7.5). La Commissione ha riconosciuto la responsabilità dello Stato del Paraguay, basandosi su due criteri: l’impatto diretto dell’inquinamento ambientale sulle vite degli individui e la gravità di tale impatto. Tuttavia, la Commissione non ha fornito una definizione chiara della portata dei doveri dello Stato in connessione a problematiche ambientali⁴⁵.

Il Comitato ONU sui Diritti dei Bambini è stato recentemente chiamato a decidere su violazioni dei diritti dei minori nel contesto del cambiamento climatico, nel caso *Sacchi* (dichiarato poi inammissibile per mancato esaurimento dei rimedi nazionali)⁴⁶. I ricorrenti facevano riferimento anche ad obblighi extra-territoriali degli Stati per prevenire violazioni dei loro diritti fondamentali. Questo punto è particolarmente controverso, in quanto al momento non esiste alcuna pronuncia giudiziaria a livello internazionale che riconosca la giurisdizione extra territoriale di uno Stato nel contesto di violazioni di diritti umani derivanti da attività ambientali dannose.

Il contenzioso climatico basato sulla protezione dei diritti umani supporta l’idea che i trattati a tutela dei diritti umani siano dei “*living instruments*”, sostenendo un’interpretazione evolutiva delle disposizioni in essi contenute alla luce del cambiamento del contesto⁴⁷. Si sottolinea così l’impatto strutturale del cambiamento climatico sui diritti umani: gli effetti negativi del cambiamento climatico devono essere presi in considerazione perché minacciano in maniera sistematica la possibilità di godere dei diritti umani fondamentali. A prescindere dal risultato del singolo caso, questi ricorsi possono avere un ruolo fondamentale nel cambiare l’attitudine dei governi, delle Corti nazionali ed internazionali e della comunità degli Stati in relazione alla presente crisi climatica⁴⁸.

Infine, a livello internazionale, l’unico ricorso esplicitamente incentrato sull’obbligo di *non-refoulement* derivante dagli impatti negativi del cambiamento climatico sulla vita del richiedente è il caso *Ioanne Teitiota v. New Zealand*, deciso dalla Commissione per i Diritti Umani nel gennaio 2020⁴⁹. Nonostante la decisione sia stata sfavorevole nei confronti del ricorrente, per la prima volta un organo di controllo di un trattato a tutela dei diritti umani ha riconosciuto che in linea di principio le conseguenze negative del cambiamento ambientale possono dar luogo, di per sé, ad un

⁴⁴ *Human Rights Committee*, General Comment No. 36 on Article 6 of the Covenant on the Right to Life, *UN Doc. CCPR/C/GC/36*, 30 October 2018.

⁴⁵ G. Reeh, *Human Rights and the Environment*, *cit.*

⁴⁶ C. Bakker, ‘Baptism of Fire?’ The First Climate Case before the UN Committee on the Rights of the Child, in *QIL - Zoom In*, 2021, pp. 5-25.

⁴⁷ *Si v.*, per una prima formulazione in proposito, il caso della Corte EDU *Tyrer c. Regno Unito*, *App. n. 5856/72*, ECtHR 25 April 1978, para 31.

⁴⁸ A. Savaresi, *Plugging the Enforcement Gap*, *cit.*

⁴⁹ *Human Rights Committee*, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, *Communication No. 2728/2016*.

obbligo di non respingimento/espulsione. Questo nonostante la soglia stabilita per il caso in questione fosse irrealisticamente alta⁵⁰.

10. Secondo parte della dottrina, dovrebbe essere possibile riconoscere, in linea di principio, la responsabilità di uno Stato in caso di violazioni di diritti umani derivanti dalla crisi climatica⁵¹, basandosi sui trattati internazionali riguardanti la responsabilità dello Stato per atti illeciti⁵². Ciò equivale a dire che le azioni/omissioni di uno Stato in termini di emissione di gas ad effetto serra produrrebbero delle conseguenze legali, tra cui l'obbligo, per lo Stato responsabile, di far cessare la violazione e porre rimedio ai danni provocati.

Nel diritto ambientale internazionale, il principio delle *Common But Differentiated Responsibilities*, contenuto nella UNFCCC, garantisce che l'onere di intraprendere azioni di contrasto nei confronti del cambiamento climatico sia sostenuto principalmente da quegli Stati che ad esso hanno maggiormente contribuito, prevedendo allo stesso tempo, per questi, l'obbligo di assistere anche finanziariamente gli Stati meno sviluppati, in modo tale di accrescere le loro capacità di resilienza e di adattamento.

Come menzionato in precedenza, negli ultimi anni si è osservata una crescita esponenziale del contenzioso climatico. La maggior parte di questi ricorsi riguardava azioni legali intentate da cittadini che chiedevano alle Corti, nazionali e internazionali, di riconoscere l'inadempimento del proprio Stato in termini di sforzi per contrastare il cambiamento climatico, condannandolo ad agire in conformità agli impegni assunti nell'ambito del diritto ambientale internazionale.

A conclusione del presente lavoro ci si vorrebbe soffermare sulla prospettiva dei cittadini di uno Stato che ha contribuito (e contribuisce) in maniera irrisoria all'aggravamento della crisi climatica, e che al contempo ne paga le conseguenze più pesanti. Per poter fare ricorso agli organi di controllo dei trattati sui diritti umani, è necessario dimostrare il previo esaurimento delle vie interne. Tuttavia, questi Stati rientrerebbero tra quelli esenti dagli obblighi di contrasto previsti dal diritto internazionale ambientale. Potrebbero tali persone rivolgersi agli organi di controllo dei trattati sui diritti umani, per le violazioni conseguenti all'inazione/incapacità di un altro Stato di rispettare i propri obblighi in termini di riduzione delle emissioni? Come

⁵⁰ S. Behrman, A. Kent, *The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework*, in *QIL Zoom In*, 2020, pp. 25-39; J. McAdam, *Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement*, in *American Journal of International Law*, 2020; V. Rive, *Is an Enhanced Non-Refoulement Regime under the ICCPR the Answer to Climate Change-Related Human Mobility Challenges in the Pacific? Reflections on Teitiota v New Zealand in the Human Rights Committee*, in *QIL Zoom In*, 2020, pp. 7-24.

⁵¹ M. Wewerinke-Singh, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Hart Publishing, Oxford/Portland 2019.

⁵² Nello specifico, si fa riferimento agli articoli (4-11) sulle regole di attribuzione del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, redatto dalla Commissione di Diritto Internazionale (CDI) nel 2001. La CDI è un organo sussidiario delle Nazioni Unite che si occupa di codificare il diritto internazionale.

rammentato nell'accennare al caso *Sacchi*, la questione resta aperta, in quanto ad oggi nessun organo internazionale si è espresso in merito alle responsabilità extra-territoriali di uno Stato per violazioni di diritti umani collegate al cambiamento climatico.

Qualora fosse possibile stabilire in futuro tale responsabilità, questo riconoscimento produrrebbe delle conseguenze legali. Tra esse, l'obbligo di cessare la condotta che ha portato alla violazione, dunque di intraprendere azioni che portino alla diminuzione della propria quota nazionale di emissioni, e l'obbligo di porre rimedio alle violazioni in corso. Resta da capire se ed in quale modalità tali rimedi possano includere, eventualmente, la previsione di un ricollocamento dei ricorrenti all'interno del territorio dello Stato responsabile. Siffatta logica ribalterebbe la concezione classica della questione degli sfollati ambientali, tradizionalmente concepita in termini di bisogni di protezione dal respingimento, restituendo capacità di *agency* agli abitanti dei Paesi maggiormente colpiti dalle conseguenze avverse del cambiamento climatico, e includendo l'aggravarsi della crisi migratoria tra le responsabilità ambientali degli Stati più sviluppati.

Emily Giovazzino

LA CRISI DEL MODELLO DEMOCRATICO: CONFLITTI INTERNAZIONALI IN ATTO, L'ACCOGLIMENTO DEI PROFUGHI ED IL PESO DEL FATTORE RELIGIOSO

ABSTRACT

Il panorama internazionale sta attraversando un periodo di grave destabilizzazione, legato all'insorgenza di regimi autoritari, fortificati sia dalla recente emergenza pandemica che ha conferito pieni poteri alle *leadership* mondiali, che dall'attuale crisi del modello democratico. Il graduale deterioramento dell'ideologia democratica genera delle aree geopolitiche di conflitto che coinvolgono l'intero globo: dall'Europa (conflitto Russo-Ucraino), all'area del MENA (l'Afghanistan e la presa di potere dei talebani a seguito del ritiro delle truppe americane). Il clima di violenza porta all'intensificazione dei flussi migratori. Le *policy* di accoglienza dei rifugiati sono tuttavia filtrate. Gli Stati optano, infatti, per l'accettazione o respingimento dei richiedenti asilo sulla base di fattori differenziali, tra cui la diversità etnica e, dunque, la differenza religiosa. Si nota una chiara diffidenza verso l'accoglienza e la piena integrazione dei profughi musulmani, dettata dai tratti distintivi dello stesso credo islamico che, nel suo aspetto applicativo, minerebbe i presupposti dello spirito democratico, baluardo della tradizione occidentale. Come un algoritmo circolare però è la stessa diffidenza degli stati che ingenera nei soggetti un senso di disagio che, troppo spesso, sfocia nella radicalizzazione e nel concreto rischio di terrorismo

The international scene is going through a period of serious destabilization, linked to the emergence of authoritarian regimes, strengthened both by the recent pandemic emergency that has given full powers to world leaders, and by the current crisis of the democratic model. The gradual deterioration of democratic ideology generates geopolitical areas of conflict involving the entire globe: from Europe (Russian-Ukrainian conflict) to the MENA area (Afghanistan and the takeover of the Taliban following the withdrawal of American troops). The climate of violence leads to the intensification of migratory flows. However, refugee reception policies are filtered out. States opt, in fact, for the acceptance or rejection of asylum seekers on the basis of differential factors including ethnic diversity and, therefore, religious difference. There is a clear diffidence towards the reception and full integration of Muslim refugees, dictated by the distinctive features of the Islamic creed itself which, in its application aspect, would undermine the presuppositions of the democratic spirit, a bulwark of the Western tradition. Like a circular algorithm, however, it is the same distrust of the states that generates in the subjects a sense of unease which, too often leads to radicalization and the concrete risk of terrorism

PAROLE CHIAVE

Crisi democratica - Flussi migratori - Terrorismo

Democratic crisis - Migratory flows - Terrorism

SOMMARIO: 1. La crisi del modello democratico e l'insorgenza di *leadership* autoritarie. - 2. La fuga dai conflitti internazionali: l'esodo di massa dei rifugiati e le differenti *policy* di accoglienza o respingimento adottate dagli Stati. - 3. L'ostacolo della "diversità culturale", la "maledizione della democrazia" e le prospettive future sul panorama geopolitico internazionale.

1. Spesso lo spettro del passato torna ad innestarsi nel corso della storia, facendo rivivere alle nazioni eventi politico sociali che sembravano essere soltanto un ricordo sfumato di generazioni perdute nell'oblio degli eventi e delle coscienze. Le devastanti conseguenze dei totalitarismi, responsabili dei peggiori olocausti e persecuzioni del '900, sembravano essere ormai lontane dalle coscienze dell'Europa, strettamente saldata ad indissolubili strutture governative democratiche. Le nuove generazioni venivano attraversate dall'idea distopica del negazionismo, quasi elettrizzate dal riesumare ideologie neo-estremiste per rivivere l'ebrezza dei valori, ormai attutiti, del nazionalismo e dell'uso distorsivo della forza, in totale sprezzo del ricordo di milioni di vittime innocenti. In realtà, l'incombente minaccia dei totalitarismi e le conseguenze disastrose legate all'esercizio distorto del potere che ne deriva, si percepiscono ancora come presenze concrete e ferventi sul panorama internazionale. Certamente la crisi pandemica da Covid 19 ha esacerbato la militarizzazione¹ degli Stati e, indirettamente, ha fatto sì che il potere politico fosse imbrigliato in una forza centripeta che lo confinasse sotto l'alone di *leadership* e gruppi elitari. Vengono plasmate così, dalla creta di una struttura statale estremamente fragile e dalla rigidità delle *policy response* all'emergenza sanitaria, foriere di censure e *lockdown*², più che di concreti aiuti alla popolazione, figure politiche accentratrici, che si ergono sopra i sistemi normativi, forti della legittimazione storica del momento. La fragilità del substrato sociale, minato da fattori esogeni destabilizzanti, è fautrice della polarizzazione del potere con innegabili ripercussioni sul modello democratico e sui principi ad esso legati. *Leadership* accentratrici portano spesso l'alterazione degli equilibri di governo, aprendo un varco ai fenomeni corruttivi e provocando l'ascesa delle cleptocrazie che minano le strutture democratiche deboli e non affrancate dalla tradizione politico-culturale autoctona della nazione, per eradicarne i principi giusnaturalistici di cui per antonomasia si compongono. Democrazie deboli ed asfittiche mantengono soltanto formalmente la loro impronta di governo, quanto, invece, nella sostanza si mostrano svuotate di

¹ E. Perucchiotti, L. D'Auria, *Coronavirus. Il nemico invisibile. La minaccia globale, il paradigma della paura e la militarizzazione del paese*, Uno Editori, Torino 2020. Sul punto, v. anche *Il sole 24 Ore*: «Secondo il Rapporto dello [Stockholm International Peace Research Institute](https://www.sipri.org/), molti Paesi hanno voluto aumentare la spesa militare come parte di un pacchetto di stimoli finanziari in risposta alla pandemia». Cfr. B. Salerno, *Armi, crescita record nel 2020. Ecco chi spende e chi importa di più*, 14 gennaio 2022, www.econopoly.ilsole24ore.com e Report SIPRI 2020, www.sipri.org.

² La crisi sanitaria ha messo in evidenza la tremenda eredità costituita da politiche volutamente distruttive che hanno perpetrato diseguaglianze, discriminazioni e oppressione e hanno aperto la strada alla devastazione prodotta dal virus. Cfr. Rapporto 2020-2021 di Amnesty International: *la pandemia da covid 19 ha colpito maggiormente i gruppi oppressi da decenni*, 7 aprile 2021, www.amnesty.it.

contenuto; strutture burocratiche plasmate secondo un disegno del tutto personalistico della *leadership* al potere che elabora le sue scelte di *governance*, prescindendo spesso dal consenso popolare e discostandosi, se occorre, dalle aspirazioni del popolo³. Questo tipo di impostazione statale tende a detenere un controllo capillare sull'opinione pubblica, affinché non travalichi la soglia di tollerabilità stabilita dai vertici di potere. Ecco che l'imposizione di censure e contenimenti alle rimostranze dei dissidenti politici sfocia in forme acute di violenza che si estrinsecano nella dura repressione di chi manifesti insofferenza o contrarietà al *modus operandi* dei regimi al potere. Insorgono, dunque, in talune aree geografiche vere e proprie "sacche di illiberalismo"⁴; nebulosi prototipi di stato in cui l'ereditaggio culturale influisce sulla gestione oppressiva del potere creando zone geopolitiche estremamente instabili, ad alto rischio di tensioni e conflitti sia interni che esterni. Emerge come l'epoca contemporanea sia attraversata da una sorta di "deconsolidamento" dei regimi democratici, a favore di svolte politiche autoritarie⁵. Detto fenomeno parossistico vede attualmente coinvolte svariate aree geografiche del pianeta: dai territori del MENA che sono geneticamente portati all'istaurazione di regimi autoritari⁶, a quelli situati nell'*enclave* europea, al contrario dei primi, di consolidata tradizione liberale⁷. Le situazioni di tensione internazionale si manifestano ormai su più fronti e su più continenti, portando alla ribalta geometrie di coalizioni o attriti tra Stati che sembravano ormai insabbiati dal comune disegno di

³ G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, in *Scritti politici di Gaetano Mosca*, G. Sola (a cura di), UTET, Torino 1982, vol. I.

⁴ E. Tufaro Ambrosetti, G. De Maio, *Authoritarianism and Covid-19: Economies, Societies, International Competition*, luglio 2021, INSPI, www.inspionline.it.

⁵ R.S. Foa, Y. Mounk, *The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect*, in *Journal of Democracy*, vol. 28, 4, 2016 e O. Howe, *Eroding Norms and Democratic Deconsolidation*, in *Journal of Democracy*, vol. 28, 4, 2016. Le cause più profonde del "deconsolidamento" andrebbero ricondotte a una pluralità di fattori, tra cui in particolare il mutamento del contesto comunicativo (grazie all'abbattimento dei costi di diffusione delle opinioni consentito da internet), la stagnazione degli standard di vita e il mutamento demografico delle società occidentali, specialmente per quanto attiene alla pressione dei flussi migratori. Cfr. Y. Mounk, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano 2018.

⁶ La regione Nord Africa e Medio Oriente (MENA) è stata per molto tempo rappresentata come il centro di un arco di crisi. Per decenni la maggioranza dei governi di quest'area ha gestito gravi tensioni politiche, sociali ed economiche imponendo regimi autoritari, che hanno mantenuto una stabilità estremamente fragile e lasciato che profondi problemi continuassero a covare rimanendo senza soluzione. La condizione esistenziale della vita politica in quest'area era non il cambiamento ma l'immobilità. Cfr. Assemblea Parlamentare della NATO, *Implicazioni delle rivolte in Nord Africa e Medio Oriente*, Relatore per l'Italia A. Cabras, 8 settembre 2011, www.nato-pa.int

⁷ Dal marzo 2020, agli albori del primo *lockdown*, Viktor Orbán, leader ungherese, chiamò all'appello in Parlamento la sua maggioranza, per poter varare decreti e stato di emergenza. Lo scrittore ungherese András Forgách aveva usato parole di disarmante semplicità: «Viktor Orbán ha costruito un sistema in base al quale, in ogni momento e senza nessuna opposizione, può trasformare il paese in una dittatura». Il primo ministro ungherese ha usato la pandemia Covid-19 per far approvare una legge che gli concede pieni poteri. L'Ungheria è seguita a ruota dalla Polonia nella figura del suo primo ministro Mateusz Morawiecki che ribadisce la svolta autoritaria, rifiutando lo stato di diritto. Cfr. A. Pipino, *Il percorso autoritario di Orbán ha una lunga storia*, 1° aprile 2020, www.internazionale.it.

pace perseguito dalle potenze globali dopo il secondo conflitto mondiale⁸. Tra le tante aree di conflitto in Medio Oriente, spicca certamente la condizione destabilizzata dell'Afghanistan, riconquistato dai Talebani nell'agosto del 2021 dopo il ritiro strategico delle truppe statunitensi. Il governo democratico di reggenza guidato da Ashraf Ghani è stato spazzato via dopo che lo stesso presidente ha lasciato il paese, in seguito al ritiro delle truppe americane. In realtà il tentativo di contrastare il terrorismo annidato nel Paese ed identificato come principale responsabile degli attacchi alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, non ha dato i frutti sperati. Il substrato democratico esportato dall'occidente non ha attecchito in una nazione culturalmente legata ai principi dell'Islamismo. Inoltre, lo Stato centrale afgano, oltre ad essere percepito come "culturalmente distante" dal popolo, si caratterizzò per l'inefficienza della sua struttura, soggiogata all'inefficienza ed alla dilagante corruzione⁹. L'influenza americana non portò il decollo dei valori democratici, baluardo della civiltà occidentale, ma si tradusse, piuttosto, in uno stallo politico dove il 60% dei distretti complessivi del Paese si assestava sotto il controllo del governo di Kabul ed un restante, ma non marginale, 40% rimaneva in mano ai talebani e ad altri gruppi armati¹⁰. Alla smobilitazione militare USA, fece seguito l'immediata avanzata delle forze talebane, che ripresero, senza alcuna resistenza, il controllo dell'intero territorio. Bastarono poche ore per far capitolare la città di Kabul le cui forze di polizia, fino a poco tempo prima a servizio del governo nazionale, si riversarono come un fiume in piena sull'aeroporto civile nella speranza di lasciare in qualche modo il paese e sfuggire alle ritorsioni dei miliziani. Si creò dunque una condizione di caos e debolezza aggravate dalla crisi dell'esodo umanitario: un intero popolo spaventato dalle nuove restrizioni che sarebbero conseguite alla presa di potere dei talebani decise di invadere tutte le vie di fuga dal paese. Per i leader talebani tornati al potere, agire secondo violenza e applicare misure discriminatorie di genere si qualifica come un fare pienamente legittimo, in quanto autorizzato "dall'alto" e componente imprescindibile di uno stato assimilato al modello teocratico di gestione del potere. Dal punto di vista sociale ed umanitario si crea un abisso che attira con una forza irresistibile verso il fondo i diritti umani nonché i principi di eguaglianza legati alla parità di genere, svuotandoli di contenuto ed annichilandone il significato agli occhi della comunità interna ed

⁸ La svolta autoritaria di alcuni governi ha messo in discussione i dettami dei trattati internazionali, a lungo considerati un sistema inclusivo di accordi, finalizzato alla reale cooperazione ed al progresso dei territori coinvolti. Ad esempio, la *leadership* polacca ed ungherese aveva espresso la sua contrarietà al meccanismo negoziato dalla presidenza tedesca del Consiglio Ue e dal Parlamento Europeo che lega l'utilizzo dei fondi Ue al rispetto dello Stato di diritto, proponendone la modifica (ricorso respinto dalla Corte Europea di Giustizia). Tale meccanismo, in vigore dal 1° gennaio 2021, era stato addirittura definito "un'interferenza illegale" negli affari interni dei singoli stati membri. Cfr. *Ungheria, Polonia e Stato di diritto: una vittoria europea*, 16 febbraio 2022, www.inspi.it.

⁹ A. Farruggia, *Afghanistan, perché gli Usa hanno lasciato il Paese e perché i talebani avanzano*, 13 agosto 2021, *Quotidiano Nazionale*.

¹⁰ *Afghanistan: i risultati del sostegno americano*, 1° agosto 2017, ww.sicurezzainternazionale.luiss.it.

internazionale¹¹. Le autorità islamiche, non ammettendo manifestazioni di protesta contro il regime integralista, prevedono che eventuali episodi di questo tipo vengano sedati con la forza. Non è raro, infatti, che nei confronti di molte donne o dissidenti venga comminata, quale estrema punizione, la pena capitale. La punizione è volutamente pubblica affinché assolva al duplice scopo di contestualizzare la sacralità dei “carnefici”, quali custodi dei dettami religiosi la cui osservanza è cogente, e di costituire un efficace deterrente e monito per coloro che vogliano contravvenire alle regole imposte¹².

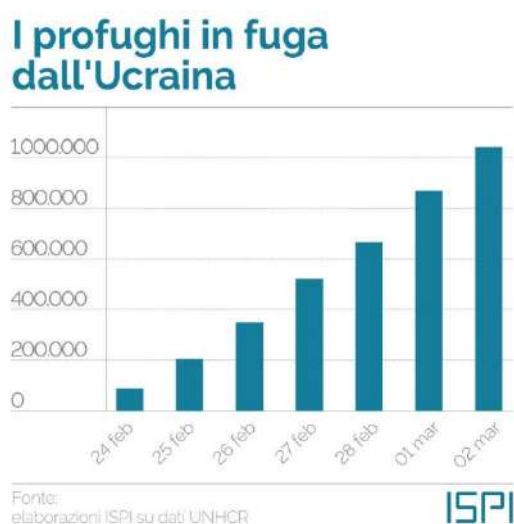
2. L’*output* di uno stato in crisi, dove alla recrudescenza di una gestione teocratica del potere, stigmatizzata da leggi coraniche, misogine e sprezzanti di libertà e diritti fondamentali, si somma la precarietà economica, acuita dalle sanzioni internazionali, si traduce, inevitabilmente, in una gran quantità di rifugiati, che si riversano sui confini europei. I profughi provenienti da Afghanistan, Iraq, Yemen e Siria che tentano di sfuggire ai regimi persecutori dei loro stati di provenienza, trovano sul loro percorso verso la libertà ostacoli ed insormontabili muri culturali, atti a respingere la loro richiesta di accoglienza. La frontiera Polacca e Bielorusa diventa un abisso invalicabile che chiude l’accesso proprio alle porte dell’Europa: vengono disposte, per l’intero perimetro di 185 chilometri, recinzioni di filo spinato. I diritti in quel fazzoletto di terra di nessuno sono sospesi: duemila soldati controllano che il coprifuoco venga rispettato, non autorizzando alcuna manifestazione. Il respingimento di massa alla frontiera polacca e bielorusa, non fa altro che aggiungersi alle barriere già erette in Ungheria, Grecia, Bulgaria, Austria e Croazia¹³. Con i respingimenti dei Paesi di frontiera, si consolida un fronte comune di governo improntato al diniego delle richieste di asilo.

¹¹ M. Molinari, *Afghanistan, la brutalità dei talebani contro i diritti delle donne*, 29 settembre 2021, la Repubblica. Le discriminazioni di genere riguardano principalmente il diritto all’istruzione, praticamente “negato” alle donne, condannandole a una condizione di ignoranza, analfabetismo, sottomissione e isolamento nella società a cui appartengono. Inoltre, la mercificazione delle donne comporta che le nubili o vedove siano braccate. I talebani le cercano casa per casa, con ispezioni spesso notturne, e minacciano i familiari per poterle trovare e catturare al fine di consegnarle in sposa ai loro mujaheddin. La “caccia alla donna” innesca una paura collettiva che porta molte di loro a darsi alla fuga, cambiare in continuazione identità, residenza e recapiti, nel tentativo di scampare a nozze obbligate con jihadisti, stupri e una condizione di schiavitù sessuale.

¹² P. Del Re, *Afghanistan, il macabro racconto del soldato Ullah: “Lapidiamo le donne per il bene dell’Islam”*, 07 settembre 2021.

¹³ F. Battistini, *Il muro della Polonia per fermare i profughi afgani e iracheni*, 8 settembre 2021, Il Corriere della Sera.

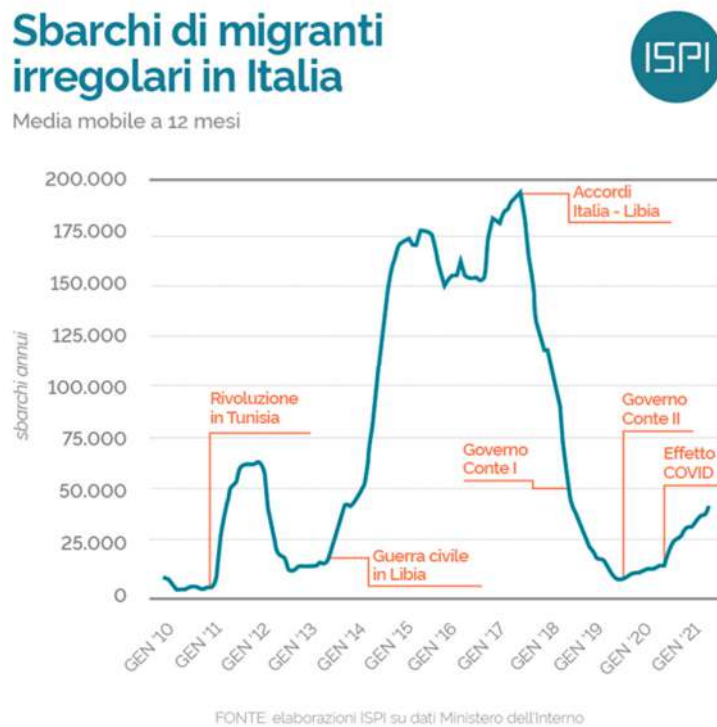
Allo stesso tempo, può analizzarsi un altro scenario di crisi internazionale, il conflitto russo-ucraino, che, contrariamente alla precedente condizione ostativa dei rifugiati provenienti dal Medio Oriente, vede stavolta l'Europa in prima linea, impegnata nell'elaborazione di *policy* improntate all'accoglimento ed all'integrazione dei profughi di guerra. Già dopo le prime settimane dall'aggressione russa a danno del territorio ucraino e dal conseguente bombardamento di città e centri abitati, si è registrato un esodo di circa 3,5 milioni di civili in fuga, principalmente donne, bambini e anziani. Da subito sono stati attivati gli ingranaggi della macchina di solidarietà europea, sia a livello orizzontale (per mano di privati cittadini, riuniti in associazioni governative e non) che a livello verticale (attraverso vere e proprie *policy response* di inclusione, elaborate per far fronte all'emergenza umanitaria)¹⁴. In particolare, lo stato italiano ha previsto l'attivazione di una fitta rete territoriale di accoglienza per i rifugiati ucraini che, partendo dall'autorità centrale, si snoda fino agli enti territoriali minori, coinvolgendo direttamente regioni, province e comuni. Tra i benefici è previsto l'attribuzione dello status di rifugiato politico per almeno un anno, l'assistenza sanitaria e l'introduzione agevolata nei settori lavorativi e dell'istruzione¹⁵. Ed è grossomodo su questa linea d'azione che si sono mosse le altre nazioni europee, unificando le loro strategie secondo un fronte solidale comune. La diversità di trattamento riservata ai richiedenti asilo, *prima facie*, mostra una politica europea dell'immigrazione, selettiva, aperta all'accoglimento ed all'integrazione di determinate fattispecie di rifugiati, refrattaria per altre. Mettendo a confronto due grafici che spiegano l'andamento dei flussi migratori verso l'Europa, risalterà l'incredibile esodo Ucraino, che vede riversarsi sull'Europa, nei pochi giorni successivi al terribile attacco perpetrato dalla Russia, milioni di civili richiedenti asilo (grafico 1).



¹⁴ Ucraina, *Il piano del Viminale per l'accoglienza dei profughi*, 3 marzo 2022, www.interno.gov.it.

¹⁵ A. Ziniti, *L'Italia apre le porte. "Ora lo stato aiuti chi ospita profughi"*, 15 marzo 2022, www.repubblica.it.

Numero nettamente superiore agli approdi di migranti sulle coste Italiane (principale porta d'accesso all'Europa e meta delle rotte marittime, intraprese dai migranti), spalmati nell'arco di un decennio (grafico 2).



I dati mostrano come lo shock dell'impatto dei rifugiati ucraini, riversatisi in massa sul territorio europeo in tempistiche relativamente ridotte, non ha inciso sull'organizzazione dei piani nazionali destinati al loro accoglimento, né ha stimolato le azioni avverse di parte dell'opinione pubblica, rimasta, al contrario, compatta sul fronte dell'accettazione.

Per contro, l'accoglienza dei migranti provenienti dalle regioni africane e medio orientali, benché spinti all'esodo dalle stesse necessità di tutela del bene protetto, quale il diritto alla vita, è stata sempre oggetto di spaccatura all'interno dell'opinione pubblica e, problematica controversa, da trattare in seno ai sistemi europei di governo.

Dalla storia emergono reiterati esempi di politiche di accoglienza fortemente filtranti ed orientate all'esclusione di determinati popoli o etnie. Basti pensare che nel XIX secolo, negli Stati Uniti era assolutamente vietato accogliere nel proprio territorio

immigrati cinesi, additati come il “pericolo giallo”¹⁶. Nel 1882, infatti, il Congresso americano promulgò una legge, meglio conosciuta come *Chinese exclusion act*, che si sostanzialmente in un blocco degli ingressi da parte di immigrati cinesi sul territorio americano e la negazione completa, per questi ultimi, di fruire dei diritti di cittadinanza¹⁷. La fenomenologia che soggiace alle scelte politiche europee in tema di accoglienza si sostanzia nella sussistenza di imprescindibili elementi culturali ed etnologici che indirizzano il *modus operandi* degli stati. Proprio all’interno del variegato eritaggio culturale dei rifugiati emerge un fattore degno di approfondimento scientifico ed antropologico: l’appartenenza religiosa. Si innesta nella tematica dell’accoglienza dei profughi, l’atavico dibattito dello “scontro di civiltà”¹⁸ che riemerge con preponderanza in ambito socio-governativo, assumendo una posizione ostativa all’incondizionata ospitalità dei richiedenti asilo.

3. L’identità religioso-culturale dell’Ucraina rientra appieno nel genoma europeo, ovvero si erge su radici essenzialmente cristiane. Differente è il substrato culturale che abbraccia i popoli provenienti dall’area del MENA, geograficamente prossimi all’Europa, ma tradizionalmente distanti. La stragrande maggioranza di essi professa il credo religioso musulmano che, per le sue peculiarità, non soltanto si contraddistingue per un diverso approccio tra fedele ed universo religioso, ma, nella sua forma più radicata, potrebbe addirittura essere percepito come minaccia per il sistema democratico, baluardo della tradizione politica occidentale e delle libertà ivi garantite. Ci si chiede dunque se il vero elemento di scelta che guida le politiche di *governance* sull’accoglienza non vada ad incentrarsi proprio sul fattore religioso, una delle più rilevanti note di dissonanza, che stigmatizza l’eterna ambivalenza, nonché l’abisso socioculturale tra i grandi blocchi di civiltà. Lo storico marocchino Abdallah Laroui ha affermato, ad esempio, che ciò che manca alla tradizione islamica non è il concetto di libertà, ma il contesto che rende la libertà politica (nel senso moderno) necessaria¹⁹. La religione islamica, infatti, anche nella sua concezione più moderata di proselitismo, si fonda su alcuni presupposti inattaccabili quali, ad esempio, la mancata separazione tra fede e stato, mantenendo sfumato il confine divisorio tra l’identità di “cittadino” e quella di “fedele”. La fede musulmana, non rimanendo confinata alla sfera intima e spirituale del singolo ma invadendo nella sua immanenza la realtà estrinseca,

¹⁶ Conferenza del 22 marzo 2022 “*Da Salamanca a San Francisco: una storia dello ius migrandi*”, tenuta dai proff. Luigi Nuzzo e Francesco Mastroberti presso l’Aula Magna del Dipartimento Jonico, Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

¹⁷ Lo scontro tra civiltà si genera dal fatto che vi è una tendenza ormai radicata nella storia dell’umanità a pensare in termini di un mondo diviso in due: noi e loro, l’uguale ed il diverso, la nostra civiltà e l’altrui barbarie. Cfr. I. Scego, *La storia dei cinesi negli Stati Uniti ci fa capire il razzismo di oggi*, 16 novembre 2016, www.internazionale.it.

¹⁸ S. P. Huntington, *Scontro di civiltà*, Garzanti Editore, Milano 1997.

¹⁹ Se viene analizzato lo Stato islamico in relazione allo Stato liberale – cosa che ognuno fa inconsciamente – si constata, infatti, che esso nega come principio la libertà individuale. A. Laroui, *Islam e libertà*, in Id., *Islam e modernità*, Marietti, Genova 1992, pp. 64-66

mira a condizionarla, adattandola alle sue radici culturali. Conseguentemente l'Islam diventa un fenomeno politico più che religioso²⁰. Oltre al fatto che il riversarsi dell'aspetto religioso sul mondo fattuale, considerandolo un tutt'uno, comporta importanti restrizioni all'applicazione dei diritti umani inalienabili, quali la libertà di parola e quella di religione, aggiunta ad una congenita ed incolmabile condizione di genere che marginalizza il ruolo della donna nella società. Dove, invece, il concetto di democrazia esprime «una forma di dominio che, in quanto dà accesso a qualunque grado sociale, apre la via a tutti i diritti e fa scomparire ogni vantaggio dovuto alla nascita, nella lotta per la preminenza sociale, rappresentando così una forma più evoluta di convivenza»²¹.

Dette situazioni non fanno altro che alimentare diffidenza, o meglio, paura nei confronti della religione islamica, vertenti sul fatto che la stessa venga considerata “totalizzante” e poco propensa a lasciare spazio al laicismo o al pluralismo religioso. Inoltre, nella sua concezione più profonda e radicale è tacciata di assumere una posizione *border line*, compatibile con quella dei terroristi islamici, o, quantomeno, giustificativa dei loro atteggiamenti. Non va dimenticato come il terrorismo internazionale provochi l'alterazione del fragile equilibrio che le democrazie occidentali sono tenute a preservare e cioè il rapporto tra libertà e sicurezza. Il terrorismo, tanto temuto dalle nazioni occidentali, presenta un potere fortemente infiltrante che mina il substrato primigenio su cui si fondano le tradizioni democratiche di detti stati: il perfetto equilibrio tra la garanzia delle libertà fondamentali e l'esigenza di sicurezza²². Il corollario che definisce la natura del legame tra garanzia delle libertà e sicurezza, una volta alterato, si ripercuote sul principio stesso di democrazia, minandone i presupposti. I due elementi, libertà e sicurezza, creano tra loro una proporzione inversa, per cui, aumentando uno dei due elementi, l'altro, inevitabilmente regredisce. Ecco che la minaccia terroristica genera l'ampliamento del tasso di sicurezza, a discapito delle libertà garantite dagli ordinamenti, quindi, del principio stesso di democrazia. La sicurezza tende quindi a ridurre il danno potenziale derivante dallo spettro del terrorismo e dai suoi attacchi perpetrati contro le istituzioni ed i civili e lo fa, sia rafforzando i confini e i meccanismi di controllo interno del sistema, sia attribuendo a quest'ultimo una maggiore flessibilità e quindi una capacità di assorbire dinamicamente gli *shock*. Il rafforzamento dei confini e dei controlli e l'aumento di flessibilità comportano un costo: la diminuzione dell'efficienza e, fatto particolarmente grave nelle società democratiche, delle libertà e della *privacy* dei cittadini²³. La “maledizione della democrazia” è un concetto teoretico che si rimette alla capacità

²⁰ *Compatibilità fra religione islamica e cultura occidentale*, 16 gennaio 2018, www.proversi.it.

²¹ R. Michels, *La fatalità della classe politica*, in *Studi sulla Democrazia*, La Nuova Italia, Firenze 1933, ora in G. Sivini (a cura di), *Michels, Antologia di scritti sociologici*, il Mulino, Bologna 1980.

²² E. Rutigliano, «*La nuova guerra e l'Occidente*», in *Quaderni di Sociologia* [Online], 39, 2005, online dal 30 novembre 2015, <http://journals.openedition.org/>.

²³ C. Jean, *Il nuovo concetto di sicurezza*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e della Finanza*, Anno II, 3, 2005.

difensiva degli stati ed al fatto che le azioni schierate contro i nemici e a difesa della propria solidità, possano mettere a rischio il loro stesso spirito liberale. Se le *policy* difensive preservano i principi di tolleranza e diritti dell'uomo, non potranno che fare il gioco dei nemici e, inevitabilmente, causare l'eccessivo indebolimento della nazione, evidenziandone le vulnerabilità che involverebbero, inesorabilmente, verso la soccombenza del modello democratico. Se, al contrario, gli stati democratici rinunciano ai loro valori, rischiano di suicidarsi, immolandosi alla richiesta di sicurezza. È una condizione che consuma la sostanza stessa e dalla quale si esce avendo comunque sacrificato qualcosa della propria identità²⁴. In poche parole, la minaccia esogena del terrorismo religioso, in qualsiasi modo venga affrontata, potrebbe rivelarsi distruttiva del principio di stabilità che sottende l'ordine democratico degli stati. Se il fulcro di equilibrio che scandisce il legame simbiotico tra libertà e sicurezza non viene individuato, qualsiasi scompenso della bilancia che protenda verso un principio o l'altro potrebbe rivelarsi fatale per l'archetipo democratico preesistente. A tal proposito sostiene Carlo Jean come: «Le nuove tecnologie da un lato e l'interconnessione delle società e delle economie dall'altro consentono a piccoli gruppi e a singoli individui di disporre di una capacità distruttiva che un tempo era posseduta solo dai governi. Quanto più sono organizzate – per accrescere la loro efficienza – tanto più le società e le economie sono vulnerabili. Si tratta di una “vulnerabilità da rigidità”, diversa da quella “da labilità” derivante dalla scarsa organizzazione di un sistema, poco efficiente e facilmente penetrabile dall'esterno. Essendo più vulnerabili, società ed economie moderne si trovano sottoposte a un maggior potenziale di danno, e quindi a maggiori rischi rispetto alle moderne minacce – soprattutto a quelle del terrorismo suicida»²⁵. È chiaro come il fenomeno della radicalizzazione religiosa islamica, che può realizzarsi anche attraverso l'“autoistruzione”, ovvero la consultazione di siti web specializzati in propaganda religiosa estrema (forma di proselitismo preferita dai gruppi terroristici armati), o attraverso la frequentazione di ambienti religiosi, gestiti da predicatori votati al fanatismo, più che all'interpretazione autentica dei testi sacri, sia estremamente temuta dagli stati e correlata all'azione terroristica di “lupi solitari”²⁶. Questi ultimi, spesso identificabili in soggetti appartenenti a successive generazioni di migranti e considerati *in toto* cittadini “occidentali”, agendo in solitario, bucano lo scudo

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Il “Lupo solitario” si identifica come un fenomeno che vede un solo attore agire per conto proprio nonostante vi sia, in realtà, comunque un'appartenenza ideologica. Li chiamano, appunto, lupi solitari e, nonostante la forza del lupo risieda sempre nel branco, la preoccupazione che può suscitare e la velocità di movimento che può detenere un lupo solitario, sono sicuramente di grande effetto in un contesto labile come quello proprio della società liquida dei nostri tempi. Il terrorista solitario pone in essere atti violenti mossi da un'auto-radicalizzazione di ideologie condivise da un gruppo di appartenenza ideologica o da forti convinzioni personali, ispirate comunque ad ideologie preesistenti. Nonostante i pochi mezzi economici e bellici a disposizione, i lupi solitari riescono ad infondere un terrore forse unico nel suo genere. Cfr. V. Mastronardi, M. Iandolo, *Il Lupo Solitario: terrorismo ideologico - religioso nella società liquida*, in *Urbe Et Ius*, 13, 2014, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina) 2022.

protettivo di sicurezza degli stati, beffandone il capillare lavoro di *intelligence* ed azzerandone gli *standard* previsionali. Risulta necessario sottolineare come i “lupi solitari” siano il prodotto di un contesto sociale di ghettizzazione o emarginazione, tipico delle grandi metropoli. La paura degli stati nasce dal fatto che i terroristi improvvisati sono coperti da una cappa di anonimato che non li rende individuabili, ma perfettamente amalgamati con il resto della popolazione. Tale indeterminatezza si estende anche al se, al quando e al come colpirà. Nel lupo solitario, l’invisibilità del terrorista “classico” si unisce al silenzio di individui che, non avendo alcun legame diretto con associazioni o comunque non avendo una gerarchia da dover rispettare, agiscono in modo isolato. Questa fattispecie di terrorista risulta essere la più difficile sia da delineare che da contrastare. La stessa definizione di lupo solitario non deve trarre in inganno: non vi è un profilo psichiatrico o criminologico che possa indicare le caratteristiche tipo di questo individuo e non vi è, nemmeno, una descrizione dettagliata di cosa si debba intendere per lupo solitario²⁷. Tornando all’analisi dell’elemento religioso, quale componente discriminante della bonaria accettazione o del rifiuto verso l’accoglienza dei migranti e richiedenti asilo, certamente la paura di una fede che possa assumere sembianze totalizzanti ed infiltranti, tali da minare i presupposti del sistema democratico, baluardo delle culture occidentali, gioca un ruolo sfavorevole verso l’indiscriminata accettazione dei rifugiati. I migranti più penalizzati sono coloro che provengono dall’area del MENA e da quella subsahariana, tendenzialmente di fede islamica, verso i quali i canali dell’accoglienza risultano essere particolarmente ristretti. Le frontiere diventano in tal caso muri invalicabili ed i clandestini vengono respinti, anche con l’uso della forza. La marginalizzazione e la ghettizzazione, se da un lato sono, anche inconsapevolmente, scelti come strategie di tutela e salvaguardia degli attuali sistemi democratici, dall’altro allontanano inesorabilmente il principio di eguaglianza che dovrebbe supportare la condizione umana. Si delineano i tratti di un sistema democratico di governo per i Paesi occidentali più fragile di quanto si pensasse. Un modello che, apparentemente, vorrebbe tendere la mano a culture differenti – basti pensare alla bozza di proposta sull’emanazione di linee guida della Commissione Europea, poi ritirata, relativa all’abolizione di determinate parole “troppo legate” al *gender* ed all’identità culturale cristiana al fine di ottenere una maggiore inclusività tra i popoli, il cosiddetto “decalogo sulla comunicazione *politically correct*”²⁸. Sostanzialmente, però, le democrazie occidentali faticano ad accettare ed integrare in massa sul loro territorio rifugiati portatori di culture differenti; un ruolo determinante potrebbe essere ricoperto dalla consapevolezza della fragilità del proprio sistema democratico di governo che scricchiola sotto il peso di una società dinamica, in continuo mutamento. Una società definita come “liquida” e post ideologica, quindi

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Linee guida per la comunicazione della Commissione europea - Interrogazione prioritaria con richiesta di risposta scritta P-005338/2021 alla Commissione, 30 novembre 2021, <https://www.europarl.europa.eu>.

estremamente labile, in quanto segnata da strutture che vanno decomponendosi e ricomponendosi in modo fluido, quindi incerto²⁹. La progressiva erosione dei valori, la precarietà dei diritti costituzionalmente garantiti, le crisi economiche, sono tutti elementi distruttivi dei punti fermi di riferimento dei cittadini. Il venir meno della solidità statale, lo sgretolarsi (liquefarsi) dei capisaldi di riferimento dell'interconnessione sociale, non soltanto crea in seno alla condizione di cittadino smarrimento ed insicurezza, ma provoca una progressiva recisione del rapporto simbiotico che lo lega alle istituzioni³⁰. Ecco che l'individualismo politico genera un significativo distacco dei cittadini dai partiti di massa, venendo meno la percezione di essere adeguatamente rappresentati. Tutto ciò causa il fenomeno dei *cleavages* ed il contestuale potenziamento di partiti neopopulisti, dai poteri neoliberalisti e xenofobi, che, mistificando l'idea di sovranità popolare, tolgono potere e credibilità all'ideologia democratica³¹. La labilità delle democrazie, dunque, emerge in un contesto internazionale in cui vengono rimessi fortemente in discussione i valori che sembravano essere ormai pienamente recepiti dalle nazioni occidentali, cristallizzati nei rispettivi sistemi da un processo di consapevolezza maturato a seguito di eventi bellici traumatici per l'intera comunità geopolitica quali i conflitti mondiali. La crisi, sostiene Mauro «ci ha colti come un esercito invisibile nel sonno, attraversando e svuotando quell'impalcatura materiale e istituzionale che l'Occidente si è faticosamente dato dal dopoguerra per preservare l'umana coesistenza: la democrazia»³². Per arginare il processo di sgretolamento dei sistemi e dei valori democratici, è necessario che la democrazia riprenda coscienza di sé, iniziando ad approcciarsi alla diversità culturale, considerandola non alla stregua di minaccia, ma di opportunità; conferendo maggiore risonanza alla tutela dei valori che, fin dalla genesi, la contraddistinguono, affermandola come ideologia di pace. Deve costituire intento primario della civiltà occidentale, non solo il *restyling* del potere politico, ma soprattutto il potenziamento della convinzione della bontà di tale forma di governo, esportabile così in altri contesti geopolitici. La democrazia deve puntare oggi ad investire nella cultura, a tutelare fino in fondo diritti e libertà che sono baluardo della sua struttura ideologica e, soprattutto, smettere di considerare i flussi migratori come una emergenza ed una questione di ordine pubblico. Dall'avversione ad integrare culture differenti, si registra l'insorgenza di elementi potenzialmente pericolosi e distorsivi dell'ordine democratico, considerando che la radicalizzazione islamica, dunque il terrorismo, nascono proprio dalla ghettizzazione e dal pregiudizio sociale, dall' "essere tagliati fuori"³³. Durante il "Summit for Democracy", vertice virtuale alla

²⁹ Z. Bauman, E. Mauro, *Babel*, Laterza, Bari 2015, p. 160 ss.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ A. Vastano, *La democrazia liquida e i partiti digitali*, 10 marzo 2019, www.sinistraineuropa.it.

³² Z. Bauman, E. Mauro, *op cit.*, *passim*.

³³ P. Laurano, G. Anzera, *L'analisi sociologica del nuovo terrorismo tra dinamiche di radicalizzazione e programmi di deradicalizzazione*, in *Quaderni di sociologia*, 75, 2017, www.journals.openedition.org.

presenza di 110 Paesi, fece eco il monito di Biden che spronò le nazioni a “difendere” e “rilanciare” il concetto stesso democrazia³⁴. La recessione della democrazia, in quella circostanza fu attribuita al declino delle libertà ed all’insorgenza di leadership autoritarie. Al contempo furono elogiate le “società aperte”, rara caratteristica posseduta soltanto da 39 paesi al mondo³⁵. È lecito chiedersi se le società classificate come “aperte”, quindi portatrici di un modello democratico “esemplare” agli occhi del mondo, abbiano provveduto anche ad abbattere le barriere culturali che costituiscono tutt’oggi causa di ghettizzazione, esclusione e divisione sociale. In caso contrario l’idea di “perfezione” del modello democratico rimane ancora lontana.

³⁴ M. Valsania, *Summit democrazia, Biden: uniti per rilanciare e difendere i diritti*, Il Sole 24 Ore, 9 dicembre 2021.

³⁵ *Ibidem*.

Fabiana Miraglia

IL NON LUOGO PER UN SOVRALUOGO: LA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE DELLA IDENTITÀ RELIGIOSA NEL FENOMENO
MIGRATORIO

ABSTRACT

Migrare non è solo spostarsi da un luogo ad un altro, superare confini tracciati, ma è soprattutto un processo nel quale ogni individuo coinvolto è portatore di una dimensione identitaria e la religione ne rappresenta un fattore costitutivo fondamentale. Per questa ragione, spesso, molte persone sono costrette ad abbandonare per sempre il proprio Paese natio perché vittime di persecuzione e poste davanti ad un bivio: rinunciare ad essere restando vivi o rinunciare a vivere restando quel che si è.

“Migrating” is not only moving from one place to another or crossing traced boundaries, but it is, above all, a process in which every individual involved is the bearer of an identity dimension and religion, in that, represents a fundamental constitutive factor. For this reason, many people are forced to leave their native country forever, because they are victims of persecution and placed at a crossroads: give up being alive or giving up living while remaining who you are.

PAROLE CHIAVE

Protezione – Identità religiosa – Sovraluogo Protection – Religious Identity – Overplacement

SOMMARIO: 1. Per un luogo della speranza. – 2. Il paradosso del “non luogo”. – 3. *Forum internum* e *Forum externum*: una unità dialettica indissolubile. – 4. Sistema di (non)accoglienza. – 5. Uniti per un Sovraluogo.

1. La parola “luogo” deriva dal latino “*locum*” e rinvia ad un ambito spaziale idealmente e/o materialmente determinato. Lo spazio che occupiamo nella stanza con la sedia stando seduti davanti alla scrivania è un *locum*, così come l’intera casa, l’intero palazzo, l’intera città, l’intero paese, l’intero mondo, l’intera galassia. Ogni luogo ne contiene un altro ed è contenuto a sua volta. Eppure, così ragionando, sembra ci sia un momento iniziale che contiene ma non è contenuto ed uno finale che è contenuto e mai contiene. Questa è l’idea limitata che abbiamo del concetto di “luogo”, che inizi ma prima o poi finisca e che quindi abbia dei confini, delle frontiere. Il mondo della matematica ci fornisce, tuttavia, un elemento limitante in più.

In geometria una figura è definita “luogo” quando è costituita da tutti e soli i punti che godono di una data proprietà. In aritmetica, quindi, si “appartiene” al luogo solo se tutti i punti condividono le stesse proprietà. Sono queste ultime a “fare” il luogo e a stabilire chi “può farne parte”. Un’idea già pre-determinata e pre-costruita cui segue “l’annessione” condizionata.

Lo studio dei corpi celesti, invece, ci fornisce una definizione più interessante. In astronomia il luogo è una posizione che un astro ha sulla sfera celeste e che è espressa mediante le sue coordinate. In questo senso, è l'astro a determinare cosa debba essere "luogo" e non viceversa. Se l'astro dovesse spostarsi, le sue coordinate cambierebbero e, di conseguenza, anche il suo luogo. Il moto permette ad una particella, nel nostro caso l'astro, di collocarsi in una nuova posizione ma, nello stesso momento in cui accade, sia la particella sia l'ambiente circostante subiranno delle alterazioni, delle modificazioni, generando di volta in volta, di moto in moto, un nuovo luogo con una indeterminazione infinita, senza limiti, ancorata solo alla interconnessione tra particella e ambiente circostante.

Queste immagini suggestive, ci restituiscono metaforicamente idee opposte del fenomeno migratorio. Migrare non è soltanto spostarsi da un luogo ad un altro, superare confini tracciati, ma è soprattutto un processo nel quale ogni individuo coinvolto è portatore di una dimensione identitaria da cui non vuole e non può separarsi. La globalizzazione ha portato ad una "dissoluzione" tra cultura e luogo poiché ci si è resi conto che non sono i territori a fare la cultura, ma le persone. La cultura è dentro di loro, è loro, viaggia con loro, supera i confini con loro, sopravvive e muore con loro. Viene da sé intuire come un individuo giunto nel paese ospitante ha interesse a non veder alterato, travisato, offuscato e contestato il proprio bagaglio culturale, ha il c.d. "diritto ad essere sé stessi", inteso come rispetto delle convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenziano e al tempo stesso qualificano l'individuo. E nel momento stesso in cui approda nel "nuovo mondo" con la sua valigia di speranze e convinzioni, la terra su cui cammina e in cui vivrà e interagirà, subirà inevitabilmente una trasformazione.

Il fattore religioso è di fondamentale importanza in quella dimensione identitaria di cui il soggetto è portatore, poiché a) può essere il motivo per cui migra; b) è un luogo senza confini in cui il migrante può rifugiarsi nel momento di incertezza nel corso della transizione e del cambiamento; c) è un marcatore identitario forte per cui, in un contesto in cui ci si sente estranei, funge da ancora di salvataggio garantendo un *continuum* tra passato, presente e futuro¹.

C'è chi parla a riguardo di "identità dispotica" poiché la religione è un fattore costitutivo identitario mai "negoziabile", caratterizzato da una forte espansività e voracità verso altri profili della identità individuale tanto da arrivare a "colonizzarli"². In un'esistenza connotata religiosamente, infatti, i comportamenti e le azioni di un individuo corrispondono ad un certo modo di intendere la realtà, in cui l'essenza religiosa non si dà solo metafisicamente ma procede, attraverso l'individuo, da un

¹ V.M. Frederiks, D. Nagy, *Religion, Migration And Identity. Methodological And Theological Explorations*, Brill Academic Publishers, Leida 2016, p. 25.

² V.G. Pino, *Identità personale, identità religiosa e libertà individuali*, in *Quad. di dir. e pol. eccl.*, 1, 2008, pp. 119-151.

costante processo di verifica delle cognizioni, dei comportamenti, dell'esperienza³. Ogni religione è produttrice di ortoprassi e prospettive d'interpretazione del mondo che hanno un forte riflesso sugli schemi di concettualizzazione dell'esperienza utilizzati, spesso inconsapevolmente, dai singoli individui⁴.

Le religioni sono fenomeni che appartengono alla dimensione della lunga durata e che costituiscono una delle forze primarie che concorrono a forgiare le strutture di fondo dell'ordine sociale e culturale, una di quelle matrici di senso che disegnano il volto di una civiltà ed imprimono un marchio indelebile sulla dimensione giuridico – normativa⁵.

Eppure, spesso, come già preannunciato, è questa forte “identità dispotica” che costringe molte persone ad abbandonare per sempre il paese natio perché “soffocati”, perseguitati e posti davanti ad un bivio: rinunciare ad essere restando vivi o rinunciare a vivere restando quel che si è. Potremmo dire esistere due tipologie di persecuzione o danno a sfondo religioso: *per* la propria religione e *dalla* propria religione. Nel primo caso, esemplificativa è la *World Watch List*, un elenco di paesi persecutori frutto di ricerche condotte da *Open Doors*, un'organizzazione internazionale che si occupa in particolare dei cristiani vittime di discriminazioni, persecuzioni e violenze messe in atto da regimi totalitari. In questi paesi (tra i primi posti vi sono la Corea del Nord, l'Afghanistan e la Somalia)⁶ vi è una forte ostilità nei confronti dei cristiani tale da arrivare, se scoperti, alla deportazione nei campi di lavoro come criminali politici, a interruzioni violente dei servizi religiosi con pestaggi e abusi sessuali, oppure nei casi peggiori all'uccisione. A ciò si aggiunge il trattamento discriminatorio subito dalle minoranze religiose: i più a rischio sono gli Yazidi, perseguitati dai miliziani dell'autoproclamato stato islamico in Iraq, i musulmani Rohingya in Birmania e gli Uiguri in Cina. Tutto ciò che accade non è sempre documentato o documentabile, perché non si ha il coraggio di denunciare per non esporsi e soprattutto perché, spesso e volentieri, sono proprio le autorità di pubblica sicurezza e/o giudiziarie ad assecondare gli abusi e le ingiustizie; inoltre, perché l'identità religiosa e i corrispondenti, eventuali, codici di affiliazione ad un gruppo delle vittime di violenze e soprusi possono corrispondere a dottrine, in tutto o in parte, sconosciute al resto del mondo, sincretiche, intrecciate, con marcatori identitari eterogenei che, a seconda dei casi, sono oltreché religiosi anche etnici, tribali, politici.⁷ Quando, invece, si parla di persecuzione o danno *dalla* propria religione si intende far riferimento a regole ben precise che discriminano un genere, uno *status* o un orientamento sessuale di un soggetto che comunque appartiene alla comunità religiosa discriminante o persecutrice.

³ V.G. Anello, *Teologia linguistica e diritto laico*, Mimesis, Milano 2016.

⁴ V.M. Ricca, *Polifemo. La cecità dello straniero*, Torri del vento, Palermo 2011, p. 20 ss.

⁵ H.P. Glenn, *Tradizioni giuridiche del mondo. La sostenibilità della differenza*, il Mulino, Bologna 2010.

⁶ V. <https://www.porteaperteitalia.org/world-watch-list/2020/>.

⁷ Interessante al riguardo è A.L. Palmisano, P. Pustorino (a cura di), *Identità dei popoli indigeni: aspetti giuridici, antropologici e linguistici. Atti del convegno internazionale*, Illa, Roma 2008.

Basti pensare al trattamento riservato agli omosessuali, o più in generale agli appartenenti alla comunità LGBT+, da parte dei paesi a maggioranza musulmana (Arabia Saudita, Iran, Mauritania, Sudan e Yemen) in cui è prevista la pena di morte dalla legge ordinaria o applicata in base alla legge della Shari'a.

Il timore, quindi, che la pratica/non pratica, la professione/non professione di una determinata fede oppure l'applicazione di una legge religiosa, possano mettere in pericolo la propria vita spingono singoli e interi gruppi di persone a fuggire dal paese di origine e chiedere protezione altrove. Il luogo che da sempre hanno considerato "casa" tutto ad un tratto diventa "non luogo" poiché, rievocando nuovamente il mondo della geometria, un punto x del piano non ha le proprietà necessarie e sufficienti per far parte del luogo e per questo deve restarne fuori e trovarne un altro che condivida, invece, le sue stesse proprietà.

È così che inizia la ricerca del *luogo della speranza*, di un rifugio.

2. La parola "rifugio" evoca un riparo, una difesa dalle insidie e dai pericoli, un luogo sicuro, un focolare in cui sentirsi protetti, un luogo della speranza. Intorno a questa idea ruota il sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale. Nell'ordinamento italiano, in conformità al diritto dell'UE (art. 78 TFUE), il diritto d'asilo, previsto dall'art. 10 c.3 della Costituzione italiana, è formato dai tre istituti dello *status* di rifugiato, della protezione sussidiaria e del diritto al rilascio del permesso umanitario (questo almeno fino al 05.10.2018, data di entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, conv. in l. n. 125 del 2018, che ha sostanzialmente abrogato la forma della protezione umanitaria fatta eccezione per alcune residuali fattispecie)⁸, disciplinati rispettivamente: dal d.lgs. n. 251/2007 (la c.d. direttiva qualifiche); dal d.lgs. n. 25/2008 (la c.d. direttiva procedure) e dal d.lgs. 286/1998 (il c.d. Testo Unico sull'Immigrazione). La Convenzione di Ginevra del 1951 costituisce la pietra angolare⁹ della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati. Le disposizioni sopracitate non fanno altro che dare applicazione a detta Convenzione, che quindi orienta i singoli stati membri verso una sorta di base comune della disciplina da cui attingere nozioni e criteri di valutazione. Per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato è necessario dimostrare che si è oggetto di persecuzioni per ragioni attinenti alla razza, alla religione, alla nazionalità, alle opinioni politiche o all'orientamento sessuale. Nel caso in cui non vengano soddisfatti i requisiti previsti per il riconoscimento dello *status* ma sussistono comunque fondati motivi di ritenere che, se il richiedente ritornasse nel paese d'origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, vi è la possibilità di accedere alla protezione sussidiaria. La persecuzione

⁸ V.M. Molfetta, C. Marchetti (a cura di), *Il diritto d'asilo. Report 2020. Costretti a fuggire...ancora respinti*, Tau, Perugia 2020.

⁹ Si ricorda che a livello europeo di elevata importanza è anche la disciplina prevista nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

a sfondo religioso costituisce causa legittimante sia per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, sia per la concessione della tutela sussidiaria. La differenza tra le due forme di protezione va individuata nelle modalità concrete con cui si esplica il trattamento persecutorio o discriminante: se esso si attegga con modalità che esponano il richiedente al rischio di subire un danno grave e diretto alla sua persona, si andrà ad integrare la forma dello *status*¹⁰; qualora invece il trattamento persecutorio o discriminante comprometta i diritti fondamentali dell'individuo, andrà a rilevare ai fini della concessione della tutela sussidiaria.

La libertà di professare il proprio credo religioso appartiene all'ambito più intimo dei diritti della persona umana e rappresenta una delle modalità principali in cui si esplica la personalità dell'individuo. La valutazione della domanda di protezione pone a carico delle autorità competenti (amministrative ed eventualmente giudiziarie) il dovere di svolgere accurate indagini al fine di verificare la fondatezza e la credibilità del racconto del richiedente. Sarà necessario, infatti, condurre una disamina della situazione interna del paese di provenienza che sia espressamente diretta ad apprezzare se siano presenti fenomeni di tensione a sfondo religioso, che possano confermare l'esistenza del rischio di persecuzione, o anche soltanto il trattamento umanamente degradante fondato su motivazioni esclusivamente religiose, paventato dal richiedente la protezione.

Le domande fondate su motivi religiosi possono risultare tra le più complesse. Non esiste una definizione del termine "religione" e questa "lacuna necessaria" si ripercuote sulla capacità di riconoscimento del fenomeno nei vari casi di specie e quindi successivamente nel disconoscimento di qualsiasi forma di protezione, connotato spesso da una forte diffidenza. L'UNHCR ha varato alcune linee guida, dirette ai governi, ai professionisti legali, ai decisori amministrativi e alla magistratura, per determinare il significato del termine "religione" e aiutarli nelle decisioni. In ossequio a tali linee guida, le domande d'asilo fondate sulla religione possono riguardare uno o più dei seguenti elementi: a) religione come credo (anche non osservanza); b) religione come identità; c) religione come stile di vita.

Le linee guida dell'Alto Commissariato sono di fondamentale importanza nel procedimento di valutazione delle richieste d'asilo ma (ri)cadono, a mio parere, nel "gioco" delle categorie. Prima di tutto sono perfettamente sovrapponibili: una identità religiosamente connotata plasma lo stile di vita e il comportamento del singolo individuo. In secondo luogo, che cosa significano "stile di vita", "identità", "comportamento", le cui violazioni comporterebbero un possibile "nocumento"? E quale autorità possiede una così ampia conoscenza in materia religiosa tale da definirli compiutamente?

Nell'ordinamento italiano la normativa di riferimento che ricalca le linee guida è data dall'art. 8, comma 1, lett. b) del d.lgs. 251/2007, secondo il quale: «"religione":

¹⁰ V. Cass. civ., Sez. I, 23 agosto 2006, n. 18353.

include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte».

La definizione di espressioni come “identità”, “comportamento”, “documento”, implicano necessariamente un'idea di soggettività connotata sia da fattori etico – culturali sia dal complesso di norme di ogni sistema giuridico che concorrono a delineare il volto del soggetto di diritto. Queste norme saranno portate a misurare la loro portata semantica e deontica in coordinazione con situazioni connotate da indici culturali e di senso spesso semanticamente distanti e geograficamente lontani da quelli praticati all'interno del contesto socio-politico-legale del paese in cui è richiesta la protezione.¹¹

Il paragrafo 9 delle suddette linee guida aggiunge:

«Potrebbe anche non essere necessario che il richiedente sia a conoscenza o capisca qualcosa della religione in questione, se egli è stato identificato da altri come appartenente a quel gruppo e, di conseguenza, tema di essere vittima di persecuzione. Un individuo (o un gruppo) può essere perseguitato sulla base della religione, anche se l'individuo o altri membri del gruppo negano categoricamente che la loro fede, la loro identità e/o il loro stile di vita siano riconducibili a una “religione”».

Da qui la distinzione tra “credente reale”, cioè colui che deve dimostrare sinceramente il proprio rapporto con la specifica credenza, e “credente percepito”, colui che non deve argomentare su dottrine che ritiene non gli appartengano, ma provare la diversa circostanza che sia il persecutore ad imputargli credenze o convinzioni.

L'UNHCR, quindi, è come se riconoscesse in modo implicito che il sapere religioso ben può confondersi con la razionalità culturale, finendo per apparire agli occhi degli altri come parte integrante della ragione e dei fatti da essa descritti.¹² L'implicito, il sottinteso, l'agito in modo irriflesso, entra in rotta di collisione con la realtà: l'individuo potrà dichiararsi non credente, ma così non sarà agli occhi del suo persecutore e ciò basterà per la sua “condanna con sentenza definitiva”.

Tutto ciò esige una traduzione interculturale con il supporto di indagini antropologiche da parte delle autorità procedenti che non si può limitare ad una ricerca “via web” oppure a fare appello alle proprie conoscenze ed esperienze ritenute più credibili o peggio ancora ragionevoli perché il risultato di ciò sarebbe, inevitabilmente, la non comprensione e credibilità delle dichiarazioni rese dall'individuo nelle sedi e dinnanzi alle Commissioni incaricate a decidere sul suo destino, la non “incorporazione” in una delle categorie previste, *status* di rifugiato e protezione

¹¹ V.M. Ricca, T. Sbriccoli, *Processi culturali e spazi giuridici. Dal Bangladesh all'Italia: migrazioni, protezione umanitaria e reinterpretazione del divieto di patto commissorio*, in *Questione Giustizia*, 1, 2017, p. 200.

¹² V.M. Ricca, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del vento, Palermo 2012, p. 47.

sussidiaria, e quindi alla sua de-legittimazione: lui è il cattivo, il bugiardo, l'irregolare e per questo non può restare. Tale de-legittimazione trova palese esemplificazione nel linguaggio odierno il quale utilizza termini come "immigrato", "rifugiato politico", "richiedente asilo", "sfollato", "profugo" rinchiudendo quindi il soggetto in categorie che niente hanno a che vedere con il suo essere persona, portatrice di un bagaglio identitario, ma lo etichettano, e le sue condizioni di esistenza, che lo hanno condotto forzatamente alla ricerca di un luogo della speranza, trasformano la sua esistenza in condizionata perché è l'altro, il prossimo che non lo comprende, a dover decidere le sorti del suo destino. Il risultato è la dis-umanizzazione: annientamento dell'identità morale dell'individuo.

Un esempio pratico potrà aiutare a comprendere quanto fin qui detto.

Nell'ordinamento italiano il primo elemento costitutivo della definizione di rifugiato e requisito essenziale per il riconoscimento del relativo *status* è il fondato timore di persecuzione «personale e diretta» basato su presupposti logici e razionali¹³. È onere dell'autorità giudicante effettuare un'indagine conoscitiva relativa alla credibilità del richiedente che sconfina in un giudizio sulla ragionevolezza delle sue intime convinzioni. E richiedere all'individuo logica, razionalità e ragionevolezza significa non solo rimettere ad una interpretazione del tutto soggettiva dell'autorità giudicante (ragionevole per chi?), ma significa anche allontanare il *focus* dell'indagine da ciò che realmente deve essere considerato e valutato: il *vulnus* che il richiedente sarebbe costretto a subire in caso di rimpatrio¹⁴. Su tali presupposti la Suprema Corte ha rigettato la richiesta di protezione avanzata da un cittadino nigeriano, poiché ha escluso che i malefici e i sortilegi magici asseritamente subiti dal ricorrente configurassero l'esposizione ad un pericolo rilevante per la richiesta di protezione, avendo la Corte vagliato i riferiti fatti di stregoneria come "semplice" superstizione¹⁵. Una conclusione che equivale ad un verdetto di "non esistenza", ad uno sfratto dalla sfera pubblica, di un sentimento religioso che non si esplica in maniera conforme all'immagine stereotipata disponibile al commissario e/o al giudice, una sorta di "ortodossia" amministrativamente e giudizialmente imposta¹⁶.

Il non sapere congiunto al presumere sull'altro possono rischiare di rivelarsi perniciosi e disfunzionali persino alle migliori intenzioni umanitarie e inclusive. Una delicata questione che riflette una incapacità o errata capacità di gestione del fenomeno migratorio. Accade spesso che le discussioni sull'argomento "immigrazione" si riducano ad una fredda e statistica comparazione di costi – benefici, perdendo di vista la dimensione dell'immigrato – uomo e cioè che siffatto fenomeno riguarda persone in

¹³ V. Cass. civ., Sez. I, 15 maggio 2019, n. 13088.

¹⁴ Si segnala a riguardo un provvedimento dell'*United States Of Appeals, Eighth Circuit, Love v. Reed*, 216 F.3d 682, 688-689 e Corte di Arizona, *United States of America v. Natalie Renee Hoffman, et al.*, No. CR-19-00693-001-TUC-RM.

¹⁵ V. Cass. civ., Sez. I, 15 maggio 2019, n. 13088.

¹⁶ V. G. Pino, *Identità personale*, cit., p.14.

carne ed ossa, con le loro speranze, paure, diritti e doveri, legami familiari e la loro religione e cultura, ma ciascuno di loro si disincarna nella rappresentazione dell'identità altrà: senza storia, senza fede.¹⁷ È come se non interessasse più sapere chi siano, di quali storie siano portatori, conta solo che siano distribuiti egualmente fra gli Stati e che il trattamento delle loro domande sia veloce e impersonale. I confini si sono trasformati in membrane asimmetriche che consentono l'uscita ma proteggono contro l'ingresso indesiderato.¹⁸

L'Italia, ad esempio, nel 2019 ha riconosciuto la protezione internazionale solo al 15% dei richiedenti, neanche la metà della percentuale europea. Una netta diminuzione rispetto al 2018, conseguenza dell'eliminazione della protezione umanitaria.¹⁹ Quest'ultima, infatti, ricomprendeva tutte quelle situazioni non tipizzate, che spesso e volentieri si insediavano nelle "zone grigie" delle categorie. Una opzione di protezione che dava maggiore spazio all'autodeterminazione e alla centralità dell'essere umano, e una maggiore importanza alla situazione di vulnerabilità, pur in assenza dei presupposti tipici dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria. Oggi, i soggetti che presentano la domanda di protezione hanno diritto ad attendere l'esito della stessa ma non a circolare liberamente all'interno dello Stato in cui hanno inoltrato la domanda, né ad alcun permesso di soggiorno, neanche "temporaneo". Hanno diritto a ricevere informazioni sulle procedure e sui ricorsi in caso di respingimento delle loro istanze, ma il ricorso previsto è di un solo grado. Devono sostenere un colloquio con funzionari, volto ad accertare la fondatezza della loro istanza ma questa valutazione si basa, soprattutto, sulla capacità del richiedente di fornire documenti e prove di ciò che dichiara e spesso tale documentazione viene sottratta all'inizio del "viaggio" o è difficilmente reperibile in stati con conflitti interni e con precarie strutture amministrative²⁰. Ciò che dichiarano non è sempre documentabile e comprovabile poiché ha le sue radici in quella che è la dimensione identitaria religiosa del soggetto, non sempre coerente con categorie e canoni conosciuti da chi ha il compito di esaminare la sua richiesta. Un sistema, quello vigente, che ha investito e continua ad investire sulla protezione delle frontiere e non sulla protezione delle persone.

È come se il soggetto richiedente la protezione internazionale si trovasse a rivivere gli stessi presupposti che lo hanno spinto ad abbandonare il suo paese natio: il luogo della speranza svela anch'esso la sua natura di "non luogo", pieno zeppo di condizioni e proprietà non condivise e non disposte a condividere.

¹⁷ P. Consorti, *Diritto e religione*, Laterza, Bari 2020.

¹⁸ Z. Bauman, *Vite di scarto*, Laterza, Bari 2019.

¹⁹ V.M. Molfetta, C. Marchetti, *Il diritto d'asilo*, cit., p. 25 ss.

²⁰ G.M. Gallotta, *La politica migratoria dell'UE e la depersonalizzazione dei migranti: una strategia consapevole?*, in *Echo*, 2, 2020, p. 35.

3. La tutela del sentimento religioso dei rifugiati è stata oggetto di una importantissima sentenza della Corte di Giustizia.²¹ Il caso riguardava due cittadini pachistani che, in ragione della loro appartenenza alla comunità Ahmadiyya (corrente minoritaria dell'Islam), avevano dovuto abbandonare il proprio paese perché vittime di violenza da parte dei musulmani sunniti. La Corte ha chiarito che l'autorità che decide sulla domanda di asilo dovrà valutare quanto il comportamento oggetto di persecuzioni sia centrale per l'identità del richiedente e, in funzione di tale giudizio, misurare il rischio al quale il soggetto si esporrebbe nel caso di rimpatrio. Il giudice di Lussemburgo ha ritenuto che non debba sussistere alcuna differenza di tutela tra il *forum externum* e il *forum internum* del sentimento religioso, essendo il soggetto libero di dare voce alle sue intime convinzioni, sia in pubblico e sia in privato. In particolare, la Corte non ha ritenuto pertinente distinguere tra gli atti che possono ledere un "nucleo essenziale" (*forum internum*) del diritto fondamentale alla libertà di religione, che non comprenderebbe le pratiche religiose in pubblico (*forum externum*), e quelli che non incidono su tale presunto "nucleo essenziale". Questa distinzione non è compatibile con la definizione estensiva della nozione di "religione" che la direttiva 2004/83/CE del 23 aprile 2004 fornisce all'art. 10, par. 1, lett. b).

La valutazione del rischio di essere perseguitato penalmente o essere sottoposto a trattamenti o a pene disumane o degradanti a causa del credo religioso, implicherà che l'autorità competente tenga conto di una serie di elementi sia soggettivi sia oggettivi. La circostanza soggettiva che l'osservanza di una determinata pratica religiosa in pubblico sia particolarmente importante per l'interessato al fine di conservare la sua identità religiosa costituisce un elemento pertinente nella valutazione del livello di rischio che il richiedente corre nel suo paese d'origine a causa della sua religione, quand'anche l'osservanza di siffatta pratica religiosa non costituisca un elemento centrale per la propria comunità religiosa.

L'apertura delle frontiere, voluta dalla globalizzazione, per lo scambio di merci e capitali ha avuto come esito la nascita della società multiculturale che ha sconvolto l'ordine politico e giuridico della modernità e ha posto in crisi il sistema dei valori che avevano caratterizzato l'Occidente europeo prima di quel momento²². Oggi nella sfera pubblica tutte le identità debbono poter entrare, tutte le credenze debbono poter essere presenti e tutte le convinzioni debbono poter essere espresse. La loro compromissione nella sfera privata significherebbe volontà di oscuramento e di eclisse forzosa. La libertà religiosa, come ogni libertà, pur muovendo dalla sfera personale, si realizza nella relazione con gli altri, si attua nella comunità e nella società, coerentemente con l'essere relazionale della persona e con la natura pubblica della religione, sicché oscurare il ruolo pubblico della religione significherebbe generare una società ingiusta, poiché non proporzionata alla vera natura della persona umana.

²¹ V. C.G.U.E. 5 settembre 2012, cause riunite c-71/11 e c-99/11, *Bundesrepublik Deutschland v Y.Z.*

²² P. Stefani, *Il dialogo interculturale alla luce del Libro bianco del Consiglio d'Europa "vivere insieme in pari dignità": aspetti giuridici*, in *Postfilosofie*, 9, 2017, p. 90 ss.

E una libertà senza relazione non è una libertà compiuta.²³

4. Gli immigrati vivono nel costante timore di non essere riconosciuti, di essere rimpatriati, di non ottenere l'asilo politico ovvero, qualora riescano ad ottenere una qualunque forma di protezione, convivono con la paura di non riuscire ad integrarsi nel paese che li accoglie per le difficoltà linguistiche e connesse, soprattutto, alla non piena comprensione delle regole di convivenza. La maggior parte di loro vive all'interno di centri di accoglienza, in cui condividono i propri spazi con altri stranieri con le loro stesse difficoltà, ma con abitudini ovviamente diverse²⁴. Una situazione critica ulteriore rispetto alle difficoltà ermeneutiche connesse alle valutazioni di credibilità delle dichiarazioni rese dal richiedente. L'impianto normativo relativo al sistema di accoglienza è frammentato e orientato ad una logica emergenziale, non adeguato a far fronte efficacemente alle esigenze di accoglienza e di integrazione.²⁵ Per quel che riguarda la tutela, il rispetto e la salvaguardia della identità religiosa all'interno dei centri di accoglienza, i riferimenti normativi sono numerosi: la garanzia della libertà di colloquio all'interno del CIE (centro di identificazione e espulsione), del CPR (centro permanente per il rimpatrio), del CDA (centri di accoglienza), CPSA (centri di primo soccorso e accoglienza) con i propri ministri di culto; il diritto di professare la propria religione e di avere la relativa assistenza spirituale in spazi "appositamente adeguati" e, infine, il rispetto delle tradizioni culturali e religiose degli stranieri nella fornitura di pasti giornalieri e derrate alimentari. A ciò si aggiungono le linee guida dell'UNHCR sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione.²⁶ Ciò nonostante, la realtà nuda e cruda ci mostra come la tutela e la salvaguardia della identità religiosa degli "accolti" in tali centri passa in ultimo piano nella scala delle priorità. *In primis* perché si parla di centri sovraffollati in cui si combatte quotidianamente contro condizioni igieniche pessime, casi di maltrattamento e, spesso, totale mancanza di trasparenza sulla ubicazione, costi e gestori delle strutture. In virtù di tale sovraffollamento, non si riesce a garantire all'individuo un "proprio spazio", una "propria dimensione" alloggiativa sicura proprio perché i posti (non più) a disposizione sono inferiori rispetto al numero dei soggetti presenti nelle varie strutture. Questo comporta, in alcuni casi, di non avere il controllo sicuro degli ingressi, il che legittima accessi poco "ortodossi": entrare dalla finestra è sempre meglio che non entrare dalla porta. La mancanza di posti di accoglienza stabili

²³ V. Benedetto XVI, *Messaggio per la giornata della pace 2011*, n. 6.

²⁴ V.E. Caroppo, G. Del Basso, P. Brogna, *Trauma e vulnerabilità nei migranti richiedenti protezione internazionale*, in *Remhu*, anno XXII, pp. 99-116.

²⁵ V. S. Tusini, *Alcune domande (e risposte data-based) su migrazioni, accoglienza e identità*, in M. Marchegiani (a cura di), *Antico mare e identità migranti: un itinerario interdisciplinare*, Giappichelli, Torino 2017.

²⁶ V. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d3974>.

e dignitosi in un numero adeguato e di regole chiare, consegnano i richiedenti asilo all'improvvisazione e creano l'emergenza nei territori locali²⁷.

Oggi, quindi, i migranti sembrano dare precedenza a priorità "laiche" come trovare una casa, un domicilio, una residenza, un'adeguatezza alloggiativa perché considerati requisiti di ingresso e di soggiorno, con tutte le implicazioni e complicazioni semantiche che tali termini comportino: cosa significa "casa", "dimora", "residenza", quando si ha a che fare con soggetti non solo culturalmente "alieni" ma che sembrano aver vissuto in diversi luoghi, tutti "non luoghi"? Come si fa a spiegare loro il significato quando portano con loro e dentro di loro un "mosaico culturale"?

Le comunità religiose possono essere d'aiuto al migrante nel Paese di destinazione, spesso possono fungere da "casa lontano da casa", un rifugio sicuro, un luogo di accoglienza fisica, sostegno spirituale ed emotivo in una terra straniera, nonché spazi in cui l'autostima e la dignità delle persone è posta al primo piano. Le comunità possono fungere da luoghi di resistenza²⁸ che mettono in discussione l'ordine sociale dominante e incoraggiano le persone a riaprire il proprio bagaglio spirituale e culturale, ormai "riposto in cantina", perché non c'è tempo e non c'è spazio altrove se non in sé stessi.

L'unico pericolo è quello, tuttavia, di creare un "ghetto", di coltivare un'identità "esclusiva" che non ammette differenze, una gabbia d'oro culturale dalla quale uscire diventa impossibile e nella quale si può restare imbrigliati senza alcuna possibilità di liberazione. Lo straniero diventa quindi intoccabile e l'isolamento culturale che ne consegue gli assegna il ruolo dell'Altro permanente.²⁹

Esuli da una società che non riesce a diventare il proprio "luogo" e dal momento in cui viene sradicato da quel mondo a cui appartiene, che lo ha visto nascere e lo ha forgiato, in nessun altro "luogo" probabilmente si sentirà a casa. Dunque, nel momento in cui l'ambiente circostante lo rifiuta, non riconosce la sua esistenza, che è presupposto della co-esistenza, l'unico vero rifugio diventa "sé stesso" e la propria identità religiosa e culturale, vissuta e praticata in modo oppositivo e conflittuale.

5. Le oggettive difficoltà nella gestione e nella valutazione dei vari casi che coinvolgono le richieste di protezione internazionale per motivi religiosi (e non) sono dovute alla diffidenza che da un lato è conseguenza dell'atteggiamento non inclusivo e di chiusura dei confini e, dall'altro, si nutre di immagini stereotipate del fenomeno religioso e, più in generale, della cultura "altra"; sia difficoltà connesse all'inclusione sociale, che trovano la loro sorgente in una pessima organizzazione e disciplina del sistema di accoglienza, primo contatto che il migrante ha con il paese ospitante. Tutte criticità che trasformano ipotetici "luoghi della speranza" in "non luoghi".

²⁷ V. <https://www.asgi.it/notizie/manca-norme-chiare-accoglienza-conflitti-sociali-asilo-roma-treviso-accoglienza-italia/> e <https://www.asgi.it/notizie/rapporto-i-sommersi-dell'accoglienza/>.

²⁸ V. M. Frederiks, D. Nagy, *Religion*, cit., p. 25 ss.

²⁹ V. Z. Bauman, *Modernità e ambivalenza*, cit., p. 80 ss.

A cosa dobbiamo quindi aspirare? Esiste una terza possibilità? Probabilmente è il mondo dell'astronomia a fornircela metaforicamente.

Come già detto, gli astri stabiliscono il proprio luogo il quale, in base al moto, può mutare in modo indeterminato. Per gli astri, quindi, non esistono condizioni, né proprietà e neanche confini.

Gli astri sono l'emblema di quello che potrebbe essere il sovraluogo. Una dimensione in cui le norme italiane in materia d'asilo potrebbero essere lette e applicate in relazione ad un fatto che potrebbe diventare comprensibile soltanto se colto all'interno della sua rete di relazioni inter-spaziali e inter-culturali. Una dimensione in cui si è capaci di ripercorrere e riaprire i paesaggi semiotici che sono dietro le iconizzazioni categoriali e quindi di tradurre e vedere l'alterità. Quei paesaggi semiotici sono colmi di vestigia di senso depositate dalla storia e dalla memoria culturale. Solo acquisendo la capacità di gettare lo sguardo dentro queste nuvole semiotiche e di farlo viaggiare in modo anche riflessivo e incrociato, sarà possibile giungere a traduzioni e transazioni efficaci e non viziate da cecità etnocentrica e dal carico di ignoranza, pregiudizi e ingiustizia che essa reca con sé.³⁰ Una dimensione in cui vige il riconoscimento dell'importanza della religione nella sfera pubblica e il ruolo che riveste in tutte le culture, non riguardata quindi sotto la lente dell'aspetto fideistico, ma anche e forse soprattutto, come fattore antropologico e culturale e come elemento fondante la normatività di ogni sistema culturale in senso lato. Una dimensione in cui le credenze religiose non hanno bisogno di essere ritenute "logiche", "coerenti" e "comprensibili" per altri, per essere davvero ritenute credenze, poiché proprio nell'esatto momento in cui si ritiene non logica e coerente una convinzione a sfondo religioso, non si fa altro che reiterare un proprio schema di territorializzazione e di semantizzazione dell'esperienza.

Il sovraluogo potrebbe essere quella dimensione in cui venga riconosciuta l'importanza di un sistema di accoglienza organico e strutturato e si vadano, di conseguenza, a garantire e potenziare i servizi di assistenza. Il primo servizio, tra tutti, potrebbe essere quello della mediazione inter-culturale, che coinvolga giovani laureati provenienti da corsi di laurea specializzati, che possano svolgere interpretazioni linguistiche, traduzioni e orientamenti culturali ed essere quindi un ponte forte e stabile tra i bisogni dei migranti e le risposte offerte tanto dalle istituzioni quanto dalla legge del paese ospitante. In termini più specifici, avere la capacità di scoprire cosa si può fare, come e con quali prospettive promuovere una rilettura dinamica delle proprie posizioni e della situazione complessiva e multisituata delle proprie *chances* esistenziali, distribuite tra il luogo d'origine e il contesto di accoglienza. Spazio e tempo sembreranno allora entrare in una relazione dinamica attivata dalla prospettiva del futuro personale di ciascuno e filtrata attraverso le opportunità o i "semafori rossi" posti dalla e nella legislazione del paese ospite. Tutto ciò sarà stimolante per una costante e

³⁰ M. Ricca, *Polifemo. La cecità dello straniero*, cit., p. 20 ss.

creativa rimodellazione della propria identità, scandita e aperta alla negoziazione e alla transazione.

Un secondo servizio su cui insistere ed investire concerne il supporto psicologico del migrante. I migranti, infatti, lasciano la loro patria e i loro affetti con il timore di non potervi più fare ritorno; sono coloro che non hanno avuto alternative di scelta o, nella maggior parte dei casi, l'alternativa li condurrebbe a torture, gravi sofferenze e a morte sicura. Nella condizione di rifugiato è implicita la nozione dell'essere vulnerabile poiché il senso di non appartenenza, in cui la persona si trova, la espone ad un rischio di disagio psicologico legato alla difficoltà di riconoscersi e di essere riconosciuto.³¹ Dunque, risulta essenziale un supporto da parte di esperti che tenga conto di ciò e che conduca il migrante con mano verso il suo "esser(c) nel mondo" che avrà come naturale conseguenza la presa di coscienza del suo "co-esserci".

Il "sovraluogo" ha il pregio di saper ospitare.

E saper ospitare significa saper conoscere l'alterità in cui è depositata una parte del nostro domani, immediato e remoto. Dunque, saper essere ospiti è un metodo per imparare a conoscere sé stessi: conoscere l'altro da sé racchiude la possibilità di conoscere l'altro di sé.

³¹ E. Caroppo, G. Del Basso, P. Brogna, *Trauma*, cit., *passim*.

SEZIONE II
FRONTIERE EDUCATIVE E FORMAZIONE

Anna Tataranni

IL *DIGITAL* COME DISPOSITIVO PEDAGOGICO PER LO SVILUPPO DI UNA *GLOBAL CITIZENSHIP EDUCATION*

ABSTRACT

Nel corso degli ultimi trent'anni, in campo pedagogico, ma anche presso gli altri ambiti di indagine, non sono mancati i tentativi di chiarire il concetto di cittadinanza nelle sue plurime accezioni, rifrazioni, deformazioni, nonché nel rapporto imprescindibile con i documenti europei e nazionali.

L'idea di cittadinanza contiene, in effetti, più di quanto si possa spiegare perché fa leva sulla sfida ambiziosa dell'educazione della persona in una società in continuo cambiamento, sempre aperta a nuove sfide. Tra queste è l'inclusione che invita i governi a garantire che tutti gli studenti possano acquisire le conoscenze, le abilità e i valori necessari per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs).

Il contributo, partendo da un inquadramento essenziale dell'obiettivo 4.7 dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile, intende esplorare le potenzialità del digital sul piano pedagogico per la promozione di una coscienza interculturale e di una cittadinanza globale.

Over the last thirty years, in the pedagogical field, but also in other fields of enquiry, there has been no lack of attempts to clarify the concept of citizenship in its multiple meanings, refractions, deformations, as well as in its inescapable relationship with European and national documents.

In fact, the idea of citizenship contains more than can be explained, because it takes up the ambitious challenge of educating the individual in a constantly changing society, always open to new challenges. Among these is inclusion, which calls on governments to ensure that all students can acquire the knowledge, skills and values necessary to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs).

Starting from an essential framing of Goal 4.7 of the Agenda for Sustainable Development, the contribution aims to explore the potential of digital pedagogy for promoting intercultural awareness and global citizenship.

PAROLE CHIAVE

Cittadinanza globale – Digital – Educazione

Global Citizenship – Digital – Education

SOMMARIO: 1. Il *framework*: l'obiettivo 4.7 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. – 2. La strategia italiana e il suo portato pedagogico. – 3. La cittadinanza digitale per la promozione di una coscienza interculturale.

1. Nella attuale società liquida, caratterizzata da rapidissime trasformazioni, una delle ineludibili sfide è quella di ridisegnare il quadro entro cui si sviluppano le competenze di educazione alla cittadinanza globale.

Con l'espressione inglese *Global Citizenship Education* si fa riferimento ai contenuti di una forma di educazione oggi considerata essenziale, inserita nella cultura

poliedrica, multiforme e globalizzata delle società contemporanee¹. Secondo Ban Ki-Moon, ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, «Dobbiamo promuovere la cittadinanza globale. L'educazione va oltre l'alfabetizzazione linguistica e matematica. Riguarda anche la cittadinanza»².

Nel corso degli anni la cittadinanza è stata declinata in diversi modi: cittadinanza sociale, inclusiva, attiva, amministrativa, sanitaria, culturale, multiculturale, cosmopolitica, virtuale o digitale, planetaria, partecipata, globale, flessibile, democratica³.

Si deve a Thomas Humphrey Marshall l'introduzione di una concezione moderna di cittadinanza, che tiene conto dell'identità politico-giuridica del soggetto, titolare di diritti e di doveri, ma anche delle sue modalità di partecipazione sociale⁴. In seguito, il concetto di cittadinanza si arricchisce diventando uno strumento rilevante per la comprensione dei moderni sistemi democratici⁵.

Will Kymlicka e Wayne Norman distinguono due tipi di cittadinanza: cittadinanza come status giuridico, nella quale rientrano le regole generali di partecipazione alla vita pubblica, e cittadinanza come «attività desiderabile» che attribuisce alla parola «cittadino» fattori comportamentali. Quest'ultima accezione conferisce una connotazione propria all'agire come processo di partecipazione

¹ <https://en.unesco.org/themes/gced>

² https://www.istituto-oikos.org/static/sito/landing/mare_in_classe/allegati/un-piano-per-cambiare-il-mondo/2_ECG_OK.pdf

³ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976). J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano 1998. F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, 1994. Estratto il 10/07/2022, da: <http://www.labsus.org/2007/02/benvenuti-ilnuovo-cittadino/>. C.E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 3, 2002, pp. 481-490. R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, 2004, 1, pp. 201-218. E. Menichetti, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, 2000, pp. 849-876. T. Miller, *Cultural Citizenship: Cosmopolitanism, Consumerism, and television in a Neoliberal Age*, Temple University Press, Philadelphia 2007. W.M. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, New York 1995. D. Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge 1995. D.M. Downes, R. Janda, *Virtual Citizenship*, *Canadian Journal of Law and Society*, 1998. G. Cogo, *La cittadinanza digitale. Nuove opportunità tra diritti e doveri*, Edizioni della sera, Roma 2010. A. Annino, *La cittadinanza planetaria nell'ottica della pedagogia critica*, Anicia, Roma 2013; L. Tussi, *Il pensiero interculturale delle differenze. Per una nuova cittadinanza planetaria*, Estratto il 9/07/2022 da <http://www.peacelink.it/editoriale/a/31187.html>. L. Mortari, *Educare alla cittadinanza partecipata*, Sometti, Mantova 2004. A. Romano Tassone, F. Manganaro, (Eds.), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Atti del Convegno. Reggio Calabria, 30-31 ottobre 2003, Giuffrè, Milano 2005. S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2005. UNESCO, *Global citizenship education: topics and learning objectives*, UNESCO, Parigi 2015.

⁴ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge 1950, (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976).

⁵ G. Pieri, *Educazione, cittadinanza, volontariato: frontiere pedagogiche*, Firenze University Press, Firenze 2013, p. 17.

attiva alla/e comunità, che muta con il variare delle condizioni culturali, sociali ed economiche⁶.

Martha Nussbaum ha più volte evidenziato la necessità, nell'attuale società culturale, di porsi in ascolto delle sfide che essa impone, tra queste l'incontro con l'altro e l'accettazione della sua diversità. Al fine di porsi in ascolto/incontro con l'altro, in continuo apprendimento, considera l'opportunità di esercitare un pensiero socratico e maieutico che sappia generare domande più che risposte certe⁷.

La *Wu Ming foundation*⁸ vede nell'educazione al dialogo interculturale e alla convivenza una capacità riflessiva e di costruzione del pensiero per contrastare forme di oppressione ed esclusione⁹. Essa prevede di favorire l'esperienza della pluralità e dell'eterogeneità della natura umana e del mondo, attraverso la cooperazione, la conoscenza profonda dell'altro per costruire spazi di dialogo e di incontro al fine di creare una società della convivenza. In tale contesto le "narrazioni tossiche", parole per raccontare l'"ideologia del genere", implicano una pericolosa deriva xenofoba e razzista¹⁰. Ciò può voler dire imparare a comprendere l'altro, innanzitutto riconoscendolo, restituendogli la parola e la possibilità di partecipare attivamente ai percorsi educativi scolastici, ai contesti non formali e informali, in cui si costruiscono spazi identitari collettivi. Si tratta, a ben vedere, di imparare a mediare tra le posizioni per realizzare forme dialogiche di incontro. Come ricorda Todorov, la pratica del dialogo:

deve rispondere ad una duplice esigenza. Da un lato riconoscere la differenza delle voci impegnate nello scambio, senza prestabilire che una delle due costituisca la norma e l'altra rappresenti una deviazione, o un'arretratezza, o una cattiva volontà. Se non si è disposti a mettere in discussione le proprie convinzioni e le proprie certezze, a porsi provvisoriamente nella prospettiva dell'altro – a rischio di constatare che, in quest'ottica, costui abbia ragione – il dialogo non può avvenire¹¹.

Barbara Schellhammer propone, a tal riguardo, il termine tedesco *umwendung* (capovolgimento) evidenziando l'importanza dei nostri dialoghi interni, del prenderci

⁶ W. Kymlicka, W. Norman, *Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory*, vol. CIV, n. 2, University of Chicago Press, Chicago 1994, pp. 352-381.

⁷ C.M. Nussbaum, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, (trad. R. Falcioni), Il Mulino, Bologna 2014; C.M. Nussbaum, *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea*, Carocci Editore, Roma 2011.

⁸ <https://www.wumingfoundation.com/giap/2013/07/storie-notav-un-anno-e-mezzo-nella-vita-di-marco-bruno/>

⁹ M. Fiorucci, *Narrazioni tossiche e dialogo interculturale*, in MeTis, *Mondi educativi, Temi, indagini, suggestioni*, numero V. IX, 2, 2019, pp. 15-34.

¹⁰ A. Langer, *Il viaggiatore leggero. Scritti 1961-1995*, Sellerio, Palermo 2011.

¹¹ T. Todorov, *La paura dei barbari. Oltre lo scontro delle civiltà*, Garzanti, Milano 2009, p. 265.

cura di noi stessi, delle nostre ombre interne al fine di rendere possibili i dialoghi con gli altri, specie quando ci troviamo in contesti caratterizzati da diversità culturale¹².

Franco Cambi propone una lettura del costrutto di cittadinanza come appartenenza, democrazia, mondialità, assumendo i diritti umani come «meta-regole» e valori condivisi, utili per ricercare le soluzioni di riorientamento sociale, politico, culturale, coscienziale più adeguate nella moderna società complessa¹³.

Giuseppe Moro, partendo da una prospettiva sociologica, individua nella cittadinanza attiva la capacità dei cittadini di organizzarsi in modo multiforme, di mobilitare risorse umane, tecniche, finanziarie, nonché di agire con modalità e strategie differenziate per tutelare i diritti umani esercitando poteri e responsabilità volti alla cura e allo sviluppo dei beni comuni¹⁴.

Chiara Saraceno, anch'essa sociologa, evidenzia la complessità del concetto di cittadinanza: in essa, a ben vedere, risultano intrecciate due dimensioni, quella soggettiva (relativa ad aspetti emotivo/affettivi e cognitivi) e quella oggettiva (relativa ai livelli giuridico, politico, sociale, culturale, morale). Inoltre, essa richiede una rinnovata attenzione verso dimensioni quali il genere e l'età; occorre costruire, oltre che un'uguaglianza, anche una cittadinanza che assuma in sé percorsi di vita complessi, multidimensionali e, soprattutto, che tengano conto dell'interdipendenza sociale e delle differenze¹⁵.

Per Massimiliano Tarozzi costruire percorsi di cittadinanza globale significa contrastare forme di esclusione e rafforzare, di converso, processi di inclusione ed equità globalmente intesi. In considerazione di ciò, un modello di educazione alla cittadinanza in prospettiva interculturale può assumere un ruolo fondamentale perché sposta lo sguardo dal locale al globale, sulle specificità di ciascuno, nonché sulla necessità di scardinare forme di disuguaglianza ed esclusione, attraverso un ripensamento dei rapporti di potere all'interno dei processi educativi e formativi¹⁶.

Ognuno di questi modelli sottolinea e valorizza alcuni approcci possibili per l'educazione alla cittadinanza, ma fa anche emergere limiti di rappresentazioni parziali.

Una concreta educazione alla cittadinanza necessita di un progetto politico, culturale, educativo e sociale chiaro, esplicito, condiviso in grado di definire chi saranno i cittadini di domani e che tipo di società andranno a costruire.

¹² B. Schellhammer, *The Experience of the Other and the Premise of the Care for Self. Intercultural Education as Umwendung*, in F. Meijers, H.J.M. Hermans (cur.), *The Dialogical Self Theory in Education. A Multicultural Perspective*, January 2018, pp. 65-79.

¹³ F. Cambi, *Il futuro dell'educazione e l'educazione per il futuro*. Relazione presentata al 42° Convegno Nazionale CEM Mondialità "Per un'educazione capace di futuro", Viterbo 23-28 agosto 2003.

¹⁴ G. Moro, *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci Editore, Roma 1998.

¹⁵ C. Saraceno, *Tra uguaglianza e differenza: il dilemma irrisolto della cittadinanza femminile*, Il Mulino, Milano 2008, pp. 603-614.

¹⁶ M. Tarozzi, C.A. Torres, *Global Citizenship Education: Education and the Crisis of Multiculturalism. Comparative Perspectives*, Bloomsbury, London 2016.

È per questo motivo che, rispetto ai diversi significati attribuiti nel corso del tempo al termine cittadinanza, dovuti al mutare delle diverse situazioni storiche, politiche, sociali, ideologiche, oggi si preferisce parlare di educazione alla cittadinanza globale¹⁷, espressione che supera la dimensione locale e nazionale per estendersi a un unico sistema-mondo, nel quale coesistono plurime identità appartenenti a culture diverse.

Educare alla Cittadinanza Globale (ECG), in coerenza con quanto stabilito dall'UNESCO, implica la necessità di mantenere uno sguardo aperto verso il pianeta e sviluppare un'etica della responsabilità, di un impegno attivo e partecipativo per la creazione di un mondo più giusto e più equo. Essa è intesa come:

un'educazione che nutre rispetto per tutti, costruendo un senso di appartenenza a un'umanità comune e che aiuta gli studenti a diventare cittadini globali responsabili e attivi. Incoraggia gli studenti di tutte le età ad assumere ruoli attivi per affrontare e risolvere sfide locali e sfide globali ed a diventare collaboratori proattivi per un mondo più pacifico, tollerante, inclusivo e sicuro. Si può riassumere in imparare a vivere insieme. Sottende diversità culturale e tolleranza, uguaglianza di genere e diritti umani, pace e non violenza¹⁸.

Tra i 17 Goal inseriti nell'Agenda 2030, il Goal 4 dedicato all'istruzione ricopre un ruolo chiave in quanto “volano” per la possibile realizzazione di tutti gli altri obiettivi. In particolare, il perseguimento del target 4.7, ovvero la diffusione dell'educazione allo sviluppo sostenibile e alla cittadinanza globale, riveste un ruolo fondamentale all'interno del disegno di efficacia per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, in quanto influenza direttamente gli altri obiettivi in virtù degli apporti alle singole discipline¹⁹.

Dare priorità alla Educazione alla Cittadinanza Globale, secondo la *Global Education First Initiative (GEFI)*²⁰, lanciata dal Segretario Generale della Nazioni Unite Ban Ki-Moon nel settembre 2012, significa dare precedenza alla formazione di un *ethos* dove il cambiamento riguarda le sfide legate alla convivenza fra le diversità culturali che rimandano a nuove strategie educative.

Nel 2018 un'importante operazione culturale a favore dell'introduzione della competenza di cittadinanza globale è stata avviata nei paesi OCSE con l'inserimento

¹⁷ UNESCO, *Global citizenship education: topics and learning objectives*, cit.

¹⁸ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHRreport2019.pdf> consultato il 02/07/2022.

¹⁹ R. Laurie, Y. Nonoyama-Tarumi, R. Mckeown, C. Hopkins, *Contributions of Education for Sustainable Development (ESD) to Quality Education: A Synthesis of Research*. *Journal of Education for Sustainable Development*, 2016, p. 10.

²⁰ Seconda priorità della GEFI, migliorare la qualità dell'apprendimento, richiama quei processi di efficientismo scolastico che segnano una potenziale contraddizione fra i diversi obiettivi strategici e scavano un solco pedagogico e politico fra le correnti idee di qualità e di equità.

del *Framework* relativo la *Global Competence*²¹ ove la cittadinanza globale viene definita come capacità multidimensionale: «Le persone competenti a livello globale possono esaminare questioni locali, globali e interculturali, comprendere e apprezzare diverse prospettive e visioni del mondo, interagire con successo e rispetto con gli altri e intraprendere azioni responsabili verso la sostenibilità e il benessere collettivo»²².

Come ha sottolineato Antony Appiah²³, la *Global Citizen Education* enfatizza l'universalità, l'uguaglianza di tutti, ma ciò va poi integrato con il pluralismo e la differenza. In virtù di tale pluralismo Soghi Tawil preferisce parlare di “*Cosmopolitan citizenship education*”²⁴.

Tale prospettiva presuppone la costruzione di responsabilità delle scelte rispetto alla direzione del proprio agire, tenendo conto di quanto avviene in contesti differenti, maturando la consapevolezza che sono spesso avvenimenti strettamente legati al nostro quotidiano. L'assunzione della consapevolezza che lega il locale al globale e viceversa, costringe a interrogarsi su quanto avviene nel mondo e a tentare di comprenderlo maggiormente, al fine di non essere meri spettatori passivi di processi sempre più complessi.

L'impegno richiesto a ogni cittadino, a ogni collettività e autorità della Terra è quello di concepire e vivere l'appartenenza alla comunità planetaria in modo etico; di costruire una “civiltà” della Terra; di inaugurare un'evoluzione antropologica verso la convivenza e la pace; di configurare uno stile inedito di educazione e formazione alle interdipendenze culturali e materiali planetarie²⁵.

2. Nella attuale società multiculturale è possibile affermare che è impossibile sottrarsi all'incontro con un/a altro/a appartenente a una cultura diversa dalla propria: «l'etnico è quotidiano»²⁶.

Indispensabile diviene, dunque, l'educazione alla cittadinanza globale che richiede un approccio educativo innovativo, capace di potenziare le positività delle differenze dovute anche ai consistenti flussi migratori degli ultimi decenni e alle tecnologie che consentono una continua contaminazione fra le culture, senza dimenticare l'importanza della costruzione di un senso di appartenenza comune. Ciò può voler significare mettere in crisi il concetto di identità nazionale chiusa, autocentrata e autoreferenziale, valorizzando la storia delle interazioni tra le popolazioni piuttosto che quella delle

²¹ <https://www.oecd.org/education/Global-competency-for-an-inclusive-world.pdf> consultato il 02/07/2022.

²² Sussidiario.net il quotidiano approfondito in <https://www.ilsussidiario.net/news/educazione/2018/10/11/scuola-carattere-contro-competenze-perche-stare-col-primo/843488/> consultato il 17/07/2022.

²³ A. Appiah, *Education for global citizenship*, in D. Coulter, G. Fenstermacher, J.R. Wiens (Eds), *Yearbook of the National Society for the Study of Education*, Vol. 1, Malden, Blackwell Publishing, MA 2008.

²⁴ S. Tawil, *Education for 'Global citizenship': A framework for discussion*, *UNESCO Education research and Foresight*, 7, UNESCO, Paris 2013.

²⁵ G. Bocchi, M. Ceruti, *Educazione e globalizzazione*, Cortina, Milano 2004, p. 142.

²⁶ A. Raulin, *L'etnique est quotidien. Diasporas, marchés et cultures urbaines*, L'Hartmann, Paris 2000.

opposizioni tra di loro.

Secondo Luciano Corradini la nuova idea di cittadinanza rappresenta «un orizzonte di vita e un livello di convivenza più elevato e più aperto al futuro di ciò a cui invece possiamo andare incontro se imbocchiamo le strade involutive e contorte dei particolarismi, dei privilegi, del disordine morale, giuridico, politico e amministrativo»²⁷.

Come si possono educare i cittadini a essere, a un tempo, tutti uguali dal punto di vista dei diritti individuali e delle opportunità e tutti diversi dal punto di vista delle identità e dei diritti collettivi?

Interrogarsi sul problema della formazione e dell'educazione per agire nella direzione del superamento di tutte le possibili circostanze che causano condizioni di con-formazione o de-formazione vuol dire muoversi in vista di uno scopo educativo che, nell'attuale società dell'incertezza²⁸, deve trovare riscontro in quello che Matilde Callari Galli²⁹ ha definito lo spazio dell'incontro. Tale cultura dell'incontro, inteso come un nuovo spazio etico e sociale, ha il compito di promuovere il relativismo culturale e la differenza come categorie chiave dell'educazione.

L'emergenza culturale e pedagogica che si pone diventa quella di scommettere sulle categorie dell'educazione e della formazione come categorie plurali e flessibili, adatte ai nuovi scenari della contemporaneità³⁰.

In questa prospettiva compito della scuola è quello di portare avanti una nuova consapevolezza pedagogica basata sulla necessità di misurarsi con un pensiero che, allontanandosi dal razionalismo classico, è diventato espressione di una coscienza, quella contemporanea, contraddistinta dalla complessità e dalla problematicità. In tal senso la pedagogia ha il compito di riflettere su una dimensione della formazione, quella applicativa, strettamente correlata con il mondo della scuola, che non deve essere separata dalla dimensione riflessiva, ma interpretata come occasione di riformulazione del sapere pedagogico.

Gli aspetti significativi di tale riformulazione possono essere identificati nell'«acquisizione del paradigma della complessità, nella definizione della pedagogia come filosofia pratica e nell'analisi dell'educazione come categoria in grado di emancipare la persona verso nuove forme di accesso alla conoscenza e all'educabilità»³¹.

Per le nuove generazioni il desiderio di appartenenza non potrà più essere limitato

²⁷ L. Corradini, *Educare a una nuova cittadinanza*, in L. Corradini, G. Refrigeria (a cura di), *Educazione civica e cultura costituzionale. La via italiana alla cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna 1999, p. 175.

²⁸ Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna 1999.

²⁹ M. Callari Galli, *Lo spazio dell'incontro*, Meltemi, Roma 1996.

³⁰ R. Fadda, *I sentieri della formazione. La formatività umana tra azione ed evento*, Armando Ed., Roma 2002. R. Massa, *La clinica della formazione*, Franco Angeli, Milano 1994. A. Granese, *La conversazione educativa. Eclisse o rinnovamento della ragione pedagogica*, Armando Editore, Roma 2008.

³¹ V. Burza, *Pedagogia, formazione e scuola. Un rapporto possibile*, Armando Ed., Roma 1999.

al gruppo dei pari, ma deve poter includere un percorso formativo che ricerca l'altro da sé per completarsi, in una realtà mai definitiva e in continuo divenire. L'utilizzo in ambito didattico di metodologie collaborative suggerisce di prestare specifica attenzione alle capacità relazionali quali: comunicazione interpersonale, leadership condivisa, soluzione collettiva dei problemi, trasformazione positiva e costruttiva dei conflitti, processi decisionali collettivi dove il linguaggio dell'apprezzamento e della cooperazione riveste un ruolo chiave.

Già nel Rapporto della Commissione Delors³² si affermava l'esigenza di focalizzare l'attenzione su una "intelligenza collettiva" e su percorsi che incoraggino nelle nuove generazioni l'imparare a vivere insieme, sviluppando comprensione nei confronti degli altri, riconoscimento dell'interdipendenza, della collaborazione nel gestire i conflitti, dei possibili progetti comuni, in uno spirito di rispetto per i valori del pluralismo e della pace.

Il Premio Nobel per la Pace 2014, Kailash Satyarthi, si chiede al riguardo:

La ricerca del sapere comincia dalle domande o dalle risposte? A mio parere, il viaggio di ognuno nella vita comincia con le domande. Ma oggi a scuola abbiamo adottato un modello che dà ai bambini risposte ancor prima che possano porre domande. È un atteggiamento teso ad evitare che da grandi si possa porre in questione il potere. La nostra sfida è, invece, come condividere sapere generatore di cambiamento, capace di trasformazione³³.

In Italia diverse sono state le accezioni utilizzate nel corso degli anni in relazione all'educazione civica inserita nelle scuole e al significato a essa attribuito, ciò in ragione dei diversi momenti storici.

Il primo modello di educazione civica risale alla legge Casati³⁴ (1859) introdotto per «fare gli italiani», per sostenere l'unità culturale e sociale della neonata nazione, modello rimasto invariato sino all'avvento del fascismo ove "l'intelligenza" e "l'educazione" si ravvisavano nella dimostrazione di una superiorità di tipo razziale. Nel 1945, dopo la liberazione dell'Italia, Carleton Wosley Washburne scrive i nuovi programmi di educazione civica; in essi lo Stato si impegna a formare cittadini autonomi e responsabili seguendo un'impostazione deweyana, passando dalla formazione di sudditi obbedienti, all'educazione di cittadini affidabili³⁵.

Seguono: nel 1958 il d.P.R. del 13 giugno n. 585, ad opera dell'allora ministro Aldo Moro, dal titolo «Programmi per l'insegnamento dell'educazione civica negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica»; nel 1979 il Ministro Mario Pedini

³² https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/html/index.it.html

³³ <https://www.unimondo.org/Notizie/La-sfida-all-apartheid-del-sapere-quale-costruzione-sociale-delle-conoscenze-70326>

³⁴ <https://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/casati.html>

³⁵ M. Santerini, *Educare alla cittadinanza. La pedagogia e le sfide della globalizzazione*, Carocci Editore, Roma 2001, pp. 18-27.

ne prevede l'insegnamento nella scuola media solo per le classi terze; nel 1985 il Ministro Franca Falcucci, nei nuovi programmi per la scuola elementare da lei promossi, inserisce "Studi sociali"; nel 1996 il Ministro Giancarlo Lombardi emana una Direttiva relativa i programmi di insegnamento di educazione civica, in cui si ipotizza una nuova dimensione formativa della cultura costituzionale³⁶; nel 2003 il Ministro Letizia Moratti ripropone l'educazione civica in tutte le scuole definendola «Convivenza civile», assegnandole tematiche trasversali; nel 2006 le Direttive europee per l'educazione permanente prevedono le competenze chiave per la cittadinanza; nel 2007 il Ministro Giuseppe Fioroni stabilisce che, compito principale della scuola, è promuovere la centralità della persona umana e la costruzione di una nuova cittadinanza; nel 2008 il ministro Mariastella Gelmini ha introdotto, nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale "Cittadinanza e Costituzione" ove si parla di cittadinanza agita e di scuola come palestra di democrazia.

Nelle Indicazioni Nazionali per il Curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione³⁷ (2012) il tema di "Cittadinanza e Costituzione" diventa lo spazio curricolare in cui unificare le discipline, che insieme devono tendere allo sviluppo armonico ed integrale dello studente, all'interno dei principi della Costituzione italiana e della tradizione culturale europea.

Nelle "Indicazioni nazionali e nuovi scenari"³⁸ del 2018 si propone una rilettura delle Indicazioni Nazionali del 2012, attraverso la lente delle competenze di cittadinanza: compito della scuola è quello di intercettare il cambiamento, fornire «l'attrezzatura cognitiva, di competenze» per navigare nel mare di incertezza, dove il tema della Cittadinanza è il «vero sfondo integratore», nonché punto di riferimento di tutte le discipline. La sfida consiste nel garantire a tutte le studentesse e a tutti gli studenti le competenze chiave per affrontare i cambiamenti e le sfide del presente, per proiettarsi nel futuro e per diventare cittadine e cittadini attivi e consapevoli, capaci di condividere valori comuni e di confrontarsi positivamente con l'altro.

La legge n.92 del 20 agosto 2019 ha introdotto negli ordinamenti scolastici del 1° e 2° ciclo di istruzione l'insegnamento dell'educazione civica. Le Linee Guida approvate dal D.M. n.35/2020 hanno favorito la focalizzazione di specifici aspetti contenutistici e metodologici, accentuandone la prospettiva trasversale e transdisciplinare, non disgiunta da una nuova dimensione della contitolarità dell'insegnamento in questione, unica nel suo genere, anche in termini di coordinamento operativo; ha inoltre declinato traguardi di conoscenze, abilità e competenze, in coerenza con le Indicazioni nazionali del 2012 e il Documento Nuovi

³⁶ L. Corradini, G. Refrigeri, *Educazione civica e cultura costituzionale. La vita italiana alla cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna 1999.

³⁷ MIUR, *Indicazioni nazionali per il curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione*, 2012. In https://www.miur.gov.it/documents/20182/51310/DM+254_2012.pdf/1f967360-0ca6-48fb-95e9-c15d49f18831?version=1.0&t=1480418494262 consultato il 03/07/2022.

³⁸ <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Indicazioni+nazionali+e+nuovi+scenari/>

scenari del 2018, per la scuola dell'infanzia e 1° ciclo di istruzione, con le Indicazioni Nazionali per i Licei e le Linee Guida per gli Istituti tecnici e professionali, introducendo integrazioni rilevanti al Profilo delle competenze attese al termine del 1° e 2° ciclo di istruzione.

L'attenzione, a livello ministeriale, viene così a spostarsi su un insegnamento a carattere multidimensionale, fondato su tre differenti nuclei concettuali, fruttuosamente intrecciati e complementari: Costituzione italiana, Sviluppo sostenibile, Cittadinanza digitale. Nell'introdurre questo tipo di insegnamento, l'insegnante partirà da un ambiente conosciuto e vissuto dallo studente per raggiungere progressivamente un maggior grado di astrazione.

Rispetto all'educazione alla cittadinanza globale, occorre considerare che la scuola non è in grado di assolvere da sola tale compito; sarebbe assai anacronistico agire senza la consapevolezza delle connessioni esistenti tra i diversi luoghi e contesti, a livello locale e globale, in cui si costruisce una cittadinanza aperta e plurale, attiva e responsabile. Dunque: cittadinanza non solo a scuola e nel mondo dell'educazione, ma da introdurre in tutti gli spazi del vivere collettivo³⁹ in cui si voglia educare alle differenze e ad una "cittadinanza interculturale". Come ha evidenziato il già citato Tarozzi «è la pedagogia stessa che si fa interculturale nel momento in cui accetta la sfida della multiculturalità, della diversità e rimette in discussione il proprio sistema di significati, prestando attenzione alle suggestioni e ai segnali del tempo presente»⁴⁰.

3. Può il digitale favorire processi interculturali? In che modo la scuola può educare alla cittadinanza globale attraverso il digitale?

La morfologia sociale della *network society*, legittimata dalla diffusione di internet e del personal computer, oggi trova nel *web* il punto di forza che la espande a livello globale e consente di sperimentare una forma socio-culturale che Castells definisce «virtualità reale»⁴¹.

Secondo la più recente Raccomandazione del Consiglio⁴², la competenza digitale include «l'alfabetizzazione informatica e digitale, la comunicazione e la collaborazione, l'alfabetizzazione mediatica, la creazione di contenuti digitali [...], la sicurezza [...], le questioni legate alla proprietà intellettuale, la risoluzione di problemi e il pensiero critico».

³⁹ L. Luatti, *Educazione alla cittadinanza e interculturalità: "luoghi comuni", contesti diversi*, in L. Luatti, (a cura di), *Educare alla cittadinanza attiva. Luoghi, metodi, discipline*, Carocci Editore, Roma 2009, p. 54.

⁴⁰ M. Tarozzi, *Cittadinanza interculturale. Esperienza educativa come agire politico*, La Nuova Italia, Firenze 2005, pp. 47-48.

⁴¹ M. Castells, *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet*, Oxford, Oxford University Press, 2001; trad. it. Galassia Internet, Feltrinelli, Milano 2002.

⁴² [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)#:~:text=Le%20persone%20dovrebbero%20essere%20in,obiettivi%20personali%2C%20sociali%20o%20commerciali,p.9](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)#:~:text=Le%20persone%20dovrebbero%20essere%20in,obiettivi%20personali%2C%20sociali%20o%20commerciali,p.9)

Nella Raccomandazione CM/Rec (2019)10 del 21 novembre 2019 elaborata dal Comitato dei Ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa è possibile trovare un riferimento esplicito relativo all'«importanza di considerare l'educazione alla cittadinanza digitale come una priorità per i decisori politici», ciò insieme al *framework* inerente alle Competenze per una Cultura della Democrazia (CoE, 2016). Quest'ultimo chiarisce il concetto di cittadinanza digitale come capacità di partecipare attivamente, responsabilmente all'interno di comunità (siano esse locali, nazionali, globali, online e offline) su tutti i livelli (politico, economico, sociale, culturale ed interculturale).

In Italia nel PNSD⁴³, promanato a seguito della L.107/2015, nell'ambito dell'Azione #14, “Un framework comune per le competenze digitali e l'educazione ai media degli studenti”, le tecnologie digitali sono viste quali «agenti attivi di profondi cambiamenti sociali, culturali, politici ed economici in atto».

Importante risulta essere a tal proposito il sillabo “Educazione civica digitale”⁴⁴ che rappresenta un percorso propedeutico allo sviluppo delle competenze digitali e del pensiero computazionale. L'educazione civica digitale è definita nel suddetto documento quale nuova dimensione che aggiorna e integra l'educazione civica, finalizzata a consolidare ulteriormente il ruolo della scuola nella formazione di cittadini in grado di partecipare attivamente alla vita democratica. Tra le parole chiave [...] emergono «spirito critico e responsabilità»⁴⁵.

Paul Mihailidis⁴⁶ a tal proposito suggerisce un ripensamento del concetto della *Media Literacy*, proponendo quale modello educativo una *Civic Media Literacy* orientata a un'educazione ai valori di cittadinanza quali: avere a cuore il bene comune (*caring*), persistenza e continuità nelle azioni (*persistence*), immaginazione di scenari comunitari migliori, più inclusivi e aperti (*imagination*), emancipazione da condizioni contestuali sfavorevoli (emancipazioni) e consapevolezza critica (*critical consciousness*).

In tal senso si renderà necessario focalizzare l'attenzione dalla necessità di elaborare un pensiero critico al principio di responsabilità: «non basta più educare uno spettatore che sia attento e critico, occorre educare un soggetto che sia responsabile, sia quando naviga contenuti, che quando ne produce di propri»⁴⁷.

In questo ambito, nel corso degli anni, sono state ricomprese abilità pertinenti alle corrette pratiche di accesso e utilizzo consapevole delle tecnologie di rete⁴⁸. Tali azioni

⁴³ MIUR *Piano Nazionale Scuola Digitale*, (2017a). In <https://www.miur.gov.it/scuola-digitale>.

⁴⁴ MIUR *Educazione civica digitale*, (2017b).

In <https://www.generazioniconnesse.it/site/it/educazione-civica-digitale/>

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ P. Mihailidis, *Civic Media Literacies Re-Imagining Human Connection in an Age of Digital Abundance*, Routledge, New York 2018.

⁴⁷ P.C. Rivoltella, P. Ardizzone, *La Media Education, fra tradizione e sfida del presente*, New Media Education, anno LII, n. 15, 2007, pp. 50-52.

⁴⁸ T. Koltay, *The Media and the Literacies: Media Literacy, Information Literacy, Digital Literacy*, in *Media, Culture & Society*, 33, 2011, pp. 211-221. N. Sonck, S. Livingstone, E. Kuiper, *Digital Literacy and Safety Skills*, EU Kids Online, London 2011.

formative si sono rese indispensabili nell'ultimo decennio, allorché la diffusione degli smartphone e l'abbassamento del costo del traffico dati hanno fatto sì che la presenza delle social media platform (Facebook, Instagram, TikTok) e delle *instant messaging app* (Whatsapp, FB Messenger, ecc.) divenisse pervasiva nella vita dei ragazzi.

Per promuovere una cittadinanza digitale tenendo conto delle potenzialità dei social media sul piano della comunicazione educativa, fondamentale sarà favorire *l'engaging* degli allievi come cittadini (digitali). Il coinvolgimento contribuirà a rendere il tema della cittadinanza digitale centrale e motivante per i discenti. Lo scopo consiste nell'offrire loro uno spazio integrato, tra analogico e digitale, in cui possano sperimentare, realizzare confronti, condividere risorse ed esperienze. Si profila una sfida educativa complessa in quanto diversi sono i bisogni degli allievi.

In particolare, l'azione tesa ad accrescere il livello di consapevolezza rispetto al potere disciplinante e di controllo esercitato dalle piattaforme costituisce il presupposto per lo sviluppo di autonomia critica; è il fondamento indispensabile per l'esercizio consapevole della cittadinanza digitale nella *platform society*⁴⁹.

Gli aspetti richiamati confermano l'opportunità che il campo dell'educazione civica, avvalendosi del *digital* quale dispositivo pedagogico, si estenda a una conoscenza dei principi di funzionamento delle *media platform*, della loro funzione anche rispetto all'opportunità di entrare in relazione con l'altro, di conoscerlo, di avvicinarsi alla sua cultura, di mettersi con essa.

È questa una sfida pedagogica impegnativa, dalla quale passa l'opportunità di costruire spazi nuovi e più democratici dello stare insieme. Del resto, se pensiamo agli anni della pandemia, ancora in corso, e all'utilizzo delle piattaforme digitali che ci hanno consentito di restare in contatto con i familiari lontani, con gli amici, con gli studenti, possiamo comprenderne il valore.

Allora perché demonizzare il digitale? Perché non utilizzarlo per "avvicinarci" agli altri, per conoscerli, per lavorare, per studiare, per giocare insieme anche se a distanza?

Nella società della rete la responsabilità pedagogica diventa ancora più cogente quando sa di dover attraversare questioni umane, esistenziali, relazionali, etiche, civiche e non meramente tecniche o tecnologiche che pervadono la scuola, la famiglia, la società tutta. L'educazione alla cittadinanza digitale può divenire ponte per educare alla cittadinanza globale, per creare collaborazioni, in ambito formale e informale, per costruire una cultura della democrazia in una dimensione di partecipazione attiva che connette la relazionalità con il virtuale curvandola in un gesto educativo o in un insegnamento interattivo.

L'interazione, da *inter-actio*, è un aspetto imprescindibile della relazione educativa. Infatti, è bene evidenziare, che al centro del processo educativo, anche nelle sue declinazioni sociali e digitali, c'è sempre la persona, il discente, con il suo vissuto,

⁴⁹ J. van Dijck, T. Poell, M. de Waal, *The Platform Society. Public Values in a Connective World*, Oxford University Press, Oxford 2018; trad. it. *Platform Society. Valori pubblici e società connessa* (a cura di G. Boccia Artieri e A. Marinelli), Guerini e Associati, Milano 2019.

le sue capacità, le sue fragilità, di cui la tecnologia non può non tener conto. Al contrario, essa dovrà imparare a valorizzare la singolarità del soggetto attraverso una efficace costruzione dell'ambiente di apprendimento e un sapiente uso dell'apprendimento esperienziale. Lo scopo è sviluppare una didattica enattiva⁵⁰ capace di esplorare in una dimensione partecipativa la diversità e il multiverso. Perché solo chi saprà incontrarsi, ibridarsi, meticcarsi, ricominciando sempre daccapo tra mondo reale e virtuale, potrà divenire cittadino globale, cittadino del nuovo mondo, nel suo essere continuamente in divenire, nel suo costruirsi, decostruirsi per costruirsi nuovamente.

⁵⁰ P.G. Rossi, *Didattica enattiva. Complessità, teorie dell'azione, professionalità docente*, FrancoAngeli, Milano 2018.

Rosatilde Margiotta

LA DAD COME FRONTIERA EDUCATIVA NELLA SCUOLA PRIME CONSIDERAZIONI PEDAGOGICHE

ABSTRACT

Il presente contributo, partendo da una riflessione sui cambiamenti che hanno investito la scuola all'indomani della pandemia, focalizza l'attenzione sulla didattica a distanza e sul dibattito che ha fatto da sfondo a un suo primo necessario impiego nella scuola per far fronte all'emergenza sanitaria.

Che cosa rimane di questa esperienza? Il contributo, nel tentativo di rispondere a questa domanda, avanza delle proposte per favorire un uso sempre più consapevole della tecnologia nella scuola e della DAD come dispositivo per ridurre le differenze, per includere e favorire la crescita personale dei discenti.

Interattività, collaborazione e immersività costituiscono le cifre pedagogiche di una pratica insegnativa digitale rispettosa della persona e delle sue esigenze di formazione.

This contribution begins by reflecting on the changes that have taken place in schools in the aftermath of the COVID-19 pandemic. It then focuses on distance learning and the debate concerning its initial use to cope with the health emergency. What remains of this experience today? To answer this question, this contribution puts forward a number of proposals to encourage a conscious use of technology in schools and of distance learning as a tool for reducing differences, increasing inclusion and nurturing personal growth among learners. Interactivity, collaboration and immersiveness are the pedagogical features of a digital teaching practice that respects the individual and their training needs.

PAROLE CHIAVE

Dad – innovazione didattica – pedagogia

Distance learning - educational innovation – pedagogy

SOMMARIO: 1. La scuola nella pandemia. – 2. Il *Digital* come risposta all'emergenza educativa, criticità e prospettive. – 3. Spunti per un uso pedagogicamente orientato della didattica a distanza.

1. Già nel 2017 Beck affermava: «Viviamo nella metamorfosi del mondo»¹, per esprimere la radicalità delle trasformazioni in atto nel mondo contemporaneo che richiede la continua costruzione di nuovi paradigmi di riferimento e nuove certezze.

¹ U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, Editore Laterza, Roma-Bari 2017, p. 14.

Il concetto di metamorfosi del sociologo tedesco si richiama a quello rappresentato e raccontato con magistrale vividezza da Ovidio nel poema epico *Le metamorfosi*. Nell'ultimo libro dell'opera, il poeta latino afferma icastico «*omnia mutantur, nihil interit*»², sintetizzando così la sua teoria del divenire fatta declamare da Pitagora, e illustrata nei versi successivi: «niente esiste in tutto il mondo che rimanga stabile. Tutto scorre e la forma di ogni fenomeno è fluttuante. [...] A nessuna cosa rimane la forma specifica e la natura che tutto rinnova crea figure diverse dalle precedenti e niente perisce nel vasto universo, credetemi, ma cambia e rinnovella il suo aspetto»³.

Ovidio esplicita così il principio trasformativo sotteso alla sua raccolta di miti: attraverso immagini poetiche rimaste tuttora emblematiche, ha rappresentato una realtà in continuo mutamento, smossa da un fluire ininterrotto, che spinge la natura, gli esseri umani, il mondo e il cosmo a diventare continuamente altro: infatti, egli evidenzia: tutto sembra destinato a trasformarsi, a mutare forma alla ricerca di un equilibrio costante tra stabilità e caducità, tra ordine e caos⁴.

La popolazione mondiale ha assistito negli ultimi anni a una repentina metamorfosi. Lo *spillover* di un virus animale alla specie umana ha provocato un'emergenza sanitaria globale; a partire dalla fine di febbraio 2020, nell'arco di poche settimane, il mondo come lo conoscevamo è stato completamente sconvolto⁵. La pandemia da Covid-19 ha richiesto l'introduzione di provvedimenti normativi che hanno obbligato al distanziamento sociale e al confinamento domestico, le tecnologie digitali sono così diventate l'unico strumento, il mezzo indispensabile per il proseguimento delle attività produttive, lavorative, di socializzazione. Luoghi affollati come le stazioni e gli aeroporti si sono svuotati; le città si sono desertificate; il lavoro è diventato "agile", svincolato dalle sedi materiali degli uffici; le abitazioni domestiche da spazi destinati alla vita privata si sono trasformate in luoghi di lavoro e di formazione, spazi sovraffollati di convivenza forzata e incontro virtuale. Sono state modificate le nostre abitudini sociali, sostituendo alle regole naturali della *communitas* l'imposizione delle norme fredde e impietose dell'*immunitas*⁶, che prescrive l'isolamento per salvaguardare la propria salute e il benessere degli altri. Una trasformazione repentina e inaspettata, che ha determinato una vera e propria "trasfigurazione digitale" della nostra quotidianità.

² Ovidio, *Le metamorfosi*, vol. III, libro XV, UTET, Torino 2000, p. 718 (v.1 65). Cfr. V. Sermonetti, *Le Metamorfosi di Ovidio*, Rizzoli, Milano 2014; K. Ščeglov, *Alcuni tratti strutturali delle Metamorfosi di Ovidio*, in R. Faccani, U. Eco (a cura di), *I sistemi di segni e lo strutturalismo sovietico*, Bompiani, Milano 1969.

³ Ovidio, *Le metamorfosi*, cit., vv. 178-179 e vv. 252-255.

⁴ M. Ramous, *Introduzione. Fluidità e stabilità dell'esistenza* in Ovidio, *Le metamorfosi*, Garzanti, Milano 2013.

⁵ D. Quammen, *Perché non eravamo pronti*, Adelphi, Milano 2021. Si rammenta dello stesso autore *Spillover. L'evoluzione delle pandemie*, pubblicato sempre per i tipi di Adelphi nel 2017.

⁶ M. Revelli, *Umano, Inumano, Post-umano*, Einaudi, Torino 2020.

Così anche il sistema formativo ha subito una inaspettata “metamorfosi” sostituendo alle lezioni in presenza la didattica “a distanza”, realizzata attraverso tecnologie digitali, e introducendo in poche settimane l’utilizzo dei *media* digitali nei processi di insegnamento-apprendimento, invero già prospettato fin dagli anni Novanta del secolo scorso⁷.

Difatti quando le aule scolastiche sono rimaste vuote, sono state attuate pratiche didattiche inedite e affidate, soprattutto nei primi tempi, all’iniziativa delle singole istituzioni e dei docenti, e per questo dal carattere fortemente frammentario e informale; la stessa nota del Ministero dell’Istruzione del 17 marzo 2020, n. 388, contenente le prime indicazioni operative sulla Dad rivolte alle istituzioni del territorio italiano, sottolinea come in una fase così incerta non fosse possibile dare un vero e proprio “adempimento formale, perché nulla di meramente formale può essere richiesto in un frangente come questo”⁸. Sono stati difatti utilizzati dai docenti strumenti di comunicazione non prettamente istituzionali, come l’applicazione di messaggistica WhatsApp⁹, così come sono stati adoperati e-mail e funzioni di messaggistica dei registri elettronici, per una rapida diffusione di informazioni organizzative, nonché per l’assegnazione dei compiti e la trasmissione di materiali di studio, in modalità individuale e offline.

Con il proseguire del tempo e in seguito alle prime sperimentazioni, le pratiche di didattica a distanza sono divenute sempre più strutturate e regolamentate, per cui dall’aprile 2020 diviene obbligatorio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di secondo grado attuare attività di formazione a distanza in modalità esclusivamente sincrone, (videolezioni che prevedono un collegamento audio e video, quindi l’interazione tra docenti e studenti), per consolidare, seppur in modo virtuale, la necessaria relazione educativa docente-studente e per dare continuità ai percorsi di apprendimento degli studenti, pur ritenendo comunque necessario ridurre ed essenzializzare i contenuti e gli obiettivi prefissati durante la programmazione di inizio anno scolastico, prima dell’evento pandemico.

2. Il sistema formativo, dalla scuola dell’obbligo all’università, ha dovuto mutare le sue caratteristiche tradizionali abbandonando gli spazi fisici e la relazionalità sociale della didattica in presenza, per trasferirsi nelle aule virtuali dei *learning management systems*.

Dopo le prime chiusure del mese di febbraio, localizzate nelle aree di prima diffusione del virus, e l’emanazione del DPCM del 4 marzo, il 5 marzo del 2020

⁷Si faccia riferimento agli studi e alle ricerche di P.C. Rivoltella (*Media education, Idea, metodo, ricerca*, ELS Scuola, Brescia 2017; *Nuovi alfabeti digitali. Educazione e culture nella società post-mediale*, Scholé-Editrice Morcelliana, Brescia 2020) e A. Calvani (*Manuale di tecnologie nella scuola*, ETS, Pisa 1996; *Educazione, comunicazione e nuovi media*, UTET, Torino 2012)

⁸ Nota Ministero dell’Istruzione 17 marzo 2020, n. 388, p.1.

⁹ Cfr. Istituto Nazionale Documentazione Innovazione Ricerca Educativa (INDIRE), *Indagine tra i docenti italiani pratiche didattiche durante il lockdown. Report preliminare*, 20 luglio 2020.

l'indicazione di adottare la didattica a distanza diviene una scelta necessaria, poiché per limitare la diffusione del contagio si impone di sospendere tutte le attività scolastiche sull'intero territorio italiano¹⁰. Nel marzo 2020 circa 150 paesi nel mondo adotteranno lo stesso provvedimento¹¹, nel mese successivo, aprile 2020, «more than 190 countries instituted national school closures, putting up to 1.6 billion students at risk of falling behind at great cost to their education and futures»¹². Disposizioni che l'Italia confermerà fino al termine dell'anno scolastico, consentendo lo svolgimento in presenza solo degli esami di stato conclusivi delle scuole superiori.

Più discontinue e meno omogenee le disposizioni in materia scolastica emanate per l'anno scolastico 2020/2021, che ha visto avvicinarsi provvedimenti mirati e differenziati in relazione ai diversi gradi scolastici e all'introduzione delle diverse zone di diffusione epidemica che hanno previsto la realizzazione di una didattica *blended* o integrata¹³, alternando alle attività in presenza momenti di didattica digitale, intervallata da fasi particolarmente critiche che hanno richiesto la chiusura generalizzata degli istituti scolastici.

Le tecnologie digitali hanno reso possibile il proseguimento delle attività didattiche permettendo alla scuola e all'università di garantire agli studenti il diritto allo studio e all'apprendimento¹⁴: in un periodo di incertezze e grandi disagi, nel momento in cui il sistema scolastico rischiava di fermarsi, si è avuta piena consapevolezza delle responsabilità che la scuola riveste come garante della coesione sociale e della tenuta dello stato italiano, attraverso la vicinanza e l'umanità, la solidarietà e il senso di appartenenza manifestati, ma soprattutto nel perseguire la sua fondamentale funzione di educazione dei cittadini, premessa fondamentale e motore trainante per lo sviluppo del Paese¹⁵.

La scuola è difatti chiamata a contribuire alla crescita culturale dei giovani attraverso l'acquisizione di saperi generali e lo sviluppo di abilità pratiche, per scoprire attitudini e vocazioni da utilizzare nel mondo del lavoro, ma deve anche orientare

¹⁰ Il DPCM 4 marzo 2020 recita all'articolo 1 comma f) «limitatamente al periodo intercorrente dal giorno successivo a quello di efficacia del presente decreto e fino al 15 marzo 2020, sono sospesi i servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore».

¹¹ Cfr. Rapporto UNICEF, *COVID-19 and School Closures. One year of education disruption*, pubblicato a Marzo 2021 in modalità *open access*.

¹² United Nations Children's Fund and International Telecommunication Union, *How many children and young people have internet access at home? Estimating digital connectivity during the COVID-19 pandemic*, UNICEF, New York 2020.

¹³ Dopo un ottimistico inizio delle attività scolastiche in presenza, l'evoluzione pandemica ha richiesto l'introduzione di nuovi provvedimenti legislativi che normassero e prevedessero nuovamente lo svolgimento delle attività didattiche in modalità on-line o almeno in modalità mista, come il DPCM del 3 novembre 2020, seguito nel corso dell'anno da altri numerosi decreti.

¹⁴ G. Laneve (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, EUM, Macerata 2020.

¹⁵ B. Bruschi, A. Perissinotto, *Didattica a distanza. Com'è, come potrebbe essere*, Editore Laterza, Roma-Bari 2020.

comportamenti e condotte verso quei valori che connotano l'essere persona e su cui si fonda lo spirito della collettività¹⁶. Il processo di insegnamento deve configurarsi sempre contemporaneamente come percorso istruttivo e pratica educativa: gli insegnanti perseguono questi molteplici obiettivi nel fare scuola dando rilevanza ai saperi teorici e alle abilità pratiche ma anche esaltando la loro valenza formativa per la costruzione e la realizzazione della crescita e dei progetti di vita degli studenti¹⁷.

Appare allora ancora più evidente lo sforzo compiuto dai docenti che, armati di intraprendenza e professionalità, si sono adoperati per trovare strumenti e strategie per perseguire la propria missione trasmissiva e educativa in una situazione unica e inaspettata.

Sono state sperimentate le potenzialità degli strumenti e delle tecnologie digitali, delle molteplici funzioni che possono svolgere nel processo di insegnamento-apprendimento (comunicativa, progettuale, documentativa, valutativa); è stato rivalutato e normalizzato l'uso del digitale come risorsa didattica in termini di individualizzazione, personalizzazione, inclusione, orientamento, valorizzando in modo particolare il modello della didattica *blended*¹⁸, come giusto bilanciamento e complementarietà tra attività educative in presenza e lezioni a distanza.

3. Il periodo di emergenza sanitaria ha consentito alle istituzioni scolastiche di prendere consapevolezza del loro status di produttività (quantità e qualità, risorse, capacità di adattamento e resilienza), e allo stesso tempo di tutte le difficoltà e i problemi da superare per innovare il sistema educativo, facendo emergere criticità, spesso già avvertite in passato, da fronteggiare per rispondere, oggi, alle nuove sfide educative.

Per rendere efficace e progettualmente orientata la "didattica dell'emergenza"¹⁹, vale a dire le pratiche di insegnamento e apprendimento che hanno caratterizzato il periodo iniziale della pandemia, il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca ha emanato poi il 7 agosto 2020 linee guida per orientare la ripresa delle attività in presenza e predisporre allo stesso tempo un piano progettuale per la didattica digitale integrata, in modo particolare per le scuole secondarie di primo e secondo grado²⁰.

Il primo elemento critico individuato dal documento, e che ha richiesto una particolare attenzione progettuale, è stato la realizzazione di un'analisi dei fabbisogni

¹⁶ C. Laneve (a cura di), *La scuola educa o istruisce? O non educa e non istruisce?*, Carocci Editore, Roma 2010.

¹⁷ C. Laneve, *Manuale di Didattica*, Scholè, Brescia 2017; T. Pera, *La "scuola-orchestra": un modello tra presenza e distanza. La didattica dei concetti fondanti per la competenza*, Mondadori Education, Milano 2021.

¹⁸ G. Bonaiuti, A. Dipace, *Insegnare e apprendere in aula e in rete. Per una didattica blended*, Carocci, Roma 2021.

¹⁹ P. Ferri, *La "scuola digitale" è stata l'unica possibile durante l'emergenza: ora si tratta di aumentare digitalmente la scuola italiana in Italian Journal of Educational Technology*, 2, 2021.

²⁰ MIUR, *Linee guida per la Didattica digitale integrata per l'anno scolastico 2020/2021*, pubblicate il 7 agosto 2020.

condotta dalle singole istituzioni scolastiche per garantire a tutta la platea studentesca e al corpo docente un'adeguata strumentazione elettronica.

L'esperienza della didattica condotta negli ultimi mesi dell'anno scolastico 2020/2021 e della didattica digitale integrata ha consentito di comprendere che le tecnologie digitali talvolta possono porsi come fattore di esclusione e di disegualianza, e rendere evidenti le differenze economiche e sociali tra gruppi di persone. I periodi di *lockdown* hanno registrato la comparsa del fenomeno della "dispersione digitale", ovvero una forma di abbandono della scuola, di mancata o irregolare frequenza scolastica dei giovani causata dalle procedure della Dad. Il gruppo di ricerca di *Save the Children* ha coniato l'espressione "povertà educativa digitale", di non secondaria rilevanza pedagogica, per definire «la privazione delle opportunità per apprendere, ma anche *sperimentare, sviluppare e far fiorire* liberamente capacità, talenti e aspirazioni, attraverso l'utilizzo responsabile, critico e creativo degli strumenti digitali»²¹; la mancanza di strumentazione adeguata e di una connessione internet nel periodo di emergenza sanitaria non ha consentito a tutti gli studenti italiani²² di proseguire il proprio percorso di studio, molti sono stati privati dell'opportunità di apprendere e di socializzare, seppur a distanza, della possibilità di coltivare le proprie aspirazioni e i propri talenti, finalità che concorrono a delineare la *mission* educativa e sociale della scuola.

Sebbene attraverso le tecnologie didattiche le attività scolastiche non si siano arrestate, nei processi di apprendimento degli studenti è mancata la lezione fisicamente situata. La relazione educativa è un fattore primario nel processo di formazione. Il funzionamento cognitivo della mente e l'acquisizione di conoscenze sono strettamente correlati a specifici contesti interattivi, definiti culturalmente dagli attori sociali e dagli strumenti che usiamo, sia quelli disponibili nelle comunità di cui facciamo parte che quelli co-costruiti durante le interazioni sociali e discorsive in cui siamo costantemente impegnati. Lo sviluppo cognitivo ed emotivo dei bambini si nutre di scambi, di interazioni, di fisicità. I prodotti dell'attività cognitiva dipendono sempre dai processi di interazioni sociali e discorsive con altri, che influenzano non solo le modalità con cui la realtà viene conosciuta ma la costruzione stessa della realtà²³. Come teorizzato da Hutchins, il costrutto *distributed cognition* mette in rilievo il carattere distribuito nel tempo e nello spazio dei processi cognitivi, «poiché si ritiene insufficiente

²¹ Il rapporto *Riscriviamo il Futuro: una rilevazione sulla povertà educativa digitale* è accessibile in modalità open, pubblicato il 7 giugno 2021.

²² Sulla base delle informazioni del Ministero dell'Istruzione il 67% degli istituti scolastici ha attivato forme di Dad, coinvolgendo oltre sei milioni e mezzo di studenti. Nel rapporto del CNR, *La famiglia e la scuola ai tempi del Covid-19*, si fa riferimento alla partecipazione di circa l'80% degli studenti alle attività didattiche a distanza.

²³ Cfr. L. Vygotskij, *Pensiero e linguaggio*, Giunti Barbera, Firenze 1992; P. L. Berger, T. Luckmann, *La realtà come costruzione sociale*, il Mulino, Bologna 1997; E. Hutchins, *Distributed cognition*, in N. J. Smelser, P. B. Baltes, *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, Elsevier Science, New York 2001, pp. 2068-2072.

l'interpretazione fornita dagli approcci convenzionali secondo i quali essi sono assimilabili a processi individuali di elaborazione di informazioni e, metaforicamente, localizzati nella mente della singola persona»²⁴.

Così nel processo di insegnamento lo scambio comunicativo tra docenti e alunni è fatto non solo di linguaggio verbale ma anche corporeo, nell'impiego dello spazio prossemico, dei toni di voce, delle espressioni facciali, delle parole e dei silenzi, che consentono un continuo flusso informativo su cui realizzare processi di *feedback*, per aggiustamenti e correzioni in itinere delle pratiche didattiche e delle relazioni: difatti l'insegnamento è anche *work embodied*²⁵. Nelle forme di didattica digitale, in cui i processi comunicativi sono stati resi possibili dall'intermediazione delle tecnologie digitali, la distanza necessariamente ha influenzato le relazioni educative²⁶. Docenti e studenti, interfacciandosi con un "pubblico invisibile", si sono ritrovati a interagire con gli schermi dei *digital device* che, per essere empatici e coinvolgenti, richiedono forme e modalità comunicative appropriate, quasi come quelle teatrali o televisive.

Vanno inoltre rilevati i dubbi e le incertezze scaturiti dalla consapevolezza del mancato aggiornamento dei docenti nell'uso delle tecnologie digitali, cui ha fatto seguito un forte ritardo nell'adozione di metodologie innovative, e l'impreparazione della scuola nell'affrontare la sfida digitale. È stato spesso riproposto nella didattica a distanza lo stesso schema della lezione in presenza, spiegazioni-interrogazioni, come sottolinea Bertagna, che evidenzia la necessità di ripensare la preparazione iniziale degli insegnanti e di rivedere i loro compiti e funzioni didattiche in un sistema scolastico alla prova della sfida digitale²⁷. Nel *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza* in relazione alla missione n.4 *Istruzione e formazione*, uno degli assi portanti delle linee di intervento è finalizzato al "Miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti" e in particolare alla formazione del personale scolastico per favorire la transizione digitale del sistema d'istruzione italiano in coerenza con il *DigCompEdu*²⁸, il quadro di riferimento europeo sulle competenze digitali dei docenti e dei formatori.

Correlato indirettamente alla pratica della Didattica a distanza, essendo legato al periodo di emergenza sanitaria vissuto, l'ultimo elemento critico rilevato per essere assunto come indicazione per indirizzare e ricalibrare la futura progettazione

²⁴ V. Mucciarelli (a cura di), *Cognizione distribuita*, approfondimento digitale del contributo di L. Fabbri, *Ricerca didattica e contesti di apprendimento. Nuovi costrutti epistemologici*, in P.C. Rivoltella, P.G. Rossi, *L'agire didattico*, Editrice La Scuola, Brescia 2012.

²⁵ J. K. Hall, S. D. Looney (a cura di), *The Embodied Work of Teaching*, Multilingual Matters, Bristol (UK) 2019.

²⁶ L. Vullo, D. Lucangeli, *Il corpo è docente. Sguardo, ascolto, gesti, contatto: la comunicazione non verbale a scuola*, Erickson, Trento 2020.

²⁷ G. Bertagna, *La scuola al tempo del Covid. Tra spazio di esperienza ed orizzonte d'attesa*, Edizioni Studium, Roma 2020.

²⁸ S. Bocconi, J. Earp, S. Panesi, (a cura di), *DigCompEdu. Il quadro di riferimento europeo sulle competenze digitali dei docenti*, Istituto per le Tecnologie Didattiche, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), 2018.

dell'insegnamento: la necessità di fare oggetto di approfondimento e soprattutto dei percorsi educativi l'esperienza vissuta in questo ultimo anno di pandemia. Lo spaesamento per la perdita di punti di riferimento, lo scoramento per un futuro incerto, la difficoltà e la paura dell'ignoto, la sofferenza, la noia e, allo stesso tempo, il sentimento di rinascita, più o meno assopito, possono costituire riferimenti espliciti e volano di senso dei processi di crescita e maturazione degli studenti. A tal proposito si rilevano le indicazioni di Raffaele Mantagazza che esorta a una «pedagogia della resistenza [...]». Perché una delle caratteristiche dell'educazione è generare inquietudine, spiriti che non si adattano facilmente all'esistente, che indicano obiettivi oltre l'orizzonte»²⁹. Edgar Morin sottolinea la necessità di «cambiare strada»³⁰, orientando i percorsi scolastici a nuovi valori come l'assunzione della fragilità e dell'incertezza dell'esistenza umana, la solidarietà, per fronteggiare le contemporanee crisi europee e globali, politiche e democratiche, emerse dopo la pandemia da Covid-19.

La consapevolezza di un mondo in metamorfosi richiede la capacità di scorgere gli «effetti collaterali positivi dei mali»³¹, come ha sottolineato sempre il sociologo Beck; lo stesso Ovidio aveva rappresentato i processi metamorfici sottolineandone contemporaneamente la carica distruttiva e l'esuberante manifestazione vitale. Allo stesso modo, è necessario cogliere da questa vasta e intensa esperienza i progressi fatti nell'uso didattico del digitale, così come appare prioritario individuare modalità e occasioni per consolidare le pratiche didattiche innovative realizzate e per capitalizzare le competenze acquisite sul campo, affinché la «metamorfosi digitale» avvenuta nei sistemi formativi, con le innovazioni e il progresso determinato nel mondo scolastico e universitario, non vada perduta.

Al contrario, sulla base dell'esperienza della Dad, si possono individuare spunti e riferimenti per formare gli insegnanti a un uso pedagogicamente orientato delle tecnologie digitali nella pratica didattica oltre l'emergenza sanitaria. Si tratta, a ben vedere, di recuperare i tratti pedagogici che caratterizzano l'*ecosistema formativo* e le modalità di insegnamento-apprendimento nella dimensione a distanza³².

Questi i tratti salienti:

- *Immersività*: la vita scolastica è stata completamente assorbita negli ambienti virtuali; alunni e docenti, catapultati sulle piattaforme digitali, hanno sviluppato abilità e competenze digitali in maniera pratica, con una loro immediata sperimentazione e applicazione. Attraverso la Dad è stato possibile apprendere il sapere necessario agli insegnanti ma anche agli studenti per utilizzare in maniera sempre più specializzata le

²⁹ R. Mantegazza, *Imparare a resistere. Per una pedagogia della resistenza*, Mimesis, Sesto San Giovanni (MI) 2021.

³⁰ E. Morin, *Cambiamo strada. Le 15 lezioni del coronavirus*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2021.

³¹ U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, cit., p. 11.

³² C. Laneve, *Postfazione* in Id., *Dall'esistere al vivere. La sfida dell'educazione*, Editore Cafagna, Barletta 2021.

tecnologie didattiche: un sapere che non sarebbe stato appreso così rapidamente nei luoghi della didattica tradizionale. Con fatica e carico di lavoro aggiuntivo, gli insegnanti si sono adoperati per imparare le modalità di utilizzo delle piattaforme per lo streaming (Google Meet, Zoom, Teams, etc.) e sperimentare tutte le altre applicazioni disponibili per tentare di realizzare ambienti di apprendimento virtuali³³, tenendo presente il *must* dell'*educazione permanente* che la riflessione pedagogica più matura ha realizzato.

In questo modo l'idea di scuola confinata tra le aule e legata a uno luogo ben preciso, è radicalmente mutata, per configurarsi piuttosto come quello spazio, fisico o virtuale, in cui ci sia passione, curiosità e voglia di apprendere, di condividere.

– *Interattività*: le potenzialità delle tecnologie della comunicazione hanno permesso di sperimentare forme di relazioni e interazioni possibili ma necessarie sotto il profilo pedagogico superando tutti i limiti inerenti all'assenza di condivisione delle coordinate contestuali minime, cioè lo spazio e talvolta il tempo³⁴.

Sono state scoperte e sfruttate a pieno le capacità di interazione e connessione delle nuove ICT, in grado di abbattere le barriere spaziali e temporali. I docenti hanno cercato poi di equilibrare le attività didattiche sincrone e asincrone, per garantire il necessario grado di interazione; così come numerosi sono stati i tentativi e gli stratagemmi escogitati per rendere le lezioni a distanza partecipative e in grado di catturare l'attenzione degli studenti³⁵. Le tecnologie digitali hanno permesso di stabilire relazioni e scambi comunicativi, che spesso nella didattica tradizionale non possono avvenire, come ad esempio la frequenza universitaria on-line di studenti-lavoratori, rivelando così anche la dimensione inclusiva delle tecnologie digitali³⁶.

- *Collaboratività*: la pratica didattica realizzata negli spazi virtuali è stata contraddistinta dall'apprendere insieme che è speculare al crescere insieme e nella riflessione pedagogica a educarsi insieme. Si sono create delle vere e proprie comunità di apprendimento caratterizzate dalla condivisione e dall'accrescimento di sapere, che hanno arricchito vicendevolmente chi insegna e chi impara³⁷. Schermate le differenze connaturate ai ruoli istituzionali, si sono stabiliti legami di tipo orizzontale, dove i partecipanti si sono sentiti tutti uguali. Tali procedure sono risultate spesso informali e spontanee, in modo particolare tra alunni e docenti per uno scambio di conoscenze intergenerazionali, ma anche tra gli stessi docenti creando comunità di pratiche tra

³³ G. Mascheroni, M. Saeed, M. Valenza, D. Cino, T. Dreesen, L. G. Zaffaroni, D. Kardefelt-Winther, *La didattica a distanza durante l'emergenza COVID-19: l'esperienza italiana*, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze 2021.

³⁴ M. Lazzari, A. Ponzoni (a cura di), *Palcoscenici dell'essere. Le comunicazioni di bambini e adolescenti nelle piazze virtuali*, Bergamo University Press-Sestante Edizioni, Bergamo 2019.

³⁵ A. Rucci, M. Gabbanelli, *Didattica digitale integrata. Per un apprendimento attivo*, UTET, Torino 2020.

³⁶ M. Lo Iacono, *Didattica circolare policomunicativa e nuove tecnologie. Dall'inclusione alla DAD*, Falzea, Reggio Calabria 2020.

³⁷ P.C. Rivoltella, *La scala e il tempio. Metodi e strumenti per costruire comunità con le tecnologie*, Franco Angeli, Milano 2021.

colleghi per lo scambio di esperienze finalizzate all'accrescimento di sapere professionale. Così come si è consolidata l'alleanza educativa tra famiglia e scuola (di densa rilevanza pedagogica): genitori e docenti si sono ritrovati a collaborare per garantire ai ragazzi e ai bambini il supporto necessario per assicurare la continuità dei processi di apprendimento³⁸.

Immettersi su questa strada non è facile, molte, infatti, sono le resistenze da parte dei docenti, degli studenti e delle loro famiglie. Per superare questa diffidenza occorre ripensare la Dad legittimando un impiego di questa metodologia come strategia per promuovere uno sviluppo sano dei giovani non solo sul piano cognitivo ma anche esperienziale. A tal fine, è auspicabile l'attivazione nelle scuole di un laboratorio di ricerca e formazione permanente sulla didattica a distanza che inviti i docenti a sperimentare un uso pedagogico di questa modalità di insegnamento-apprendimento, affinché diventi una strategia educativa³⁹. Solo in questo modo si potrà consentire alla scuola di vivere il cambiamento in maniera consapevole senza esserne travolta e senza venire meno al suo compito che, vale la pena ricordarlo, è sempre a metà tra l'educazione e l'istruzione. Difendendosi dalle derive di una formazione troppo centrata su un uso strumentale delle tecnologie digitali, gli insegnanti potranno riscoprire nel quotidiano un impiego della didattica a distanza per fini educativi: potenziare l'autodidassi, favorire la progettualità pedagogica, il recupero di risorse concettuali e procedurali legate alla razionalità applicativa, la flessibilità, la ricerca e l'espressione creativa. Con queste sollecitazioni, la scuola potrebbe superare le differenze tradizionali tra luoghi formali e informali dell'educazione e assumere una nuova *forma mentis* interattiva, aperta alla collaborazione e alla contaminazione, all'assunzione di linguaggi nuovi, della concretezza, della immediatezza rispetto a quelli ormai meno efficaci del passato. Si tratta, come si può facilmente intuire, di perseguire la qualità dell'insegnamento non dimenticandosi delle finalità educative a cui tendono i saperi, le discipline. E, infine, di rendere più attraente e motivante la didattica allargando il ventaglio delle possibilità dei docenti per istruire e formare in modo da includere.

³⁸V. Benigno, G. Caruso, A. Chifari, L. Ferlino, G. Fulantelli, M. Gentile, M. Allegra, *La famiglia e la scuola ai tempi del Covid-19. Primi risultati di un'indagine condotta dall'Istituto per le Tecnologie Didattiche del Consiglio Nazionale delle Ricerche*, Istituto per le Tecnologie Didattiche Consiglio Nazionale delle Ricerche, Genova 2020.

³⁹ B. Bruschi, A. Perissinotto, *Didattica a distanza. Com'è, come potrebbe essere*, Editore Laterza, Roma-Bari 2020.

Mario Fortunato

SFIDE GLOBALI E FORMAZIONE UNIVERSITARIA.
IL RUOLO DELLE *LIFE SKILLS*
NEL QUADRO EUROPEO DELLE COMPETENZE PER IL FUTURO

ABSTRACT

Oggi, le questioni fondamentali sono necessariamente sfide globali interconnesse, nelle quali è possibile riconoscere la centralità della formazione. All'interno dei diversi ambiti, da quello scolastico a quello universitario, da quello lavorativo a quello sociale, cresce l'interesse per una formazione di qualità, foriera di benessere e inclusione sociale. Inoltre, la crisi educativa dei nostri tempi sollecita l'istituzione universitaria a sviluppare innovazione e progresso mediante l'avvio di percorsi formativi sfidanti che mostrino una rinnovata attenzione alla persona e alla promozione delle sue *life skills*. Il contributo, partendo da una problematizzazione dell'esistente, analizza il tema delle competenze nella società complessa soffermando l'attenzione sul ruolo assegnato alle *life skills* dinanzi alle sfide globali e alle trasformazioni che hanno investito la formazione universitaria. Prendere in esame alcune esperienze realizzate presso alcuni centri universitari può senz'altro servire per ipotizzare il trasferimento di queste esperienze in altre sedi e finanche presso l'ateneo barese.

Today, the fundamental questions are necessarily interconnected global challenges, in which it is possible to recognize the centrality of training. Within the various fields, from school to university, from work to social, interest is growing in quality training, a harbinger of well-being and social inclusion. In addition, the educational crisis of our times urges the university institution to develop innovation and progress by launching courses that show renewed attention to the person and the promotion of their life skills. The contribution, starting from a problematization of the existing, analyzes the issue of skills in a complex society, focusing attention on the role assigned to life skills in the face of global challenges and transformations that have affected university education. Taking into consideration some experiences carried out at some university centers can certainly be used to hypothesize the transfer of these experiences to other locations and even to the University of Bari.

PAROLE CHIAVE

Sfide globali – Formazione universitaria – Life skills

Global challenges – University education – Life skills

SOMMARIO: 1. Il ruolo della pedagogia dinanzi alle sfide globali. – 2. La valorizzazione dell'experiential tra crisi educativa e bisogno di formazione. – 3. Dai *learning outcomes* alle competenze. – 4. Per una valorizzazione delle *life skills* in università.

1. La fragilità dell'esistenza umana, messa ulteriormente in luce dalla pandemia da Covid-19, ha riguardato vari ambiti di vita a livello individuale e sociale. Tale situazione ha mostrato il valore imprescindibile della formazione, come elemento strategico per promuovere il benessere individuale e comunitario, per stimolare il pensiero critico, un maggiore impegno civico e una diffusa consapevolezza delle proprie competenze e del proprio progetto di vita. A tal fine, si rende necessario un progetto pedagogico volto ad implementare capacità riflessive e trasversali nei giovani nella prospettiva di una educazione permanente e di una società sostenibile. La pedagogia è una scienza che ha come oggetto di studio sempre una persona in divenire: essa è chiamata a raccogliere, con tutte le conseguenze metodologiche del caso, la sfida epistemologica di confrontarsi, sempre, non con il problema della parte o dell'insieme delle parti della cosa dell'educazione e/o formazione che cambia concettualmente nel tempo e nello spazio, bensì con il particolare problema del tutto, dell'integrale, dell'unità inesauribile di ciascun soggetto dell'educazione e/o della formazione in un tempo storico e in uno spazio geografico determinati e addirittura determinanti¹.

Oggi, le questioni fondamentali sono sfide del cosiddetto "Villaggio globale" che declina le sue vicende nella visione "glocal", nel felice incontro anche linguistico tra ciò che è global, "globale" e ciò che è local, "locale". L'equilibrio del pianeta è dato dalla nostra interdipendenza, e ogni ordine mondiale che elevi una nazione o gruppi di popoli al di sopra degli altri è destinato a fallire. L'orizzonte di riferimento è rappresentato dalla questione democratica: ogni popolo, infatti, deve liberamente percorrere la propria strada, maturando l'esperienza democratica in armonia con le tradizioni locali. All'interno di uno Stato, la questione democratica è anche la ricerca della tolleranza di ogni maggioranza verso le minoranze.

La necessità di costruire una società più democratica non è che una delle tante sfide globali che chiamano in causa una formazione.

La formazione di qualità, il *Well-being* e l'inclusione sociale fondata sull'uguaglianza delle possibilità, sono per loro natura questioni anche politiche.

Per migliorare la qualità della formazione e rendere i sistemi educativi sempre più competitivi è indispensabile innovare i sistemi della *Higher Education* con la introduzione di tecnologie educative e con la formazione del personale accademico. Tra i documenti di maggior rilievo spiccano il lavoro dell'OECD sulla didattica universitaria², la Comunicazione di Yerevan³, che incoraggia l'uso delle tecnologie digitali per migliorare i processi di insegnamento e apprendimento, e l'apporto

¹ G. Bertagna, *Educazione e formazione. Sinonimie, analogie, differenze*, Studium, Roma 2018, p. 35.

² F. Hénard, D. Roseveare, *Fostering Quality Teaching in Higher Education: Policies and Practices*, OECD Publishing, Paris 2021.

³ Comunicato di Yerevan (2015, Yerevan Communiqué). Presentato nella EHEA Ministerial Conference 2015. Traduzione in italiano a cura del Gruppo di Esperti del Progetto CHEER (Consolidating Higher Education Experience of Reform); European Higher Education Area and Bologna Process - www.ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communiques

dell'*High Level Group on the Modernisation of Higher Education*⁴, nel quale si sottolinea la necessità di formare tutto il personale accademico per il rinnovamento pedagogico dell'Università.

La qualità tanto auspicata nella formazione è, di fatto, la “risultante” dell'interazione tra docenti, discenti e contesto professionale di apprendimento adatto allo scopo (*fit for purpose*). Il miglioramento dei processi interni all'Istituzione (*enhancement*) deve essere finalizzato responsabilmente verso l'esterno (*accountability*). Il tema della formazione di qualità scaturisce precisamente dalla qualità della formazione come evidenzia il lavoro di B. Campisi⁵ dell'Università di Trieste: la generazione di qualità nell'organizzazione universitaria è foriera di una cultura orientata alla trasmissione della stessa nei processi dell'istruzione, della ricerca e dell'impresa in generale. La formazione “obbligatoria, permanente e strutturale” è diventata un fattore strategico per realizzare un sistema educativo di qualità, mediante la realizzazione del trinomio universitario di autonomia, responsabilità e valutazione. Fondamentale importanza assumono in questo senso i modelli qualitativi trasformativi, definibili come «Insieme di approcci, tecniche e strumenti che vengono utilizzati nella ricerca educativa evitando il ricorso a modelli statistici e matematici»⁶; essi prevedono già in nuce il loro possibile allargamento d'orizzonte attraverso la raccolta del maggior numero di informazioni concernenti aspetti e dimensioni “altre” (spazi, distanze, comunicazione non verbale, biografie personali e professionali, prossemica e condizione socio-economica).

Il tema delle disuguaglianze si è ingigantito per colpa del prolungato evento pandemico: si è visto come abbia un impatto decisivo sulla coesione sociale ed eroda la fiducia nei governi. «La pedagogia, quale scienza che mira ad interrogare per garantire coerenza e produrre conoscenze attendibili proiettate al cambiamento ed all'innovazione»⁷, si confronta con le crisi attraverso l'evoluzione dei processi formativi. Il tema dello sviluppo umano e delle *capabilities* è un punto di riferimento fondamentale per il contrasto alle disuguaglianze.

L'inclusione sociale è una moneta a due facce: da un lato, l'insieme dei principi universali che la teorizzano e, dall'altro, la loro realizzazione pratica. Nel 2022, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riconoscendo l'importanza di questo fattore, ha stanziato un miliardo e 250 milioni di euro per favorire percorsi di inclusione sociale per soggetti fragili e vulnerabili, per famiglie e bambini, anziani non

⁴ High Level Group on the Modernisation of Higher Education, *Report to the European Commission on 'Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions*, Brussels Belgium 2013.

⁵ B. Campisi, *Qualità nell'Università: dai principi generali alle norme specifiche. Dai principi di gestione per la qualità al Sistema di Assicurazione della Qualità di UniTS*, Università di Trieste 2018.

⁶ F. Torlone, *Seminario sui Metodi della ricerca qualitativa nell'educazione da una prospettiva trasformativa*, Università di Siena 2022 p.7.

⁷ C. Braga, *Pedagogia, sostenibilità e crisi: riflessione su una ricerca in ottica di genere al tempo del Covid 19*. *Formazione & Insegnamento XIX – 1 – 2021*, Pensa MultiMedia Editore, 2021, p. 318.

autosufficienti, disabili e persone senza fissa dimora. Sono fondi destinati agli Ambiti territoriali sociali, ai Comuni ed agli Enti competenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per la costruzione di un Paese più solidale e inclusivo; le risorse sono destinate al rafforzamento dei servizi a supporto delle famiglie in difficoltà, alla realizzazione di percorsi di autonomia per persone con disabilità, al contrasto del fenomeno del *burn out*, a iniziative di *housing* sociale e all’attuazione di servizi socio-assistenziali domiciliari e soluzioni alloggiative per una vita autonoma e indipendente. Non vi può essere inclusione sociale senza uguaglianza formale (molto più complicato il perseguimento dell’uguaglianza sostanziale), perché anch’essa è un valore sociale e una conquista: la comparazione della misura in cui diversi paesi sono in grado di realizzarla, incorporandola nelle loro istituzioni, può costituire un indicatore da affiancare alle statistiche dell’economia; di conseguenza, però, il dato economico non può prescindere dal contributo pedagogico poiché in gioco c’è il benessere della persona, questione principalmente educativa.

Il benessere sociale rappresenta oggi uno degli obiettivi primari tanto della politica, nazionale e internazionale, quanto delle scienze umane, impegnate a far fronte all’emergere incessante di nuove povertà educative. Lo scenario pedagogico attuale ci invita a riflettere partendo proprio dalle recenti trasformazioni socioeconomiche che hanno evidenziato, con forza crescente, l’importanza dell’innovazione sociale. Lo stato di benessere dell’individuo “*The state of feeling healthy and happy*”, suddivisibile in *economic well-being* (percezioni e parametri concreti economici), *emotional well-being* (parametri psicologici) e *feeling of well-being* (parametri sociologici). Secondo il progetto HRQOL (*Health-related quality of life*) del governo statunitense, la qualità della vita è un *multi-dimensional concept that includes domains related to physical, mental, emotional, and social functioning*⁸; in quest’ottica ad ampio raggio, il *well-being* è nella sua formulazione più semplice “*as judging life positively and feeling good*” che lega a sé vari contesti e parametri fisici, economici, sociali, di sviluppo in generale, emozionali, psicologici, soddisfattivi della propria vita e di lavoro e tempo libero.

Compito della pedagogia, oggi più che mai, in una logica che assume un’interpretazione del soggetto sostanzialmente costruttiva, è quello di rafforzare gli aspetti positivi costitutivi della persona. I significati approfonditi nel corso delle riflessioni non solo pedagogiche, ma anche filosofiche psicologiche, psicoanalitiche relative al singolo e alla sua identità, pur nell’articolazione delle diverse prospettive interpretative, consentono di rilevare come l’identità si va elaborando attraverso gli intrecci che intercorrono tra se stessi e il mondo esterno, che possono sollecitare ampliamenti e arricchimenti, ma anche – a seconda della tipologia e qualità dei messaggi, delle relazioni e comunicazioni – provocare blocchi, distorsioni, pericolose regressioni. «Il soggetto/persona così come viene progettato, sul piano epistemico,

⁸ Health-Related Quality of Life (HRQOL) - www.cdc.gov/hrqol/wellbeing.htm

dalle frontiere più avanzate della pedagogia europea è tendenzialmente equipaggiato sia di libertà esistenziale, sia di autonomia intellettuale»⁹.

2. La crisi educativa dei nostri tempi chiama l'istituzione universitaria a sviluppare innovazione e progresso mediante la promozione di percorsi formativi più in linea con le esigenze del mercato del lavoro. In questa chiave, l'Unione europea favorisce un elevato livello di istruzione e formazione, sostiene l'insegnamento e l'apprendimento delle lingue, incoraggia la mobilità degli studenti, dei tirocinanti, degli insegnanti e dei giovani, lo scambio delle informazioni e delle migliori pratiche, definendo così il quadro operativo entro il quale operare per sviluppare apprendimento permanente, qualità ed efficacia dell'istruzione e della formazione, equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva. Per far fronte alle sfide globali, l'Unione europea ha elaborato un quadro di obiettivi delineati dall'art. 3 del Trattato di Lisbona, i cui valori costitutivi sono riassunti dall'art. 2 del medesimo trattato e dalla Carta dei diritti fondamentali, la quale riconosce e tutela in primo luogo i diritti umani, fra cui il diritto fondamentale a non subire discriminazioni (siano esse fondate sul sesso, sulla razza, sulla religione o sulle convinzioni personali, sulla disabilità, sull'età o sull'orientamento sessuale).

Il funzionamento stesso dell'UE si fonda sulla democrazia rappresentativa. Un cittadino europeo adulto gode automaticamente di diritti politici e ha il diritto di eleggibilità e di voto alle elezioni del Parlamento comune. I cittadini dell'UE hanno il diritto di candidarsi e di votare nel loro paese di residenza o in quello di origine; inoltre, come corollario necessario, il principio dello Stato di diritto è riconosciuto dai trattati liberamente e democraticamente sottoscritti dai paesi dell'UE, mediante il quale diritto e giustizia sono tutelati da una magistratura indipendente. Il rispetto della vita privata, la libertà di pensiero, di religione, di riunione, di espressione e di informazione, sono libertà individuali tutelate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il principio della parità tra uomo e donna è alla base di tutte le politiche europee, ed è l'elemento su cui si fonda l'integrazione europea. Il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro è stato sancito dal trattato di Roma del 1957. L'Unione Europea, già da diversi anni, pone al centro del proprio interesse il raggiungimento di specifici obiettivi formativi e invita i Paesi membri a sviluppare programmi volti alla formazione di cittadini responsabili, attivi, autonomi e consapevoli: «Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro»¹⁰.

Il cambiamento del sistema universitario italiano si inserisce all'interno di uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. Tale processo di riforma, chiamato Processo

⁹ L. Dozza, L. Cerrocchi, *Contesti educativi per il sociale: approcci e strategie per il benessere individuale e di comunità*, Gardolo, Trento 2008, p. 17.

¹⁰ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE) - eur-lex.europa.eu

di Bologna¹¹, ha inteso considerare fondamentali i profili accademici e professionali richiesti dalla società civile e dal mondo del lavoro, oltre che dall'università stessa. L'idea stessa di apprendimento sta subendo uno spostamento (*shifting*) dalla valutazione di un insegnamento ricevuto verso i risultati e le competenze professionali, in linea con le direttive europee; il cambiamento di paradigma vira in direzione della partecipazione e della cooperazione nella costruzione dei percorsi educativi senza tralasciare gli obiettivi insiti nelle realizzazioni.

In questo quadro di riferimento europeo l'impostazione della pedagogia critica è indissolubilmente legata alle categorie dell'autonomia e dell'emancipazione, anche se il superamento delle disuguaglianze sociali, la creazione di pari opportunità, la democratizzazione e lo sviluppo della coscienza critica sono obiettivi ancora tutti da realizzare. Ecco dunque che un approccio critico alla formazione (*socially critical approach*) apre una dimensione diversa e ulteriore dell'interazione tra docente, discente e contesto, esattamente nel senso di uno «sforzo teorico di illuminare criticamente la società attuale nell'interesse di una società futura organizzata razionalmente»¹². La pedagogia critica ridiscute appunto i propri saperi e la natura della conoscenza pedagogica: ciò che si dà nella pratica, si dà anche nel lavoro teorico. Guardare criticamente al proprio oggetto di studio significa considerare i modi in cui esso si è venuto a creare. La teoria critica dell'educazione è fondata sulla convinzione che la crescita umana costituisca un processo inconcludibile.

Nell'interessante lavoro di R. Bombieri, appare il progetto Social and Emotional Learning (SEL)¹³, presentato nel 1994 negli Stati Uniti da un gruppo di educatori e ricercatori riuniti presso il Fetzer Institute. In seguito è stato fondato il Collaborative for Academic, Social and Emotional Learning (CASEL)¹⁴, che mira a garantire la qualità dei progetti sulle competenze socio-emotive dall'infanzia alle scuole superiori, supportando tutte le figure che gravitano attorno al mondo educativo nella realizzazione di buone pratiche basate sull'evidenza. Lo stesso CASEL ha definito il SEL come il processo attraverso il quale giovani e adulti acquisiscono e applicano le conoscenze, le abilità e le attitudini per sviluppare identità sane, gestire le emozioni e raggiungere obiettivi personali e collettivi, sentire e mostrare empatia per gli altri, stabilire e mantenere relazioni di supporto e prendere decisioni responsabili e attente. La sociologia e la psicologia hanno evidenziato che nell'interazione con l'ambiente culturale di appartenenza, il soggetto apprende le "norme emotive" in base alle quali esprimere le emozioni in modo adeguato alle situazioni e ai rapporti interpersonali.

¹¹ European Higher Education Area (EHEA) and Bologna Process – www.ehea.info

¹² U. Margiotta, *La pedagogia critica e i suoi nemici*, Università Ca' Foscari di Venezia, Formazione & Insegnamento, 2014, p. 49.

¹³ R. Bombieri, *Social and Emotional Learning (SEL): criticità e nuove sfide per il mondo educativo e scolastico*. RicercAzione, Six-monthly Journal on Learning, Research and Innovation in Education, 2021.

¹⁴ Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning (CASEL), 815 West Van Buren St., Suite 210, Chicago, Illinois. casel.org - <https://casel.org/what-is-sel/> -

Anche in ambito pedagogico l'apprendimento esperienziale è una strategia efficace per sviluppare conoscenze e competenze nelle persone coinvolte in processi formativi. Nella formazione degli adulti, insieme alle lezioni strutturate in modalità frontale, si ritiene che sia necessario proporre percorsi di apprendimento che facciano riferimento a esperienze situate (esperienze vissute in situazione). In tali contesti il ruolo del formatore assume una funzione di stimolo rispetto al gruppo dei partecipanti, rendendoli protagonisti attivi nello sviluppo dell'apprendimento di nuove conoscenze.

Ciò spinge a guardare con sempre maggiore interesse agli approcci, ai metodi e alle strategie per favorire la crescita personale e socio-emotiva dei giovani nella scuola così come nell'extrascuola e nell'università.

Diverso è l'approccio cognitivo che esalta i processi mentali (*mental processes*), che fanno capo a sistemi di riferimento culturalmente definiti, poiché partono dal presupposto che gran parte della rappresentazione e della comunicazione umana abbia luogo attraverso sistemi di simboli, e conia termini e metafore mutuandole dalla tecnologia (*computer analogy*). Nel 1948, E. Tolman dell'Università della California, condusse il famoso esperimento del topolino che si orientò verso il cibo scegliendo il percorso più breve senza esperienza precedente; egli coniò la definizione di mappe cognitive (*cognitive maps*): il cervello umano costruisce, archivia e usa mappe mentali, permettendo all'occorrenza la flessibilità per usare scorciatoie o deviazioni. Questa costruzione di modelli, secondo gli ultimi studi, si estenderebbe alla memoria, all'immaginazione, alle inferenze, al ragionamento in sé e addirittura alle interazioni sociali, colmando un apparente gap tra il mondo fisico e l'astratto¹⁵.

Le neuroscienze e il mondo dell'educazione collaborano progetto "Educazione Neuroscientifica"¹⁶, ove le attività fisiche facilitano le funzioni esecutive e hanno un forte impatto sulle funzioni mnemoniche, sull'attenzione, sulla rapidità del processamento e sulla flessibilità cognitiva, secondo questo schema: 1) il livello delle neuroscienze è incentrato sullo studio del cervello a livello cellulare; 2) questo livello delle neuroscienze cognitive s'interessano all'attività neuronale collegabile alla funzione cognitiva; 3) il livello dei meccanismi psicologici si focalizzano sulle funzioni; 4) le teorie educative sviluppano teorie su insegnamento e apprendimento basate sulle informazioni neurobiologiche e psicologiche; 5) la funzionalità e l'usabilità delle nuove metodologie d'insegnamento sono testate nel contesto classe.

L'apprendimento esperienziale si è affermato in contrapposizione ai classici modelli di tipo trasmissivo. Le ragioni di tale cambio di passo risiedono nella crescente attenzione rivolta alla costruzione delle competenze cognitive, operative, relazionali e trasversali degli studenti; esso deriva dall'esperienza vissuta, ed è considerato il

¹⁵ M. Schafer, D. Schiller, *Mappe neuronali per orientarsi nella vita*, articolo pubblicato da Le Scienze, edizione italiana di Scientific American, maggio 2020.

¹⁶ L.M. Collerone, *L'Educazione Neuroscientifica: collegare le scienze cognitive all'educazione*. Dagli Atti del IX Convegno Annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Cognitive (AISC), a cura di M. Cruciani e F. Cecconi, ed.re Università degli Studi di Trento, Trento 2013.

“quarto sapere”. Nello specifico il concetto identifica un processo basato sull’esperienza, cognitiva, emotiva e sensoriale, dalla quale parte la costruzione della conoscenza. L’*experiential learning* viene attivato sostanzialmente da osservazione e trasformazione.

Gli insegnanti e in generale le istituzioni che operano nell’ambito dell’istruzione utilizzano il modello della didattica esperienziale, e non a caso, il *know how* pratico-operativo è uno dei requisiti più ricercati dai *recruiter*. Secondo il Center for Teaching and Learning (CTL) della Boston University¹⁷, l’apprendimento esperienziale è un processo in cui gli studenti "imparano facendo" e riflettendo sull’esperienza (*Experiential learning is an engaged learning process whereby students “learn by doing” and by reflecting on the experience*). Un fattore significativo è rappresentato dalla possibilità che si dà di imparare dalle conseguenze, e quindi anche dagli errori (oltre che dai successi). Il primo a definire una teoria di apprendimento esperienziale è stato lo studioso dell’educazione D. Kolb. Nel modello dell’*Experiential Learning*¹⁸, viene attribuito un ruolo significativo all’esperienza concreta e all’osservazione riflessiva. Il modello di D. Kolb si contraddistingue per la circolarità del processo (*learning cycle*) in quattro fasi: 1) esperienza concreta: intesa come il momento nel quale il soggetto è immerso nel fare e nella sperimentazione; 2) osservazione riflessiva: l’esperienza produce sensazioni e comportamenti sui quali il soggetto avvia una riflessione esaminando il problema da molteplici punti di vista; 3) concettualizzazione astratta: la comprensione avvenuta per mezzo dell’osservazione riflessiva, conduce il soggetto a concettualizzare le relazioni di funzionamento e ad elaborare concetti che integrano le osservazioni in teorie di riferimento; 4) sperimentazione attiva: le teorie ed i concetti vengono testati attraverso l’azione con intenzionalità e consapevolezza¹⁹.

3. I processi di apprendimento sono basati sempre più su una combinazione dinamica di conoscenze, abilità, atteggiamenti e competenze strategiche e fondamentali per la vita. La consapevolezza odierna è sempre più marcata verso una riduzione della distanza tra sapere teorico e sapere reale che favorisca le pratiche educative. Il mantenimento e lo sviluppo di competenze quali la capacità di risolvere problemi, di assumere iniziative, di rispondere in modo flessibile a diverse situazioni, oltre alla capacità di collaborare, di organizzare il lavoro diventano prerogative essenziali per affrontare i cambiamenti contestuali e orientare in definitiva il sistema stesso verso l’innovazione. Non si parla più di discipline e conoscenze statiche, quanto invece di competenze e qualità personali adatte a fronteggiare situazioni di incertezza ed instabilità, secondo lo spirito del *Learning to Learn*.

¹⁷ Center for Teaching and Learning (CTL), Boston University; bu.edu/ctl/guides/experiential-learning/

¹⁸ D. A. Kolb, *Experiential learning*, Ft Pr, 1983.

¹⁹ G. Arduini, *La didattica esperienziale come strategia inclusiva*, in Italian Journal of Special Education for Inclusion, Lecce 2020.

Secondo G. Vincenti e G. Asquini: «Per avvicinare il sapere scolastico a quello reale la didattica deve offrire all'allievo occasioni per risolvere i problemi e assumere compiti e iniziative autonome per apprendere attraverso l'esperienza»²⁰. Il dibattito scientifico sui processi educativi degli studenti universitari va gradualmente spostandosi da un apprendimento come “prodotto” a un apprendimento come “outcome”. L'apprendimento consiste dunque nella costruzione di nuove conoscenze e competenze, nonché nella modifica delle conoscenze e competenze esistenti. Il ruolo del docente di riferimento non è più quello di (mero) trasmettitore, ma piuttosto quello autorevole di costruttore delle condizioni che possono facilitare il processo individuale delle conoscenze da parte dello studente.

«Nell'Apprendere ad Apprendere, cerniera tra le competenze cognitive e non cognitive, il costrutto pedagogico consente una traduzione empirica delle *soft skills* e indica una prospettiva socioculturale la funzione di *empowerment* dell'AaA è un utile supporto alla consapevolezza di sé per l'orientamento scolastico e lavorativo, al contrasto della povertà educativa e della dispersione scolastica»²¹. Inoltre, «L'AaA è una iper-competenza che si sviluppa dall'infanzia in avanti e orchestra creativamente risorse cognitive, metacognitive e disposizionali (socio-affettive-motivazionali) di individui e gruppi in contesto, in un processo volto a produrre conoscenza sui propri meccanismi di apprendimento e a conferire senso e miglioramento dell'apprendimento, se c'è la volontà di farlo»²².

Il concetto di competenza ha finalmente trovato pieno diritto di cittadinanza anche nel nostro sistema scolastico ed è entrato stabilmente nel lessico pedagogico nonostante le persistenti difficoltà a declinarlo operativamente nella pratica didattica quotidiana. Si tratta di un concetto multiforme, che offre spunti di riflessione teorica e pratica e che viene ripreso in maniera sistematica, anche se via via con differenti connotazioni, dalla normativa scolastica italiana già a partire dagli anni Novanta. In anni più recenti la competenza è stata investita della funzione di criterio regolativo fondamentale del nostro sistema di istruzione.

L'idea forte del costrutto di competenza è l'interazione tra le conoscenze teoriche e pratiche, le disposizioni ad agire verso se stessi, i contesti, gli obiettivi, gli altri e le abilità cognitive e pratiche di ognuno; la natura relazionale e socioculturale del concetto demolisce la cultura scolastica del puro nozionismo. Le competenze non possono essere ricondotte alla sola somma di conoscenze ed abilità intese come risorse da mobilitare per il raggiungimento di un obiettivo, ma sono invece un sapere agito mediante sperimentazione attiva, nutrita di intenzionalità e consapevolezza.

²⁰ G. Vincenti, G. Asquini, *Problem-Based Learning: una chiave per le competenze trasversali*. QTimes, Journal of Education, Technology and Social Studies, 2022, p. 116.

²¹ C. Stringher, S. Patera, *Apprendere ad apprendere: per una riflessione sulle soft skills in prospettiva pedagogica socioculturale*. QTimes, Journal of Education, Technology and Social Studies, 2022, p. 194.

²² Ivi, pp. 198-199.

Inoltre, le esigenze formative e culturali di persone in via di sviluppo devono rispondere anche (ma non solo) alle richieste del mondo del lavoro.

Secondo V. Boffo, l'idea di *employability*²³, si riferisce a «una combinazione di fattori (*job-specific skills e soft skills*) che consentono alle persone di progredire e di entrare nel mondo del lavoro per rimanervi e crescere in carriera»²⁴.

Secondo L. D. Pool e P. Sewell «l'*employability* è un processo che si sviluppa a partire dal *Career Development Learning*, dall'*Experience (work and life)*, dal *Degree Subject Knowledge, Skills and Understanding, Generic Skills e Emotional Intelligence*»²⁵, elementi che confluiscono nella riflessione e nella valutazione che costituiranno *Self-efficacy, Self-esteem e self-confidence* che nutriranno l'*employability* compiuta. L'occupabilità è dunque il collegamento tra didattica, ricerca e aziende. Le transizioni sono processi auto-regolativi che attengono specificamente alla capacità del soggetto di agire, di prendere decisioni (*agency*), di controllare e orientare il suo percorso esistenziale o professionale (*self-directed learning*). L'agentività, nelle sue varie componenti, è strettamente connessa alle modalità con cui l'adulto dà una direzione alla propria esistenza, cioè costruisce la biografia personale attraverso l'interazione con contesti storico-culturali e con condizioni materiali specifiche (*bildung*). Le capacità di scelta, di azione, di autonomia e di relazione sono tutti fattori tipici di operatività nelle transizioni.

Il primo coinvolgimento dell'allievo nel processo di apprendimento è il *syllabus*, cioè la scheda di presentazione di ciascun insegnamento all'università, che rappresenta il primo strumento attraverso il quale il docente entra in contatto con lo studente. Esso, in genere, ha un carattere progettuale, formativo e didattico. I testi contenuti nel *syllabus* di un insegnamento devono consentire allo studente di comprendere quali sono le conoscenze e le abilità da acquisire, quelle che devono essere già state acquisite per poter affrontare il corso, il metodo didattico che sarà adottato e le modalità di verifica dei risultati di apprendimento. È necessario descrivere tutto ciò in maniera dettagliata ma sintetica: conoscenze e abilità da acquisire, modalità di esame, criteri di valutazione, contenuti, attività di apprendimento previste e metodologie di insegnamento, eventuali indicazioni sui materiali di studio, testi di riferimento ed elementi di didattica innovativa (strategie di insegnamento, software, strumenti digitali, etc.). Le informazioni inserite nel *syllabus* devono dimostrare, inoltre, che gli obiettivi formativi specifici dell'insegnamento, i risultati di apprendimento attesi, i contenuti, i metodi didattici e le modalità di verifica dell'apprendimento siano coerenti con gli obiettivi formativi dell'intero Corso di Studio (CdS). Le informazioni offerte nei

²³ European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP), *Skills Panorama Glossary*, 2020.

²⁴ V. Boffo, *Traiettorie di Ricerca in Alta Formazione: employability e competenze - Costruire l'Employability: dalla Formazione al lavoro*, Università di Firenze 2022, p. 4.

²⁵ L.D. Pool, P. Sewell, *The key to employability: Developing a practical model of Education + Training*, Prentice Hall 2007 <http://dx.doi.org/10.1108/040091071075443>

Syllabi rappresentano anche elementi cruciali per l'istituzione accademica per la pianificazione di azioni di formazione e sviluppo professionale dei docenti e di cambiamento organizzativo.

Nella ricerca di A. Serbati, F. Picasso, B. Doria e V. Grion (2022)²⁶, sui risultati d'apprendimento e allineamento costruttivo nei syllabi dei Mega-Atenei, si è inteso analizzare completezza e adeguatezza nella stesura dei Risultati di Apprendimento (RdA), e valutare la qualità del *syllabus* secondo la teoria del *constructive alignment*; il tutto su un campione di 343 syllabi. Riguardo al primo punto è stata riscontrata una forte eterogeneità comunicativa, e poco più della metà dei Syllabi analizzati riporta una formulazione adeguata degli RdA in termini di chiarezza e articolazione (57.6%), mentre i testi caratterizzati da allineamento costruttivo erano (solo) il 44.6% del totale dei documenti reperiti. Inoltre, sempre facendo riferimento all'indagine condotta dalle studiose, di questo 44.6%, meno della metà (46.4%) ha un allineamento "pieno", e quasi il 30% si colloca nel livello più basso. Questo lavoro di ricerca, per espressa intenzione degli estensori, ha inteso indagare la qualità della stesura dei Syllabi come primo specchio delle conoscenze metodologiche e delle pratiche didattiche dei docenti. Nonostante, infatti, molti atenei abbiano attivato azioni di accompagnamento dei docenti mediante elaborazione di linee guida e proposte di workshop, le conclusioni delle rilevazioni aprono alla necessità di incrementare le azioni formative dei docenti.

4. Le difficoltà di adattamento ad una società liquida, complessa e sempre più iperconnessa fanno strada ad una serie di problematiche e di situazioni di disagio molto ampie e che assumono connotati sempre nuovi a cui la pedagogia è chiamata a rispondere in quanto emergenza e sfida del nostro tempo. Obiettivo in campo pedagogico ed educativo è l'impegno a ricercare e approfondire i bisogni formativi, culturali ed esistenziali delle nuove generazioni; occorre dunque ripensare le modalità di produrre ed elaborare la conoscenza, di attribuire significati al mondo e offrire strumenti per divenire attori consapevoli dei processi di cambiamento. Le abilità di vita o "*Life Skills*", raccomandate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità²⁷, sono in via generale le abilità indispensabili per favorire un buon adattamento dei giovani al mondo circostante e per prevenire le molteplici forme di disagio giovanile e di disadattamento.

Secondo l'ordine del giorno della seduta della Camera dei Deputati (11 gennaio 2022)²⁸, le competenze non cognitive (*non cognitive skills*) sono tutte le qualità umane

²⁶ A. Serbati, F. Picasso, B. Doria, V. Grion, *Risultati d'apprendimento e allineamento costruttivo nei Syllabi dei Mega-Atenei: quali "promesse" per studentesse e studenti?*, in Form@re - Open Journal per la formazione in rete, 2022.

²⁷ World Health Organization, *Life Skills education for Children and Adolescents in Schools. Introduction and Guidelines to Facilitate the Development and Implementation of Life Skill Programmes. Programme on Mental Health World Health Organization*, Geneva, Switzerland. WHO/MNH/PSF/93.7 A.Rev.2, 1994.

²⁸ Camera dei deputati del Parlamento italiano, camera.it/leg18/410?idSeduta=0625&tipo=documenti_seduta&pag=allegato_a#

non legate alla cognizione, ma comunque fondamentali da acquisire nell'età dello sviluppo per riconoscere tutta una serie di caratteristiche umane trasversali come coscienziosità, apertura mentale, autodeterminazione, mentalità dinamica e resilienza». La recente proposta di legge (n. 2372-A Camera)²⁹, relativa al disegno di legge n. 2493/22, per “l’introduzione sperimentale delle competenze non cognitive nel metodo didattico”, ha giustappunto la sua ratio nel promuovere e valorizzare le competenze spendibili per tutta la vita (*skills for life*); essa ha per oggetto l’introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l’istruzione degli adulti, nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale; il primo articolo è significativamente intitolato “Sviluppo di competenze non cognitive nei percorsi scolastici” (nel testo aggiornato al 13 gennaio 2022); trova così un fondamento normativo la necessità di introdurre queste competenze in ambito scolastico, momentaneamente e preliminarmente attraverso una sperimentazione triennale; la proposta in sé sollecita una riflessione sulle competenze che il sistema dell’istruzione deve promuovere negli studenti di ogni ordine e grado³⁰.

La crisi personale è oggi una frontiera della volontà dell’individuo. L’abilità di attraversare una crisi è perciò decisiva: risolvere un problema fa svanire la tensione accumulata, e ciò è un bene non solo per l’individuo in sé considerato. La maggior parte dei fallimenti è dovuta infatti all’incapacità di sostenere il confronto con le difficoltà. Crescere come persona implica il raggiungimento di spazi inediti di realizzazione, e la qualità intima della vita viene elevata proprio dal continuo confronto con il limite e dal suo inevitabile e fisiologico superamento. In generale, essere “resiliente” significa affrontare la realtà così come si presenta. Ai livelli massimi di consapevolezza, vivere senza dolore si traduce nell’imparare ad accettare pienamente la vita e nell’imparare ad interagire in essa, senza negarla. Il valore dell’apprendimento è continuo: imparare nell’arco di tutta la vita è oggi il più corretto concetto di “crescita”. Successi materiali e conquiste interiori completano l’esistenza di ognuno verso la realizzazione della propria personalità. Nel mondo moderno, le crisi globali sono eventi collettivi che hanno effetti diretti sulla vita delle persone. I due conflitti mondiali del ventesimo secolo hanno suggellato il bellicismo sotto la nuova lente della mobilitazione totale. Le guerre non sono più fatti esclusivi degli eserciti, ma invero coinvolgono principalmente e inevitabilmente le popolazioni civili. A tal riguardo, la narrazione della pandemia ha seguito le linee-guida delle terminologie belliche, e come evento planetario ha prodotto effetti diretti in qualità di stress-test delle relazioni interpersonali.

²⁹ Parlamento Italiano, Proposta di legge 2372-A, Introduzione sperimentale delle competenze non cognitive nel metodo didattico, 2022.

³⁰ C. Stringher, *Cos’è l’Apprendere ad apprendere? Alcune risposte a livello teorico e istituzionale*, in Id., (a cura di), *Apprendere ad apprendere in prospettiva socioculturale. Rappresentazioni dei docenti in sei Paesi*, FrancoAngeli, Milano 2021.

I risultati di apprendimento attesi e le competenze sono dunque costrutti collegati ai corsi di studio, alle competenze generaliste, alla valutazione sia essa formativa e/o progressiva, nonché alle teorie riguardanti l'apprendimento, la cognizione, il comportamento, gli atteggiamenti, le motivazioni e le emozioni. Di fatto e di diritto, "apprendimento atteso" e "competenza" caratterizzano oggi la formazione universitaria orientata verso la professionalizzazione futura degli allievi: ispirano i piani di studio, la didattica assistita e le valutazioni per i titoli di studio. L'orientamento di fondo considera al contempo il soddisfacimento dei risultati di apprendimento attesi e i processi cognitivi specifici e generalisti: dal risultato di apprendimento atteso e osservato si passa all'assolvimento dell'aspetto della valutazione e dell'assegnazione del titolo di studio.

Il recente lavoro di A. Schiedi e F. Torlone punta a fare un po' di chiarezza sul concetto di *life skills* distinguendolo da quello di competenza trasversale e di *skills for life*. Queste ultime «rappresentano un costrutto autonomo ed indipendente rispetto ad altri perché legato alla qualità educativa dei contesti di vita delle persone (reti sociali, familiari, professionali) e condizionato dalla cultura andragogica di riferimento»³¹. Le *skills for life*, partendo da una visione globale della vita dell'individuo, pongono al centro la persona:

le *skills for life* si formano mentre il soggetto assume un ruolo trasformativo nei processi di produzione materiale e culturale e agisce tale ruolo per la modifica dei rapporti individuali e collettivi rispetto a tutti gli attori che attraverso i contesti di vita quotidiana mirano ad educarlo. Questo principalmente attraverso la formazione, informale e incorporata, fattore chiave per controllare e dirigere i processi formativi di ogni tipo³².

Inoltre, le *life skills*, sono «quel tipo di competenze che consentono alle persone di sapere come affrontare le vicende della vita, compreso il lavoro, pur senza aver avuto l'opportunità di formare le proprie competenze alfabetiche o di *numeracy* o senza aver ricevuto una formazione nel campo delle *soft skills*»³³; In tale prospettiva, centrale è il *lifelong learning*, infatti i «percorsi di apprendimento sul *team working*, *team building*, ascolto attivo e comunicazione efficace, *empowerment* delle abilità affettivo-relazionali, autosviluppo delle capacità, sono alla base di un preciso programma di qualificazione e riqualificazione professionale di giovani e adulti, proprio perché pongono le premesse per un miglioramento/mantenimento della qualità della vita in ambito lavorativo e del lavoro stesso. E se fino ad oggi l'apprendimento di queste competenze era lasciato alla predisposizione naturale e al senso di autoefficacia del singolo, che poteva sviluppare in qualsiasi momento della vita, quando situazioni particolarmente impattanti lo obbligavano a fermarsi e a pensare nuove soluzioni, da

³¹A. Schiedi, F. Torlone, *Skills for life e ricerca pedagogica*, QTimes, Journal of Education, Technology and Social Studies, 2, 2022, p. 166.

³² Ivi, p. 167

³³ Ivi, p. 168

qui in avanti sarà la scuola a preoccuparsi di favorire percorsi adeguati allo sviluppo delle *skills for life* e alla loro emersione per la costruzione di una democrazia diffusa e sostenibile»³⁴.

Anche nell'Università non sono mancate iniziative in tal senso. Il progetto “*Life Skills in Action*” dell'Università Cattaneo (LIUC) ha previsto numerosi *head hunter* che propongono agli studenti simulazioni di colloquio e *assessment center* per la valutazione del loro potenziale. Sono previste anche attività *outdoor*, incontri “*Learning from leaders*” con alcuni grandi top manager, campioni dello sport, esperti di comunicazione e altri rappresentanti di mondi “diversi”. Con *Life Skills in Action* gli studenti hanno l'opportunità di sviluppare una serie di capacità che caratterizzano le principali fasi della vita: gestire se stessi, raggiungere dei risultati, lavorare in team e proiettarsi al futuro, a partire dal proprio successo personale ed aziendale, con una particolare attenzione alla dimensione sociale e collettiva.

Il percorso “*Professional and personal skills development (PRO)*”³⁵, sviluppato nel 2005 e, successivamente, rivisto e aggiornato, è la proposta formativa che l'Università Carlo Cattaneo ha progettato per preparare i propri studenti ad affrontare al meglio la complessità e la competitività dell'attuale mondo del lavoro. In particolare, PRO intende sviluppare e implementare le capacità di imparare a imparare, a valutare le proprie abilità e le proprie competenze, il pensiero critico e l'uso del linguaggio, dei numeri, del ragionamento, la risoluzione di problemi complessi, la tenuta delle relazioni attraverso la comunicazione e il lavoro in gruppo, nonché ad adattarsi ai cambiamenti tollerando efficacemente le situazioni di stress. Affinché il percorso di sviluppo raggiunga tutti gli studenti LIUC, è prevista l'erogazione di moduli nell'ambito degli insegnamenti a piano di studio rivolti a tutti gli allievi delle due Scuole di Economia e Ingegneria; non mancano attività laboratoriali *ad hoc (indoor e outdoor)*, indirizzate a un numero più limitato di studenti delle due Scuole e con rilascio di *open badge*. La metodologia didattica in aula è arricchita dall'*action learning*, che rovescia la logica formativa tradizionale incentrata sul metodo di apprendimento induttivo (conoscenza, azione e riflessione) per concentrarsi su un apprendimento esperienziale costituito dalla sequenza di azione, riflessione e conoscenza.

Quelle finora evidenziate non sono che alcune delle tante esperienze disseminate nel contesto nazionale. Sarebbe interessante anche capire che cosa avviene a livello europeo per analizzare le differenze che passano tra i nostri sistemi di alta formazione e quelli di altri Paesi.

La proposta che si vuole formulare è quella di scommettere su un nuovo paradigma metodologico orientato verso una visione pedagogica basata su un apprendimento esperienziale e situale, nel quale ogni singolo Professore rivesta il ruolo di “facilitatore” attraverso il quale lo studente acquisisca capacità, abilità e conoscenze.

³⁴ Ivi, p. 174

³⁵ Percorso PRO - Professional and personal skills development dell'Università Carlo Cattaneo (LIUC); www.liuc.it/corsi-di-studio/didattica/pro-professional-and-personal-skills-development/

È questo un momento successivo della ricerca che richiede ulteriori approfondimenti e un approccio di tipo comparato al tema in questione. A questo studio ci dedicheremo da qui in avanti, nella consapevolezza che esso sia necessario per giungere alla definizione di un nuovo ordine paradigmatico dell' *Higher Education* che riconosca un ruolo sempre più strategico all'apprendimento esperienziale e ai docenti come facilitatori dell'apprendimento.

SEZIONE III
MISCELLANEA

Valeria Castelli

CRISI GLOBALE E CONCURSUALITÀ TRA RISTRUTTURAZIONE PREVENTIVA E SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

ABSTRACT

L'evento pandemico, rapidamente tradottosi in crisi globale, ha rappresentato per molti versi una spinta propulsiva verso un nuovo tentativo di riforma della materia concorsuale, i cui punti chiave risultano essere: armonizzazione europea della disciplina, tempestività, semplificazione dei procedimenti e tutela del valore aziendale.

Il presente scritto, senza alcuna presunzione di completezza, si pone l'obiettivo di mettere in luce alcuni aspetti connessi al processo di riforma attualmente in atto in materia concorsuale.

The pandemic event, which rapidly turned into a global crisis, has in many ways represented a propulsive boost towards a new attempt to reform insolvency policy, the key points of which appear to be: European harmonisation of rules, timing, simplification of procedures and protection of company value.

The purpose of this paper, without any presumption of exhaustivity, is to highlight some aspects related to the current insolvency reform process.

PAROLE CHIAVE

Armonizzazione concorsuale – tempestività –
Semplificazione dei processi

Insolvency Harmonisation – Timing –
Simplification of processes

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La presa di coscienza del legislatore europeo (e non solo) circa l'importanza di un intervento tempestivo. - 3. Il tentativo di una concorsualità "amica" dell'impresa.

1. È da ormai due anni che il virus SARS-CoV-2 affligge le popolazioni di tutto il mondo con le molteplici varianti dell'originario ceppo virale, mietendo vittime e danneggiando profondamente il tessuto socio-economico globale. Per molti Paesi, Italia inclusa, l'evento pandemico s'è andato sommando ad una situazione economica interna già deficitaria poiché giacente in una condizione di stasi causata – nei primi 2000 – dalla grande recessione statunitense destinata ad assumere rapidamente carattere globale. Le molteplici chiusure e le conseguenti limitazioni all'attività (tanto umana, quanto aziendale) resesi necessarie per il contenimento del virus, si sono dunque tradotte in gravi conseguenze per i settori commerciali attivi, laddove, a fronte di palesi difficoltà, il legislatore nazionale ha certamente profuso costante impegno

nella predisposizione di strumenti straordinari¹ perseguendo il fine ultimo di contrastare l'incombente spirale d'insolvenze che minacciava di inghiottire l'economia Nazionale.

L'emergenza sanitaria, associata alla suddetta “catena di danni ormai strutturale”², ha avuto luogo in un frangente chiave per il sistema concorsuale cagionando un ritardo nell'entrata in vigore del nuovo Testo unico³, derivandone quindi una cornice delle fonti concorsuali complessa e quantomai frammentata laddove – in tema di crisi d'impresa – il *corpus* normativo di riferimento sarebbe rimasto la legge fallimentare del '42 a più riprese riformata, mentre per i soggetti c.d. non fallibili⁴, nonché per i consumatori⁵, la disciplina applicabile sarebbe stata dettata dalla legge sul sovraindebitamento del 2012 così come riformata dalla L. L. 176/2020. Per le imprese di grandi dimensioni, la crisi o l'insolvenza sarebbero rimaste disciplinate invece dalle norme in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese⁶. Più recenti sviluppi, tuttavia, attraverso il D.lgs. n. 83/2022⁷, hanno fissato la data del 15 luglio c.a. quale quella prevista per l'entrata in vigore del nuovo Testo unico. Attraverso lo stesso decreto legislativo, è stato possibile altresì l'inclusione delle disposizioni ex D.L. 118/2021 in materia di composizione negoziata della crisi ed ancora il recepimento a livello nazionale della Direttiva *Insolvency*⁸.

¹ A tal proposito G. Dell'Atti, *Il criterio di ragionevolezza nella legislazione emergenziale in materia di riunioni assembleari come viatico per il riconoscimento reciproco: primi spunti di riflessione*, ove l'Autore spiega come «<il legislatore... ha emanato una alluvionale 'legislazione dell'emergenza', evidentemente rivolta a contingentare i comportamenti sociali e limitare la diffusione della pandemia>>, Quaderni del Dipartimento Jonico, Edizioni DJSGE, 13, 2020.

² S. Palumbo, *Elementi di diritto europeo: il piano nazionale di ripresa e resilienza. La riforma della pubblica amministrazione, di giustizia e fisco nei progetti possibili*, reperibile su www.contabilita-pubblica.it, 2022.

³ Il c.d. *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* (Decreto Legislativo 12 gennaio 2019, n. 14), reperibile su www.gazzettaufficiale.it.

⁴ Anche noti come “sottosoglia”, poiché al di sotto delle soglie di fallibilità previste dall'art. 1 l.f.

⁵ Per la nuova nozione di consumatore, si veda l'art. 6, c. 2, lett. b) L- 3/2012, alla luce delle modifiche introdotte dalla L. 176/2020, laddove per "consumatore" s'intende: «<la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigiana o professionale eventualmente svolta, anche se socio di una delle società appartenenti ad uno dei tipi regolati nei capi III, IV e VI del titolo V del libro quinto del codice civile, per i debiti estranei a quelli sociali>>.

⁶ Si fa specifico riferimento alla c.d. *Legge Prodi bis* - D.lgs. n. 270/99, ed alla Legge del 18 febbraio 2004, n. 39 (c.d. *Legge Marzano*), emanata ai sensi del D.L. 23 dicembre 2003, n. 347.

⁷ Si fa riferimento al c.d. *correttivo - bis* (ossia DECRETO LEGISLATIVO 17 giugno 2022, n. 83 recante *Modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la Direttiva (UE) 2017/1132*, in vigore dal 15 luglio 2022 consultabile su www.gazzettaufficiale.it

⁸ Un interessante approfondimento sul tema è dato da: *Le novità del Codice della Crisi dopo il decreto correttivo. Analisi delle principali novità del D.lgs. 14/2019, modificato del D.lgs. 83/2022, in materia di crisi ed insolvenza, in vigore dal 15.7.2022*, EUTEKNE.INFO, Eutekne S.p.a., Torino, 14 luglio 2022.

Data la generalizzata recessione, il quadro socio-economico nazionale ha visto la crisi aziendale perdere il proprio carattere episodico, mutando allora in una condizione endemica⁹ e spingendo il legislatore ad operare, inizialmente, tramite l'adozione di una serie di deroghe di natura per lo più interinale¹⁰ in materia concorsuale, per poi intervenire – proprio a causa della transitorietà di detti provvedimenti – con una disciplina concorsuale in linea con le nuove esigenze, *efficace ma “leggera”*¹¹, che permettesse soluzioni tempestive prevalentemente a carattere negoziale, in un'ottica di continuità. Così, con il D.L. del 24 agosto 2021, n. 118, successivamente convertito in legge con la pubblicazione della Legge 21.10.2021 n. 147, si è potuto da un lato prorogare ulteriormente l'entrata in vigore del nuovo Codice¹² e, dall'altro, individuare soluzioni di risanamento¹³ più snelle e tese alla tutela del valore aziendale.

Va inoltre evidenziato come, sin dalla legge delega 155\del 2017, il legislatore sia stato incoraggiato, nell'ambito della propria opera di riforma della disciplina concorsuale, a considerare la normativa europea ed in particolar modo il Regolamento UE n. 848\2015 in tema d'insolvenza transfrontaliera, ed altresì la Raccomandazione n. 2014\135\UE¹⁴. A ciò si aggiunga che, come già reso noto da molteplici Autori¹⁵, gli obiettivi della Raccomandazione europea in oggetto, sono stati ampiamente ripresi

⁹ Così, S. Pacchi, *L'allerta tra la reticenza dell'imprenditore e l'opportunità del creditore. Dal codice della crisi alla composizione negoziata. Con un cenno allo schema di decreto legislativo recante modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, Ristrutturazioni Aziendali, 14 marzo 2022, in www.ilcaso.it.

¹⁰ L. Panzani, *La disciplina dell'insolvenza durante la pandemia da Covid-19. Spunti di diritto comparato, con qualche riflessione sulla possibile evoluzione della normativa italiana*, 27 aprile 2020, in www.ilcaso.it.

¹¹ S. Pacchi, *L'allerta tra la reticenza dell'imprenditore e l'opportunità del creditore*, cit.

¹² L'entrata in vigore del provvedimento inizialmente era prevista per il 15 agosto 2020 salvo gli artt. 27, comma 1, 350, 356, 357, 359, 363, 364, 366, 375, 377, 378, 379, 385, 386, 387 e 388 che entrarono in vigore il 16/03/2019; con il D.L. dell'8 aprile 2020, n. 23 è stato successivamente disposto che il codice della crisi sarebbe entrato in vigore il 1° settembre 2021. Il D.L. del 24 agosto 2021, n. 118 ha ulteriormente prorogato l'entrata in vigore del testo unico al 16 maggio 2022, salvo il titolo II della Parte prima relativo agli strumenti di allerta e composizione assistita della crisi, la cui entrata in vigore è prevista per il 31 dicembre 2023.

¹³ Si fa riferimento rispettivamente alla c.d. *Composizione Negoziata ex art. 2* ed al *Concordato Semplificato ex art. 11, c. 2, lett. b* del D.L. del 24 agosto 2021, n. 118 recante *Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia*, c.d. “*D.L. Pagni*” reperibile su www.gazzettaufficiale.it.

¹⁴ Si veda l'art. 1 della L. del 19 ottobre 2017, n. 155 - *Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*, il quale al c. 2° dispone <<Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo tiene conto della normativa dell'Unione europea e in particolare del regolamento (UE) n. 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza, della raccomandazione 2014/135/UE della Commissione, del 12 marzo 2014, nonché dei principi della model law elaborati in materia di insolvenza dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL)>>, reperibile su www.gazzettaufficiale.it.

¹⁵ Tra i quali si richiamano M. Irrera, S. Cerrato e F. Pasquariello, *La crisi d'impresa e le nuove misure di risanamento*, Zanichelli, Bologna, 01\2022; R. Guidotti, *La composizione negoziata e la Direttiva Insolvency: prime note*, 2 febbraio 2022, reperibile su www.dirittodellacrisi.it.

dalla Direttiva (UE) 2019/1023. Tant'è vero che, leggendo i testi normativi sopra richiamati, è evidente come già in epoca non sospetta fosse capitale il tema della tempestività, parlandosi appunto di ristrutturazione preventiva¹⁶ delle imprese.

2. Risulta invero chiaro come l'urgenza di una tempestiva rilevazione dello stato di crisi d'impresa, si configuri quale condizione che risale a molto prima dell'introduzione delle regole di cui al D.lgs. 14 del 12 gennaio 2019 e più precisamente ai primi anni 2000¹⁷, quando la Commissione di studi Trevisanato, con fare pionieristico – nel tentativo di operare un ammodernamento della disciplina concorsuale nazionale, colmando le lacune presenti in essa – propose l'introduzione di meccanismi di allerta utili ad una *detection* della crisi preventiva. La Commissione, ispirata in particolar

¹⁶ Si vedano: il Considerando 1) della raccomandazione 2014\135\UE ove si legge che una delle finalità di detta raccomandazione <<è garantire alle imprese sane in difficoltà finanziaria, ovunque siano stabilite nell'Unione, l'accesso a un quadro nazionale in materia di insolvenza che permetta loro di ristrutturarsi in una fase precoce in modo da evitare l'insolvenza, massimizzandone pertanto il valore totale per creditori, dipendenti, proprietari e per l'economia in generale>>; il Considerando 1) della Direttiva *Insolvency*, ove si legge : <<Senza pregiudicare i diritti e le libertà fondamentali dei lavoratori, la presente direttiva mira a rimuovere tali ostacoli garantendo alle imprese e agli imprenditori sani che sono in difficoltà finanziarie la possibilità di accedere a quadri nazionali efficaci in materia di ristrutturazione preventiva che consentano loro di continuare a operare, agli imprenditori onesti insolventi o sovraindebitati di poter beneficiare di una seconda opportunità mediante l'esdebitazione dopo un ragionevole periodo di tempo, e a conseguire una maggiore efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, in particolare attraverso una riduzione della loro durata>>; ed ancora il *Considerando 22)* della medesima il quale precisa che <<Quanto prima un debitore è in grado di individuare le proprie difficoltà finanziarie e prendere le misure opportune, tanto maggiore è la probabilità che eviti un'insolvenza imminente>>.

¹⁷ Più precisamente, nel 2001 venne istituita con D.I. 28/11/2001, una "Commissione per l'elaborazione di principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo, relativo all'emanazione della nuova legge fallimentare ed alla revisione delle norme concernenti gli istituti connessi", anche nota con il nome di "Commissione Trevisanato", dal nome del presidente avv. Sandro Trevisanato. Immediatamente furono riscontrate numerose condizioni ostative, *in primis* l'elevato numero dei membri (quaranta) che rendeva difficile trovare un punto di incontro circa i diversi punti chiave della riforma. A tal proposito, infatti, si crearono due schieramenti distinti che elaborarono a loro volta due distinti testi, i quali vennero sottoposti al vaglio del Ministro della Giustizia per l'approvazione definitiva. Le due proposte presentavano divergenze significative, motivo per il quale il Ministero della Giustizia decise di istituire nel 2004 una seconda Commissione Trevisanato, composta da un gruppo ristretto di membri, si da addivenire alla stesura di un Testo Unico che fosse più organico e di più facile applicazione e sostituire il Regio Decreto 16 marzo 1942 n. 267. Tuttavia, anche il secondo tentativo della Commissione si rivelò inconcludente, non riuscendo a pervenire all'adozione di un testo organico di norme. Con la L. del 14 maggio 2005 n. 80, il legislatore circoscrisse il suo intervento all' introduzione di due nuovi istituti: il piano di risanamento (disciplinato dall'art. 67 comma 3 lettera d) l.f.) e l'accordo di ristrutturazione dei debiti (disciplinato dall'art. 182 bis l.f.), senza implementare nessuno strumento di allerta.

modo dagli ordinamenti statunitensi¹⁸, anglosassoni¹⁹ ed altresì dalla legislazione europea di natura francese²⁰ e tedesca in materia, per addivenire ad una riforma quanto più organica del sistema concorsuale del Paese, tracciò delle linee guida da seguire basate su a) il superamento della paradigmatica antitesi tra tutela dei creditori e tutela della continuità; b) la definizione di strumenti di prevenzione e allerta, tra cui si richiama, a titolo d'esempio, la proposta di attivazione di banche dati presso le Camere di Commercio; c) la messa a punto di un sistema di regole tese ad incentivare l'imprenditore in crisi ad accedere tempestivamente ad un meccanismo di protezione che gli consentisse di addivenire al migliore accordo possibile con i creditori; d) l'implementazione di una procedura liquidatoria più snella e flessibile qualora non fosse possibile raggiungere l'accordo di cui ai punti precedenti. L'elemento di significativa novità si rintracciava proprio nella previsione, all'interno dell'ordinamento italiano, di strumenti di allerta, giacché prima di allora il legislatore nazionale non si era mai soffermato sulla possibilità di inserire tali strumenti nell'Ordinamento, né tanto meno si era interrogato circa la concreta utilità degli stessi.

Pur non generando gli effetti sperati, i tentativi della Commissione portarono all'emersione di nuove esigenze evidentemente destinate a rappresentare una costante fino ai giorni nostri e, tra queste, in particolare la necessità di procedure concorsuali

¹⁸ Di particolare ispirazione furono le regole disciplinate dal *Chapter 11* del *Bankruptcy Code*, il quale conteneva al suo interno regole e principi che il nostro ordinamento farà suoi solo a distanza di tempo; tra questi si richiamano i) un ampio spazio di manovra ad accordi di natura negoziale tra debitore e creditori; ii) l'eventualità di suddividere i creditori in classi, prevedendo un trattamento diverso per ciascuna di esse (nell'ordinamento nazionale tale previsione verrà introdotta soltanto con il D.L. 14 marzo 2015); iii) l'individuazione di soluzioni utili ad un c.d. *fresh start* dell'imprenditore insolvente; iv) la regola del c.d. *Cram down*, ossia della possibilità riconosciuta all'autorità giudiziaria di compulsare l'accesso ad una precisa procedura qualora le resistenze di taluni creditori siano ingiustificate; per un approfondimento G. Ferri jr., *L'esperienza del Chapter 11. Procedure di riorganizzazione delle imprese in prospettiva di novità legislative*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2002.

¹⁹ E più precisamente al c.d. *London Approach*, insieme di regole e principi risalente al 1989, che prevedeva per le banche c.d. creditrici il dovere di coadiuvare il tentativo di salvataggio aziendale, impegnandosi a mantenere (e qualora necessario ampliare) le linee di credito con le imprese in difficoltà, le quali si proponevano di risolvere la situazione di dissesto economico-finanziario attraverso un piano di ristrutturazione condiviso. Per un approfondimento sul tema, si rimanda: S. Beccucci, *Prospettive europee di armonizzazione*, VII Convegno annuale dell'associazione italiana dei Professori universitari di Diritto commerciale, "L'influenza del diritto europeo sul diritto commerciale italiano: valori, principi, interessi", Roma, 26 e 27 febbraio 2016, reperibile su www.orizzontideldirittocommerciale.it; P. Kent, *La ristrutturazione finanziaria nell'esperienza inglese: la proposta londinese*, in Banca, Impresa, società, 1993; P. Valente, *The London Approach (le procedure di "concertazione delle crisi" secondo le banche inglesi)*, in *Diritto fallimentare*, 1998, pagg. 360 e s.s.

²⁰ Quanto all'ordinamento gallico, di particolare ispirazione sono stati: il *Régolament amiable*, ossia il negozio tra l'imprenditore in difficoltà, ma non ancora insolvente, ed i propri creditori, coadiuvato dall'intervento di un conciliatore, soggetto terzo tenuto non solo a favorire l'accordo ma altresì a vigilare sulla gestione dell'impresa e, qualora necessario, legittimato ad agire in luogo dell'imprenditore; e più del *Régolament amiable*, le *procédures d'alerte*, introdotte nell'ordinamento francese dalla L. 1 marzo 1984, n. 84-148. Si rimanda a G. CARMELLINO, *Una prospettiva d'oltralpe: la procédure d'alerte ed il libro VI del codice di commercio francese*, in AA.VV., *Annali della Università degli Studi del Molise*, Dipartimento Giuridico, 15/2013, p. 357.

più snelle e l'esigenza di tutelare la continuità aziendale, anche attraverso istituti idonei ad una *detection* della crisi in un'ottica di ristrutturazione preventiva, nel tentativo di sfuggire all'eventualità dello sprofondamento in uno stato patologico irreversibile. Quanto sopra rileva per lo più sotto il profilo interno, ossia della disciplina dell'insolvenza c.d. "*domestica*"²¹, evidenziando come il legislatore nazionale abbia da sempre cercato di uniformarsi alle linee guida generali tracciate dall'Unione Europea in materia concorsuale.

A partire dal 2000 il diritto concorsuale comunitario per la regolazione della c.d. *insolvenza transfrontaliera* ha assimilato, facendolo proprio, un approccio per criteri di collegamento²² attraverso l'adozione del Regolamento (CE) n. 1346/2000²³.

²¹ Così G. Dell'Atti, nelle lezioni di "Mercati e Procedure Concorsuali", presso DJSGE, Facoltà di Economia, Taranto (TA), a.a. 2017/2018.

²² A tal proposito si specifica che l'approccio ad una legge sull'insolvenza a livello comunitario può essere di diverso tipo: i) un approccio per principi, per cui il legislatore comunitario individua i principi che vanno recepiti, attraverso tecniche specifiche, all'interno dei singoli stati membri. Questo è il caso delle direttive europee, le quali racchiudono al loro interno dei principi generali che gli stati membri della comunità sono obbligati a recepire, traducendoli in norme specifiche; ii) un approccio per regolamenti comunitari (più invasivo): i regolamenti comunitari, a differenza delle direttive sono immediatamente efficaci in tutti gli stati membri, senza la necessità di essere recepiti dallo stato attraverso norme tecniche specifiche (e il regolamento stesso la norma che si applica). Ciò detto, ogni stato membro può approcciarsi alla risoluzione dell'insolvenza comunitaria seguendo due strade: 1) attraverso un approccio sostanzialista, con il quale il legislatore comunitario individua e adotta una norma tecnica specifica su un tema: attraverso un regolamento europeo, ovvero attraverso delle convenzioni europee.; 2) attraverso un approccio per criteri di collegamento; si tratta di norme, inserite all'interno di un regolamento, che permettono di capire in concreto qual è il giudice designato, la legge applicabile, quali sono gli effetti del riconoscimento di una fattispecie in un altro stato...etc. In un primo momento, per fronteggiare l'insolvenza dal punto di vista comunitario, l'approccio scelto è stato di tipo sostanzialistico a mezzo convenzione; si richiamano le bozze di due convenzioni europee in materia di insolvenza risalenti agli anni '90: la convenzione di Bruxelles e la convenzione di Lisbona. Tuttavia, entrambe le convenzioni non hanno trovato terreno fertile poiché, nei rapporti fra i singoli stati, non si riuscì a raggiungere un accordo per l'inserimento di una disciplina comune sostanziale in materia di insolvenza. In particolare, tra i paesi che si opposero all'introduzione di una disciplina unitaria dell'insolvenza comunitaria si ricorda il Portogallo. All'esito di ciò, l'approccio del legislatore mutò, optando per un regolamento comunitario per criteri di collegamento. Nel 2000 entrato in vigore il regolamento n. 1346, un regolamento teso a stabilire le norme comuni per le procedure di insolvenza transfrontaliera nei paesi facenti parte dell'UE.

²³ Il quale riproduceva in sostanza il testo della Convenzione di Bruxelles del 1995 (mai entrata in vigore) ma nelle forme di un regolamento europeo. L'impostazione di questo regolamento si muoveva attraverso quattro capisaldi: i) la giurisdizione, ossia capire, in relazione ad una fattispecie di transnazionalità, qual è il giudice competente a dichiarare aperta la procedura; ii) la legge applicabile alla fattispecie transfrontaliera, attraverso un preciso criterio di collegamento; iii) l'individuazione degli effetti derivanti dall'apertura di una procedura di insolvenza transfrontaliera; iv) ed infine la definizione di soluzione alla crisi attraverso l'adozione di procedure principali, che riguardano tutto il compendio patrimoniale di proprietà del debitore insolvente, e di procedure secondarie, le quali andavano ad agevolare la soluzione dell'insolvenza tramite una procedura *ad hoc*, in un altro Stato membro - che non sia il centro principale degli interessi - ove il soggetto giuridico insolvente abbia una dipendenza. A tal proposito, per addivenire ad una puntuale definizione di dipendenza bisognerà attendere l'entrata in vigore del regolamento 848/2015, il quale con l'art. 2, mira a fornire una serie di definizioni utili a rendere più intellegibile il regolamento. Al par. 10, è disposto che per dipendenza s'intende <<qualsiasi luogo di

Tuttavia, il regolamento 1346, pur costituendo uno snodo cruciale in tema di integrazione europea in materia concorsuale, risultava in diversi punti lacunoso²⁴, tanto più che – anche a livello comunitario – iniziò ad avvertirsi l’esigenza di un intervento di ammodernamento della materia. I primi interventi di revisione del Regolamento, al fine di sopperire alle citate criticità, si ebbero nel 2012²⁵ e, a corto giro, la Commissione Europea intervenne fornendo un ulteriore tassello al percorso verso l’armonizzazione del diritto concorsuale unionale²⁶ attraverso la predisposizione della Raccomandazione del 12 marzo 2014 n. 135: questa, muovendo dall’assunto che situazioni d’insolvenza sovranazionale fossero da considerare quali eventi fisiologici dell’attività economica in un contesto moderno e dinamico come quello del mercato europeo, incoraggiava gli Stati membri ad adottare un approccio²⁷ orientato alla salvaguardia della continuità aziendale a livello sovranazionale²⁸, garantendo un possibile *fresh start* per i c.d. *imprenditori onesti ma sfortunati*, attraverso la previsione, ove possibile, di procedure di ristrutturazione ed il coordinamento delle procedure concorsuali tra i diversi Stati membri. Come risultato delle già menzionate esortazioni, il 20 maggio 2015 il Parlamento europeo ed il Consiglio approvarono il Regolamento (UE) 2015/848, che andava ad abrogare il precedente. Il nuovo regolamento, pur preservando buona parte dei principi dell’antecedente normativo, presentava un cambio di paradigma nell’affrontare la crisi, attraverso la c.d. *Law in action*, ossia quella dinamica propria dell’attività, rivolta al superamento della crisi, dunque alla ristrutturazione e non soltanto alla gestione della liquidazione del patrimonio del debitore.

Ad ogni buon conto, l’operato del legislatore comunitario non ha conosciuto tregua tant’è che, a pochi mesi dall’evento pandemico, esso ha dato vita alla Direttiva (UE)

operazioni in cui un debitore esercita o ha esercitato nel periodo di tre mesi anteriori alla richiesta di apertura della procedura principale d’insolvenza, in maniera non transitoria, un’attività economica con mezzi umani e con beni>>.

²⁴ Nel dettaglio, tra le lacune più importanti riscontrate si richiamano: i) l’eccessiva genericità della definizione di C.O.M.I. che ha provocato taluni problemi di carattere interpretativo. A tal proposito, è possibile leggere approfondimenti sul tema in V. MAZZONI, *Concordati di gruppo transfrontalieri e disciplina comunitaria delle procedure d’insolvenza*, in *Riv. dir. soc.*, 2010, n. 3, parte I, p. 552 e ss., ed ancora nel *Manuale di diritto Commerciale Internazionale*, a cura di Ugo Patroni Griffi, Giuffrè, 2012, cap. VI, pp. 531 e ss.; ii) l’imprecisa definizione del concetto di dipendenza; iii) la lacunosa disciplina del rapporto tra procedure principali e procedure secondarie; iv) l’assenza di una disciplina dell’insolvenza di gruppo.

²⁵ Si rimanda al documento *Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento (ce) n. 1346/2000 del consiglio relativo alle procedure d’insolvenza*, Strasburgo, 12.12.2012 COM (2012) 744 final, reperibile su <https://www.europarl.europa.eu>.

²⁶ Per un approfondimento L. Panzani, *La Raccomandazione 12 marzo 2014 della Commissione europea per l’adozione di una disciplina uniforme in materia di insolvenza*, 10 ottobre 2014, reperibile su www.questionegiustizia.it.

²⁷ S. Pacchi, *La Raccomandazione della Commissione UE su un nuovo approccio all’insolvenza anche alla luce di una prima lettura del Regolamento UE 848/2015*, in *Giust. Civ.*, 2015, p. 537 e ss.;

²⁸ Si rimanda al Considerando 1) della Raccomandazione 2014\135\UE già citato.

2019/1023 che, muovendo dalle “gentili”²⁹ esortazioni di cui alla Raccomandazione 2014\135\UE³⁰, virava verso una più ferma cultura della ristrutturazione preventiva. L’*iter* di riforma concorsuale delineato sino ad ora potrebbe quindi essere inteso come una presa di coscienza da parte del legislatore, il quale parrebbe giunto alla consapevolezza che la tempestività costituisca la chiave di volta del problema, laddove l’implementazione di meccanismi di *detection* preventiva, abbinati ad un mutuo impegno da parte degli attori coinvolti, permetterebbero di evitare il degenerare della situazione di difficoltà in insolvenza, ovvero di ridurre le tempistiche per il risanamento e dunque anche i costi procedurali, nell’ottica di un celere ritorno all’equilibrio economico-finanziario aziendale.³¹

Come richiamato alla nota 14, le finalità della Direttiva 1023 sono racchiuse nel Considerando n.1: ai fini della loro definizione, l’art. 1 della Direttiva individua tre linee guida, ossia l’implementazione di quadri di ristrutturazione preventiva, l’inclusione di procedure esdebitative e la previsione di misure tese a migliorare l’efficienza detti strumenti. Va precisato che i diversi meccanismi preventivi previsti dalla Direttiva, pur essendo connotati da “*una matrice essenzialmente volontaria*”³², non prescindono dall’incoraggiare condotte virtuose da parte degli attori, laddove *in primis* si scorge per l’imprenditore un dovere di implementazione di assetti organizzativi, amministrativi e contabili idonei alla tempestiva rilevazione di uno stato di crisi, e dove, allo stesso modo i creditori, sono chiamati ad atteggiamenti collaborativi in tal senso e non di tipo opportunistico, ovvero ostruzionistico nei confronti della procedura. Dal punto di vista interno, poi, elemento imprescindibile per l’efficienza di tali strumenti preventivi è sicuramente l’informazione³³, nel rispetto del c.d. principio di trasparenza.

3. Preme precisare che la Direttiva *Insolvency* è stata varata posteriormente rispetto al Codice della Crisi: quest’ultimo, prima delle novità introdotte dal recente D.lgs. 83\2022, prevedeva con tono molto più *tranchant*, strumenti di allerta e composizione assistita della crisi il cui principio trainante era quello secondo cui tanto più tempestivamente fosse stata individuata una situazione di crisi, tanto più alte

²⁹ Si rimanda alla *Nudge Theory*, di cui un interessante approfondimento è lo scritto di R. Thaler, & C. Sustain, *Nudge: La spinta gentile*, Feltrinelli Editore, Milano, 2009. Nell’opera, infatti, viene sviluppato il concetto di *nudge*, spinta gentile o “pungolo”, che alle volte si rivela necessario per assumere le giuste scelte.

³⁰ Si rimanda al par. 6 della Raccomandazione 2014\135\UE, il quale prevede per l’imprenditore la possibilità di usufruire di procedure di ristrutturazione che prevedano l’adozione dei c.d. *early warning system* (sistemi di allerta interna), permettendo di tutelare la continuità aziendale ed arginare le perdite per i creditori.

³¹ Così S. Pacchi, *L’allerta tra la reticenza dell’imprenditore e l’opportunità del creditore*, cit.

³² Così S. LEUZZI, *Allerta e composizione negoziata nel sistema concorsuale ridisegnato dal D.L. n. 118 del 2021*, 28 settembre 2021, consultabile su www.dirittodellacrisi.

³³ Si rimanda all’ art. 3 della Direttiva (UE) 2019/1023 rubricato come *Allerta precoce e accesso alle informazioni*.

sarebbero state le possibilità di prevenire situazioni irreversibili di insolvenza. Queste procedure, di natura stragiudiziale, rappresentavano uno dei più importanti elementi di novità contenuti nel Testo Unico non ancora vigente, che si era posto tra gli altri, l'obiettivo di introdurre a livello nazionale un sistema di allerta applicabile a (quasi tutte) le imprese. Tuttavia, l'adozione di questi strumenti presentava come limite un epilogo quasi sempre segnato, poiché una volta accertata la condizione di squilibrio sulla base di fondati indizi di crisi, le possibilità erano sostanzialmente due: accedere alle nuove procedure di composizione della crisi d'impresa, oppure optare per una delle numerose procedure concorsuali già note (concordato preventivo, liquidazione giudiziale...etc.), profilandosi il serio rischio che l'impresa venisse espunta dal mercato. Come taluni³⁴ hanno rilevato, dette premesse hanno instaurato nell'imprenditore una sorta di resistenza a voler intraprendere un percorso di ristrutturazione preventiva, derivandone che probabilmente a poco siano servite le misure³⁵ introdotte nel Testo Unico al fine di incentivare l'imprenditore ad anticipare l'emersione della crisi. La pandemia ha reso ancora più chiaro come l'eccessiva rigidità di taluni strumenti concorsuali contrasti con le attuali esigenze del mercato³⁶, laddove detti strumenti di allerta – malgrado i dichiarati intenti – assunti quale soluzione alla crisi d'impresa (nella maggior parte dei casi) prevedono l'espulsione dell'azienda in difficoltà dal mercato piuttosto che il recupero della stessa. Si tratta comunque di strumenti, basati su *rigidi meccanismi coercitivi*³⁷ e sul potenziale intervento del Pubblico Ministero, palesemente inadeguati a fronteggiare le difficoltà dell'attuale contesto socioeconomico, in cui anche un'azienda sana (genericamente intesa) ha registrato gravi perdite a causa dell'impatto negativo che il virus ha avuto a più livelli sul tessuto nazionale.

Il codice della crisi, dunque, una volta presa contezza delle problematiche connesse all'evento pandemico, è stato oggetto di un preliminare intervento correttivo tramite il D.lgs. n. 147 del 2020³⁸ e, successivamente, la stessa

³⁴ S. Pacchi, *L'allerta tra la reticenza dell'imprenditore e l'opportunità del creditore*, cit.; M. Damiani, *Oltre mille gli esperti della nuova crisi. Meno di 100, però, le istanze*, in *Italia Oggi*, 25 febbraio 2022.

³⁵ Si fa riferimento alle misure premiali disciplinate dall' art. 25 CCII.

³⁶ F. Santangeli, A. Fabbi, *Il (giusto) differimento, in ragione dell'emergenza, della entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza; ma è indispensabile che alcune norme entrino in vigore immediatamente*, in www.ilcaso.it, 16 aprile 2020.

³⁷ Così Assonime, *Le procedure concorsuali dopo la crisi Covid- 19* - Note e Studi 8\2021, p. 14, consultabile su www.assonime.it.

³⁸ Schematicamente e senza alcuna presunzione di completezza, le principali modifiche apportate al Testo Unico dal D.lgs 147\2020 erano rivolte alla definizione di crisi di cui all'articolo 2 CCII, la determinazione di nuove soglie per la segnalazione ex art. 15 CCII, il rafforzamento del ruolo del pubblico ministero (art. 38 CCII), la durata delle misure protettive di cui agli articoli 54 e 55 CCII, il contenuto dei piani attestati di risanamento (artt. 56 e ss. CCII), gli accordi di ristrutturazione ad efficacia estesa ex art. 61 CCII, l'esecuzione del piano di ristrutturazione dei debiti, il concordato preventivo e modifiche puntuali concernenti la disciplina della revocatoria fallimentare, l'accertamento del passivo, l'esdebitazione e l'albo dei gestori delle crisi.

consapevolezza ha condotto al differimento vero e proprio dell'entrata in vigore del nuovo Codice, ed in particolare degli strumenti di allerta e composizione della crisi, in favore di soluzioni a carattere negoziale, degiurisdizionalizzate e più snelle³⁹. Si può parlare di una vera e propria miniriforma del diritto concorsuale operata attraverso l'introduzione di due nuovi istituti, il primo, di natura para-concorsuale, rappresentato dalla composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa e l'altro, il concordato semplificato, che – pur riprendendo la locuzione “concordato” – si distacca ampiamente dalla procedura di concordato preventivo “ordinaria” configurando come una sorta di paracadute⁴⁰ qualora la negoziazione dovesse naufragare⁴¹. Come accennato, detta miniriforma si è conclusa attraverso l'entrata in vigore del Codice della Crisi corretto, nonché il recepimento della Direttiva Europea. Si è perseguito l'intento di ridisegnare la concorsualità domestica, abbandonando definitivamente l'accezione negativa dell'accesso alle procedure concorsuali, nonché l'antagonismo che spesso si frappone tra le parti, sì da lasciare spazio ad una concorsualità “amica” dell'impresa, prevedendo una cooperazione tra gli attori. Più precisamente, permane la previsione del trattamento unitario delle procedure d'insolvenza, estendendola anche ai nuovi quadri di ristrutturazione preventiva. Al riguardo, si precisa che l'Istituto della Composizione negoziata non rientra nei suddetti strumenti di ristrutturazione preventiva, e per tali ragioni esso non sarà disciplinato dalle regole di cui al Titolo II della Direttiva. Al contrario, detto Istituto, in quanto strumento paraconcorsuale, di natura stragiudiziale, andrà a sostituire le Procedure di allerta e composizione assistita della crisi, intervenendo preventivamente – in un'ottica di allerta precoce – e consentendo alle imprese che ne usufruiscano, attraverso il supporto di un esperto indipendente, di individuare, e magari risolvere, il prima possibile situazioni di squilibrio evitando (ove possibile) l'accesso ai noti strumenti concorsuali. Ulteriore previsione di grande interesse è quella relativa alla piattaforma telematica nazionale per la composizione negoziata e per la soluzione delle crisi d'impresa. Già presente nel decreto-legge n. 118 e n. 152 del 202, poi ripresa in fase di recepimento della Direttiva *Insolvency*, essa ha lo scopo di informatizzare la procedura fornendo uno strumento di facile utilizzo e consultazione che, pur mantenendo la riservatezza della procedura, garantisca flessibilità nella gestione dei dati e delle informazioni, nonché tempestività nell'avanzamento delle varie fasi della procedura.

³⁹ D.L. del 24 agosto 2021, n. 118 recante *Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia*, c.d. “D.L. Pagni”, convertito in legge dalla Legge del 21 ottobre 2021 n. 147 (Gazz. Uff. 23.10.2021, n. 254), reperibile su www.gazzettaufficiale.it.

⁴⁰ Così V. Castelli, *Il concordato semplificato: paracadute della composizione negoziata*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, edizioni DJSGE, 2021.

⁴¹ Così S. Leuzzi, *Allerta e composizione negoziata nel sistema concorsuale ridisegnato dal D.L. n. 118 del 2021*, in www.dirittodellacrisi.it, 28 settembre 2021.

Riprendendo le osservazioni finali fatte dal CNDCEC con l'Informativa n. 43/2022⁴² elaborata in collaborazione con Confindustria, i tempi risultavano ormai maturi per una revisione della materia concorsuale in modo da armonizzare la disciplina dell'insolvenza domestica all'impostazione europea, rendendola di fatto ancor più improntata alla valorizzazione dell'autonomia privata ed alla salvaguardia del valore d'impresa.

⁴²CNDEC, Confindustria, *Schema di decreto legislativo recante modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1023 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la Direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza) (374) – Osservazioni*, Roma, 04 maggio 2022, reperibile al link <https://commercialisti.it>

Mario Santoro

UNA NUOVA ECOLOGIA DIGITALE PER LA TRASFORMAZIONE DEL PROCEDIMENTO PENALE: DAL P.N.R.R. ALLA RIFORMA CARTABIA

ABSTRACT

Nella sua tragicità, il sopravvento del periodo emergenziale per il Covid-19 ha imposto una accelerazione normativa e strutturale di dematerializzazione del sistema penale di giustizia.

Più volte invocato dagli operatori di giustizia e dal legislatore, alla luce dell'indubbio ritardo rispetto al sistema civile, il processo penale telematico sembra oggi finalmente scorgere la propria alba nei principi e nelle maglie normative della legge 27 settembre 2021, n. 134, la quale, in attuazione degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mira a ridurre i tempi del processo penale e ad abbattere l'arretrato.

Con il presente contributo, dopo l'analisi e il raffronto dei principi e dei criteri di delega predisposti dalla riforma Cartabia in tema di processo penale telematico, si auspica un approccio dogmatico e sistematico nella elaborazione della normativa delegata affinché la digital *trasformation* sia anche una transizione ecologica al servizio del giusto processo.

In its tragedy, the overcoming of the emergency period for Covid-19 has imposed a regulatory and structural acceleration of the dematerialization of the criminal justice system.

Repeatedly invoked by legal practitioners and the legislator, considering the undoubted delay with respect to the civil system, the telematic criminal trial now seems to finally see its dawn in the principles and regulatory frameworks of the law of 27 September 2021 no. 134, which in implementation of the objectives of the National Residence and Resilience Plan aims to reduce the time of the criminal trial and to reduce the backlog.

With this contribution, after the analysis and comparison of the principles and criteria of delegation prepared by the Cartabia reform about telematic criminal proceedings, a dogmatic and systematic approach is hoped for in the elaboration of the delegated legislation so that the digital evolution is also an ecological transition at the service of due process.

PAROLE CHIAVE

PNRR - Procedimento penale digitale – Giusto processo

PNRR - Digital criminal proceedings – Due process

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Prime considerazioni sulla legge 27 settembre 2021, n. 134. – 3. Il sistema “nativo” dell'atto digitale secondo lo standard della riforma Cartabia. – 4. L'obbligatorietà del nuovo regime telematico di deposito. – 5. Le novità in materia di notificazioni e trasmissioni telematiche. – 6. La disciplina delegata per fronteggiare possibili *crash* del PPT. – 7. Modalità e tempistiche della *digital transformation* del processo penale.

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (c.d. P.N.R.R.)¹ rientra nel programma Next Generation EU (c.d. N.G.E.U.)² e prevede un contributo da 750

¹ Il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è pubblicato al seguente indirizzo: www.mef.gov.it.

² Il programma Next Generation EU è reperibile all'indirizzo: www.europa.eu/next-generation.

miliardi di euro sovvenzionati dall'Unione Europea per fronteggiare la crisi pandemica da SARs-Cov-2. Il maggiore costituente del programma N.G.E.U. è il dispositivo “*Recovery and Resilience Facility*”, la cui durata è prevista fino al 2026, con un volume totale di 672,5 miliardi di euro suddivisi tra sovvenzioni e prestiti a tassi agevolati.

L'obiettivo primario per il comparto giustizia è quello della diminuzione della durata dei processi almeno del 25% nel settore penale e del 40% in quello civile nel prossimo quinquennio, per cui il Governo italiano ha concertato con la Commissione Europea una serie di interventi legislativi riformatori che costituiscono la *condicio sine qua non* per lo stanziamento e il mantenimento dei fondi europei connessi al P.N.R.R.

Da qui, l'emanazione della legge 27 settembre 2021 n. 134 (c.d. Riforma Cartabia) che delega il Governo, nel termine di dodici mesi dalla propria vigenza, all'adozione dei relativi decreti attuativi degli obiettivi concordati e programmati in sede europea: in particolare, il legislatore delegato è chiamato ad attuare una riforma sistematica del processo penale, che semplifichi le scansioni temporali per una più rapida definizione dei procedimenti mediante strumenti specifici, tra cui *in primis* la digitalizzazione del procedimento penale.

Più nel dettaglio, la legge-delega n. 134/2021 è strutturata in due soli articoli: l'art. 1 enuncia i principi e criteri direttivi di delega del Governo, mentre l'art. 2 apporta modifiche in materia di prescrizione e di ragionevole durata dei giudizi di impugnazione.

In breve, trattasi di piani di riforma fortemente incidenti sul sistema processuale italiano e orientati verso un obiettivo cruciale: riportare i tempi della giustizia entro i limiti di ragionevolezza, secondo i principi sanciti dalla CEDU e dalla Carta repubblicana che presidiano la corretta amministrazione del procedimento penale, a fronte di quell'inalienabile esigenza di chi attende «“una parola di giustizia”»³.

2. Più volte invocato dagli operatori di giustizia e dal legislatore, alla luce dell'indubbio ritardo rispetto al sistema civile, il processo penale telematico sembra finalmente scorgere la propria alba nei principi e nelle maglie normative della legge 27 settembre 2021, n. 134⁴.

³ Così M. Cartabia, *Relazione annuale al Parlamento della Ministra della Giustizia Marta Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 19 gennaio 2022.

⁴ Per una prima analisi della c.d. riforma Cartabia cfr. A. Bassi, C. Parodi, *La riforma del sistema penale. L. n. 134/2021: la delega e le norme immediatamente applicabili*, Giuffrè, Milano, 2021, p.1; R. Bricchetti, *Riforma processo penale. Dalla delega ai criteri delegati: punti fermi e non*, in www.ilpenalista.it, 22 novembre 2021; G. Canzio, *Le linee del modello “Cartabia”. Una prima lettura*, in www.sistemapenale.it, 25 agosto 2021; P. Corso, *Processo penale al restyling: prospettive e rischi della riforma Cartabia*, in www.ilquotidianogiuridico.it, 30 ottobre 2021; M. Daniele, *La riforma della giustizia penale e il modello perduto*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 3069; M. Donini, *Efficienza e principi della legge Cartabia. Il legislatore a scuola di realismo e cultura*

La digitalizzazione del processo penale, sebbene in fase embrionale, costituisce l'obiettivo cardine ed essenziale della riforma Cartabia, la quale in attuazione degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, come già ricordato, mira alla riduzione dei tempi del processo penale almeno del 25% e all'abbattimento dell'arretrato⁵.

L'iter legislativo della riforma Cartabia è stato del tutto particolare: la legge delega è suddivisa in ben 32 punti, originariamente elaborati dal primo governo Conte e poi confluiti con l'esecutivo Conte-bis nella c.d. "riforma Bonafede" di cui al d.d.l. A.C. 2435, infine radicalmente modificati dal governo Draghi su iniziativa della Guardasigilli Cartabia, la quale ha anche istituito con D.M. 16 marzo 2021 una commissione specifica in materia (c.d. Commissione Lattanzi)⁶.

Più nel dettaglio, la sopravvenienza della pandemia da SARS-COV-2 dal 2019 e la relativa stratificazione normativa⁷ hanno accelerato il dibattito sulla necessaria informatizzazione della giustizia penale, costituendo una straordinaria sperimentazione di forme procedurali virtuali finalizzate a scongiurare un arresto *sine die* della giustizia penale⁸.

della discrezionalità, in *Pol. dir.*, 4, 2021, p. 591 ss.; E. Nadia La Rocca, *Il modello di riforma "Cartabia". Ragioni e prospettive della delega n. 134/2021*, in *Arch. pen.*, 3, 2021, p. 1 ss.; A. Scalfati, *Giustizia penale e sistema produttivo: non prevalga solo l'idea di accorciare i tempi del processo*, in *Proc. pen. giust.*, 3, 2021, p. 504; G. Spangher, *La riforma Cartabia nel labirinto della politica*, in *Dir. pen. proc.*, 9, 2021, p. 1155 ss.; S. Ricchitelli, *La remotizzazione dei servizi informativi nel futuro (prossimo) del procedimento penale*, in *www.diritto.it*, 1° febbraio 2021.

⁵ Cfr. R. Tecce, *P.N.R.R. e riforma della giustizia penale: prospettive e limiti*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, p. 981 ss.

⁶ Sulla descrizione analitica dell'iter legislativo: v. G.L. Gatta, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, in *www.sistemapenale.it*, 15 ottobre 2021. Sul progetto "Lattanzi": cfr. G. De Francesco, *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, in *www.la legislazione penale.eu*, 23 agosto 2021; G. Fiandaca, *Più efficienza, più garanzie. La riforma della giustizia penale secondo la Commissione Lattanzi*, in *www.sistemapenale.it*, 21 giugno 2021; A. Marandola, *Gli emendamenti della Commissione Lattanzi per la riforma del processo penale*, in *www.ilpenalista.it*, 1* giugno 2021.

⁷ Cfr. il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 conv. con modif. nella L. 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. "decreto Cura Italia"), poi il c.d. "decreto Ristori" di cui al d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e il c.d. "decreto ristori bis" di cui al d.l. 9 novembre 2020, n. 149, confluiti nella L. 18 dicembre 2020, n. 176, più volte prorogata, da ultimo nuovamente fino al 31 dicembre 2022 dal d.l. 30 dicembre 2021, n. 228. In particolare, per la prima e immediata analisi della normativa di emergenza si rinvia alla relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di Cassazione n. 34/20 del 23 marzo 2020, *Ricadute del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 sui giudizi penali in Cassazione*, in *www.sistemapenale.it*, 25 marzo 2020; in dottrina cfr. M. Gialuz, J. Della Torre, *D.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e processo penale: sulla "giustizia virtuale" servono maggiore cura e consapevolezza*, in *www.sistemapenale.it*, 9 novembre 2020, p. 13; A. Marandola, *Il "pacchetto giustizia" del D.L. Ristori: nuove misure per limitare gli effetti pandemici nelle aule di giustizia*, in *www.ilpenalista.it*, 30 ottobre 2020.

⁸ Molteplici sono i contributi dottrinali accomunati dalla necessità di ricercare possibili soluzioni ermeneutiche per guidare gli operatori giudiziari innanzi al processo penale dell'emergenza. In particolare, sull'evolversi del processo telematico e sulle misure emergenziali cfr.: E. Amodio, E. Catalano, *La resa della giustizia penale di fronte alla bufera del contagio*, in *Sist. Pen.*, 5, 2020, p. 267

Di qui, la riforma Cartabia delega al legislatore una rivisitazione organica della frastagliata e minima normativa in materia⁹, secondo peculiari principi direttivi inerenti forme telematiche di deposito e comunicazione degli atti processuali.

In particolare:

- a) sancisce il principio dell'obbligatorietà del ricorso a forme telematiche per il deposito e il perfezionamento di atti, comunicazioni e notificazioni;
- b) impone di definire anche i tempi di transizione e di prima applicazione in base a un piano triennale;
- c) rinvia a un decreto ministeriale la definizione dei relativi aspetti tecnici anche per la formazione digitale del personale;
- d) delega la predisposizione di una disciplina particolareggiata in caso di non funzionamento dei sistemi informatici;
- e) prevede poi la costituzione di un Comitato tecnico-scientifico quale organismo di consulenza e di supporto.

Trattasi di una vera e propria rivoluzione, che solo attraverso un approccio trasversale potrà effettivamente impattare sulla macchina della giustizia.

Peraltro, sono mezzi che già da sé consentirebbero certamente il celere abbattimento sia dei tempi del processo penale che del cumulo dell'arretrato

ss.; J. Della Torre, *L'espansione del processo a distanza negli itinerari dell'emergenza pandemica*, in *Proc. pen e giust.*, 2021, p. 226 ss.; C. Di Bugno, *L'amministrazione della giustizia alla prova della pandemia: brevi riflessioni sul (difficile) rapporto tra misure a tutela della salute e processo penale*, in www.lalegislazionepenale.eu, 17 maggio 2020; F. Gianaria, A. Mittone, *Nuovi riti, vecchi miti: il processo penale da remoto*, in www.questionegiustizia.it, 14 maggio 2020; L. Giordano, *Il processo penale a distanza ai tempi del coronavirus*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 920 ss.; E. Iuliano, *L'aberrante espansione delle videoconferenze: tra vecchie questioni e attuali problematiche*, in *Arch. pen. web*, 1, 2020; V. Maiello, *La smaterializzazione del processo penale e la distopia che diventa realtà*, in *Arch. pen. web*, 1, 2020; E.M. Mancuso, *La dematerializzazione del processo al tempo del COVID-19*, in *Giur. pen. web.*, 5, 2020; V. Manes, L. Petrillo, G. Saccone, *Processo penale da remoto: prime riflessioni sulla violazione dei principi di legalità costituzionale e convenzionale*, in www.dirittodidifesa.eu, 6 maggio 2020; G. Marinari, *L'udienza penale in videoconferenza*, in www.dirittodidifesa.eu, 24 aprile 2020; O. Mazza, *Giustizia all'angolo: 7 domande sulla fase 2 e sul dopo. Dialogo della Camera penale di Brescia*, in www.dirittodidifesa.eu, 28 giugno 2020; M. Santoro, *Il processo penale ai tempi della pandemia da SARS-Cov-2: dibattito a distanza e tutela delle garanzie costituzionali*, in D. Garofalo, C. Grippa, R. Pagano, P. Pardolesi, A. Rinaldi (a cura di), *L'impatto della pandemia da Covid-19: recessione, resilienza e ripresa*, Edizioni DJSGE, Taranto, 2021, p. 301 ss.; L. Semeraro, *Il pragmatismo dei giuristi e la sacralità del processo*, in www.questionegiustizia.it, 4 maggio 2020; V. Spigarelli, *Fuori dai denti: sul processo da remoto. Il bivio della giustizia penale alla prova della pandemia*, in www.questionegiustizia.it, 28 aprile 2020; L.G. Velani, *Gestione dell'emergenza COVID-19 e processo penale: un prodotto discutibile destinato a imporsi stabilmente?*, in www.lalegislazionepenale.eu, 7 maggio 2020. Sulla genesi di forme procedurali dematerializzate cfr., tra i vari, anche N. Triggiani, *La partecipazione a distanza*, in E. Mezzetti, L. Luparia Donati (a cura di), *La legislazione antimafia*, Zanichelli, Bologna 2020, p. 527 ss.

⁹Cfr. A. Procaccino, *Between a rock and a hard plac e. La faticosa "digitalizzazione" del processo penale tra fonti tradizionali e soft law*, in *Cass. pen.*, 4, 2021, p. 1432 ss.; S.M. Corso, *Le auspicabili ricadute della normativa emergenziale sulla comunicazione telematica prevista nel d.d.l. 2020 per la riforma della procedura penale*, in *Arch. pen. web*, 2, 2020, p. 14.

secondo gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la previsione di una pianificazione amministrativa più razionale, congiunta alla digitalizzazione dei fascicoli penali, all'incremento delle dotazioni tecnologiche, all'aggiornamento e all'adattamento delle infrastrutture degli uffici giudiziari locali.

Il tutto unitamente all'attuazione di un massiccio piano di assunzioni di magistrati ordinari e di personale amministrativo, previa stabilizzazione e valorizzazione del capitale umano già contrattualizzato, ma a tempo determinato.

3. Diversamente dal d.d.l. Bonafede, il primo canone direttivo è stato introdotto nella lett. a) del quinto comma dell'art. 1 della legge n. 134/2021, su proposta della Commissione Lattanzi, per vincolare il legislatore delegato:

- i) a definire le modalità di formazione e conservazione anche in formato digitale di atti e documenti processuali, assicurando la loro autenticità, integrità, leggibilità, reperibilità e, se previsto dalla legge, segretezza;
- ii) a prevedere che nei procedimenti penali in ogni stato e grado il deposito di atti e documenti, le comunicazioni e le notificazioni siano effettuati con modalità telematiche;
- iii) ad assicurare la certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione, nonché dell'identità dell'emittente e del ricevente;
- iv) a prevedere che il deposito possa avvenire anche con modalità non telematica per i soli atti "personali" delle parti.

In tal senso, la legge-delega preordina una disciplina non solo funzionale alla circolazione e alla conservazione telematica degli atti processuali, ma definisce e adotta un vero modello "nativo" nella gestione documentale digitale¹⁰.

La portata dell'innovazione è notevole.

Precedentemente all'emergenza da SARs-COV-2 in base all'art. 16 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, le comunicazioni telematiche erano necessariamente anticipate da scansioni in "*portable document format*" degli atti cartacei, così come avveniva anche per il cd. *fascicolo di cortesia* composto a mezzo TIAP¹¹.

In realtà, questa forma "non nativa" di dematerializzazione non semplificava il sistema, ma all'opposto ampliava la burocrazia.

¹⁰ Cfr. *Relazione del CSM sullo stato della Giustizia telematica*, in www.csm.it, 21 dicembre 2021, ove si osserva: «Va comunque ricordato ... che la dematerializzazione degli atti del processo penale è tuttora ad uno stato embrionale. A differenza di quanto accade nel processo civile, laddove gli atti sono nella maggior parte dei casi nativi digitali, nel processo penale gli atti, originariamente analogici (con alcune eccezioni consentite dall'applicativo NDR e dal portale dei depositi telematici), vengono successivamente dematerializzati attraverso il Document@ con la conseguente duplicazione di attività organizzative e materiali».

¹¹ Cfr. S. Ricchitelli, *Il futuro prossimo del procedimento penale. Profili organizzativi del sistema documentale TIAP*, in www.diritto.it, 13 aprile 2021.

Successivamente, la sopravvenienza della pandemia ha portato *a fortiori* nel maggio 2020 la Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia ad istituire con proprio provvedimento n. 5477 dell'11 maggio 2020¹² il “*Portale Deposito Atti Penali*” (cd. *PDP*)¹³, per facilitare il deposito di atti da parte degli avvocati (*ex art. 24, comma 1, d.l. n. 137/2020*) solamente nello standard telematico “nativo”: ossia, non più con la mera scansione fotografica, bensì mediante la conversione diretta del file testuale nell'estensione “*portable document format*” con firma digitale, che assicura la relativa autenticità e responsabilità personale.

Inoltre, alla luce del combinato disposto dell'art. 24, commi 6-bis ss., d.l. n. 137/2020 e dell'art. 3 del Provvedimento DGSIA n. 10667 del 4 novembre 2020, questo standard di trasmissione vale anche per i mezzi di impugnazione, le opposizioni e i reclami.

Tuttavia, ci sono una serie di atti che fanno eccezione al descritto regime nativo di smaterializzazione¹⁴: in particolare, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del provvedimento DGSIA del 24 febbraio 2021, in caso di opposizione alla richiesta di archiviazione, presentazione di denunce, querele e di atti di nomina del difensore, di rinuncia o di revoca del mandato o di conferimento di procura speciale è ammessa la preparazione prioritaria su base analogica, con deposito solo successivo della copia scansionata e firmata digitalmente tramite il PDP dagli avvocati.

Contrariamente, ai privati è sempre permesso il ricorso a forme di deposito cartaceo degli atti.

Il legislatore delegato è chiamato a valorizzare e istituzionalizzare l'esperienza del PDP strutturandola e colmando le lacune registrate per attuare pienamente i principi di autenticità, integrità, leggibilità, reperibilità e, se prevista, segretezza dell'atto in formato digitale (già previsti dall'art. 44 del d.lgs. del 7 marzo 2005, n. 82 - c.d. C.A.D.)¹⁵.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione della riforma Cartabia, l'art. 1, comma 5, lett. a), primo periodo, legge n. 134/2021 prevede l'estensione dei

¹² Poi modificato dal Provvedimento DGSIA n. 10667 del 4 novembre 2020, dal Provvedimento DGSIA n. 1076 del 5 febbraio 2021, e, da ultimo, dal Provvedimento DGSIA del 24 febbraio 2021.

¹³ Cfr. F. Porcu, *Il “portale del processo penale telematico”*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1406 ss.

¹⁴ Sulla «smaterializzazione» del processo penale cfr. già G. Piziali, *Le disposizioni sulla partecipazione al procedimento a distanza*, in G. Di Chiara (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 77; più di recente, G. Di Chiara, «Come s'uno schermo». *Partecipazione a distanza, efficienza, garanzie, upgrade tecnologici*, in Aa.Vv., *Imputazione e prova nel dibattimento tra regole e prassi, Atti del XXXI Convegno Nazionale dell'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale (Campobasso, 13-14 ottobre 2017)*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 129.

¹⁵ D. Minotti, *Spinta al deposito telematico e all'atto nativamente digitale*, in Aa.Vv., *La riforma del processo penale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2021, p. 111.

processi di dematerializzazione alla totalità degli atti processuali sia di parte che dell'autorità giudiziaria, incluse le attività di cui agli artt. 134 e ss. c.p.p.¹⁶.

Tuttavia, il tenore letterale del verbo «possono» sembra suggerire che la medesima norma faccia salva la possibilità che al formato digitale possa comunque essere affiancata la modalità analogica.

Tale esegesi normativa aprirebbe però l'accesso al ricorso a forme “non native” di dematerializzazione, così ponendosi in contrasto con la *ratio* stessa della riforma Cartabia, riproponendo dinamiche già note che non semplificherebbero affatto il sistema, ma lo graverebbe di ulteriori incombenze burocratiche.

All'opposto, la disposizione di cui all'art. 1, comma 5, lett. a), primo periodo, legge n. 134/2021 dovrebbe essere intesa dal delegato quale normativa mediana di coordinamento e di attuazione, che ha come unico scopo quello di portare progressivamente a regime definitivo lo standard di dematerializzazione nativa¹⁷.

Quanto al profilo della *security* informatica, questa è già garantita sulla piattaforma PDP da una serie di *software* con crittografia asimmetrica per la trasmissione e sottoscrizione digitale, a salvaguardia anche dell'immodificabilità dell'atto e della relativa paternità dello stesso.

Sembra però indispensabile anche la predisposizione di strumenti che assicurino l'intelligibilità degli atti, la reperibilità su *cloud* degli stessi, nonché l'accesso e la consultazione da remoto del fascicolo digitale a utenti esterni ed interni al dominio di Giustizia¹⁸.

4. Un equo sistema dematerializzato di redazione di atti processuali impone anche la necessità di definire i principi specifici in tema di trasmissione e deposito.

La riforma Cartabia sembra volere strutturare un modello esclusivo telematico, oltrepassando tutte quelle disposizioni normative che contrastano ogni forma di circolazione documentale elettronica.

In particolare, mentre l'art. 1, comma 5, lett. a), legge n. 134/2021 dispone che la circolazione di atti avviene in ogni stato e grado del procedimento in forma telematica, l'art. 1, comma 13, lett. b) impone l'abrogazione degli artt. 582, comma

¹⁶ F. Del Vecchio, *Prospettive e tempi della digitalizzazione del processo*, in *Proc. pen. giust.*, 2021, p. 1 ss.

¹⁷ F. Del Vecchio, *Prospettive e tempi della digitalizzazione del processo*, cit., p. 1 ss.

¹⁸ Nella *Relazione del CSM sullo stato della Giustizia telematica*, cit., p. 11 si legge sul punto: «La scelta operata all'origine da parte degli uffici competenti di non rilasciare un software ministeriale per lo svolgimento delle attività dei soggetti abilitati esterni non è stata supportata da un sistema informativo che fornisse alle case produttrici di software per i professionisti documentazione completa sulla struttura, sulla codifica e sulle modifiche degli atti previsti dai sistemi con la conseguenza che gli avvocati non sono mai prontamente e sufficientemente informati in ordine alle variazioni, agli aggiornamenti, all'introduzione di nuove funzionalità. Ciò genera una maggiore frequenza di errori nei depositi e dunque nella corretta implementazione dei registri di cancelleria e dei fascicoli».

2, e 583 c.p.p. ai fini dell'applicazione coordinata delle disposizioni generali di cui al titolo II del codice di rito.

In tal modo, è affermato il *principio di obbligatorietà*: per cui la trasmissione e il deposito telematico sono obbligatorie per la totalità degli atti processuali di parte e dell'autorità giudiziaria.

Sembrerebbe, quindi, che la volontà del delegante sia quella di creare un regime telematico esclusivo e obbligatorio per tutti, tranne per gli atti compiuti personalmente dalle parti che potranno ricorrere al formato analogico: sicché sui privati non grava alcun obbligo del mantenimento di una casella di posta elettronica certificata, come utilmente previsto per i difensori anche per accedere al PDP.

La riforma Cartabia supera convenientemente l'approccio del d.d.l. Bonafede, che prevedeva un regime facoltativo di deposito telematico per poi rinviare la definizione degli atti soggetti al deposito dematerializzato all'emanazione di un decreto ministeriale non regolamentare.

Dunque, la legge n. 134/2021 rimedia a quel sistema caotico elaborato con la normativa emergenziale pandemica e poi dalla proposta di riforma Bonafede, specie quando prevede che:

- i)* il deposito di atti, documenti e istanze nel corso delle indagini preliminari opera in via obbligatoria mediante PDP, così anche per l'istanza di opposizione all'archiviazione, la denuncia, la querela e la relativa procura speciale, la nomina del difensore e la rinuncia o la revoca del mandato (art. 24, commi 1 e 2, d.l. n. 137/2020);
- ii)* per gli altri atti, documenti e istanze comunque denominati e diversi da quelli suindicati al punto *i)*, è consentito il deposito a mezzo PEC da indirizzo e-mail certificato dei difensori, fatta comunque salva l'ammissibilità del deposito in formato analogico dei medesimi atti e documenti;
- iii)* il ricorso allo standard cartaceo tradizionale è consentito quale mezzo residuale per porre rimedio a possibili *crash* dei sistemi informatici.

In ultimo, l'art. 1, comma 5, lett. f), legge n. 134/2021, alla luce delle problematiche affiorate dall'applicazione del PDP, dispone che debbono essere assicurati adeguati mezzi informatici al fine di garantire un messaggio di avvenuto perfezionamento del deposito, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici.

A tal fine, sarebbe opportuno che il messaggio contenesse, oltre al codice identificativo, i dati del depositante, la data e l'orario, anche la firma digitale a

garanzia della corretta e certa attribuzione del valore giuridico all'atto processuale digitale, come già formalmente previsto in tema di intercettazioni¹⁹.

5. Come ribadito, la direttiva di delega enunciata all'art. 1, comma 5, lett. a), legge n. 134/2021 ha ad oggetto non solo la disciplina del deposito, ma anche quella delle notificazioni e trasmissioni informatiche.

Fino al 2019, nessuna forma di trasmissione informatica era ammessa tra gli uffici giudiziari e tra le parti private nonché tra queste ultime e le prime, perché l'utilizzo di forme dematerializzate di notifiche era consentito nei soli casi di cui agli artt. 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2, c.p.p. a persona diversa dall'imputato per i processi incardinati presso Corti di appello e Tribunali²⁰.

Il sopravvenire della pandemia da SARs-COV-2²¹ ha forzatamente indotto il Governo ad accelerare il ricorso a mezzi informatici *in primis* attraverso un uso esteso della PEC a tutti soggetti processuali²².

In tal senso, al fine di consolidare e ottimizzare gli istituti emergenziali, la legge Cartabia dispone che il precitato *principio di obbligatorietà* si attui sia per il deposito sia per la trasmissione in forma dematerializzata per la totalità delle attività, comprese quelle di cui gli artt. 134 e ss. c.p.p., in ogni stato e grado del procedimento: fatto salvo il ricorso a strumenti alternativi in caso di malfunzionamenti dei sistemi informatici *ex art. 1, comma 5, lett. d) ed e)*.

¹⁹ In particolare, in tema di intercettazioni, l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 161/2019 conv. con legge n. 7/2020 recita: «Con decreto del Ministro della giustizia, adottato previo accertamento della funzionalità dei servizi di comunicazione, sono stabilite le modalità e i termini a decorrere dai quali il deposito degli atti e dei provvedimenti relativi alle intercettazioni è eseguito esclusivamente in forma telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Analoga disposizione era anche contenuta nel decreto ministeriale del 20 aprile 2018, all'art. 1 c. 3 in tema di archivio riservato delle intercettazioni, nella forma che segue: Con l'attuazione del processo penale telematico, la formazione dei verbali, delle annotazioni e degli atti avrà luogo con modalità telematiche, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici».

²⁰ Peraltro, una prima apertura sul ricorso alla digitalizzazione è giunta dalla Suprema Corte di Cassazione: *ex plurimis*, v., da ultimo, Cass., sez. VI, 8 ottobre 2020, n. 28121, in *De Jure*; Cass., sez. V, 18 luglio 2019, n. 32019, in *CED Cass.* n. 277252; Cass., sez. I, 18 giugno 2019, n. 26877, *ivi*, n. 276915.

²¹ Sulla disciplina emergenziale cfr., *ex multis*, le considerazioni dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale G.D. Pisapia (ASPP), "*Osservazioni sulle disposizioni eccezionali per la giustizia penale nell'emergenza COVID-19*", in *www.sistemapenale.it*, 13 aprile 2020; L. Fidelio, A. Natale, *Emergenza COVID-19 e giudizio penale di merito: un catalogo (incompleto) dei problemi*, in *www.questionegiustizia.it*, 16 aprile 2020; M. Gialuz, *L'emergenza nell'emergenza: il decreto-legge n. 28 del 2020, tra ennesima proroga delle intercettazioni, norme manifesto e "terzo tempo" parlamentare*, in *www.sistemapenale.it.*, 1 maggio 2020; L. Kalb, *Emergenza sanitaria e giustizia penale. Un'analisi delle misure incidenti sul sistema processuale penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 914.

²² In giurisprudenza cfr., *ex multis*, Cass., sez. VI, 4 dicembre 2020, n. 34654, in *Dir. Proc. Pen.*, 4, 2021, con nota di D. Certosino, *Processo penale e notifiche telematiche delle parti private: nuova "apertura" dei giudici di legittimità*.

In merito al *software* da utilizzare per comunicazioni e notificazioni digitali, posto che il ricorso alla PEC non consente di identificare e assegnare l'effettiva titolarità all'atto perché attesta la sola origine e ricezione della PEC²³, la legge n. 134/2021 nulla specifica di nuovo rispetto al d.d.l. Bonafede che provava a superare il ricorso alla posta elettronica certificata autorizzando l'utilizzo sperimentale di nuovi mezzi tecnologici, senza però specificare i soggetti legittimati alla trasmissione di notificazioni e comunicazioni per via digitale²⁴.

Detta assenza di ulteriori indicazioni di legittimazione a riguardo potrebbe effettivamente indurre il legislatore delegato a non cogliere l'opportunità di tutelare e garantire adeguatamente le doverose garanzie processuali.

Ulteriore indicazione minima e generica del delegante riguarda il nuovo regime delle invalidità, in quanto unico criterio che la legge Cartabia riferisce è quello relativo alla sola sicurezza dell'inoltro, del ricevimento, dell'identità dell'emittente e del destinatario.

Pertanto, appare più che doveroso che il legislatore delegato predisponga una normativa organica sulle invalidità delle comunicazioni e notifiche telematiche mediante l'aggiornamento e la riscrittura delle disposizioni primarie codicistiche²⁵.

6. Un particolare principio direttivo è previsto dall'art. 1, comma 5, lett. e), legge n. 134/2021, il quale delega la disciplina per fronteggiare possibili *crash* dei sistemi informatici giudiziari, i quali hanno già dato prova nel corso della pandemia di non essere assolutamente pronti per affrontare la portata di una simile rivoluzione digitale.

La *ratio* sul punto è chiara: neutralizzare e scongiurare che problemi informatici limitino le garanzie difensive o blocchino la prosecuzione dell'attività giudiziaria.

D'altronde, sono già notevoli gli inconvenienti informatici che si sono verificati nel corso dell'emergenza pandemica, tanto da ostacolare il rispetto dei termini procedurali e generare problemi sistematici di *login in*. Il tutto poi aggravato dalla carenza di adeguati servizi di supporto telematico, tanto da sollecitare alcune Procure della Repubblica ad autorizzare, in deroga alle previsioni normative che dispongono l'obbligatorietà del ricorso al PDP, l'impiego di altri strumenti, tra cui la posta elettronica certificata o l'utilizzo del supporto cartaceo²⁶.

²³ Cfr. S. Lorusso, *Processo penale: più spazio alle comunicazioni "digitali" dei difensori*, in *Il Sole 24 Ore*, 17 agosto 2020.

²⁴ Su proposta della Commissione Lattanzi si è infatti scelto di rinviare ad altra sede la disciplina del regime delle notificazioni all'imputato.

²⁵ Cfr. F. Del Vecchio, *Prospettive e tempi della digitalizzazione del processo*, cit., p. 1 ss.

²⁶ Cfr. La nota dell'UCPI "Il portale telematico non comprime l'esercizio del diritto di difesa, UCPI chiede alla Ministra Cartabia un intervento diretto per il regime transitorio", in *www.camerepenali.it*, 3 marzo 2021.

Per i casi di *crash* informatici dei domini del Ministero della Giustizia, il Governo è delegato a prevedere:

- i) la predisposizione di soluzioni alternative ed effettive alle modalità telematiche, che consentano il tempestivo svolgimento delle attività processuali;
- ii) la disposizione di sistemi di accertamento effettivo e di registrazione dell'inizio e della fine del malfunzionamento, in relazione a ciascun settore interessato;
- iii) la tempestiva notizia a tutti gli interessati e la comunicazione pubblica del malfunzionamento e del ripristino delle ordinarie condizioni di funzionalità dei sistemi informatici.

In ultimo, la legge-delega sembra stabilizzare la disposizione dell'art. 24, commi 2-bis e 2-ter, d.l. n. 137/2020, novellata dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, in base alla quale in caso di *crash* di sistema informatico certificato dal DGSIA impone la proroga dei termini processuali *ope legis* alle ventiquattro ore susseguenti alla riattivazione della funzionalità del sistema²⁷.

Inoltre, il principio relativo alla tempestività dell'avviso pubblico di *crash* e di avvenuto ripristino dei sistemi informatici suggerisce la definizione di nuovi termini processuali per i depositi anche per scongiurare gravi incombenze sui difensori circa la verifica dell'avvenuta risoluzione dei malfunzionamenti del sistema.

Del resto, come già anticipato, la legge n. 134/2021 individua già rimedi sussidiari e alternativi alle modalità telematiche per specifiche motivazioni, che prescindono anche da eventuali *crash* di sistema, consentendo all'autorità giudiziaria procedente di permettere il deposito di atti e documenti in formato cartaceo, sul modello di quanto già disposto dall'art. 24, comma 2-ter, d.l. n. 137/2020.

Si auspica che il legislatore delegato individui dette situazioni eccezionali nel modo più preciso e intellegibile, pur lasciando residui spazi di discrezionalità a favore dell'autorità giudiziaria per consentire l'utilizzo del supporto analogico in caso di sopravvenienze non facilmente predeterminabili e straordinarie.

7. Oltre a stabilire criteri e direttive ai fini dell'attuazione della delega normativa per perseguire la digitalizzazione del processo penale, la legge-delega n. 134/2021 cerca anche di coordinare le emergenti esigenze logistiche e tecniche con quelle del sistema processuale²⁸.

Sempre l'art. 1, comma 5, lett. c), legge n. 134/2021 fa propria l'esigenza di un regime transitorio improntato sui criteri:

²⁷ Cfr. F. Porcu, *Il "portale del processo penale telematico"*, cit., p. 1406 ss.

²⁸ Così la *Relazione finale e proposte di emendamenti al d.d.l. A.C. 2435* della Commissione Lattanzi, in www.giustizia.it, p. 49.

- a) della gradualità, differenziazione e adeguatezza delle strutture amministrative centrali e periferiche;
- b) del razionale coordinamento e successione temporale tra la disciplina vigente e le norme di attuazione della delega;
- c) del coordinamento del processo di attuazione della delega con quelli di formazione del personale coinvolto.

Ancora, la riforma Cartabia sembra muoversi in modo contrario al d.d.l. Bonafede, il quale concepiva un regime di facoltatività della modalità telematica di notificazioni, trasmissioni e depositi, prevedendo in via eccezionale l'obbligatorietà per alcuni atti e per alcuni uffici giudiziari.

Diversamente, la legge-delega n. 134/2021 dispone che sia un apposito regolamento adottato con decreto del Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 17, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400 a definire sia i termini di transizione al nuovo regime digitale sia i modelli di atti che possono essere eccezionalmente oggetto di modalità non telematiche di deposito, comunicazione o notificazione, previo parere del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio nazionale forense.

La generica enunciazione di tali principi di delega potrebbe però tradursi in una normativa di attuazione poco intellegibile e priva della necessaria forza cogente, con il conseguente rischio che il nuovo regime telematico venga applicato in modo disomogeneo sul territorio nazionale, favorendo solo alcune sedi giudiziarie rispetto ad altre con conseguente disparità di trattamento, nonché di effettività delle garanzie di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento penale²⁹.

Tuttavia, diversamente dalla normativa dell'emergenza epidemiologica e dal d.d.l. Buonafede, la riforma Cartabia è meritevole di pregio perché non trascura la vitale necessità di un regime di transizione digitale, dinamico e variabile, specie alla luce di inderogabili ed essenziali esigenze tecniche necessarie per l'aggiornamento delle infrastrutture tecnologiche e la riqualificazione informatica del personale amministrativo, dell'avvocatura e della magistratura.

In tal senso, la legge-delega rimanda ancora la definizione delle modalità tecniche di transizione al regime telematico all'emanazione di un altro regolamento ministeriale ai sensi sempre dell'art. 17 legge n. 400/1988, il quale assicuri il rispetto dei principi di certezza del compimento dell'atto e dell'idoneità del mezzo.

Trattasi però di un criterio di delega che solleva notevoli incertezze, perché il delegante affida in concreto la disciplina della dematerializzazione del processo penale ad una fonte non puramente legislativa: pervertendo la funzione e il valore di garanzia proprio della gerarchia delle fonti e della legge processuale penale³⁰.

²⁹ Cfr. F. Del Vecchio, *Prospettive e tempi della digitalizzazione del processo*, cit., p. 1; D. Minotti, *Spinta al deposito telematico*, cit., p. 112.

³⁰ B. Galgani, *Digitalizzazione e processo penale*, in *www.discrimen.it*, 03 giugno 2021.

Il confronto in sede di attuazione della delega potrebbe però indurre ad un'esegesi della legge-delega che potenzi concretamente il processo di informatizzazione della giustizia, con l'emanazione di una disciplina organica e non frammentaria o meramente regolamentare.

In conclusione, questa fase di cambiamento del sistema giustizia, in virtù dei concreti obiettivi del P.N.R.R. dovrebbe incentivare un mutamento anche in senso «ecologico» del sistema giudiziario: ponendo l'informatica al servizio dell'esigenza di giustizia e dei diritti fondamentali delle parti e non solo delle migliori *performance* del sistema in sé.

Una transizione digitale ed «ecologica» che miri soprattutto all'ottimizzazione del *due process*, evitando di mutare l'innovazione informatica in un altro ostacolo all'accertamento della verità giudiziaria³¹.

Si auspica pertanto un nuovo approccio dogmatico e sistematico, caratterizzato da sensati formalismi, perché solo in tal modo potrà essere attuata una vera *digital transformation*, che garantisca una maggiore efficienza e il rispetto di tutti i principi fondamentali del sistema penale di giustizia.

³¹ Cfr. F. Cananzi, *Dall'emergenza alla legge delega al governo: verso un processo penale veramente telematico?*, in www.sistemapenale.it, 21 marzo 2022.

Antonia Rossana Pastore

TRANSIZIONE VERDE E DIRITTO DEL LAVORO: L'IMPORTANZA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

ABSTRACT

Il contributo analizza l'impatto della transizione ecologica all'interno del mercato del lavoro. L'aumento di domanda di una forza lavoro dotata di *green oriented skills* e l'esclusione dal mercato di prestatori in possesso di competenze non più adeguate impone una regolazione del lavoro incentrata sulla tutela del diritto all'apprendimento permanente e l'attuazione di politiche attive e passive focalizzate sulla promozione della formazione professionale.

The essay analyses the impact of the ecological transition within the labour market. The increase in demand for a workforce with green oriented skills and the exclusion from the market of workers equipped with no longer adequate expertises requires a work regulation centered on the protection of the lifelong learning right and on the implementation of active and passive policies focused on the vocational training promotion.

PAROLE CHIAVE

Transizione ecologica – politiche attive e passive – formazione professionale.

Ecological transition – active and passive policies – vocational training.

SOMMARIO: 1. Transizione ecologica e mercato del lavoro – 2. Ruolo delle organizzazioni sindacali nel processo di transizione e primi interventi per la sostenibilità ambientale – 3. Politiche attive e passive in materia di formazione: il fondo nuove competenze e il contratto di espansione. – 4. Conclusioni.

1. Le problematiche derivanti dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale sono da diversi anni protagoniste di numerose istanze di matrice europea¹. Queste iniziative sono finalizzate ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente tramite

* Saggio sottoposto a revisione secondo il sistema per *peer review*

¹ Si pensi al *Clean Energy Package* (COM/2015/080 *final*), un insieme di atti legislativi dell'Unione Europea, che si sostanzia in una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici, finalizzata alla realizzazione di «un'Unione dell'energia resiliente, articolata intorno a una politica ambiziosa per il clima che consentirebbe di fornire ai consumatori dell'UE — famiglie e imprese — energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili» e che richiede «una drastica trasformazione del sistema energetico europeo. Ancora più recente è, inoltre, la comunicazione *Green Deal* (COM/2019/640 *final*) che, nel riformulare «su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente», afferma esplicitamente che «per realizzare il *Green Deal* europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali».

l'attuazione di un processo di decarbonizzazione efficiente della energia da realizzarsi con il passaggio dalle *high carbon industries* alle *lower carbon industries*. Tale fenomeno prende il nome di transizione ecologica e consiste, nello specifico, nel processo di trasformazione sistemica e sociotecnica verso un equilibrio maggiormente sostenibile, che coinvolge tutte le sfere della vita umana e si attua attraverso agende, metodi e strumenti concertati e condivisi². Questa trasformazione impatta sugli schemi organizzativi e sulla disciplina giuridica del mercato del lavoro, in particolare sulla modalità di *costruzione* dei modi di lavorare e produrre, nonché sulle politiche attive e sulle misure di formazione professionale, funzionali ad accompagnare e includere i gruppi professionali messi in discussione dai processi in atto³.

In realtà, seppur l'elaborazione dei concetti di *green jobs*⁴ e transizione⁵ verso una *low carbon economy* risalga all'inizio degli anni novanta⁶, i paradigmi economici e sociologici ascrivibili all'approccio delle *capabilities*⁷ e dei *transitional labour markets*⁸ hanno trovato riconoscimento tra i giuslavoristi italiani solo di recente, dando vita ad un processo di stravolgimento dei classici sistemi di regolazione del lavoro e facendo sorgere l'esigenza di una «riconsiderazione sistemica delle questioni ambientali», resasi tanto più impellente nel momento in cui «nelle moderne società complesse ed integrate ha sempre meno senso distinguere rigidamente gli ambienti di vita e gli ambienti di lavoro, così come la salute dei lavoratori da quella dei cittadini»⁹.

Il processo di transizione comporta, indubbiamente, trasformazioni industriali e cambiamenti tecnologici di vasta portata soprattutto nei settori ad alta intensità di emissioni¹⁰: si sviluppano nuove modalità energetiche, nuovi modelli di *business* e una

² P.M. Boulanger, *Une gouvernance du changement sociétal: le transition management*, in *La Revue Nouvelle*, 11, 2008.

³ L. Casano, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Dir. rel. ind.*, 4, 2021, p. 997.

⁴ Per la definizione di *green Jobs* si veda U.S. Bureau of Labor Statistics, *Green Jobs Definition*, 2019 dove si distinguono i lavori verdi per prodotto da quelli di processo. I primi sono tali perché offrono beni e servizi a beneficio dell'ambiente o della conservazione delle risorse naturali, i secondi sono quelli che coinvolgono la trasformazione dei modelli di produzione dell'impresa in processi più ecologici che utilizzano meno risorse naturali.

⁵ Canadian Labour Congress, *Just transition for workers during environmental change*, aprile 2000.

⁶ D. Stevis, *Unions and the Environment: Pathways to Global Labor Environmentalism*, *14 Working USA: J. LABOR&SOC*, 145, 2011.

⁷ S. Deakin, F. Wilkinson, *Capabilities, ordine spontaneo del mercato e dei diritti sociali*, in *Dir. merc. lav.*, 2, 2000, pp. 317-344.

⁸ D.J. Doorey, *Just transitions law: Putting labour law to work on climate change*, in *Journal of Environmental Law and Practice*, 2, 2017, p. 201-239, G. Schmid, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 1, 2011, p. 1 ss.; R. Rogowski, *The European Social Model and Transitional Labour Markets*, in *Law and Policy*, Ashgate, Farnham 2008.

⁹ P. Tomassetti, *Statuto dei lavoratori e questione ambientale: dall'autunno caldo ai c.d. global climate strikes*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2, 2020, pp. 162-192.

¹⁰ In Europa questi settori rappresentano una quota relativamente elevata del PIL e dell'occupazione in paesi in cui gli standard di vita già si collocano al di sotto degli standard UE. Ad esempio, nei nuovi Stati membri oltre il 20% dei lavoratori è attivo nei primi 15 settori per emissioni (rispetto al 10% dell'Europa occidentale). Questa situazione è simile a quella di alcuni stati membri dell'Europa meridionale come

maggior circolarità nelle modalità di produzione e di consumo. Se da un lato questo processo di trasformazione innescherà effetti positivi come la creazione di nuovi posti di lavoro, il rafforzamento di *know how* e delle capacità tecnologiche nell'innovazione ambientale, dall'altro comporterà una profonda riorganizzazione del mercato del lavoro con una conseguenziale perdita di posti di lavoro e sostituzione di alcune occupazioni esistenti con altre. Pertanto, il fulcro intorno al quale dovrebbe ruotare il modello di regolazione del lavoro è quello della tutela della occupabilità e della professionalità di ciascuno; una infrastruttura, cioè, che utilizzi tutti gli strumenti utili per facilitare gli inevitabili e rilevanti processi di riconversione e riqualificazione professionale, creando ambienti di lavoro dotati di un'elevata capacità di innovazione e apertura all'investimento nella formazione dei prestatori.

In tal senso si è espresso il CEDEFOP¹¹, l'agenzia europea che studia l'evoluzione del mercato del lavoro e le sue implicazioni sui fabbisogni di competenze, istruzione e formazione professionale, evidenziando come la massimizzazione degli effetti positivi sulla crescita e l'occupazione delle politiche energetiche e ambientali e la minimizzazione di quelli negativi è subordinata all'attuazione di politiche integrate d'investimento in formazione e innovazione. Dagli studi del CEDEFOP emerge che la transizione verso un'economia sostenibile non riguarda soltanto le produzioni direttamente connesse alle energie rinnovabili o al riciclo dei materiali, ma investe trasversalmente tutti i settori dell'economia. Ne segue che una larga parte dei bisogni di nuove competenze è, in realtà, da ricercare nelle occupazioni già esistenti piuttosto che nelle professioni "nuove" o emergenti: almeno in termini quantitativi, i bisogni di riqualificazione e adeguamento delle abilità e delle conoscenze nelle professioni esistenti (*greening of existing occupations*), sono dunque più rilevanti dei fabbisogni di formazione iniziale o riconversione della manodopera per le professioni nuove o emergenti (*green occupations*¹²).

2. Un esempio di come possano essere, in concreto, attuate strategie di riconversione delle competenze e di formazione dei lavoratori è dato dall'Intesa siglata in data 5 febbraio 2021 da Federmeccanica-Assistal, FIM-CISL, FIOM-CGIL e UILM-UIL per il suo impegno nella realizzazione di un preciso modello organizzativo sistemico per la valorizzazione della professionalità dei lavoratori. In particolare, viene rinnovato il sistema di inquadramento e classificazione al fine di valorizzare la professionalità soggettiva del lavoratore tramite l'eliminazione del riferimento alle mansioni e l'individuazione di nuovi criteri per distinguere le diverse categorie (ci si

Grecia o Portogallo, duramente colpiti dalla crisi e in cui i settori ad alta intensità di energia svolgono un ruolo cruciale (v. documento di lavoro dei servizi della Commissione «Sfruttare il potenziale occupazionale della crescita verde- SWD/2012/0092 *Final*»).

¹¹ CEDEFOP, *Future skill needs for the green economy*, 2009.

¹² A. Ranieri, *Nuove competenze professionali per vincere la sfida della green economy*, in *EAI Speciale*, 1, 2012.

riferisce a competenze trasversali, polivalenza, polifunzionalità e miglioramento continuo collegati ai nuovi sistemi di gestione). Tale intesa dedica, poi, ampio spazio al tema della formazione continua prevedendo l'estensione del diritto soggettivo alla formazione (24 ore di formazione *pro-capite* per triennio) a lavoratori a tempo determinato con contratto di almeno 9 mesi e ampliando le aree prioritarie di intervento (si aggiunge la sensibilizzazione sui temi ambientali e della economia circolare). Si introduce, inoltre, un modello per la gestione operativa circolare degli interventi formativi che comprende analisi del fabbisogno formativo, pianificazione, erogazione e monitoraggio. Successivamente, si rimette ad un Protocollo *ad hoc* la definizione dei Servizi per la formazione relativi alle seguenti macro-aree: creazione di una piattaforma nazionale attraverso cui erogare le attività di formazione, pianificazione e registrazione della formazione mediante *blockchain*, piani di rafforzamento delle competenze digitali, formazione su competenze trasversali *ad hoc* per gli apprendisti, supporto alla realizzazione di percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO), definizione di nuovi criteri e modalità di condivisione dei piani formativi settoriali multi-regionali da presentare a Fondimpresa. Infine, molta importanza è riconosciuta alla collaborazione con le istituzioni educative, volendo rafforzare l'impegno sul versante degli ITS e dell'apprendistato duale¹³.

In alcuni settori produttivi la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo di grande importanza nella negoziazione di accordi finalizzati a sfruttare al meglio le sfide offerte dal processo di transizione con lo scopo di garantire alla forza lavoro una *giusta transizione*¹⁴ tramite la previsione di programmi formativi destinati a fornire una formazione professionale permanente nei settori maggiormente interessati¹⁵. In particolare, nel panorama contrattuale nazionale tra i contratti che hanno per primi previsto misure finalizzate a gestire gli effetti sociali ed occupazionali della transizione ecologica sono i CCNL elettrici¹⁶ e CCNL energia e petrolio¹⁷. In tal senso, il contratto nel settore dell'energia e del petrolio riconosce nella formazione un elemento strategico per la crescita e lo sviluppo delle risorse umane, nonché il principale strumento finalizzato all'evoluzione delle competenze e alla valorizzazione professionale dei lavoratori. Pertanto, le parti stipulanti si impegnano a proporre dei piani formativi che affrontino i temi connessi al potenziamento del sistema professionale, alla salute e sicurezza dei lavoratori e alla salvaguardia dell'ambiente e a costituire un fondo di

¹³ L. Casano, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, cit.

¹⁴ CGIL, CISL, UIL, *Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro*, 14 gennaio 2016, p. 17.

¹⁵ ETUC, *Coinvolgere i sindacati nella lotta contro il cambiamento climatico per creare una transizione giusta*, 2020.

¹⁶ Accordo del 9 ottobre 2019, sottoscritto da Elettrocità Futura Confindustria, Utilitalia, Enel, GSE, So.G.I.N., Terna, Energia Libera e Filctem-Cgil, Flaei-Cisl e Uiltec-Uil.

¹⁷ Accordo del 19 settembre 2019, sottoscritto da Confindustria Energia e Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil.

solidarietà bilaterale finalizzato ad accompagnare le aziende e i prestatori nella fase transizionale. Analoga previsione è contenuta nell'accordo del settore elettrico in cui si prospetta la costituzione di un fondo di solidarietà, nonché strumenti di gestione delle modifiche dei processi aziendali connessi alla transizione energetica.

Anche il CCNL Cemento¹⁸ affronta il tema della transizione ecologica. Con questo accordo è stato istituito un Comitato Paritetico Nazionale di settore che ha il compito di monitorare le eventuali problematiche di approvvigionamento della materia prima con riferimento alle norme di legge sull'attività estrattiva e alla loro applicazione in sede amministrativa, l'utilizzo dei combustibili non convenzionali e il risparmio energetico con riguardo alla stima degli effetti indotti sull'occupazione, le tematiche della sicurezza sul lavoro e della tutela dell'ambiente esterno. Inoltre, le associazioni di rappresentanza del settore convengono che lo sviluppo sostenibile, inteso come integrazione equilibrata e dinamica delle dimensioni relative alla crescita economica, al rispetto dell'ambiente e alla responsabilità sociale d'impresa, costituisca il modello cui ispirarsi per l'avvio di azioni in grado di perseguire evoluzioni positive. Si dispone, la messa in atto di misure finalizzate alla sostenibilità dei processi produttivi delle industrie dei settori, assicurando lo sviluppo delle capacità produttive, la tutela dell'occupazione unitamente alla costruzione di una adeguata e coerente strategia ambientale e di adottare una metodologia partecipativa di rapporti, basata sulla trasparenza e completezza degli elementi di informazione, sulla corretta comunicazione e sulla promozione di un positivo clima aziendale. Si invitano tutti i soggetti interessati, imprese e lavoratori, a realizzare comportamenti coerenti con quanto sopra, per confermare la validità di percorsi condivisi in essere e di quelli futuri, relativamente ai temi di protezione ambientale e gestione CO₂, utilizzo di prodotti e combustibili tradizionali e alternativi, salute e sicurezza del personale, monitoraggio e reporting delle emissioni, impatto sulle comunità locali¹⁹.

Per quanto riguarda la contrattazione aziendale, merita attenzione l'accordo stipulato nel 2019 da Unilever, azienda internazionale che opera nel settore alimentare, e dalle principali organizzazioni sindacali di categoria (Fai-Cisl, Flai-Cgil, Uila-Uil), l'Agenda per lo Sviluppo del Capitale Umano nell'industria 4.0. Con questo accordo le parti contemplano un programma di qualificazione professionale che si articola in tre fasi: individuazione dell'eventuale necessità di stilare un programma di sviluppo e/o aggiornamento delle competenze degli addetti, definizione, nei successivi 24 mesi, dei cambiamenti eventualmente intervenuti sulle posizioni organizzative e sul contenuto del lavoro e realizzazione di corsi di formazione specifica che consentano ai lavoratori di conseguire le competenze necessarie a raggiungere un determinato

¹⁸ Accordo del 29 maggio 2019, rinnovato il 15 marzo 2022, sottoscritto da Federmaco e Feneal-Uil, Filca Cisl, Fillea-Cgil.

¹⁹ CCNL sottoscritto il 29 maggio 2019 da Federmaco federazione italiana dei materiali di base per le costruzioni, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil.

livello di occupabilità anche alla luce delle opportunità offerte a livello locale²⁰. L'Agenda individua nell'investimento sul piano organizzativo e della formazione del personale la strategia funzionale all'affrontare la transizione, adottando, nello specifico, politiche di sostegno e tutela per i lavoratori del gruppo, fondate sull'arricchimento professionale di questi ultimi nonché una progettazione dell'ambiente lavorativo *prognostica*, in grado di accogliere le future innovazioni che il periodo di transazione *in fieri* imporrà.

Più di recente anche l'Eni ha sottoscritto con le Organizzazioni Sindacali Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Ui un accordo denominato Insieme, con cui le parti si impegnano a adottare progetti di riconversione orientati verso la sostenibilità ambientale tramite l'adozione di un modello partecipativo, anticipativo ed inclusivo. I sottoscrittori, inoltre, condividono un Patto Generazionale che consenta il *turnover* dei lavoratori, finalizzato al ricambio di competenze, al rinnovamento e aggiornamento della professionalità, all'individuazione di iniziative congiunte, con l'obiettivo di costruire un quadro normativo chiaro, favorevole agli investimenti ed in grado di combinare la sostenibilità economico-finanziaria con quella ambientale e sociale²¹.

In conclusione, nell'ambito della contrattazione collettiva, la tutela dell'ambiente si sostanzia in diversi interventi: in procedure di informazione e consultazione in materia di politiche industriali²²; in chiave di regolazione diretta, con specifico riguardo all'ampliamento delle competenze attribuite al rappresentante dei lavoratori per la salute e sicurezza; o, ancora, nell'ambito delle forme di tutela della salute e dell'integrità fisica riconosciute dall'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori²³.

3. Coerente con la necessità di garantire ai lavoratori la possibilità di adeguare le proprie competenze ai nuovi modelli produttivi appare la disciplina del Fondo Nuove Competenze introdotto con l'art. 88 del d.l. 19 maggio 2020, n.34. Infatti, la misura di politica attiva è destinata al finanziamento del costo della retribuzione dei lavoratori che saranno impegnati a svolgere dei percorsi formativi sulla base di accordi di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive sottoscritti a livello aziendale o territoriale da imprese, associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda. In realtà, la finalità del fondo è stata

²⁰ L. Roesel, *Storie di azione e contrattazione collettiva- L'accordo Unilever-sindacati: un'agenda condivisa per il futuro del lavoro*, in *Bollettino ADAPT*, 33, 2019.

²¹ ENI, Filctem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Ui, INSIEME, *Modello di relazioni industriali a supporto del percorso di transazione energetica*, 3 dicembre 2020

²² Si veda, sul punto, la voce Salute e sicurezza delle Linee guida per la contrattazione di secondo livello nella categoria dei metalmeccanici elaborate dalla Fiom-Cgil, per cui «il rispetto dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile delle attività produttive, il risparmio energetico e l'auto produzione energetica da fonti rinnovabili devono diventare terreno di confronto da rivendicare alle direzioni aziendali; va praticata e diffusa su tali temi una prassi di costante confronto tra rappresentanze sindacali e istituzioni preposte, in particolare nelle aziende ad alto impatto ambientale per i lavoratori o per il territorio».

²³ *La contrattazione collettiva in Italia*, 2019, VI rapporto ADAPT.

successivamente ampliata dall'articolo 4 del d.l. 104/2020 che ha affiancato al suddetto obiettivo quello di «favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori».

Oggi, pertanto, gli interventi mirano all'obiettivo più generale di valorizzare l'occupabilità del capitale umano nel mercato del lavoro e offrire ai lavoratori l'opportunità di acquisire nuove o maggiori competenze e strumenti utili per adattarsi alle nuove condizioni del mercato del lavoro. Il Fondo in oggetto è costituito presso l'Agenzia nazionale delle politiche attive (Anpal) con una dotazione iniziale di 730 milioni²⁴, successivamente rifinanziato per disposizione del d.l. 146/2021 con una dotazione di 500 milioni. Per attingere alla risorsa, il datore di lavoro deve presentare apposita istanza all'Anpal allegando un accordo collettivo aziendale o territoriale. Nell'allegato vanno indicati il numero di lavoratori coinvolti, il numero di ore da destinare alla formazione, il fabbisogno del datore di lavoro in termini di nuove o maggiori competenze, il contenuto e la durata di ciascuna azione formativa. Le parti firmatarie devono, inoltre, concorrere alla definizione del progetto formativo (da allegare all'accordo collettivo) che individua gli obiettivi di apprendimento, i soggetti coinvolti, gli erogatori della formazione, la durata, le modalità di svolgimento del percorso di apprendimento, nonché quelle di valorizzazione del patrimonio di competenze del lavoratore, anche attraverso servizi di individuazione, validazione, messa in trasparenza e attestazione delle competenze. È evidente come al fine di attuare questa misura di politica attiva del lavoro il legislatore abbia dato un importante ruolo alle parti sociali.

I soggetti preposti all'erogazione dei programmi di formazione sono tutti gli enti accreditati a livello nazionale e regionale, ovvero altri soggetti, anche privati, che per statuto o istituzionalmente svolgono attività di formazione, come l'università, gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, i centri per l'istruzione per adulti- CPIA, gli istituti tecnici superiori, i centri di ricerca accreditati del ministero dell'istruzione e infine anche dalla stessa azienda che presenta l'istanza di contributo a condizione che possiede i requisiti necessari per lo svolgimento del progetto formativo.

Le attività di sviluppo delle competenze devono concludersi entro 90 giorni (120 in caso di coinvolgimento dei Fondi interprofessionali) dalla data di approvazione della domanda da parte di Anpal. Questo limite, combinato a quello delle 250 ore di formazione, consente di svolgere percorsi formativi, e contestuali riduzioni degli orari di lavoro, per un totale di circa 3-4 ore al giorno per 90 giorni, comprensivi del fine settimana e delle festività. L'istituzione del Fondo risponde ad una logica di coordinamento tra politiche pubbliche ed interventi della autonomia collettiva presentando così una natura ibrida. Si combinano infatti l'intervento pubblico volto a sostenere la qualificazione dell'offerta di lavoro, l'intervento dell'autonomia collettiva nella stipula degli accordi collettivi che combinano riduzione dell'orario di lavoro con

²⁴ ANPAL, *Fondo nuove competenze: i dati Anpal confermano il successo della misura*, nota 6 maggio 2021.

interventi di riqualificazione volti ad accompagnare il cambiamento organizzativo e produttivo, la mobilitazione delle strutture bilaterali preposte al governo della formazione continua, chiamate a rivestire un ruolo centrale non solo in termini di co-finanziamento degli interventi attraverso la copertura dei costi della formazione, ma anche attraverso l'aggregazione, l'organizzazione e il coordinamento delle imprese nell'ambito di istanze cumulative. Importante è, però, sottolineare che la disciplina del Fondo non prevede alcun tipo di controllo effettivo sulla concreta efficacia dei percorsi formativi offerti e quindi sul concreto incremento delle competenze dei lavoratori. Infatti, il controllo demandato all'Anpal si limita ad una valutazione di corrispondenza tra il contributo erogato e la quantificazione del costo del personale impiegato in apprendimento.

Alle esigenze di rinnovamento imposte dal processo di transizione verso una *green economy* l'Italia ha provato a rispondere anche con l'introduzione del contratto di espansione. L'istituto, sostituendo i contratti di solidarietà espansiva²⁵, si colloca a cavallo tra le politiche passive e attive del lavoro e si rivolge alle imprese che abbiano avviato un processo di reindustrializzazione e riorganizzazione che comporti modifiche strutturali dei processi aziendali. Nello specifico, il contratto di espansione è stato introdotto in via sperimentale dal d.l. 34/2019 conv. in l. 58/2019 (art. 26 *quater*) per gli anni 2019 e 2020 ed è stato poi prorogato dalla legge di bilancio del 2021 e del 2022; quest'ultima ha esteso la possibilità di stipulare l'accordo anche per gli anni 2022 e 2023. L'istituto si configura come un accordo di natura gestionale²⁶ e consente alle imprese con un organico superiore alle 1000 unità lavorative²⁷ di aggiornare le competenze professionali dei lavoratori in organico e di assumere nuove professionalità, agevolando l'uscita dei prestatori prossimi alla pensione a patto che vengano attuati piani di riorganizzazione o di ristrutturazione di particolare rilevanza strategica. Il procedimento di stipula del contratto avviene in sede governativa, presso

²⁵ Accordi stipulati tra imprese e rappresentanze sindacali nei quali viene stabilita una generalizzata diminuzione dell'orario di lavoro dei lavoratori occupati nell'impresa in virtù di un intento di solidarietà sociale. I contratti di solidarietà esterna miravano a favorire, a fronte della riduzione dell'orario di lavoro, l'assunzione di nuovo personale per incrementare l'organico aziendale. L'istituto, disciplinato dall'art. 41 d.lgs. 148/2015, ha trovato scarsa diffusione a causa della limitatezza dei benefici concessi ai datori e della riluttanza dei lavoratori ad accettare sacrifici in termini di perdita retributiva immediata e di incremento della posizione pensionistica futura.

²⁶ Per contratto gestionale si intende quello stipulato in occasione del ricorso alle integrazioni salariali, ai licenziamenti collettivi o i trasferimenti di azienda, cioè, ipotesi in cui la normativa prevede una procedura informativa dettagliata ed articolata, il cui obiettivo è di assicurare forme di tutela e garanzia anche a chi, tra i lavoratori, non è iscritto alle associazioni sindacali chiamate a trattare, poiché tali accordi sono applicabili a tutti i lavoratori a prescindere dell'affiliazione sindacale che li ha sottoscritti (art. 41, co.2, d.lgs. 148/2015).

²⁷ Ai fini della sussistenza del requisito occupazionale, si deve fare riferimento ai lavoratori occupati mediamente nel semestre precedente la data di presentazione della domanda (art. 20, co. 1, d.lgs. 148/2015). Inoltre, il numero dei lavoratori in organico è riferito alla sola impresa, anche se articolata in più unità aziendali dislocate sul territorio nazionale, non quindi ai gruppi di imprese o RTI (reti temporanee d'impresa) (circ. Min. Lav. 6.09.2019, n.16).

il Ministero del Lavoro, con le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero con la rappresentanza sindacale unitaria. All'interno dell'accordo, oltre al numero dei nuovi lavoratori, i profili professionali compatibili con i piani di reindustrializzazione o riorganizzazione, l'indicazione della riduzione complessiva media dell'orario di lavoro, del numero dei lavoratori coinvolti in piani formativi e di riqualificazione, va inserito il progetto di formazione e di riqualificazione. Questo documento, presentato dall'impresa, verificato dal Ministero del Lavoro e certificato in sede di sottoscrizione da soggetti terzi rispetto all'impresa, è rivolto al personale che, a causa delle modifiche dei processi aziendali, del progresso e dello sviluppo tecnologico dell'attività produttiva svolta dall'impresa, risulti in possesso di un *know-how* non più adeguato a svolgere una determinata attività. Al suo interno vanno specificatamente indicate le misure idonee a garantire l'effettività della formazione, il numero delle ore di formazione, il numero complessivo dei lavoratori interessati, e, infine, le previsioni del recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti dalle riduzioni orarie e alla formazione, che devono essere nella misura minima del 70%²⁸.

Questo ultimo elemento è di particolare importanza perché garantisce non solo il rientro in azienda dei lavoratori sospesi ma anche il riassorbimento presso diverse unità produttive della stessa impresa o di imprese terze. Per il personale che, invece, non raggiunga le competenze tecniche conformi al rinnovamento aziendale, l'impresa deve prevedere una eventuale gestione non traumatica della loro fuoriuscita, anche attraverso procedura di mobilità non oppositiva²⁹. In sostanza, con la stipula di un contratto di espansione, il datore di lavoro può fronteggiare gli esuberanti conseguenti alla realizzazione dei piani di reindustrializzazione e riorganizzazione procedendo alla risoluzione del rapporto di lavoro dei prestatori prossimi alla pensione³⁰. A questi ultimi verrà riconosciuta un'indennità mensile commisurata al trattamento pensionistico lordo maturato al momento della cessazione del rapporto di lavoro così come determinato dall'INPS. I lavoratori che, invece, non siano in possesso dei requisiti per aderire allo scivolo pensionistico e non abbiano le competenze necessarie all'implementazione delle modifiche dei processi aziendali possono essere coinvolti nel contratto di espansione nella parte che prevede piani di formazione e riqualificazione³¹. Nello specifico, a questi prestatori si applica una riduzione dell'orario di lavoro integrata da un intervento straordinario di integrazione salariale. La diminuzione temporale non può essere superiore al 30% dell'orario giornaliero ma,

²⁸ Art. 1, co. 1, lett. f), D.M. 13.01.2016, n. 94033.

²⁹ C. Carchio, *Il contratto di espansione*, in S. Ciucciovino, D. Garofalo, A. Sartori, M. Tiraboschi, A. Trojsi, L. Zoppoli, *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, pp. 164-182.

³⁰ Per lavoratori prossimi alla pensione si fa riferimento ai prestatori che si trovino a non più di 5 anni dal conseguimento della pensione di vecchiaia e che abbiano maturato il requisito minimo contributivo ovvero che si trovino a non più di 5 anni dal conseguimento della pensione anticipata.

³¹ Art. 41, comma 7, d.lgs. 148/2015.

per ciascun lavoratore la percentuale di riduzione complessiva dell'orario può essere concordata, ove necessario, fino al 100% nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di espansione è stipulato. Inoltre, i lavoratori coinvolti nei piani di formazione beneficiano della CIGS essendo l'intervento riconducibile alla causale della riorganizzazione aziendale³².

Dato l'esplicito rinvio dell'art. 41 co. 7 agli artt. 3 e 6 del d.lgs. 148/2015, la misura dell'integrazione salariale è pari all'80% della retribuzione che sarebbe spettata per le ore non prestate. La durata dell'intervento straordinario di integrazione salariale non può eccedere il periodo di 18 mesi, anche non continuativi, e non va conteggiato nel quinquennio di riferimento³³ in quanto trattamento in deroga ai limiti di durata ordinari complessivi specifici ex artt. 4 e 22, d.lgs. 148/2015. Va anche detto che l'integrazione salariale non può essere erogata a favore dei dirigenti, dei lavoratori a domicilio e degli apprendisti con contratto differente da quello di tipo professionalizzante ed è concessa ai soli prestatori che siano in possesso di effettivo lavoro di almeno 90 giorni presso unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, alla data di presentazione della relativa domanda di concessione.

Dunque, il contratto di espansione si sostanzia in un sistema di graduale trasmissione del *know how* aziendale in un'ottica di solidarietà intergenerazionale e di valorizzazione di risorse e competenze garantendo la continuità occupazionale e l'inserimento dei più giovani nel mercato del lavoro. Il carattere innovativo dell'istituto si riscontra nell'uso combinato di un intervento temporaneo, dato dalla riduzione dell'orario assistita dall'intervento di integrazione salariale, e uno strutturale rappresentato dall'espulsione non traumatica di una parte dell'organico aziendale con accompagnamento alla pensione. Va però sottolineato come, tuttavia, la complessità dell'*iter* procedurale prodromico alla stipulazione del contratto e l'ambito di applicazione soggettiva rivolto alle imprese di grandi dimensioni, che rappresentano solo una piccola parte del sistema industriale nazionale, abbia fortemente scoraggiato il ricorso a questo istituto³⁴.

4. La transizione ecologica rappresenta e continuerà a rappresentare anche per i prossimi anni, una grande sfida per l'area della regolazione del lavoro deputata alla gestione delle transizioni occupazionali, sempre più complesse sotto il profilo delle competenze richieste ai lavoratori e degli effetti dei processi di scomposizione e ricomposizione della struttura occupazionale³⁵. Da quanto fin ora esaminato è possibile osservare che questo processo sta determinando una sorta di polarizzazione delle competenze dei lavoratori: quelli adibiti a mansioni esecutive a ridotto valore aggiunto,

³² Circ. INPS 3.09.2020 n. 98; circ. INPS 9.12.2020 n. 143.

³³ Art. 41, comma 7, d.lgs. 148/2015.

³⁴ C. Carchio, *Il contratto di espansione*, cit.

³⁵ L. Casano, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, cit.

per i quali sono elevati i rischi di sostituzione, e quelli che hanno un elevato valore aggiunto cioè dotati di abilità professionali nuove e flessibili.

La possibilità di transitare da un polo all'altro è garantita solo tramite il riconoscimento ad ogni lavoratore del diritto all'apprendimento permanente, eliminando gli ostacoli di qualunque genere in grado di frapporsi tra la persona e la realizzazione del diritto (difficoltà economiche, carenza di tempo a disposizione, assenza di percorsi individualizzati³⁶). Pertanto, quello della formazione professionale è destinato a diventare il terreno elettivo di sperimentazione di nuove politiche attive del lavoro e di nuovi strumenti normativi³⁷ al fine di realizzare un mercato del lavoro inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione. Va evidenziato che, tuttavia, per realizzare tali obiettivi sia necessaria «una combinazione di forme contrattuali flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, apprendimento permanente efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati volte ad assicurare transizioni nel mercato del lavoro accompagnate da una definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego»³⁸.

In Italia si è ancora lontani dal concreto raggiungimento di questi obiettivi a causa della perdurante mancanza di collegamento degli interventi di politica attiva con quelli di politica passiva. Infatti, seppur gli strumenti introdotti dal *Jobs Act* siano potenzialmente idonei a fronteggiare il processo di transizione, di fatto gran parte di questi sono ancora inattuati. Di conseguenza, attualmente, il modello di *flexicurity*, quale strategia integrata incentrata sull'alleggerimento delle tutele all'interno del rapporto di lavoro (flessibilità) e sulla garanzia di maggiori tutele sul mercato (sicurezza), risulta realizzato solo nella prima parte dando vita ad un sistema nel quale alla flessibilità all'interno del rapporto di lavoro (libertà del datore di lavoro di assumere, variare l'orario di lavoro, licenziare) non corrisponde una tutela del prestatore all'interno del mercato direttamente proporzionale³⁹.

³⁶ D. Garofalo, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *Lav. giur.*, 4, 2019, pp. 329-349.

³⁷ D. Garofalo, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, cit., *passim*.

³⁸ Dec. cons. UE 21 ottobre 2010, recante gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

³⁹ M.G. Garofalo, *Il pane del sapere*, Ediesse, Roma 2011, pp. 287-292.

LE PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO:
PROFILI DEFINITORI E LINEE DI RICERCA FUTURA

ABSTRACT

L'Agenda 2030 dell'ONU riconosce la collaborazione globale plurilaterale come condizione a mezzo della quale giungere alla fattiva realizzazione degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* - SDGs) in essa recati. In tal senso, il 17° SDG promuove l'implementazione di *partnership* tra settore pubblico e privato, in quanto strumento capace di mobilitare risorse e competenze di differente derivazione.

Alla luce della valenza conferita all'approccio partenariale dalla richiamata Agenda 2030, il presente contributo si pone la finalità di esplorare concettualmente il fenomeno delle *partnership* pubblico-privato (PPP).

L'analisi della letteratura accademica condotta, oltre a permettere l'individuazione delle principali accezioni attribuite allo strumento in parola, consente l'identificazione delle potenziali linee di ricerca futura sul tema PPP e sostenibilità.

The UN Agenda 2030 recognizes global plurilateral collaboration as a condition to achieve the effective realization of its Sustainable Development Goals (SDGs). In this sense, the 17th SDG promotes the implementation of partnerships between the public and private sectors, as a tool capable of mobilising resources and competences of different derivation.

In light of the value conferred on the partnership approach by the aforementioned 2030 Agenda, this contribution aims to conceptually explore the phenomenon of public-private partnerships (PPPs).

The analysis of the academic literature, in addition to allowing the identification of the main meanings attributed to the instrument in question, allows the identification of potential lines of future research on the topic of PPPs and sustainability.

PAROLE CHIAVE

Agenda 2030 – Partenariato pubblico-privato – Sostenibilità

2030 Agenda – Public-private partnership – Sustainability

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I documenti programmatici per lo Sviluppo Sostenibile e il 17° SDG. – 3. Le *partnership* pubblico-privato nella letteratura manageriale. – 4. Conclusioni.

1. Nel corso degli ultimi decenni, la tematica della sostenibilità è entrata a far parte dell'agenda politica di molti Paesi¹. Difatti, nell'ambito della definizione dei propri programmi, i *policy maker* sono stati chiamati ad integrare il soddisfacimento dei bisogni economici e sociali delle comunità di riferimento con l'esigenza di preservazione dell'ambiente naturale²: in altri termini, si è posta la necessità di

¹ J. Bebbington, R. Gray, *An Account of Sustainability: Failure, Success and a Reconceptualisation*, in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 12, 5, 2001, pp. 557-605.

² P.P. Rogers, K.F. Jalal, J.A. Boyd, *An introduction to sustainable development*, Earthscan, London, 2008.

incardinare le politiche pubbliche dei vari livelli di governo sul principio di sviluppo sostenibile³.

Essendo il settore pubblico preposto, per definizione, alla generazione di valore per la collettività⁴, esso è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale nella promozione e adozione di politiche a supporto della sostenibilità^{5 6}. Al contempo, la natura e vastità delle sfide contemporanee da affrontare richiamano ad una azione congiunta e coordinata dei settori pubblico e privato^{7 8}.

Da ciò, in considerazione del 17° SDG dell'Agenda 2030 dell'ONU che mira a rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile, il presente contributo si focalizza sulle PPP, nei cui confronti il mondo accademico sta prestando crescente attenzione in virtù della loro attitudine ad essere efficacemente funzionalizzate verso il conseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile^{9 10 11}.

L'obiettivo di ricerca del presente contributo è quello di indagare le definizioni attribuite nella letteratura accademica all'espressione *partnership* e identificare possibili linee di ricerca future sulle PPP quale strumento a supporto della sostenibilità.

2. Il percorso evolutivo teso all'implementazione della sostenibilità a livello globale è stato segnato da una serie di tappe che, senza pretesa di esaustività alcuna, si ritiene opportuno richiamare.

La prima iniziativa promossa a livello internazionale che qui maggiormente rileva è stata quella del 1987, allorquando all'interno del rapporto *Our Common Future* (conosciuto anche come rapporto *Brundtland*) della *World Commission on Environment and Development* è stata recata la primigenia definizione di sviluppo

³ T. Strange, A. Bayley, *Sustainable development. Linking economy, society, environment*, OECD Publishing, Paris, 2008.

⁴ F. De Matteis, D. Preite, *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali. Teorie e strumenti per il management pubblico*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

⁵ J. Brugmann, *Planning for sustainability at the local government level*, in *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 16, 1996, pp. 363-379.

⁶ R. Kelly, L. Sirr, J. Ratcliffe, *Futures thinking to achieve sustainable development at local level in Ireland*, in *Foresight*, vol. 6, 2, 2004, pp. 80-90.

⁷ T. Meynhardt, *Public value inside: What is public value creation?*, in *International Journal of Public Administration*, vol. 32, 3, 2009, pp. 192-219.

⁸ M. Mazzucato, *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*, Allen Lane – Penguin Books, London, 2021.

⁹ N. Wang, M. Ma, *Public-private partnership as a tool for sustainable development – What literatures say?*, in *Sustainable Development*, vol. 29, 1, 2021, pp. 243-258.

¹⁰ Z. Cheng, H. Wang, W. Xiong, D. Zhu, L. Cheng, *Public-private partnership as a driver of sustainable development: toward a conceptual framework of sustainability-oriented PPP*, in *Environment, Development and Sustainability*, vol. 23, 2021, pp. 1043-1063.

¹¹ A. Pinz, N. Roudyani, J. Thaler, *Public-private partnerships as instruments to achieve sustainability-related objectives: the state of the art and a research agenda*, in *Public Management Review*, vol. 20, 1, 2018, pp. 1-22.

sostenibile, da intendersi quale «sviluppo in grado di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri»¹².

Successivamente, il processo volto al raggiungimento dello sviluppo sostenibile ha trovato nuovo impulso nel *Summit* della Terra tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992 laddove, oltre alle convenzioni sulla diversità biologica¹³ e sui cambiamenti climatici¹⁴, sono stati sottoscritti tre accordi che, ancora oggi, risultano essere molto significativi in tema di sostenibilità, ossia l'Agenda 21¹⁵, la dichiarazione su ambiente e sviluppo¹⁶ e la dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste¹⁷. Gli esiti delle decisioni assunte a Rio de Janeiro 1992 sono stati verificati ed aggiornati nel corso degli anni con l'*Earth Summit+5* del 1997 a New York¹⁸, con la Conferenza di Johannesburg del 2002 (Rio+10)¹⁹ e con la Conferenza di Rio del giugno 2012 (Rio+20)²⁰.

Il 1994 è stato l'anno della Conferenza Europea delle Città Sostenibili da cui è scaturita la c.d. Carta di Aalborg a mezzo della quale le città europee, dando atto che l'assenza di realtà locali ispirate ai principi della sostenibilità ostacola il raggiungimento di modelli di vita sostenibili, hanno assunto l'impegno di attuare l'Agenda 21 a livello locale e di sviluppare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile²¹.

Nel 1996 ha avuto luogo a Lisbona la seconda Conferenza Europea delle Città Sostenibili, in occasione della quale è stato approvato il "Piano d'Azione di Lisbona: dalla Carta all'Azione", segnando il passaggio dalla iniziale fase di promozione della Carta di Aalborg alla fase di concreta attuazione dei principi in essa contenuti. Le successive edizioni della Conferenza Europea delle Città Sostenibili, rispettivamente dalla terza alla nona, hanno avuto luogo nel 2000 ad Hannover, nel 2004 ad Aalborg,

¹² World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, 1987.

¹³ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁴ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), *Framework Convention on Climate Change*, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁵ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), *Agenda 21*, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁶ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), *Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁷ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁸ United Nations General Assembly, *Special session for the purpose of an overall review and appraisal of the implementation of Agenda 21*, New York, 1997.

¹⁹ World Summit on Sustainable Development (WSSD), *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, Johannesburg, 2002.

²⁰ United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD), *The future we want*, Rio de Janeiro, 2012.

²¹ European conference on sustainable cities and towns (ECSCT), *Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability*, Aalborg, 1994.

nel 2007 a Siviglia, nel 2010 a Dunkerque, nel 2013 a Ginevra, nel 2016 a Bilbao e nel 2020 a Mannheim²².

Attualmente, il documento cardine in materia di sostenibilità è rappresentato dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile che, sottoscritta nel settembre 2015 dai 193 paesi membri delle Nazioni Unite, rappresenta un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Tale programma consta di 17 obiettivi, **articolati in 169 target**, da conseguire in campo ambientale, economico, sociale ed istituzionale entro il 2030²³.

Tab. 1 – Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile

Obiettivo 1.	Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
Obiettivo 2.	Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
Obiettivo 3.	Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
Obiettivo 4.	Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
Obiettivo 5.	Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze
Obiettivo 6.	Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie
Obiettivo 7.	Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
Obiettivo 8.	Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
Obiettivo 9.	Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
Obiettivo 10.	Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni
Obiettivo 11.	Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
Obiettivo 12.	Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
Obiettivo 13.	Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico
Obiettivo 14.	Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile

²² <https://sustainablecities.eu/conferences/pastevents/>

²³ United Nations, A/RES/70/1, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.

Obiettivo 15.	Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre
Obiettivo 16.	Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile
Obiettivo 17.	Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

Fonte: United Nations, A/RES/70/1, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.

Gli SDGs dell'Agenda 2030 dell'ONU, di fatto, possono essere considerati come la istituzionalizzazione del concetto di *public value*²⁴ teorizzato da Moore (1995)²⁵, il cui complesso perseguimento pone oggi la necessità di sforzi congiunti pubblico-privato non potendosi più configurare il valore pubblico quale esclusiva prerogativa delle istituzioni pubbliche^{26 27 28}.

Ciò rimanda alla centralità che il 17° SDG può assumere nel conseguimento degli intenti sottesi all'Agenda 2030, posto che essa stessa riconduce la sua fattiva implementazione allo sviluppo di solide *partnership* tra sfera pubblica e privata: ne discende che l'efficace attuazione degli SDGs passa attraverso l'instaurazione di collaborazioni siffatte, a livello sia globale che locale, fondate su valori ed obiettivi condivisi ed incentrate sulle persone e sul pianeta²⁹.

D'altronde, è proprio il contenuto del 17° SDG a rivelare la valenza attribuita alla formula partenariale nel contesto dell'Agenda 2030, dal momento che l'enunciazione stessa dell'obiettivo in parola si dipana su più fronti e tocca aspetti differenti³⁰.

– Finanza. Al riguardo, il proposito è la mobilitazione delle risorse economiche per supportare la crescita dei paesi in via di sviluppo o dei paesi meno sviluppati. In tali realtà, la finanza assume una funzione essenziale³¹ e la carenza di fonti di finanziamento rappresenta, ad esempio, la principale condizione ostativa allo sviluppo

²⁴ V. Vecchi, N. Cusumano, F. Casalini, *Una PA reattiva: il ruolo delle collaborazioni pubblico privato*, SDA Bocconi School of Management.

²⁵ M.H. Moore, *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

²⁶ V. Vecchi, N. Cusumano, F. Casalini, *Una PA reattiva: il ruolo delle collaborazioni pubblico privato*, cit.

²⁷ T.B. Jørgensen, B. Bozeman, *Public values: An inventory*, in *Administration & Society*, vol. 39, 3, 2007, pp. 354-381.

²⁸ J. Bryson, A. Sancino, J. Benington, E. Sørensen, *Towards a multi-actor theory of public value co-creation*, in *Public Management Review*, vol. 19, 5, 2017, pp. 640-654.

²⁹ <https://unric.org/it/obiettivo-17-rafforzare-i-mezzi-di-attuazione-e-rinnovare-il-partenariato-mondiale-per-lo-sviluppo-sostenibile/>

³⁰ United Nations, A/RES/70/1, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit.

³¹ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt, V. Maksimovic, *How Important Are Financing Constraints? The Role of Finance in the Business Environment*, in *The World Bank Economic Review*, vol. 22, 3, 2008, pp. 483-516.

del tessuto imprenditoriale^{32 33}. In quest'ottica, le PPP si presentano come una valida strategia per sostenere la crescita delle piccole e medie imprese, giacché attraverso di esse la capacità di accesso ai capitali, propria del settore privato, può efficacemente essere funzionalizzata verso il perseguimento di obiettivi socialmente rilevanti: nel sostenere il comparto imprenditoriale dei paesi in via di sviluppo, le PPP hanno il potenziale di contribuire, in ultima istanza, al progresso economico e al miglioramento degli standard di vita di tali regioni del mondo, nonché alla riduzione della disoccupazione e della povertà³⁴. Come anche, le PPP rappresentano uno strumento che ben si presta ad offrire considerevoli opportunità per quanto attiene al finanziamento di progetti infrastrutturali^{35 36}.

– Tecnologia. In merito, il 17° SDG pone particolare attenzione al rafforzamento dei meccanismi di cooperazione e condivisione nell'ambito delle scoperte scientifiche e delle innovazioni. Le PPP, opportunamente realizzate, permettono l'incontro di culture di ricerca differenti; allorché attuate nel campo della scienza, della tecnologia e dell'innovazione, consentono l'implementazione rapida ed efficiente delle conoscenze scientifiche in modo innovativo³⁷. Lo sviluppo di tecnologie in settori come la sanità³⁸, l'agricoltura³⁹, l'educazione⁴⁰ e la gestione dei rifiuti⁴¹ ha trovato nell'approccio partenariale un significativo fattore abilitante.

³² M.S. Chowdhury, R. Islam, Z. Alam, *Constraints to the Development of Small and Medium Sized Enterprises in Bangladesh: An Empirical Investigation*, in *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, vol. 7, 8, 2013, pp. 690-696.

³³ T. Tambunan, *SME development, economic growth, and government intervention in a developing country: The Indonesian story*, in *Journal of International Entrepreneurship*, vol. 6, 4, 2008, pp. 147-167.

³⁴ H. Iftikhar, F. Zeeshan, A. Waheed, *SMEs development and failure avoidance in developing countries through public private partnership*, in *African Journal of Business Management*, vol. 6, 4, 2012, pp. 1581-1589.

³⁵ L. Mwakapala, B. Sun, *Public-Private Partnership in Developing Countries: Seeking Available Domestic Financing Options*, in *Journal of Economics, Business and Management*, vol. 7, 2, 2019, pp. 77-82.

³⁶ K. Bayliss, E. Van Waeyenberge, *Unpacking the Public Private Partnership Revival*, in *The Journal of Development Studies*, vol. 54, 4, 2018, pp. 577-593.

³⁷ D. Meissner, *Public-Private Partnership Models for Science, Technology, and Innovation Cooperation*, in *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 10, 2019, pp. 1341-1361.

³⁸ K. Ganapathy, S. Reddy, *Technology Enabled Remote Healthcare in Public Private Partnership Mode: A Story from India*, in AA.VV., *Telemedicine, Telehealth and Telepresence*, Springer, 2021, pp. 197-233.

³⁹ G.S. Khush, *Public-Private Partnership in Agricultural Biotechnology*, in *Second Foundation Day Lecture Trust for Advancement of Agricultural Sciences*, New Delhi, 2005, pp. 1-20.

⁴⁰ C.P. Lim, P. Wong, V. Quah, *Supporting Technology Use in Schools with a Public-Private Partnership: A collective case study of five Asian countries*, in *Educational Media International*, vol. 44, 3, 2007, pp. 267-285.

⁴¹ D. Christensen, L.T. Bach, *A Danish-Vietnamese partnership for business and technology development in solid waste management*, in *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 105, 2015, pp. 123-133.

– Le capacità di sviluppo. Sotto questo aspetto, si auspica un maggior sostegno internazionale a favore dei paesi non industrializzati per quanto concerne la creazione di capacità che consentano anche a detti paesi di trarre obiettivi di sostenibilità. In relazione a ciò, è da constatare che l'analisi delle condizioni necessarie per la transizione verso la sostenibilità dei paesi in via di sviluppo rappresenta un filone di ricerca in costante crescita⁴².

– Il commercio. Qui il riferimento è alla necessità di promuovere sistemi di scambio universali e soprattutto aperti nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

– Le questioni sistemiche. Oltre al rafforzamento della coerenza politica per lo sviluppo sostenibile, il SDG in trattazione pone enfasi sulla promozione di programmi di collaborazione plurilaterale. Ed è proprio nel solco di tale ultimo aspetto che, più specificatamente, si ritrova il riferimento alle *partnership* tra pubblico e privato, quale strumento idoneo a garantire il conseguimento di risultati rilevanti sotto il profilo della sostenibilità ambientale^{43 44}, economica^{45 46} e sociale^{47 48}.

In definitiva può asserirsi che le *partnership* sono proposte come uno strumento capace di assicurare le condizioni necessarie per innescare processi virtuosi in termini di conseguimento dello sviluppo sostenibile⁴⁹, in concreto rappresentando una forma essenziale di relazione inter-organizzativa per la generazione di valore pubblico⁵⁰.

3. Il tema della collaborazione tra amministrazioni pubbliche e operatori privati è stato oggetto di crescente attenzione in letteratura^{51 52 53}, divenendo uno degli

⁴² U.E. Hansen, I. Nygaard, H. Romijn, A. Wiczorek, L.M. Kamp, L. Klerkx, *Sustainability transitions in developing countries: Stocktaking, new contributions and a research agenda*, in *Environmental Science & Policy*, vol. 84, 2018, pp. 198-203.

⁴³ N. Harutyunyan, *Going more private and sustainable: ex-post assessment of Armenian water utilities*, in *International Journal of Sustainable Development and Planning*, vol. 10, 4, 2015, pp. 579-589.

⁴⁴ F.A. Sudirman, R. Rifai, *Private sector contribution in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) 7 in Kendari, Indonesia*, in *International Journal of Qualitative Research*, vol. 1, 1, 2021, pp. 55-60.

⁴⁵ E.A. Kosycarz, B.A. Nowakowska, M.M. Mikołajczyk, *Evaluating opportunities for successful public-private partnership in the healthcare sector in Poland*, in *Journal of Public Health: From Theory to Practice*, vol. 27, 2019, pp.1-9.

⁴⁶ B. Zhang, L. Zhang, J. Wu, S. Wang, *Factors Affecting Local Governments' Public-Private Partnership Adoption in Urban China*, in *Sustainability*, vol. 11, 23, 2019, 6831.

⁴⁷ N. Sonuç, S. Oral, *A sustainable approach to social tourism development: the case of İzmir city*, in *Journal of Tourism Theory and Research*, vol. 3, 1, 2017, pp. 25-42.

⁴⁸ J.K. Roehrich, M.A. Lewis, G. George, *Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review*, in *Social Science & Medicine*, vol. 113, 2014, pp. 110-119.

⁴⁹ E. Borroni, *Modello interpretativo delle relazioni tra amministrazioni pubbliche e imprese*, in AA.VV., *Relazioni pubblico privato. Condizioni per la competitività*, Egea, Milano, 2006.

⁵⁰ D. Maurya, A.K. Srivastava, *Managing partner opportunism in public-private partnerships: The dynamics of governance adaptation*, in *Public Management Review*, vol. 21, 10, 2019, pp. 1420-1442.

⁵¹ R. Cafferata, *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*, Angeli, Milano, 1993.

⁵² P. Rondo Broveto, *Le relazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996.

⁵³ L. Metcalfe, *Strengthening partnerships between the state, the private sector and civil society*, in G. Bertucci, *Citizens, Business and Government. Dialogue and Partnerships for development and democracy*, United Nations, 2003.

argomenti su cui si è fondata l'evoluzione contenutistica della disciplina del management pubblico⁵⁴.

L'interpretazione dei fenomeni reali interni ai sistemi socio-economici attraverso il ricorso al modello dicotomico di contrapposizione tra pubblico e privato, nel corso del tempo, ha dimostrato limiti che hanno posto la necessità di muovere verso uno schema interpretativo fondato sul modello di competizione collaborativa^{55 56 57}: collaborazione, integrazione e condivisione del rischio sono i principali tratti che dovrebbero caratterizzare le operazioni di PPP⁵⁸.

Negli anni Novanta le PPP sono diventate un elemento chiave delle politiche pubbliche in tutto il mondo, in quanto aventi il potenziale di apportare vantaggi non solo in termini di costi nell'attuazione dei programmi politici, ma anche in termini di sviluppo di comunità socialmente inclusive⁵⁹.

In considerazione della valenza e delle potenzialità dello strumento partenariale il mondo accademico ha prestato rilevante attenzione all'esplorazione concettuale delle PPP. Ciò nonostante, la letteratura sul tema manca di una concordanza di opinioni su ciò che le PPP rappresentino sotto l'aspetto definitorio^{60 61 62 63}: Wettenhall (2003), al riguardo, rimarca l'esigenza di sviluppare un sistema classificatorio degli accordi di partenariato, dal momento che diverse e molteplici sono le forme di *mix* pubblico-privato ricondotte, più o meno propriamente, al termine *partnership*⁶⁴. Parimenti, non può non rilevarsi come in letteratura, accanto ai vari tentativi definitivi, siano presenti studi volti a identificare i fattori critici relativi all'implementazione delle PPP. Tra

⁵⁴ E. Borgonovi, *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 1, 1, 2018, pp. 22-28.

⁵⁵ E. Borgonovi, *Il comportamento economico dell'impresa tra il modello della competizione concorrenziale e il modello della competizione collaborativa*, in AA.VV., *Il governo dell'economia e delle istituzioni*, Giuffrè, Milano, 1996.

⁵⁶ T.K. Das, B.S. Teng, *Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances*, in *Academy of Management Review*, vol. 23, 3, 1998, pp. 491-512.

⁵⁷ H. Mintzberg, *Il fragile equilibrio tra pubblico e privato*, in *Harvard Business Review*, 1996, pp. 4-13.

⁵⁸ M. Marsilio, *Le partnership tra pubbliche amministrazioni e imprese per gli investimenti pubblici*, in AA.VV., *Relazioni pubblico privato. Condizioni per la competitività*, Egea, Milano, 2006.

⁵⁹ S.P. Osborne, *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, Routledge, London, 2000.

⁶⁰ S.H. Linder, *Coming to Terms with the Public-Private Partnership*, in *American Behavioral Scientist*, vol. 43, 1, 1999, pp. 35-51.

⁶¹ P. Bloomfield, *The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience*, in *Public Administration Review*, vol. 66, 3, 2006, pp. 400-411.

⁶² G. Cappellaro, C. Cuccurullo, M. Marsilio, *Public private partnership: un'analisi bibliometrica*, in *Azienda Pubblica*, 2, 2009, pp. 357-382.

⁶³ N.A. Khanom, *Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs)*, in *International Review of Business Research Papers*, vol. 6, 2, 2010, pp. 150-163.

⁶⁴ G. Wettenhall, *The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships*, in *Public Organization Review*, vol. 3, 1, 2003, pp. 77-107.

questi, *good governance*⁶⁵ ⁶⁶, esperienza e competenze manageriali⁶⁷ sono i principali fattori che, adeguatamente implementati, possono garantire il successo della formula partenariale⁶⁸.

Borgonovi (2006), nel fornire uno schema di analisi per la classificazione delle relazioni pubblico-privato, individua varie logiche sottese ai rapporti tra i due settori. In particolare, ripercorrendo l'evoluzione storica del grado di complessità dell'economia, egli identifica le relazioni di *partnership* come l'ultimo stadio di sviluppo dei rapporti tra pubblico e privato: all'aumentare della complessità della società, le relazioni tra tali due soggetti, originariamente caratterizzate da separazione e contrapposizione, si sono evolute in relazioni di collaborazione; queste ultime, a loro volta, in virtù dell'elevata interdipendenza e della necessità di conferire stabilità alle collaborazioni, si sono successivamente tramutate in relazioni di *network* e di *partnership*. Nel definire le PPP come forme di collaborazione disciplinate da specifici accordi e forme contrattuali, l'autore ne riconduce l'efficacia alla convergenza di interessi, alla chiara definizione degli obiettivi, alla reciproca fiducia e al riconoscimento di pari dignità e ruolo tra i partner⁶⁹. Oltre a ciò, Zuffada (2000) individua quale ulteriore presupposto delle PPP il fattivo coinvolgimento dei partner che, in concreto, si realizza mediante l'apporto e lo scambio di risorse (umane, finanziarie e tecnologiche), competenze distintive e capacità manageriali⁷⁰.

Hodge e Greve (2007), nell'evidenziare l'ambiguità che accompagna la nozione di partenariato, rilevano come esistano essenzialmente due correnti di pensiero circa l'interpretazione del fenomeno PPP. Infatti, secondo i richiamati autori la letteratura sul tema è divisa tra chi sostiene che le PPP siano un particolare strumento di governance, sostitutivo dei tradizionali metodi di affidamento dei servizi pubblici, e chi qualifica le PPP come una nuova espressione del linguaggio del *public management* in cui sarebbero però incluse procedure di coinvolgimento del privato nella fornitura di servizi pubblici già di fatto consolidatesi nel tempo. Nello specifico, con riferimento alle PPP quale strumento di *governance*, gli autori rilevano l'esistenza in letteratura di cinque famiglie di accordi che rientrerebbero nel concetto di PPP: la cooperazione istituzionale per la produzione congiunta e la condivisione dei rischi, i contratti di infrastruttura a lungo termine, i *network* di politica pubblica, gli accordi per lo sviluppo della società civile e della comunità e gli accordi per la riqualificazione urbana e lo

⁶⁵ M.R. Hayllar, *Public-private partnerships in Hong Kong: good governance – The essential missing ingredient?*, in *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, 1, 2010, pp. 99-119.

⁶⁶ S. Ismail, *Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia*, in *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, vol. 5, 1, 2013, pp. 6-19.

⁶⁷ Ž. Tunčikienė, A. Grenčiková, I. Skačkauskienė, *Development of public and private sector partnership: managerial aspects*, in *Business: Theory and Practice*, vol. 15, 1, 2014, pp. 11-21.

⁶⁸ S. Mulyani, *Critical success factors in public-private partnership*, in *Journal of Accounting Auditing and Business*, vol. 4, 1, 2021, pp. 81-86.

⁶⁹ E. Borgonovi, *Modello interpretativo delle relazioni tra amministrazioni pubbliche e imprese*, cit.

⁷⁰ E. Zuffada, *Amministrazioni pubbliche e aziende private. Le relazioni di collaborazioni*, Egea, Milano, 2000.

sviluppo economico. Di contro, con riferimento alle PPP quale nuova espressione linguistica propria del *public management*, gli autori giungono ad affermare che si tratti di un *language game*, richiamandosi a precedenti studi^{71 72 73} secondo cui dietro al ricorso al termine *partnership* vi sarebbero riferimenti a processi di *contracting out* e *privatization*⁷⁴.

Weihe (2005), nell'affrontare il *nebulous concept* di partenariato, sottolinea l'impossibilità di individuare una definizione onnicomprensiva ed universale di *partnership*, in grado di ricomprendere i differenti significati attribuiti a tale termine nel tempo, così individuando cinque approcci distinti della letteratura sul tema⁷⁵:

– l'approccio della rigenerazione locale, in cui l'attenzione sulle PPP viene posta in relazione alla loro capacità di contribuire al rinnovamento e allo sviluppo economico locale;

– l'approccio politico, in cui il termine *partnership* è usato come sinonimo di cooperazione/costellazioni pubblico-privato e si riferisce alle modalità di implementazione delle relazioni tra gli attori del settore pubblico e privato nell'ambito delle politiche inerenti alla fornitura di servizi pubblici;

– l'approccio infrastrutturale, che ricollega la formula partenariale a progetti infrastrutturali basati sul coinvolgimento di capitale privato e sulla progettazione, costruzione, gestione e manutenzione di infrastrutture;

– l'approccio relativo al tema dello sviluppo, per tale intendendosi l'approccio al partenariato adottato da organizzazioni internazionali non governative o da altri attori governativi e non governativi, nazionali e internazionali, coinvolti in programmi e politiche di sviluppo riguardanti soprattutto i paesi meno sviluppati;

– l'approccio di *governance*, che si distingue dai precedenti approcci per un'analisi delle PPP che non si limita a determinati livelli di governo o a specifici settori e che, peraltro, enfatizza aspetti organizzativi e manageriali come la concreta gestione delle PPP, la fiducia e i processi di interazione tra i partner.

Anche Khanom (2010), riconoscendo le PPP quale strumento manageriale proprio del paradigma del *New Public Management*, distingue tra PPP come accordo inter-organizzativo tra diverse istituzioni (in cui lo schema partenariale è utilizzato come strumento di *governance*), PPP quale mezzo attraverso cui definire accordi finanziari e

⁷¹ S. Linder, *Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings*, in *American Behavioral Scientist*, vol. 43, 1, 1999, pp. 35-51.

⁷² E.S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House, New York, 2000.

⁷³ G. Teisman, E.H. Klijn, *Partnership Arrangements: Government Rhetoric or Governance Scheme?*, in *Public Administration Review*, vol. 62, 2, 2002, pp. 197-205.

⁷⁴ G.A. Hodge, C. Greve, *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*, in *Public Administration Review*, vol. 67, 3, 2007, pp. 545-558.

⁷⁵ G. Weihe, *Public-Private Partnerships: Addressing a Nebulous Concept*, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School, 2005.

PPP come strategia di sviluppo, così confermando l'esistenza in letteratura di diversi approcci al tema delle PPP con relative differenti definizioni delle stesse⁷⁶.

Su tale posizione si attestano anche Kivleniece e Quelin (2012) che, in un contributo volto a fornire un *framework* sui meccanismi di creazione e distribuzione del valore all'interno dei rapporti pubblico-privato, confermano la mancanza di chiarezza concettuale che accompagna le PPP, giungendo ad abbracciare una nozione ampia che le definisce come relazioni di collaborazione a lungo termine, tra uno o più attori privati ed enti pubblici, che combinano la gestione o la supervisione del settore pubblico con le risorse e le competenze di un partner privato per la fornitura diretta di un bene o servizio pubblico: una nozione, questa, che delinea le caratteristiche chiave delle relazioni pubblico-privato, di fatto qualificandole come basate su strutture collaborative volontarie, sulla condivisione di risorse e competenze e sui beni pubblici come output della collaborazione⁷⁷.

Sulla combinazione di risorse pubbliche e private tesa al conseguimento di obiettivi sociali si poggia la definizione di PPP cui accede Skelcher (2005)⁷⁸.

Wang et al. (2018) identificano le PPP come forme di cooperazione complesse e durevoli tra il settore pubblico e privato basate sulla condivisione di rischi, costi, benefici, risorse, responsabilità e finalizzate a fornire servizi pubblici⁷⁹.

Strasser et al. (2021), in uno studio finalizzato ad esaminare le percezioni di sostenibilità del modello partenariale in campo sanitario, sostengono che alle PPP possa farsi ricorso per indicare una vasta categoria di attività e strutture basate sul coinvolgimento tanto del settore pubblico quanto di quello privato e variabili sotto il profilo dei partecipanti, dello *status* giuridico, della *governance* e del *management*⁸⁰.

Altri autori sostengono che il concetto di PPP sia influenzato dalle specificità nazionali dei paesi impegnati nella implementazione della formula partenariale⁸¹, sicché può ritenersi che ciascun paese abbia una sua definizione di PPP che è funzione delle proprie strategie e del proprio sistema legislativo⁸².

⁷⁶ N.A. Khanom, *Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs)*, cit.

⁷⁷ I. Kivleniece, B.V. Quelin, *Creating and Capturing Value in Public-Private Ties: A Private Actor's Perspective*, in *Academy of Management Review*, vol. 37, 2, 2012, pp. 272-299.

⁷⁸ C. Skelcher, *Public-Private Partnership and Hybridity*, in AA.VV., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.

⁷⁹ H. Wang, W. Xiong, G. Wu, D. Zhu, *Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review*, in *Public Management Review*, vol. 20, 2, 2018, pp. 293-316.

⁸⁰ S. Strasser, C. Stauber, R. Shrivastava, P. Riley, K. O'Qui, *Collective insights of public-private partnership impacts and sustainability: A qualitative analysis*, in *Plos One*, vol. 16, 7, 2021, pp. 1-18.

⁸¹ D. Dechev, *Public-private partnership - A new perspective for the transition countries*, in *Trakia Journal of Sciences*, vol. 15, 3, 2015, pp. 228-236.

⁸² T. Batjargal, M. Zhang, *Review on the Public-Private Partnership*, in *Management Studies*, vol. 10, 1, 2022, pp. 1-11.

È altresì da osservare che, sebbene la letteratura di *public management* abbia posto maggiore enfasi sull'analisi delle relazioni formali⁸³, una particolare forma di collaborazione è costituita dalle c.d. *partnership* informali, tra enti pubblici ed organizzazioni non *profit*, finalizzate ad assicurare il benessere socio-economico della comunità di riferimento⁸⁴. Trattasi di relazioni scarsamente optate dal *management* pubblico in virtù della loro natura spesso casuale e temporanea, la cui instaurazione può dipendere dalla cultura locale e dalla forza delle relazioni preesistenti⁸⁵.

Al riguardo, Gazley (2008) ritiene che una condizione essenziale su cui poggia la realizzazione delle PPP informali sia lo sviluppo e il mantenimento della fiducia tra i partner, in quanto elemento su cui il *management* pubblico può far leva per gestire ed indirizzare le PPP prive di accordi formali⁸⁶. In tal senso si orientano anche Pozil e Hacker (2017), secondo cui l'affermazione delle PPP informali è dovuta alla creazione di fiducia, quale forza che guida la relazione tra le parti verso il conseguimento di un obiettivo comune⁸⁷.

In merito rileva anche il contributo di Brogaard e Petersen (2018) che, nel trattare le PPP per lo sviluppo, giungono ad una concettualizzazione delle stesse che mette in evidenza come nel riferirsi ad esse non ci si possa limitare a qualificarle come relazioni pubblico-privato basate su contratti: per PPP devono intendersi collaborazioni più o meno formalizzate tra governo, imprese e/o organizzazioni del terzo settore, basate su conoscenze, competenze e rischi condivisi e sviluppate allo scopo di realizzare uno sviluppo socio-economico a lungo termine nei paesi in via di sviluppo⁸⁸.

4. Quanto esposto nella sezione precedente evidenzia una mancanza di unanimità attorno alla definizione di *partnership*. Tale circostanza, a sua volta, mette in luce la complessità dello strumento PPP e l'utilità della sistematizzazione precedentemente operata circa i vari contributi definitori offerti dalla letteratura sull'argomento.

Malgrado la molteplicità di definizioni è comunque possibile individuare alcuni elementi comuni ai differenti contributi analizzati che, di fatto, consentono di concettualizzare le PPP: in definitiva, esse possono configurarsi come interazioni tra soggetti pubblici e privati, basate sulla convergenza di interessi, sulla fiducia reciproca,

⁸³ B. Gazley, *Beyond the contract: the scope and nature of informal government – nonprofit partnerships*, in *Public Administration Review*, vol. 68, 1, 2008, pp. 141-154.

⁸⁴ S. Pozil, A. Hacker, *Informal partnerships between nonprofits and local governments and the role of trust*, in *Journal of Social Change*, vol. 9, 1, 2017, pp. 67-76.

⁸⁵ B. Gazley, W.K. Chang, L.B. Bingham, *Collaboration and citizen participation in community mediation centers*, in *Review of Policy Research*, vol. 23, 4, 2006, pp. 843-863.

⁸⁶ B. Gazley, *Beyond the contract: the scope and nature of informal government – nonprofit partnerships*, cit.

⁸⁷ S. Pozil, A. Hacker, *Informal partnerships between nonprofits and local governments and the role of trust*, cit.

⁸⁸ L. Brogaard, O.H. Petersen, *Public-private partnerships (PPPs) in development policy: Exploring the concept and practice*, in *Development Policy Review*, vol. 36, S2, 2018, 729-747.

nonché sulla condivisione di risorse, competenze, responsabilità e rischi, con il fine ultimo di apportare un beneficio (bene/servizio) alla collettività.

Dall'analisi effettuata discende altresì che le PPP hanno il potenziale di rappresentare un viatico efficace attraverso cui fronteggiare le indifferibili sfide globali che l'epoca moderna pone in termini di conseguimento di uno sviluppo effettivamente sostenibile. Sfide la cui portata esige risposte concertate e l'impegno congiunto del settore pubblico, privato e della società civile.

In tale ottica, la ricerca futura potrebbe occuparsi di sistematizzare gli studi concernenti le PPP con riferimento ai diversi pilastri della sostenibilità. Ciò, da un lato, permetterebbe di comprendere lo stato dell'arte circa il contributo che lo schema partenariale attualmente offre nel raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale; dall'altro, la conduzione di ricerche in tal senso permetterebbe di evidenziare gli aspetti manageriali (ambiti e/o strumenti) critici per l'implementazione delle PPP nelle differenti dimensioni della sostenibilità.

Inoltre, potrebbe essere utile lo sviluppo di ricerche in merito sia agli elementi critici sia ai contributi delle PPP alla sfera della sostenibilità (ambientale/economica/sociale) meno indagata. Ancora, sarebbero opportune ricerche fondate sulla logica *triple bottom line* per analizzare se e come le PPP possono contribuire contestualmente a tutte le dimensioni della sostenibilità.

Infine, si ritiene che un valido contributo al dibattito scientifico sulle PPP proverrebbe da ricerche sull'efficacia di questo strumento in termini di sostenibilità, al fine di rispondere a domande del tipo: quali sono gli elementi di efficacia delle PPP per la sostenibilità? Come misurare questi elementi? Come sviluppare la tensione all'efficacia nelle PPP?

NUOVE FRONTIERE DI SVILUPPO: LO STRUMENTO DEL *CROWDFUNDING*
E L'IMPORTANZA DEGLI *STAKEHOLDER*

ABSTRACT

Il *crowdfunding* rappresenta lo strumento finanziario che più di ogni altro negli ultimi 5 anni è cresciuto. Attraverso questo strumento finanziario del web, la folla contribuisce economicamente alla realizzazione di progetti in vari settori: sociale, produttivo, creativo. Il fenomeno di ricerca più importante è quello che succede attorno ai progetti finanziati. Esiste però ancora poca ricerca sui problemi che affliggono i sostenitori dei progetti e dei fondatori. Questo lavoro vuole studiare il fenomeno del crowdfunding per meglio chiarire il ruolo che hanno gli stakeholder nel processo. L'obiettivo di questo lavoro è quello di fornire un framework di ricerca sul crowdfunding ed offrire nuove soluzioni per la ricerca futura attraverso un approccio alla teoria degli stakeholder.

Crowdfunding is the financial instrument that has grown more than any other in the last 5 years. Through this web financial tool, the crowd contributes financially to the realization of projects in various sectors: social, productive, creative. The most important research phenomenon is what happens around the funded projects. However, there is still little research on the problems affecting project and founder supporters. This work aims to study the phenomenon of crowdfunding to better clarify the role that stakeholders have in the process. The aim of this work is to provide a crowdfunding research framework and to offer new solutions for future research through a stakeholder theory approach.

PAROLE CHIAVE

Modelli di Crowdfunding – Teoria degli Stakeholder – Revisione della letteratura

Crowdfunding Models – Stakeholders Theory – Literature Review

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Pregiudizi, distorsioni cognitive e bias – 3. *Antitrust e Competition Policy*. – 4. Conclusioni.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il fenomeno del *crowdfunding*. – 3. Gli attori del *crowdfunding*. – 4. I Founders – 5. Le piattaforme di crowdfunding – 6. I *backers*. – 7. I consulenti – 8. Gli investitori professionali – 9. Gli enti di vigilanza – 10. Considerazioni conclusive

1. Negli ultimi decenni si sono susseguiti una serie di progressi tecnologici e di innovazione che hanno rivoluzionato sia il mondo della comunicazione che della finanza. Il grande cambiamento epocale a cui stiamo assistendo, è quello nel quale le persone interagiscono tra loro e conducono gli affari. Questa rivoluzione si può chiamare certamente *crowdfunding*. Il *crowdfunding* è un tema che raccoglie sempre

più grande attenzione e curiosità. È considerato strumento di democrazia finanziaria e capace di rendere interattive migliaia di persone, grazie alla rete web 2.0. Lo strumento del *crowdfunding* per una PMI o una *startup* diventa essenziale grazie all'utilizzo del Web 2.0 che rappresenta un ingrediente critico, ma che in realtà facilita l'accesso alla «folla»¹. Le applicazioni basate su Internet, in particolare quelle relative al Web 2.0, hanno avuto un impatto significativo sui settori della società come l'istruzione, gli affari e la medicina². Attraverso il *crowdfunding* un imprenditore aumenta i finanziamenti esterni facendo leva su un grande gruppo di persone (di seguito indicato semplicemente «folla»), dove ogni individuo fornisce una quantità di denaro relativamente piccola³. I soggetti interessati a partecipare al *crowdfunding* hanno come obiettivo quello di prosperare, compresi i governi, per creare posti di lavoro e favorire la crescita economica, coinvolgere la gente comune per cercare di avere la loro disponibilità economica ed espandere nuove opzioni di finanziamento disponibili⁴. Questo è un momento opportuno per studiare il *crowdfunding*, in quanto sta mantenendo le aspettative di successo. Il *crowdfunding* non è più un fenomeno isolato che permette ad alcune *startup* internazionali con tecnologie innovative di raccogliere milioni di euro e non è nemmeno la «colletta 2.0» che negli ultimi 10 anni ha permesso a diversi progetti di raccogliere importi non superiori i 10 mila dollari. Nel 2015 il volume di denaro raccolto a livello globale tramite il *crowdfunding* ha superato quello dei *business angel* e nel 2017 si supereranno i fondi di *venture capital* per un valore complessivo di quasi 90 miliardi di dollari raccolti⁵. Il fenomeno del *crowdfunding* esiste come un insieme di attività descrivibili (contenuto) in un contesto aziendale incerto (contesto). Questo potrebbe essere compreso attraverso la determinazione della sua struttura (collegamenti che consentono al fenomeno di funzionare) e identificando e descrivendo tutti i suoi *stakeholder*⁶. Un buon approccio in cui vengono coinvolte più

¹ P. Belleflamme, T. Lambert and A. Schwienbacher, *Crowdfunding: an industrial organization perspective. Prepared for the workshop Digital Business Models: Understanding Strategies*, Paris 2010, p. 25-26.

² B. Alexander, *Web 2.0: A new wave of innovation for teaching and learning?* *Educause Review*, 2006, 41(2), 32-44.

S. J. Andriole, *Business impact of Web 2.0 technologies. Communications of the ACM*, 2010, 53(12), 67-79.

³ P. Belleflamme, T. Lambert and A. Schwienbacher, *Crowdfunding: Tapping the Right Crowd*, *Journal of Business Venturing*, 2013.

⁴ K. Sigar, *Fret no more: inapplicability of crowdfunding concerns in the internet age and the JOBS Act's safeguards*, in *Administrative Law Review*, 2012, 2, 474-505; M. A. M. Gobble, *Everyone is a venture capitalist: the new age of crowdfunding*, *Research technology management*, 2012, 4, 4-7; R. Kitchens, P. D. Torrence, *The JOBS Act – crowdfunding and beyond*, in *Economic Development Journal*, 2012, 4, 42-47.

⁵ Massolution, *2015CF Crowdfunding Industry Report*, 2015, Preview from http://reports.crowdsourcing.org/index.php?route=product/product&product_id=54

⁶ L. Valančienė et S. Jegelevičiūtė, *Crowdfunding for creating value: stakeholder approach*, 2014, 19th International Scientific Conference; Economics and Management 2014, ICEM 2014, 23-25 April 2014, Riga, Latvia.

parti interessate, come nel caso del *crowdfunding*, si ottiene quando gli interessi di tutti i gruppi di *stakeholder* sono compatibili e soddisfatti⁷. L'obiettivo di questa ricerca è quello di capire come sono impiegati gli *stakeholder* nel processo di *crowdfunding*. La chiave di ricerca del progetto è: come gli *stakeholder* sono impiegati nel fenomeno del *crowdfunding*? Mi occuperò in questa ricerca di spiegare il fenomeno del *crowdfunding* attraverso la teoria degli *stakeholder* e spiegare perché una raccolta ha successo quando tutte le parti coinvolte e interessate al finanziamento, vengono soddisfatte.

2. Il *crowdfunding* rappresenta la vera sfida del progresso mondiale verso una società globale e digitale. Lo sviluppo delle tecnologie Web 2.0 nell'ultimo decennio ha consentito l'evoluzione di nuovi e innovativi modelli di *business*, in cui l'utente digitale gioca un ruolo sempre più importante modificando il modo in cui i beni vengono utilizzati e consumati⁸. Questo utente digitale non si trova più alla fine della catena del valore, ma ne è parte integrante, in qualità di co-decisore. Questo cambiamento richiede a interi settori di pensare e agire in modo diverso, portando a una trasformazione fondamentale dai modelli di business offline a quelli digitali. In questo contesto, il *crowdsourcing* è un esempio lampante, in quanto descrive l'esternalizzazione di vari compiti a un gruppo indefinito di persone che utilizzano le tecnologie dell'informazione⁹. Aiuta le aziende a sviluppare nuove idee e innovazioni includendo le esigenze e le richieste dei clienti nel processo di innovazione¹⁰. Gli approcci di *crowdsourcing* spesso mirano a trarre vantaggio dal giudizio della folla¹¹ e dall'intelligenza collettiva¹². Una delle principali forme di *crowdsourcing*, oltre al *crowdvoting* e alla *crowdcreation*, è il *crowdfunding*¹³. Il *crowdfunding* può essere definito come un invito aperto, per lo più attraverso internet, a fornire risorse finanziarie da parte di un gruppo di individui anziché di professionisti sia sotto forma di donazioni, in cambio di un prodotto futuro o in cambio di una qualche forma di ricompensa¹⁴. Essendo indicato come un metodo di finanziamento innovativo, l'idea di base del

⁷ J. S. Harrison, A. C. Wicks, *Stakeholder Theory, Value, and Firm Performance*, in *Business Ethics Quarterly*, 2013, 23, 97-124.

C. Mason, J. Simmons, *Embedding Corporate Social Responsibility in Corporate Governance: a Stakeholder Systems Approach*, in *Journal of Business Ethics*, 2014, 1, 77-86.

⁸ W. Brenner, D. Karagiannis, L. Kolbe, J. Kru"ger, L. Leifer, H. J. Lamberti, *User, use & utility research*. *WIRTSCHAFTSINFORMATIK*, 2014, 56(1), 65-72.

⁹ I. Blohm, J. M. Leimeister, & H. Krcmar, *Crowdsourcing: How to benefit from (too) many great ideas*, 2013, *MIS Quarterly Executive*, 12(4), 199-211.

¹⁰ H. W. Chesbrough, *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from Technology*, 2006, Harvard: Harvard Business School Press.

¹¹ J. Surowiecki, *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*, 2004, New York: Doubleday Books.

¹² J. M Leimeister, *Crowdsourcing: Crowdfunding, Crowdvoting, Crowdcreation*, 2012, *Zeitschrift für Controlling und Management (ZFCM)*, 56, 388-392.

¹³ J. Howe, *The rise of crowdsourcing*, 2006, [http:// archive.wire.com/wired/archive/14.06/crowds.html](http://archive.wire.com/wired/archive/14.06/crowds.html)

¹⁴ P. Belleflamme, T. Lambert & A. Schwienbacher, *Crowdfunding: Tapping the right Crowd*, 2014, Manuscript submitted for publication.

crowdfunding non è un fenomeno del tutto nuovo. Un esempio di nascita del *crowdfunding* è la realizzazione del piedistallo della Statua della Libertà. Nel 1885 Joseph Pulitzer, allora editore del quotidiano newyorkese *World*, chiese ai cittadini di New York un contributo finanziario per la realizzazione del piedistallo della statua. In cambio, si offrì di stampare gratuitamente il nome di ogni sostenitore sul suo giornale. Dopo 5 mesi, sul giornale *World* fu pubblicato un annuncio che comunicava che la campagna di donazioni aveva raggiunto i 102.000 dollari. Con grandissima sorpresa, i cittadini newyorkesi che hanno effettuato donazioni inferiori ad 1 dollaro rappresentarono l'80 % del totale dei fondi raccolti¹⁵. Esempi più recenti sono la campagna elettorale del 2008 del presidente degli Stati Uniti Barack Obama. La squadra di Obama è riuscita a raccogliere 800 milioni di dollari tramite il *crowdfunding*, e circa la metà della somma complessiva della donazione è stata raccolta da contributi inferiori a 200 dollari¹⁶. Il *crowdfunding* è il motore che accende le idee grazie alla gente. La sua consacrazione si è avuta a partire dagli anni 2008-2009, con le crisi finanziarie che hanno colpito il mondo della finanza e che hanno portato l'accesso al credito per le giovani imprese sempre più difficile. Il *crowdfunding* può essere considerato come un'importante innovazione finanziaria che sta democratizzando la finanza e trasferisce la conoscenza a milioni di persone¹⁷. Sarebbe pertanto poco riduttivo considerare il *crowdfunding* come un fenomeno finanziario. È invece un potente strumento innovativo di conoscenza. Secondo Shiller "Id.", il *crowdfunding* è un'idea eccitante ma anche pericolosa, perché potrebbe essere usato per abusare delle persone. Ecco perché l'aggiornamento costante e il miglioramento, sono requisiti fondamentali per il successo di un'innovazione "Id.". I principali elementi a supporto del *crowdfunding* si concentrano sulla tecnologia, sul finanziamento dei capitali e sul potere della folla, che consentono attraverso piccoli sforzi di accumulare un risultato finanziario significativo¹⁸. Tra i concetti accademici più interessanti in riferimento al *crowdfunding*, vi è certamente quello dei ricercatori Schwienbacher e Larralde¹⁹ i quali affermano esplicitamente che il *crowdfunding* è il finanziamento di un progetto o un'impresa da parte di un gruppo di individui anziché professionisti investitori come *business angel*, VC o banche. Questa definizione sottolinea la differenza tra il canale della finanza tradizionale e quella innovativa, nella quale non sono più presenti in maniera sostanziale gli intermediari e le imprese realizzano il loro progetto sostenuti direttamente dalle persone, che chiameremo da questo momento (folla) o meglio ancora

¹⁵ J. Harris, *A statue for America: The first 100 years of the statue of liberty*, 1986, New York: Simon & Schuster.

¹⁶ T. Kappel, *Ex ante crowdfunding and the recording industry: A model for the U.S.*, in *Loyola of Los Angeles Entertainment Law Review*, 2009, 29(3), 375–385.

¹⁷ R. J. Shiller, *Capitalism and Financial Innovation*, in *Financial Analysts Journal*, 2013, 69(1), 21-25.

¹⁸ T. Beaulieu, K. Suprateek, S. Saonee, *A conceptual framework for understanding crowdfunding*, 2015, Communications of the Association for Information Systems.

¹⁹ A. Schwienbacher and B. Larralde, *Crowdfunding of Small Entrepreneurial Ventures*, Handbook of entrepreneurial finance. Oxford University Press: Forthcoming, 2010.

(sostenitori). Alcuni autori riconoscono come il *crowdfunding* trae essenzialmente ispirazione dalle nozioni di microfinanza e *crowdsourcing*, ma rappresenta ancora una categoria unica di raccolta fondi consentita dalla proliferazione di siti internet dedicati al concetto²⁰. Interessante anche la definizione di «finanziamento comunitario»²¹, che sottolinea il potenziale della «comunità» di *crowdfunding* per colmare le lacune negli investimenti inferiori ad 1 milione di euro regolarmente sostenute dalle PMI nelle loro prime fasi. Il tema del *crowdfunding* non è solamente rilevante dal punto di vista accademico, ma anche dal punto di vista manageriale, dato che il finanziamento di un'impresa, nelle sue diverse fasi di vita aziendale, viene affrontato quotidianamente da imprenditori e manager. Il *crowdfunding* può certamente generare valore, se tutti gli attori perseguono lo stesso risultato potenziale. Se consideriamo il *crowdfunding* come uno strumento partecipativo, nella stessa misura in cui le attività includono la partecipazione di gruppo, questo potrebbe portare a migliorare i risultati²². Potremmo semplicemente dire che il *crowdfunding* interviene quando i *venture capital* sono carenti. Infatti, i progetti che fanno più fatica a essere notati dai fondi di *venture capital*, sono anche quelli che riscuotono maggiore successo sul *crowdfunding*. Alcuni ricercatori²³, hanno analizzato una serie di dati sulle campagne di successo create su Kickstarter.com (la più importante piattaforma di *crowdfunding rewards based* al mondo), in un periodo che va dal 2009 al 2015 e nello stesso arco di tempo sono stati analizzati anche gli investimenti effettuati dai fondi di *venture capital* che operano negli USA. I risultati dello studio hanno dimostrato come molte *startup* hanno attraversato un periodo di scarsità di investimenti da parte dei *venture capitalist*, ma le piattaforme di *crowdfunding* hanno offerto loro un canale di finanziamento alternativo. Il *venture capital* tende a concentrarsi in determinate zone del mondo mentre il *crowdfunding* è presente ovunque per via della rete 2.0 e questo permette a qualsiasi *startup* o PMI di reperire i fondi necessari anche al di fuori di quelle che vengono definite «bolle imprenditoriali». Sovvenzionare iniziative imprenditoriali con il *crowdfunding* in molti aspetti è diverso dal finanziamento VC o *angel*²⁴. Il *crowdfunding* è più democratico dei *venture capital* e questo permette a chiunque di partecipare anche con importi di capitale ridotto. Un'ulteriore differenza riguarda invece il potere di controllo aziendale che hanno gli investitori come *venture capital* e i sostenitori. Nella maggior parte dei casi nel *crowdfunding* i sostenitori hanno poca

²⁰ E. R. Mollick, *Swept Away by the Crowd? Crowdfunding, Venture Capital, and the Selection of Entrepreneurs*, 2013, Working Paper.

²¹ R. Kleverlaan, *Crowdfunding in Europe - Funding Innovation and growth of SMEs*, European Crowdfunding Network. Retrieved on 22-11-2013.

²² C.D. Beugré et N. Das, *Limited Capital and New Venture Creation in Emerging Economies: A Model of Crowd-Capitalism*, 2013, SAM Advanced Management Journal — Summer 2013.

²³ O. Sorenson, V. Assenova, Li.G. Cheng, J. Boada, L. Fleming, *Expand innovation finance via crowdfunding*, Science 23 Dec 2016: Vol. 354, Issue 6319, pp. 1526-1528.

²⁴ E.R. Mollick, *Swept Away by the Crowd? Crowdfunding, Venture Capital, and the Selection of Entrepreneurs*, cit.

influenza sulle società che hanno sostenuto, mentre i finanziamenti da parte delle società di capitali di *default* ne riducono il controllo e l'influenza da parte dei fondatori.

3. Gli attori che girano intorno al *crowdfunding* sono molteplici ed ognuno di loro rappresenta il vero successo di questo strumento. Chi si avvicina per la prima volta al *crowdfunding* ha magari l'impressione di entrare in un vasto circuito di persone, che comunemente viene chiamato «folla» o «community», dove non c'è ordine e dove chiunque può sostenere finanziariamente un'idea o una *startup*. In realtà l'approccio degli *stakeholder* nel *crowdfunding* è molto più complesso di quello che sembra, e si basa sulla necessità di combinare gli interessi degli stessi, in modo tale da creare un livello più elevato di benessere a tutte le parti interessate coinvolte nel processo di successo²⁵. Il *crowdfunding* è un fenomeno nuovo e, secondo la teoria degli *stakeholder*, il suo successo richiede il soddisfacimento degli interessi di tutti i suoi *stakeholder* coinvolti²⁶. Per studiare il fenomeno del *crowdfunding* dal punto di vista degli *stakeholder* è necessario capire quali bisogni soddisfa. Certamente il primo bisogno da soddisfare è il finanziamento dell'idea o della *startup*. Ma non è solo quello. Molti imprenditori sfruttano sempre più lo strumento del *crowdfunding* come volano di comunicazione e *marketing*. Il *marketing* per un prodotto o un servizio ha dei costi molto alti. Circa il 70% delle spese iniziali per il lancio di una *startup* sono nel *marketing*. L'*equity crowdfunding* rappresenta una valida alternativa che può essere estremamente efficace per entrambi i fini: guadagnare visibilità e contenere i costi. Investire in *startup* o PMI acquistando azioni offerte attraverso una campagna di *equity crowdfunding* può contribuire a perseguire obiettivi di *brand equity* e di innovazione. Il processo di *crowdfunding* dipende molto dal modo in cui ogni intermediario lo percepisce e lo organizza "Id.". Invece di concentrare tutti i fondi di R&S in costosi *team* interni, per esempio, una società può acquistare le azioni di una o più promettenti imprese, controllando così più da vicino la loro capacità di sviluppare nuove soluzioni, ma senza impegnarsi ad acquisirla e, dunque, permettendo un più ampio spettro di partecipazioni di minoranza. I vantaggi sono da un lato che il piccolo imprenditore è libero di estrinsecare la propria creatività, ma «tutorato» dal *management* di una grossa società; dall'altro che, se il prodotto/servizio così sviluppato merita, l'azienda può decidere per l'acquisizione di partecipazioni di maggioranza a condizioni vantaggiose, essendo la *startup* in fase *early stage*. Il ruolo dell'intermediario è molto importante perché definisce molti aspetti che riguardano il modo in cui verrà realizzata la campagna. Mobilitare persone e generare idee è uno dei punti principali in cui il

²⁵ P. Peda, *The Relationship between Governance and Performance in Water Services Provision in Estonian Municipalities*, Doctoral dissertation: Tartu University Press, 2012.

S. Sen, J. Cowley, *The Relevance of Stakeholder Theory and Social Capital Theory in the Context of CSR and SME's: an Australian Perspective*, in *Journal of Business Ethics*, 2012, 118, 413-427.

²⁶ L. Valančienė et S. Jegelevičiūtė, *Crowdfunding for creating value: stakeholder approach*, 19th International Scientific Conference; Economics and Management, 2014, Riga, Latvia.

crowdfunding è avanti rispetto ad altre opzioni di finanziamento “Id.”. La presenza di un intermediario nel *crowdfunding* è fondamentale, e possiamo distinguerlo tra diversi agenti: la folla, gli iniziatori della campagna, le piattaforme, le società di consulenza e le autorità di regolamentazione²⁷. La folla descrive la comunità web 2.0, il più delle volte anonima, anche se ormai la maggior parte delle piattaforme di *crowdfunding*, di qualsiasi genere, richiede sempre un’iscrizione prima di poter investire qualsiasi somma di denaro. Spesso capita che in questa categoria di *stakeholder* sono compresi anche familiari ed amici del fondatore. Questo genere di soggetti, che comunemente vengono chiamati sostenitori, sono i cosiddetti *crowdfunders*, o più comunemente conosciuti come «*crowd investor*», utilizzati soprattutto per progetti di *equity crowdfunding*²⁸. La migliore definizione di *stakeholder* è quella di Freeman²⁹, che li definisce come «qualsiasi gruppo o individuo che può influenzare o è influenzato dal raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione». L’obiettivo di questo progetto è quello di spiegare attraverso la teoria degli *stakeholder* come i soggetti interagiscono nell’ecosistema del *crowdfunding* e quanto importante sia soddisfare gli obiettivi comuni per la creazione di valore. Come abbiamo detto in precedenza, le parti che giocano un ruolo fondamentale nel *crowdfunding* non sono solo interessate al raggiungimento dei profitti. Nel *crowdfunding* sono rilevanti una serie di ulteriori elementi oltre al profitto, che sono la comunicazione, il *branding*, il *network* e la tecnologia. Sulla base della letteratura fin qui richiamata, ho provato a definire le macro aree dei maggiori *stakeholder* che vengono coinvolti nel processo. Rispetto alla letteratura accademica degli ultimi cinque anni, il *crowdfunding* è certamente mutato ed è diventato uno strumento sempre più utilizzato e conosciuto. Anche la tecnologia al suo servizio è cambiata, ed è per questo motivo che gli *stakeholder* hanno subito una evoluzione. Nei prossimi paragrafi, esaminerò tutti i principali attori del *crowdfunding* e come si stanno evolvendo.

4. Il fondatore è la persona fisica (privato) oppure la persona giuridica (società, fondazione, associazione) che lancia la campagna di *crowdfunding* per sostenere la propria idea o il proprio progetto. Come affermato³⁰, una varietà di termini sono stati già utilizzati in letteratura, come «creatore», «mutuatario», «imprenditore», «azienda», «fondatore», «proprietario» e «startup», ma molte di queste etichette sono troppo strette e tralasciano il concetto più importante. Per esempio, nelle piattaforme di *rewards based crowdfunding*, il soggetto che lancia una campagna, non è necessariamente un imprenditore e non deve conseguentemente avviare una *startup*. Il ruolo dei fondatori

²⁷ P. Belleflamme, T. Lambert and A. Schwienbacher, *Crowdfunding: Tapping the Right Crowd*, in *Journal of Business Venturing*, 2013.

²⁸ A. Agrawal, C. Catalini and A. Goldfarb, *The Geography of Crowdfunding*, NET Institute Working Paper No. 10-08, 2010.

²⁹ R.E. Freeman, *Strategic management: A stakeholder approach*, Boston: Pitman, 1984.

³⁰ T. Beaulieu, S. Suprateek, S. Saonee, *A conceptual framework for understanding crowdfunding*, 2015, Communications of the Association for Information Systems, 2015.

nell'ecosistema di *crowdfunding* è quello di immaginare un prodotto o un progetto e quindi presentare le loro idee chiaramente e irresistibilmente a sostenitori potenziali attraverso l'uso di un sito web di crowdfunding "Id.". I fondatori utilizzano il *crowdfunding* non solo per raccogliere il capitale ma anche per ottenere visibilità per i finanziamenti futuri³¹, per testare un'idea di mercato³² o per costruire relazioni favorendo comunicazione aperta e collaborazione con i sostenitori³³. Lanciare una campagna di *crowdfunding* senza un'attenta preparazione e strategia da parte del fondatore può essere uno dei motivi principali che portano al fallimento del progetto. Quindi la responsabilità del fondatore è molto alta ed alcuni ne sottovalutano l'importanza cominciando senza una pianificazione strategica a raccogliere i fondi necessari al progetto. Innovatori, artisti, creativi e imprenditori si differenziano tra loro non solo per il tipo di progetto che viene lanciato per la raccolta ma anche per le loro competenze che possono essere legate principalmente al prodotto o servizio cui si lancia la raccolta, oppure possono essere competenze comunicative legate alla comunicazione e al *brand* del progetto.

5. La tecnologia rappresenta certamente uno dei principali attori del *crowdfunding*. Senza l'utilizzo delle piattaforme non sarebbe possibile raccogliere denaro, interagire con la *community* dei sostenitori, caricare il progetto dei fondatori, prendere contatti con investitori istituzionali come *venture capital*, banche e *business angel*. Quindi le piattaforme di *crowdfunding* fungono da collettore per tutti gli *stakeholder* dell'ecosistema. Negli ultimi anni la tecnologia delle piattaforme di *crowdfunding* è molto migliorata. Gli intermediari sono rappresentati dalle piattaforme web che mirano a collegare gli investitori e sostenitori ai fondatori³⁴. Le piattaforme di *crowdfunding* consentono ai fondatori di presentare idee e progetti per l'ampio pubblico e chiedere finanziamenti e creano una possibilità di investimento per i sostenitori o investitori professionali, che molto probabilmente non avrebbero la possibilità di investire³⁵. I collegamenti delle piattaforme di *crowdfunding* a siti Web sociali come Facebook e Twitter consentono ai sostenitori ed ai fondatori di promuovere facilmente il progetto nei loro *social network*³⁶. La funzione delle piattaforme web risulta essere principale in quanto, essendo considerata come intermediario, il processo di *crowdfunding* dipende molto dal modo in cui ogni viene percepito e organizzato³⁷.

³¹ S. Dingman, *Canadian's smartwatch startup matches record \$15 - million in VC funding*, The Globe and Mail. Retrieved October 5, 2014.

³² J. Helmer, *8 ways to cut through the crowdfunding clutter*, Entrepreneur, 2014, 42(6), 86-90.

³³ E.M. Gerber, J. S. Hui & P. Y. Kuo, *Crowdfunding: Why people are motivated to post and fund projects on crowdfunding platforms*, In Proceedings of the International Workshop on Design, Influence, and Social Technologies: Techniques, Impacts and Ethics, 2012.

³⁴ C.D. Beugré et N. Das, *Limited Capital and New Venture Creation in Emerging Economies: A Model of Crowd-Capitalism*, SAM Advanced Management Journal — Summer, 2013.

³⁵ L. Valančienė et S. Jegelevičiūtė, *Crowdfunding for creating value: stakeholder approach*, cit.

³⁶ T. Beaulieu, S. Suprateek, S. Saonee, *A conceptual framework for understanding crowdfunding*, cit.

³⁷ L. Valančienė et S. Jegelevičiūtė, *Crowdfunding for creating value: stakeholder approach*, cit.

6. Affinché un progetto di *crowdfunding* possa raggiungere il goal e quindi essere finanziato, c'è bisogno di essere sostenuto. I *backers* giocano un ulteriore ruolo fondamentale. Si tratta della moltitudine di persone che attraverso la piattaforma web investono somme di piccola entità (o di grande entità nel caso di grandi investitori), per consentire ai *founders* delle campagne di *crowdfunding* di raccogliere i fondi necessari per la realizzazione delle proprie idee o per sostenere le proprie necessità. Il sostenitore gioca un ruolo importante nel testare il mercato e nel fornire un giudizio verso ciò che è una buona idea e se vale la pena investire³⁸. Per meglio intendere il concetto di persona che sostiene sia in termini finanziari che comunicativi una campagna di *crowdfunding*, utilizzerò sempre la definizione di «sostenitore», tuttavia secondo le considerazioni di Gerber e Hui³⁹, a seconda del tipo di piattaforme e della tipologia del *crowdfunding*, le persone che promettono fondi sono indicate come «sostenitori», «rifornitori» o «finanziatori». Sono diverse le motivazioni che spingono una persona a diventare sostenitore di progetti di *crowdfunding*. Una prima tipologia di sostenitori è rappresentata dagli altruisti, che di solito coincidono anche con gli amici ed i parenti del fondatore e che sono disposti a sostenere il progetto senza avere aspettative di ricompensa specifica. Ci sono poi i sostenitori motivati, che solitamente partecipano perché vogliono far parte del progetto⁴⁰ e infine ci sono i sostenitori seriali, che è la tipologia che negli ultimi tre anni sta maggiormente crescendo, soprattutto nell'*equity crowdfunding*, e sono persone che sostengono quotidianamente progetti e ne trasformano questo in un lavoro di investimento, occupandosi durante tutto il tempo di scovare i progetti più remunerativi o più interessanti e studiandone la progettualità.

7. La tipologia dei consulenti nel *crowdfunding* è una categoria di *stakeholder* nuova e che sta crescendo negli ultimi anni. In questa categoria rientrano gli *advisor* che accompagnano il fondatore nella campagna di *crowdfunding*, in cambio di un pagamento. Sono professionisti che affiancano il fondatore nella realizzazione delle campagne online. È possibile dividere questi specialisti in due categorie: classici e nuovi. Gli *advisor* classici, in genere, coincidono con avvocati, commercialisti e notai o, comunque con figure professionali simili. I nuovi *advisor*, al contrario, sono legati al mondo web ed al *digital marketing* e si occupano principalmente della gestione della comunicazione e della promozione della campagna di *crowdfunding* online.

8. Gli investitori professionali si differenziano dai sostenitori perché svolgono in maniera tradizionale il ruolo di investitori⁴¹. Sono rappresentati dalle banche, *business angels* e *Venture Capital*. In realtà il *crowdfunding*, soprattutto il modello *equity crowdfunding*, in cui i sostenitori investono nel capitale della società, nasce proprio

³⁸ T. Beaulieu, S. Suprateek, S. Saonee, *A conceptual framework for understanding crowdfunding*, cit.

³⁹ E.M. Gerber, J. Hui, *Crowdfunding: motivations and deterrents for participation*, ACM Transactions on Computer-Human Interaction 20(6):34-32, 2014.

⁴⁰ E.M. Gerber, J.S. Hui & P.Y. Kuo, *Crowdfunding: Why people are motivated to post and fund projects on crowdfunding platforms*, in *Proceedings of the International Workshop on Design, Influence, and Social Technologies: Techniques, Impacts and Ethics*, 2012.

⁴¹ T. Beaulieu, S. Suprateek, S. Saonee, *A conceptual framework for understanding crowdfunding*, cit.

come alternativa agli strumenti tradizionali della finanza e quindi alla ricerca di sostenitori «non convenzionali». Secondo Beaulieu, i canali tradizionali di finanziamento come le banche, i *venture capital* e gli *angels* guardano al *crowdfunding* come un passaggio a valore aggiunto attraverso il quale un mercato può essere identificato. Una società di VC potrebbe essere più propensa a sostenere un'azienda che ha magari chiuso positivamente una raccolta di *crowdfunding*⁴². I *business angels* e i gruppi di *venture capital* potrebbero voler aspettare che gli imprenditori dimostrino di essere in grado di attirare fondi dalla massa prima di investire sui progetti perché quando un imprenditore ha già ottenuto l'approvazione dalla folla, il rischio di insuccesso diminuisce⁴³. Infine, il processo di innovazione del *crowdfunding* sta trasformando i sostenitori «seriali» in veri e propri *angels*, generando un maggiore valore per l'ecosistema.

9. In questa categoria sono presenti i soggetti che, in base alle leggi di ogni Stato, sono preposti al controllo di determinati settori. Per quanto attiene al *crowdfunding*, in Italia, gli organi di vigilanza di primo piano sono la Consob (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) e Banca d'Italia (Bankitalia). Negli Stati Uniti, invece, il controllo è esercitato dalla SEC (*Securities and Exchange Commission*). Gli enti si occupano di scrivere e di far rispettare le normative sul *crowdfunding*. Le normative controllano l'ambiente in modo che sia sicuro ed equo per tutte le parti interessate⁴⁴. Oltre la legislazione federale, le leggi degli stati e le licenze possono anche regolamentare il *crowdfunding*⁴⁵.

10. Il documento si occupa di studiare gli attori del processo del *crowdfunding* attraverso la teoria degli *stakeholder*. L'importanza del legame che intercorre tra *stakeholder* e imprese è ampiamente riconosciuta nella letteratura scientifica del settore. Questo legame non si esplicita solo in una convergenza di interessi delle parti ma si sviluppa anche attraverso un coinvolgimento sempre maggiore degli *stakeholder* nei processi decisionali. Attraverso la revisione della letteratura, vogliamo dimostrare che il fenomeno del *crowdfunding*, nonostante sia molto recente, è molto dinamico ed in continuo mutamento. Il mutamento è prodotto dal management interno ed esterno che genera valore nel processo di *crowdfunding*. Solo attraverso il raggiungimento degli obiettivi comuni degli *stakeholder* il *crowdfunding* raggiunge il successo. Per poter identificare le diverse classi di stakeholder presenti nel processo di *crowdfunding* ho considerato il possesso di uno, due o tutti e tre i seguenti attributi: 1) il potere dello

⁴² M. Burns, *Pebble nabs \$15M in funding, outs Pebblekit SDK and Pebble Sports API to spur smart watch app development*, Retrieved May 15, 2014.

⁴³ L. Valančienė et S. Jegelevičiūtė, *Crowdfunding for creating value: stakeholder approach*, cit.

⁴⁴ T. Beaulieu, S. Suprateek, S. Saonee, *A conceptual framework for understanding crowdfunding*, cit.

⁴⁵ S.H. Gelfond, A.D. Foti, *US \$500 and a click: Investing the "crowdfunding" way*, in *Journal of Investment Compliance*, 13(4), 9-13, 2012.

stakeholder di influenzare il processo di *crowdfunding*; 2) la legittimità della relazione dello *stakeholder* con il *crowdfunding*; 3) l'urgenza delle aspettative degli *stakeholder* nei confronti dei progetti imprenditoriali. Il *founder* rientra ad esempio in tutti e tre casi, in quanto ha il potere di influenzare il processo, è legittimato dalle relazioni ed è legato all'urgenza delle aspettative: senza l'aiuto dei sostenitori non potrà avere successo la campagna. Le piattaforme di *crowdfunding* sono invece legittimate dalle relazioni tra *founders* e sostenitori o investitori professionali e hanno il potere di influenza il processo di raccolta. Non tutte le piattaforme web hanno le stesse tecnologie di rete e magari alcune sono mediaticamente più conosciute rispetto ad altre. Queste due variabili possono incidere sulla scelta da parte del fondatore di scegliere una piattaforma piuttosto che un'altra. Anche i sostenitori possiedono tutti e tre attributi di legittimità, potere e urgenza in quanto rappresentano, insieme agli investitori professionali, gli intermediari del processo tra le piattaforme web e i fondatori. I consulenti possiedono solo due attributi: l'urgenza delle aspettative, in quanto il loro obiettivo è fungere da collante tra il progetto del fondatore e la folla dei sostenitori e degli investitori. Sono inoltre legittimati dalle relazioni con la piattaforma web e il fondatore del progetto. Fondatore e consulente hanno l'obiettivo comune di raggiungere il *goal* del *crowdfunding*. Il fondatore perché ha necessità di soldi e di promuovere il suo prodotto o servizio, mentre il consulente vuole dimostrare come il suo lavoro sia stato fondamentale per la realizzazione di una strategia aziendale affinché la campagna abbia raggiunto il risultato. Il passaparola per il consulente di *crowdfunding* è strettamente proporzionale al raggiungimento degli obiettivi del fondatore. Infine, gli enti di vigilanza possiedono invece due attributi che sono quello del potere di controllo delle regole sulle piattaforme web, fondatori, sostenitori e investitori e legittimano le relazioni tra i diversi operatori attraverso il rispetto delle regole, soprattutto nel mercato dell'*equity crowdfunding*. Risulta quindi importante analizzare il processo di *crowdfunding* in quanto un processo efficace consente alle imprese di costruire un rapporto di fiducia con i propri *stakeholder*, di aumentare la propria reputazione, di condurre ad uno sviluppo sociale più equo e sostenibile e di migliorare i processi e i prodotti. Nel *crowdfunding*, quindi, il coinvolgimento degli *stakeholder* risulta essere un processo fondamentale al fine di migliorare le azioni che hanno un impatto sulla società e sulle imprese stesse. Sebbene a prima vista il processo di *crowdfunding* sembra essere abilitato esclusivamente da sostenitori o investitori e fondatori, ci sono sicuramente un maggior numero di parti interessate, e l'approccio delle parti interessate richiede di tenere conto dei loro interessi⁴⁶. Gli *stakeholder* del *crowdfunding* sono rappresentati da tutta la comunità globale. Alcuni governi credono nella sua capacità di creare posti di lavoro e favorire la ripresa economica e hanno concertato molto impegno nel regolamentare la disciplina del *crowdfunding*, soprattutto nel modello *equity based* "Id.". Come con la maggior parte

⁴⁶ L. Valančienė et S. Jęgelevičiūtė, *Crowdfunding for creating value: stakeholder approach*, cit.

degli studi in questo campo, il maggior problema rimane una quantità molto limitata di dati a disposizione. La ricerca futura potrebbe riguardare l'analisi demografica degli *stakeholder* nei vari paesi che interagiscono con le piattaforme web. Questo studio potrebbe essere utile per capire quanto incide la cultura demografica sul processo di creazione di valore del *crowdfunding*.

RIMEDI NORMATIVI ALL'INQUINAMENTO DA PLASTICA IN MARE

ABSTRACT

L'Europa ha da tempo realizzato una strategia di contrasto per limitare l'inquinamento da plastica in mare sia vietando, tra le altre misure, la produzione e il consumo di alcuni prodotti di plastica monouso sia implementando il corretto smaltimento e riuso dei rifiuti accidentalmente pescati compresi gli attrezzi da pesca. L'obiettivo è ancora lontano dal raggiungimento come si rinviene anche dalle criticità del recepimento nello scenario italiano dove è stata recentemente approvata anche la legge "Salvamare".

Europe has long implemented a counter strategy to limit plastic pollution at sea both by banning, among other measures, the production and consumption of certain single-use plastic products and by implementing the proper disposal and reuse of accidentally caught waste including fishing gear. The goal is still far from being achieved as is also found by the criticalities of transposition in the Italian scenario where the "Salvamare" law was also recently passed.

PAROLE CHIAVE

Inquinamento da plastica in mare – Reti fantasma – Economia circolare.

Plastic pollution at sea – Ghost net – Circular economy.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La Direttiva n. 204/2019 (S.U.P.). Profili critici nel recepimento nell'ordinamento italiano. - 3. Gli attrezzi da pesca e le *ghost net*. - 4. La legge "Salvamare". - 5. Criticità applicative.

1. L'Europa è il secondo maggiore produttore di plastica dopo la Cina, ma gran parte degli oggetti prodotti diviene un rifiuto, non viene riciclato né smaltito adeguatamente secondo le regole dell'economia circolare. Questa forma di inquinamento si avverte, soprattutto, nell'ambiente marino, dove si stima che ogni anno nel solo Mediterraneo vengano rilasciate 229.000 tonnellate di plastiche, di cui principalmente frammenti di plastica e articoli monouso (ovvero bottiglie, imballaggi e sacchetti)¹. Il Mediterraneo raggiunge così un triste primato: nelle sue acque si trova la più alta concentrazione di microplastiche mai misurata nelle profondità di un ambiente marino (1,9 milioni di frammenti per metro quadrato)².

L'inquinamento da plastica causa danni alla vita marina attraverso diversi meccanismi: intrappolamento, ingestione, soffocamento e rilascio di sostanze chimiche

¹ Si veda M. MacLeod e altri, *The global threat from plastic pollution*, in *Science*, 2021, 373(6550):61–65J; Boucher, G. Billard, *The Mediterranean: Mare Plasticum*, Gland, Switzerland, IUCN, 2020.

² AA.VV., *Inquinamento da plastica negli oceani. Impatti su specie, biodiversità ed ecosistemi marini*, WWF Italia, 2022.

tossiche, sono 2.150 le specie marine che sono venute in contatto con la plastica, fino al 90% di tutti gli uccelli marini e il 52% di tutte le tartarughe marine la ingeriscono involontariamente. La plastica è entrata non solo nella catena alimentare marina, ma sta impattando significativamente la produttività degli ecosistemi marini più importanti.

La consapevolezza della gravità di questo problema ha portato nel tempo a prevedere dei rimedi normativi che implementassero quelli già esistenti per la tutela dell'ambiente marino, a partire dalla UNCLOS³ e dalla MARPOL⁴ sino alle norme europee in materia di rifiuti, vale a dire la direttiva 2008/98/CE e la direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nelle quali vi era già l'impegno degli Stati membri ad assicurare una sana gestione dei rifiuti per prevenire e ridurre i rifiuti marini provenienti da fonti sia marittime che terrestri. E ciò anche in conformità della normativa dell'Unione sulla tutela delle acque, vale a dire le direttive 60/2000 e, soprattutto, la n. 56/2008, che ha istituito un quadro comunitario nel campo della politica dell'ambiente marino, meglio nota come *Marine strategy*, e recepita dall'Italia con il d. lgs. n. 190/ 2010.

Inizialmente, i propositi di quest'ultima norma erano quelli di raggiungere un buono stato ambientale entro il 2021. Tuttavia, tale termine è stato prorogato dalla nuova strategia europea sulla biodiversità⁵ adottata dalla Commissione europea, con cui è stato posto l'obiettivo di proteggere almeno il 30% dei mari entro il 2030, anche in linea con quanto previsto dal *Goal 14* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁶.

2. Le norme a tutela dell'ambiente marino si accompagnano ad altre che cercano di raggiungere obiettivi quali la riduzione del consumo di plastica, soprattutto, quella monouso, in questo senso è intervenuta la direttiva 904/2019 (c.d. "SUP" - *Single-Use Plastic products*) con cui l'Unione europea si è posta specificatamente lo scopo di promuovere la transizione verso un'economia circolare e lo sviluppo di prodotti

³ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare Convenzione di Montego Bay (UNCLOS) del 10.12.1982 e ratificata in Italia con legge 02.12.1994, n. 689.

⁴ La MARPOL (o Convenzione di Londra) è stata adottata nel 1972 e modificata nel 1978. Nel 1996, inoltre, è stato adottato il sotteso Protocollo (c.d. Protocollo di Londra). La Convenzione si compone di 20 articoli, 3 protocolli e 6 annessi. È stata ratificata in Italia con le leggi n. 462/1980 e n. 438/1982.

⁵ Sulla Strategia europea per la biodiversità per il 2030 si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020 (COM(2020) 380 final). La Strategia si pone tre scopi principali da raggiungere entro il 2030: 1) Proteggere legalmente almeno il 30% della superficie terrestre dell'Ue e il 30% dei suoi mari e integrare i corridoi ecologici in una vera e propria rete naturalistica transeuropea; 2) Proteggere rigorosamente almeno un terzo delle zone protette dell'Ue, comprese tutte le foreste primarie e antiche ancora esistenti sul suo territorio; 3) Gestire efficacemente tutte le zone protette, definendo obiettivi e misure di conservazione chiari e sottoponendoli a un monitoraggio adeguato.

⁶ L'Unione Europea, nell'ambito delle politiche di Sviluppo sostenibile, ha individuato 17 obiettivi (Goals) tra cui uno, il *Goal 14*, dedicato alla tutela ed alla salvaguardia degli Oceani e del mare.

innovativi e sostenibili che andassero, appunto, a sostituire quelli derivanti dalla plastica.

A mente dell'art. 4 della direttiva è affidata alle politiche interne degli Stati membri, in linea con gli obiettivi generali Ue in materia di rifiuti, l'adozione di misure finalizzate a garantire una significativa riduzione, entro il 2026, del consumo dei prodotti in plastica monouso come indicati nella Parte A) dell'Allegato alla stessa direttiva. A tal fine la norma in esame consente anche la possibilità per gli Stati Ue di imporre restrizioni al mercato con il precipuo scopo di impedire che i prodotti di plastica monouso possano essere dispersi e, al contempo, vengano sostituiti da alternative riutilizzabili o che non contengono plastica.

Le nuove regole prevedono il divieto di alcuni prodotti monouso selezionati in plastica per i quali esistono alternative sul mercato⁷ nonché misure per ridurre il consumo di contenitori per alimenti e tazze per bevande in plastica e la marcatura e la etichettatura specifica di alcuni prodotti.

È prevista anche una responsabilità estesa⁸ del produttore che copra i costi di pulizia dei rifiuti, applicati a prodotti come i filtri per il tabacco e gli attrezzi da pesca⁹.

Detto regime di responsabilità, tipico nell'ambito dell'economia circolare, prevede che il produttore sia responsabile anche in relazione alla c.d. "fase post-consumo" e, cioè, alla gestione del prodotto una volta diventato "rifiuto". Sul punto si evidenzia come l'art. 8, d.lgs. n. 196/21, definisce gli obblighi di responsabilità estesa in capo al produttore e di raccolta differenziata, in uno alle misure di sensibilizzazione¹⁰ ed alle sottese sanzioni.

In sede di recepimento, quindi, il legislatore ha stabilito di promuovere accordi tra le autorità centrali, quelle territoriali nonché le associazioni di categoria, al fine di individuare e, quindi, raggiungere gli obiettivi (e le relative percentuali) per la riduzione del consumo della plastica monouso nei tempi stabiliti dalla direttiva.

⁷ Ci si riferisce a bastoncini di cotone, posate, piatti, cannuce, bastoncini per palloncini, tazze, contenitori per alimenti e bevande in polistirolo espanso e tutti i prodotti in plastica oxo-degradabile.

⁸ La nozione di responsabilità estesa del produttore rinviene dalla sentenza della CGUE del 24.06.2008 (C-188/07, *Commune de Mesquer c. Total France SA e Total International Ltd*) che, in applicazione estensiva del principio "chi inquina paga", ha avuto modo di affermare che obbligato a sostenere i costi di ripristino ambientale sia anche il produttore del bene da cui sono derivati i rifiuti che hanno provocato l'inquinamento laddove, con la loro condotta imprenditoriale, hanno contribuito a creare il danno. In sintesi, può qui rilevarsi come, in base a tale regime di responsabilità, debbano essere posti a carico del produttore una serie di costi (sotto forma di oneri che vengono individuati dai singoli Stati) che afferiscono alle misure di sensibilizzazione, raccolta ed alla rimozione dei rifiuti. In Italia si rinvia al d. lgs. n. 116/2020 che ha introdotto l'art. 178 *ter* nel TUA. Si veda G. Amendola, *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 1/2021.

⁹ Ulteriore obiettivo della SUP è quello di raggiungere un livello di raccolta differenziata del 90% per le bottiglie di plastica entro il 2029 (77% entro il 2025) e l'introduzione di requisiti di progettazione per collegare i tappi alle bottiglie, nonché l'obiettivo di incorporare il 25% di plastica riciclata nelle bottiglie di PET a partire dal 2025 e il 30% in tutte le bottiglie di plastica a partire dal 2030.

¹⁰ V. art. 10, d. lgs. n. 197/21.

Quest'ultima, inoltre, impone in capo agli Stati membri anche il divieto di immissione sul mercato di alcuni prodotti in plastica monouso. Sul punto può qui riferirsi che il nostro Paese, nel decreto di recepimento, si è conformato a tale divieto prevedendo, tuttavia, una deroga rispetto ai prodotti in plastica monouso biodegradabili¹¹.

Se tale, per quanto di interesse, è il quadro generale della direttiva SUP e della norma di recepimento, appare utile focalizzare l'attenzione su alcuni temi.

Il primo concerne le misure messe in campo dalla Ue con il fine, appunto, di ridurre il consumo nonché di introdurre restrizioni alla produzione di plastica¹² e, quindi, le conseguenti misure di recepimento adottate dall'Italia.

Nel decreto n. 196, infatti, sono state introdotte alcune prescrizioni che hanno comportato la notifica, a cura della Commissione europea, di un parere circostanziato¹³

¹¹ Recita l'art. 5, co. 2, d. lgs. n. 196/21: «Non rientra nel divieto di cui al comma 1 l'immissione nel mercato dei prodotti realizzati in materiale biodegradabile e compostabile, certificato conforme allo standard europeo della norma UNI EN 13432 o UNI EN 14995, con percentuali di materia prima rinnovabile uguali o superiori al 40% e, dal 1° gennaio 2024, superiori almeno al 60%, nei seguenti casi: a) ove non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con alimenti elencati nella parte B dell'allegato; b) qualora l'impiego sia previsto in circuiti controllati che conferiscono in modo ordinario e stabile, con raccolta differenziata, i rifiuti al servizio pubblico di raccolta quali, mense, strutture e residenze sanitarie o socio-assistenziali; c) laddove tali alternative, in considerazione delle specifiche circostanze di tempo e di luogo non forniscano adeguate garanzie in termini di igiene e sicurezza; d) in considerazione della particolare tipologia di alimenti o bevande; e) in circostanze che vedano la presenza di elevato numero di persone; f) qualora l'impatto ambientale del prodotto riutilizzabile sia peggiore delle alternative biodegradabili e compostabili monouso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita da parte del produttore».

¹² Cfr. artt. 4 e 5, dir. SUP.

¹³ Parere circostanziato del 16 dicembre 2021 [C(2021)9821 *final*] con cui l'Unione europea ha contestato: a) l'art. 3, par. 1, lettera a), del decreto di recepimento, laddove definisce la plastica come «il materiale costituito da un polimero, quale definito all'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti, a eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente; sono esclusi dalla presente definizione materiali quali vernici, inchiostri, adesivi nonché rivestimenti in plastica aventi un peso inferiore al 10 per cento rispetto al peso totale del prodotto, che non costituiscono componente strutturale principale dei prodotti finiti». La Commissione, in particolare, ha osservato che la trascritta definizione differisce da quella riportata all'art. 3, punto 1 e punto 2, direttiva n. 904/2019, con specifico riferimento alla nozione di rivestimento in plastica; b) l'art. 5, par. 1, del decreto di recepimento, laddove stabilisce il divieto di immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile. Nonché il successivo par. 3 ove sono indicate una serie di eccezioni per alcuni prodotti biodegradabili e compostabili per cui la materia prima rinnovabile raggiunge una certa percentuale. La Commissione ha rilevato che l'art. 5, direttiva SUP, prevede un netto divieto per gli Stati membri di immettere sul mercato i prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato della stessa direttiva e i prodotti di plastica oxo-degradabile così come non è prevista alcuna eccezione per la plastica biodegradabile; c) l'art. 4, par. 7, del decreto di recepimento, laddove prevede la concessione di un credito d'imposta a tutte le imprese che acquistano e utilizzano prodotti della tipologia di quelli elencati nell'allegato, Parte A e Parte B, che sono riutilizzabili o realizzati in materiale biodegradabile o compostabile, certificato secondo la normativa UNI EN 13432:2002, al fine di promuovere l'acquisto e l'utilizzo di materiali e prodotti alternativi a quelli in plastica monouso. La Commissione ha osservato che l'inclusione della plastica biodegradabile nell'ambito di applicazione

ove sono state ravvisate alcune criticità nella norma di recepimento italiana e che, pertanto, in tutta probabilità comporterà una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

L'Unione europea, infatti, contesta al nostro Paese di aver distorto la nozione di prodotto in "plastica monouso"¹⁴, in quanto il d. lgs. n. 196, senza poterlo fare, esonera dall'ambito di applicazione i prodotti aventi un rivestimento in materiale plastico in misura inferiore al 10% del peso complessivo dell'articolo. Ancora, la Commissione contesta all'Italia di aver consentito l'uso di prodotti in plastica biodegradabile, mentre la direttiva non consente alcuna "differenziazione" nella nozione di "plastica" (art. 3, co. 1, punto 1) se non rispetto ai polimeri naturali che non vengono modificati chimicamente¹⁵.

Le problematiche emerse in fase di recepimento, in tutta evidenza, avrebbero dovuto essere affrontate e risolte già in sede politica europea con scelte legislative differenti, anche a tutela di alcune produzioni e brevetti nazionali innovativi riguardanti le bioplastiche che, invece, vengono equiparate nella SUP alle normali plastiche chimiche.

Ne consegue che oggi, alla luce delle norme europee, si rischia di interrompere un efficace *trend* normativo italiano nel contrasto all'inquinamento da plastica.

Il nostro Paese, infatti, è stato tra i primi in Europa, ad intervenire sul tema, ha vietato l'utilizzo degli *shoppers* di plastica per la spesa già dal primo gennaio 2011¹⁶, dall'inizio del 2018 è stato vietato l'uso di sacchetti di plastica per gli alimenti¹⁷. Di sicuro interesse sono state poi le previsioni della legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 (l. 27.12.2017, n. 205) che, al comma 545, ha vietato dal 1 gennaio 2019 la commercializzazione e la produzione sul territorio nazionale di bastoncini di plastica e ovatta e comunque in materiale non biodegradabile e compostabile ai sensi della Norma UNI EN 13432/2002 per usi igienici, nonché, al comma 546, il divieto di commercializzazione di prodotti cosmetici da risciacquo ad azione esfoliante o detergente contenenti microplastiche, prevedendo anche delle dure sanzioni in caso di violazione al comma 548 della stessa norma.

della Direttiva SUP (Considerando 11) significa che la plastica monouso biodegradabile non è considerata un'alternativa alla normale plastica monouso.

¹⁴ Da intendersi, secondo la direttiva SUP, come prodotto non riutilizzabile e composto 'in tutto o in parte' da polimeri senza alcuna deroga in ordine alla relativa composizione.

¹⁵ V. Orientamenti della Commissione sui prodotti di plastica monouso conformemente alla direttiva (Ue) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (COM 2021/C 216/01).

¹⁶ La legge finanziaria 2007 (l. n. 296 del 27.12.2006) introdusse per la prima volta tale divieto che, però fu nel tempo prorogato sino ad arrivare, appunto, alla relativa applicazione dal 01.01.2011.

¹⁷ Il divieto è stato introdotto con il d.l. n. 123/2017 (Decreto mezzogiorno) in base al quale, dal 2018, le buste leggere e ultraleggere solitamente utilizzate per il trasporto di merci e prodotti, a fini di igiene o come imballaggio primario in gastronomia, macelleria, pescheria, ortofrutta e panetteria, devono essere biodegradabili e compostabili secondo la normativa UNI EN 13432.

Nel comma 547, poi, è stata fornita, anche se in riferimento ai prodotti cosmetici, la definizione di microplastiche: «le particelle solide in plastica, insolubili in acqua, di misura uguale o inferiore a 5 millimetri, intenzionalmente aggiunte nei prodotti cosmetici». Questa norma può risultare utile parametro anche per altri prodotti che rilasciano particelle plastiche oppure o in determinate situazioni di compromissione ambientale legate proprio all'ambiente marino, ove, appunto, la concentrazione di particelle di plastica è divenuto un indice di riferimento.

Una battuta d'arresto nelle politiche ambientali di riduzione alla diffusione delle plastiche monouso si rileva anche dalla nuova proroga del governo della *Plastic Tax* al 2023 che è stata prevista sempre in attuazione della direttiva n. 904/19. Si tratta, in particolare, della applicazione di una tassa del valore fisso di 0,45 centesimi di euro per ogni chilo di prodotti di plastica monouso venduto che sarebbe dovuta entrare in vigore già a luglio 2020¹⁸.

3. Un ulteriore aspetto da focalizzare, poi, è correlato alla tutela dell'ambiente marino rispetto all'inquinamento da plastica¹⁹.

La direttiva SUP, già nel considerando n. 5)²⁰, rileva come l'inquinamento da plastica abbia un rilevante impatto negativo sulle coste nonché sul mare. Più approfonditamente è stato osservato (considerando n. 23) come la presenza di un'alta percentuale di plastica presente negli attrezzi da pesca gettati in mare, compresi quelli

¹⁸ La nuova tassa graverà, principalmente sull'azienda produttrice, sull'eventuale importatore di prodotti e, ovviamente, sull'acquirente. L'imposta, prevista dalla Legge di Bilancio 2020, si applica al consumo dei manufatti realizzati con materiale plastico aventi funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci ovvero prodotti alimentari (anche in forma di fogli, pellicole o strisce) che siano stati ideati ed immessi sul mercato per un singolo impiego. Prodotti, dunque, che non siano progettati per essere riutilizzati, o per compiere più trasferimenti durante il loro ciclo di vita. Tali manufatti sono stati definiti con la sigla MACSI.

¹⁹ Giova qui riportare le diverse tipologie e definizioni di prodotti in plastica rinvenuti dalla direttiva SUP: 1) «plastica»: il materiale costituito da un polimero quale definito all'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006, cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti, a eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente; 2) «prodotto di plastica monouso»: il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante la sua vita essendo rinviato a un produttore per la ricarica o riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito; 3) «plastica oxo-degradabile»: materie plastiche contenenti additivi che attraverso l'ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica.

²⁰ Ivi si legge: «Nell'Unione, dall'80 all'85% dei rifiuti marini rinvenuti sulle spiagge sono plastica: di questi, gli oggetti di plastica monouso rappresentano il 50% e gli oggetti collegati alla pesca il 27% del totale. I prodotti di plastica monouso comprendono un'ampia gamma di prodotti di consumo frequente e rapido che sono gettati una volta usati, raramente sono riciclati e tendono pertanto a diventare rifiuti. Una percentuale significativa degli attrezzi da pesca immessi sul mercato non è raccolta per essere trattata. I prodotti di plastica monouso e gli attrezzi da pesca contenenti plastica sono pertanto un problema particolarmente serio nel contesto dei rifiuti marini, mettono pesantemente a rischio gli ecosistemi marini, la biodiversità e la salute umana, oltre a danneggiare attività quali il turismo, la pesca e i trasporti marittimi».

abbandonati e perduti, abbia determinato il fallimento delle politiche europee in materia di incentivazione alla raccolta degli attrezzi da pesca in mare (si fa riferimento, in particolare, alle previsioni contenute nel Reg. CE n. 1224/2009 e nelle direttive n. 883/2019²¹ e n. 98/2008) rispetto all'esigenza di riportare a terra i detti attrezzi allo scopo di avviarli alla raccolta ed al relativo trattamento²².

In tale orbita, quindi, gli Stati dell'Unione, avendo i componenti di plastica contenuti negli attrezzi da pesca un elevato potenziale di riciclaggio, introducano la responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca e i componenti degli attrezzi da pesca contenenti plastica al fine di assicurarne la raccolta differenziata e finanziare una corretta gestione di tali rifiuti rispettosa dell'ambiente, in particolare il riciclaggio²³.

La direttiva, d'altronde, si applica espressamente (art. 2) anche agli attrezzi da pesca da intendersi, secondo quanto indicato dall'art. 3, come «qualsiasi attrezzo o sua parte che è usato nella pesca o nell'acquacoltura per prendere, catturare o allevare risorse biologiche marine o che galleggia sulla superficie del mare ed è impiegato allo scopo di attirare e catturare o allevare dette risorse biologiche marine» nonché al rifiuto di attrezzo da pesca da intendersi quale «attrezzo da pesca che rientra nella definizione di rifiuti nell'articolo 3, punto 1), della direttiva 2008/98/CE, inclusi tutti i componenti, le sostanze o i materiali che facevano parte o erano annessi all'attrezzo da pesca quando è stato gettato, anche se abbandonato o perso».

E ciò nel settore della pesca vale anche nelle politiche di incentivazione alla raccolta dei rifiuti, al loro corretto smaltimento, nonché alle possibilità di riutilizzo specialmente per quelli «accidentalmente pescati» con le reti nei quali si trova un'alta percentuale è costituita di plastica (di cui si dirà *infra* §4. con precipuo riferimento alla legge c.d. “Salvamare”).

²¹ Prima della direttiva del 2019, la materia era regolata, per quanto di specifico interesse rispetto al tema in esame, dalla direttiva n. 59/2000.

²² Uno dei problemi più gravi che riguardano l'inquinamento marino è quello delle c.d. reti fantasma (*ghost fishing*), strumenti da pesca perduti o abbandonati che grazie a materiali resistentissimi sono destinati a rimanere sul fondo del mare per lunghissimi periodi. Non si tratta solo di un problema di dispersione delle microplastiche lentamente degradate dalla lunga permanenza in acqua, ma di strumenti che continuano in perpetuo l'attività di pesca provocando un ingente spreco di risorse, è stato calcolato che il quantitativo di pesce intrappolato assommi a circa il 30% di quello sbarcato annualmente. Le tecnologie oggi sono mature per l'utilizzo di nuove reti da posta biodegradabili e in tal senso sono molti gli studi e i brevetti già operativi (cfr. S. Kim, P. Kim, J. Lim, An, P. Suuronen, *Use of biodegradable driftnets to prevent ghost fishing: physical properties and fishing performance for yellow croaker*, in *Animal conservation*, 2016).

²³ Art. 8, co. 9, direttiva: «Per quanto riguarda i regimi di responsabilità estesa del produttore di cui al paragrafo 8 del presente articolo, gli Stati membri provvedono a che i produttori di attrezzi da pesca contenenti plastica coprano i costi della raccolta differenziata dei rifiuti dei suddetti attrezzi quando sono dismessi e conferiti a impianti portuali di raccolta adeguati in conformità della direttiva (UE) 2019/883 o ad altri sistemi di raccolta equivalenti che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, nonché i costi del successivo trasporto e trattamento. I produttori coprono altresì i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'articolo 10 relativamente agli attrezzi da pesca contenenti plastica».

Per quanto riguarda gli attrezzi da pesca, inoltre, è stata adottata una decisione di esecuzione relativa al monitoraggio e alla comunicazione degli attrezzi da pesca immessi sul mercato e dei rifiuti di attrezzi da pesca raccolti per ridurre i rifiuti marini derivanti dai prodotti di plastica monouso e dagli attrezzi da pesca e promuovere la transizione a un'economia circolare basata su modelli commerciali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili²⁴.

4. La normativa afferente la tutela dell'ambiente marino rispetto all'inquinamento da plastica ha aggiunto un ulteriore tassello attraverso l'adozione, dopo un lungo iter legislativo, della c.d. legge "Salvamare"²⁵.

Quest'ultima, a mente dell'art. 1, si pone lo scopo di «contribuire al risanamento dell'ecosistema marino e alla promozione dell'economia circolare, nonché alla sensibilizzazione della collettività per la diffusione di modelli comportamentali virtuosi volti alla prevenzione dell'abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e alla corretta gestione dei rifiuti medesimi».

In primo luogo deve rilevarsi come, con la normativa in esame, venga disciplinata più nel dettaglio la materia dei rifiuti accidentalmente pescati, definiti «rifiuti raccolti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune dalle reti durante le operazioni di pesca e quelli raccolti occasionalmente in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune con qualunque mezzo» (art. 1, co. 2, lett. a), che, pur annoverati tra i rifiuti prodotti da nave ai sensi della direttiva n. 883/19, vengono classificati tra quelli "urbani" prevedendo una modifica del Testo Unico ambientale (d. lgs. n. 152/2006)²⁶.

Deve qui rilevarsi, tuttavia, come già un primo passaggio connesso alla qualificazione di rifiuto prodotto da nave come rifiuto solido urbano si era già avuto con il d. lgs. n. 197/2021 che, recependo la direttiva n. 883/2019, all'art. 2, co. 2, ha espressamente differenziato il regime dei rifiuti in questione, sino a quel momento classificabili quali rifiuti speciali²⁷, classificandoli quali "urbani"²⁸.

²⁴ Decisione della Commissione C(2021) 3765 *final* del 31.05.2021.

²⁵ Legge 17.05.2022, n. 60, in G.U. 10 giugno 2022, n. 134, recante "Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (legge «Salvamare»)».

²⁶ Con la legge "Salvamare" i rifiuti accidentalmente pescati vengono inseriti tra i rifiuti urbani. L'art. 2, co. 5, l. n. 60/2022, infatti, introduce nel T.U.A. il comma 6 *bis* all'art. 183, co. 1, lett. b-ter).

²⁷ Tanto comportava, almeno sino all'adozione del decreto di recepimento, l'emergere delle criticità connesse al conferimento e smaltimento dei rifiuti accidentalmente pescati, specialmente nei porti minori (cfr. art. 7, dir. n. 883/19, e art. 7, d. lgs. n. 197/21).

²⁸ Per completezza espositiva giova osservare come la direttiva n. 883/2019 preveda un particolare regime di favore per i rifiuti accidentalmente pescati in quanto per questi ultimi non è prevista la corresponsione di alcun onere o costo a carico dei comandanti dei pescherecci che vadano a conferirli negli appositi impianti una volta rientrati in porto. Più nel dettaglio, l'art. 8, co. 2, lett. d, d. lgs. n. 197/21 (che ha recepito nel nostro paese la direttiva n. 883), precisa che gli oneri derivanti dal conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati sono coperti «con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi, compresi sistemi di gestione dei rifiuti e finanziamenti unionali, nazionali o regionali disponibili, tenendo conto di quanto previsto dall'allegato 4». Nella stessa ottica l'ulteriore previsione,

Tale misura, come ovvio, era (ed è) finalizzata ad incentivare l'attività di recupero da parte dei pescherecci evitando così che i rifiuti di cui si tratta vengano nuovamente sversati in mare.

Il nuovo regime, quindi, certamente dovrebbe consentire una migliore gestione degli stessi specie ai fini della raccolta e del conferimento.

L'uso del condizionale, tuttavia e per quanto si andrà a dire *infra*, è d'obbligo in quanto la legge Salvamare prevede, per la sua migliore attuazione, l'adozione di appositi decreti tra cui, per quanto di interesse, quello afferente le c.d. "misure premiali" (art. 2, co. 9, l. n. 60/2022) in favore dei comandanti dei pescherecci che andranno a conferire nei porti i rifiuti accidentalmente pescati²⁹.

Quanto appena dedotto, d'altronde, si correla anche a quanto indicato dall'art. 4, legge in esame, che, a fini di promozione dell'economia circolare, rinvia ad un decreto attuativo l'individuazione dei criteri e delle modalità con cui i rifiuti accidentalmente pescati ed i rifiuti volontariamente raccolti cessano di essere qualificati come rifiuti.

Ancora, la legge Salvamare va a regolamentare la gestione delle biomasse vegetali spiaggiate (art. 5) che oggi costituiscono, oltre ad un importante fattore ambientale e paesaggistico particolarmente apprezzato nelle aree marine protette, anche un fondamentale strumento per il ripascimento delle spiagge e finalizzato, quindi, a contrastare il fenomeno dell'erosione costiera.

Più nel dettaglio, la norma in esame prevede che le biomasse vegetali, derivanti da piante marine o alghe, depositate naturalmente sul lido del mare e sull'arenile possano, oltre ad essere mantenute *in loco* o portate in appositi impianti di gestione di rifiuti, essere reimmesse «nell'ambiente naturale, anche mediante il riaffondamento in mare o il trasferimento nell'area retrodunale o in altre zone comunque appartenenti alla stessa unità fisiografica, (...) previa vagliatura finalizzata alla separazione della sabbia dal materiale organico nonché alla rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica, anche al fine dell'eventuale recupero della sabbia da destinare al ripascimento dell'arenile»³⁰.

In realtà, anche rispetto a tale profilo emergono alcuni nodi critici che meglio si articoleranno nel paragrafo successivo.

La legge, poi, promuove le campagne di pulizia (art. 3), di sensibilizzazione (art. 8) e di educazione ambientale nelle scuole (art. 9), individua le misure per la raccolta dei rifiuti galleggianti nei fiumi (art. 6), disciplina le attività di monitoraggio e di controllo dell'ambiente marino (art. 7), che rinvia, anche in questo caso, ad un decreto

contemplata all'art. 6, co. 3, d. lgs. n. 197/21, che esonera i pescherecci di stazza inferiore a 300 GT dall'onere di c.d. "notifica anticipata dei rifiuti".

²⁹ Alle misure premiali, poi, si aggiunga quanto previsto dall'art. 11, legge n. 60, in tema di riconoscimento ambientale «agli imprenditori ittici che, nell'esercizio delle proprie attività, utilizzano materiali di ridotto impatto ambientale, partecipano a campagne di pulizia o conferiscono i rifiuti accidentalmente pescati».

³⁰ In caso di riaffondamento in mare, conclude la norma, la sottesa operazione deve essere effettuata, in via sperimentale, in siti ritenuti idonei dall'autorità competente.

attuativo), indica i criteri generali per la disciplina degli impianti di desalinizzazione (art. 12).

Come di dirà, tuttavia, la legge Salvamare, nonostante costituisca un importante tassello nelle politiche di contrasto all'inquinamento marino da plastica sembra ben lontana, almeno allo stato delle cose, dal costituire la soluzione definitiva al problema stanti i numerosi dubbi connessi alla effettiva applicazione ed attuazione della novella in esame³¹.

5. Le azioni legislative, di derivazione europea (direttiva SUP) e nazionale (d. lgs. n. 196/2021 e legge n. 60/2022), connesse alla protezione dell'ambiente marino, come sopra visto, hanno avuto negli ultimi mesi una positiva accelerazione.

Tuttavia le due normative non sono esenti da profili critici.

Sempre in ordine al decreto n. 196, con specifico riferimento agli attrezzi da pesca sarebbe stato probabilmente opportuno un maggiore raccordo, ad esempio, con le prescrizioni connesse ai rifiuti accidentalmente e/o volontariamente pescati di cui al coevo d. lgs. n. 197/2021 e, poi, alla legge n. 60/2022.

In tale orbita, sarebbe innanzitutto necessario comprendere se, ad esempio, l'attrezzo da pesca possa essere considerato, una volta abbandonato in mare e ritrovato, un rifiuto accidentalmente pescato. La risposta, sul punto, è certamente positiva.

A sua volta anche la legge Salvamare, nonostante il lungo lasso temporale decorso per la sua approvazione parlamentare, non è esente da alcune criticità che di seguito brevemente si esporranno.

Si è già sopra accennato in ordine alla presenza di numerose prescrizioni che, di fatto, rimandano l'effettiva attuazione della legge a provvedimenti attuativi.

Tra queste, non appare superfluo evidenziare quella di cui all'art. 2, co. 9, legge in esame, a mente della quale

«Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, da adottare entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate misure premiali, ad esclusione di provvidenze economiche, nei confronti del comandante del peschereccio soggetto al rispetto degli obblighi di conferimento disposti dal presente articolo, che non pregiudichino la tutela dell'ecosistema marino e il rispetto delle norme sulla sicurezza».

Nell'orbita così tracciata, infatti, è altamente probabile che l'imprenditore ittico, nonostante le prescrizioni di cui al d. lgs. n. 197/2021 e sopra richiamate, potrebbe non essere incentivato, in assenza di maggiori chiarimenti sulla natura delle premialità di legge (che, si rammenta, non potranno essere di carattere economico), a realizzare la

³¹ La legge n. 60 prevede l'adozione, tra decreti attuativi e provvedimenti da adottare a cura delle regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano nonché dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, di dieci provvedimenti applicativi.

funzione centrale che gli si vuole affidare in tema di raccolta dei rifiuti accidentalmente pescati.

Sotto tale profilo, quindi, in un periodo di crisi energetica, un sicuro strumento premiale potrebbe essere legato ad agevolazioni nella erogazione di carburante (ad esempio, prezzi di acquisto meno onerosi) per i pescatori che, nel corso della loro attività, si impegnino a raccogliere e conferire i rifiuti accidentalmente pescati presso gli impianti portuali³².

Tuttavia, sotto tale profilo, sarebbe comunque opportuno un maggiore chiarimento da parte delle competenti Autorità in quanto, trattandosi comunque di agevolazioni fiscali che incidono sotto il profilo economico (ad esempio, minor gettito), le stesse potrebbero trovare una difficile applicazione laddove (potenzialmente) dette agevolazioni dovesse essere inquadrate tra le provvidenze economiche (circostanza, quest'ultima, che si deve escludere).

Ad ogni buon conto, al fine di superare eventuali ritardi connessi alla adozione dei decreti attuativi, nei limiti del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, sarebbe auspicabile che i prossimi Piani regionali per la pesca vengano elaborate delle misure di incentivazione della raccolta e conferimento dei rifiuti in esame e, soprattutto, che prevedano interventi infrastrutturali, specie nei porti minori, tali da garantire l'agevole espletamento delle attività contemplate nel d. lgs. n. 197/2021 e dalla legge n. 60/2022.

Non bisogna omettere di ribadire, infatti, che il corretto conferimento dei rifiuti in esame andrebbe ad implementare il circuito dell'economia circolare con indubbi effetti positivi anche sotto il profilo del raggiungimento degli scopi indicati nelle politiche europee di contrasto all'inquinamento.

Si è riferito, inoltre, alle prescrizioni connesse alla gestione delle massa biovegetali.

Ebbene non deve sfuggire che il tema delle biomasse era stato già affrontato dal legislatore italiano in due previsioni normative: il c.d. "Decreto sostegni" del 2021 e la legge n. 75/2010 nonché dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 86/2021.

In questa sede si può evidenziare come, sino alla pubblicazione della legge n. 60, la posidonia spiaggiata poteva essere interrata in loco e risultava esclusa dall'applicazione della normativa solo nelle ipotesi contemplate dalla legge³³.

³² Limitarsi, in attesa di provvedimenti ministeriali attuativi e come allo stato è previsto dall'art. 11, legge "Salvamare", al solo rilascio di attestati di riconoscimento ambientale, senza misure concrete a sostegno di un settore nevralgico per il nostro sistema economico, potrebbe infatti disincentivare o, comunque, rendere insufficiente il contributo degli imprenditori ittici rispetto alla raccolta ed al conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati.

³³ Ovvero laddove la posidonia: a) veniva reimpressa nel medesimo ambiente marino; b) veniva riutilizzata a fini agronomici; c) veniva riutilizzata in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi tali da non danneggiare l'ambiente e non mettere in pericolo la salute umana.

Con il nuovo regime legislativo certamente si denota un migliore approfondimento della materia poiché si procede ad individuare tre “tipologie” di “prodotti” ovvero biomasse vegetali depositate naturalmente sul lido del mare e sull’arenile, accumuli antropici³⁴ e prodotti costituiti di materia vegetale di provenienza agricola o forestale.

La migliore specificazione, tuttavia, non è esente da profili problematici in quanto, come è stato osservato³⁵, la coesistenza di tre normative per la disciplina qui in esame potrebbe dar adito a problemi interpretativi che, ove non corretti o comunque in assenza di chiarimenti, possono sfociare. Secondo la dottrina che si è occupata recentemente della materia, quindi, una possibile soluzione potrebbe essere quella di prevedere un’unica norma che raccolga le altre e che preveda l’esenzione dei prodotti e delle sostanze naturali spiaggiate, dopo eventuale vagliatura, dall’applicazione della normativa sui rifiuti contemplata nel TUA laddove gli stessi vengano riutilizzati come risorsa senza pericoli per la salute o per l’ambiente.

In tal senso, quindi, sarebbe auspicabile già un primo intervento “correttivo” sulla legge Salvamare.

³⁴ Da intendersi quale biomasse marine mineralizzate, sabbia e rifiuti antropici.

³⁵ Sul punto si veda il commento di G. Amendola, *Legge salvamare: posidonia e biomasse spiaggiate, ultimo atto?* nonché, dello stesso autore, *Ultime notizie sulla posidonia: il «decreto sostegni»*, entrambi i saggi sono disponibili su www.osservatorioagromafie.it.